

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

500^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 15 OTTOBRE 1975

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI

INDICE

CONGEDI Pag. 23507

MESSAGGIO INVIATO DAL PRESIDENTE
DELLA REPUBBLICA ALLE CAMERE A
NORMA DELL'ARTICOLO 87, SECONDO
COMMA, DELLA COSTITUZIONE . . . 23507

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 11).

Si dia lettura del processo verbale.

V E N A N Z E T T I , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.*

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

P R E S I D E N T E . Hanno chiesto congedo i senatori Cifarelli per giorni 2 e Dinaro per giorni 6.

Messaggio inviato dal Presidente della Repubblica alle Camere a norma dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione (Doc. I, n. 1)

P R E S I D E N T E . Ho l'onore di dare lettura del seguente messaggio inviato dal Presidente della Repubblica, Giovanni Leone:

Signor Presidente del Senato della Repubblica,

questo messaggio — che costituisce l'adempimento di uno dei doveri del mio ufficio ed insieme un atto di omaggio al Parlamento — nasce dalla valutazione della crisi in cui versa il Paese ed anche dalla certezza della esistenza di sufficienti energie per affrontarla e superarla.

Il mio è un atto di fiducia nel nostro avvenire di Paese libero e democratico nell'auspicio — che formulai nella solenne occasione del giuramento di fedeltà alla Repubblica — che tutti possiamo ritrovarci e riconoscerci nei principi e negli istituti della Costituzione, nata dall'epica lotta di liberazione.

La nostra Costituzione delinea un regime di libertà, di democrazia e di giustizia sociale, che si impernia sul principio del rispetto e della valorizzazione della dignità della persona umana attraverso la più ampia libertà di manifestazione di pensiero, di organizzazione politica, di associazione sindacale; la consacrazione del principio di eguaglianza che lo Stato deve favorire con la realizzazione dei fondamentali diritti sociali (diritto al lavoro, allo studio, all'assistenza); e la definizione di congegni istituzionali che, facendo perno sul Parlamento, mirano a garantire al cittadino, in un diffuso e ricco pluralismo, l'effettiva partecipazione alla vita dello Stato.

Se la Costituzione è questo insieme armonico di norme e di istituti, il regime democratico che ne discende deve esserne la esemplare testimonianza.

Eppure una situazione di disagio domina il Paese e caratterizza la crisi, la cui soluzione va ricercata appunto nei principi e negli istituti della Carta costituzionale e nella loro integrale attuazione.

Un ordinamento come il nostro, che per circa trent'anni ha saputo reggere all'urto di eventi eccezionali e di minacce al processo di elevazione economica e morale del Paese e che ha saputo creare e garantire un tessuto legislativo e civile di altissimo contenuto democratico, non richiede una rielaborazione sostanziale, ma esige — per quanto attiene agli istituti e alle norme — una sua più organica ed equilibrata attuazione in tutte le articolazioni e potenzialità costituzionali, politiche e sociali.

L'invito che con questo messaggio — attraverso il Parlamento, diretta espressione della sovranità popolare — intendo rivolgere ai pubblici poteri, alle forze politiche e sociali e a tutti i cittadini è di assumersi nello spirito della Costituzione l'impegno per il rinnovamento dell'azione legislativa, politica e amministrativa e dello stesso co-

stume civile. Se la crisi che attraversiamo non sarà superata per volontà comune, non vi saranno vincitori, ma solo sconfitti, perchè nessuna forza politica, che si sia sottratta ad un impegno costruttivo, può pensare di poter dare assetto domani, con i mezzi che il sistema democratico consente, ad una società disarticolata e sconvolta.

I problemi che mi accingo a segnalare appaiono tra i più gravi e importanti; e la loro mancata soluzione fonte di profondo disagio nel Paese.

Le soluzioni che tali problemi esigono sono obbiettivamente urgenti, non impossibili e strettamente connesse alla funzionalità dell'intero ordinamento.

Anche in tal senso considero interlocutore pienamente valido questo Parlamento, che ha ancora davanti a sé più di un anno e mezzo di attività, che auguro intensa e proficua.

I. — Vi sono problemi di efficienza e di funzionalità che riguardano gli organi costituzionali e l'amministrazione pubblica.

Seguendo l'ordine nel quale istituzioni e organi sono disciplinati nella Costituzione, viene anzitutto in considerazione il Parlamento.

Sono sicuro che esso continuerà nell'apprezzata opera, finora compiuta, di affinare gli strumenti ed i congegni diretti a rendere l'Istituto sempre più rappresentativo delle istanze politiche e più rispondente all'incalzare dei problemi sociali ed allo stesso ritmo del progresso della nostra società.

Il sistema bicamerale obbedisce ad una precisa logica istituzionale. Si tratta solo di ridurre le inevitabili conseguenze che esso determina sulla sollecitudine della produzione legislativa e sull'espletamento dei fondamentali compiti di controllo affidati al Parlamento.

È motivo di compiacimento ciò che a questo fine si è già conseguito mediante l'aggiornamento dei regolamenti e l'adozione di nuove prassi sotto l'impulso dei Presidenti e con il contributo dei Gruppi parlamentari.

Formulo peraltro l'auspicio che sia ripristinata la dignità della legge, attraverso una chiara e corretta formulazione delle norme,

il ripudio d'iniziative contrastanti o non coordinate con l'indirizzo legislativo generale e il rinvio ai regolamenti delle disposizioni meramente esecutive o di attuazione.

II. — Per quanto riguarda il Governo, centro di direzione politica e amministrativa, debbo rilevare che la sua organizzazione è disciplinata da congegni giuridici in gran parte superati e dai contorni incerti, situazione questa a cui si è cercato di far fronte, anche in passato, con l'impegno personale, frutto di prestigio e di sacrificio, dei responsabili della guida del Governo. Ne consegue che l'azione di governo — anche per l'aumento progressivo dell'intervento dello Stato nella vita sociale ed economica del Paese — è spesso dispersiva e disorganica non solo sul piano interno, ma anche sul piano internazionale, specie su quello comunitario, dove è avvertita la necessità di una più tempestiva ed efficiente presenza del nostro Paese.

Il Governo deve dunque presentarsi come un organismo omogeneo e coordinato. Mi rendo conto di quali difficoltà politiche, e non solo politiche, vi si oppongono (significativo è l'uso invalso di parlare di « delegazioni » dei partiti nei Governi, e note sono le resistenze frapposte al coordinamento, alcune per sole ragioni di prestigio, dai titolari dei dicasteri o dalla burocrazia). Ciò deve indurre a predisporre gli strumenti per assicurare un effettivo ed efficiente coordinamento, che s'incentri — come sancisce l'art. 95 della Costituzione — sulla Presidenza e sul Presidente del Consiglio, che ha il potere-dovere di dirigere la politica generale del Governo e di « mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri ».

Pur costituendo nella logica del sistema una delle prime leggi del nuovo ordinamento costituzionale da approvare (e d'altronde disegni di legge in proposito furono presentati fin dalla prima legislatura), quella sulla Presidenza del Consiglio non è stata ancora emanata; così come non si è provveduto alla connessa, organica disciplina legislativa concernente il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri, nonostante lo

stimolo proveniente dalla sopravvenuta attuazione dell'ordinamento regionale che ha notevolmente inciso sulle attribuzioni dell'amministrazione centrale.

Andrebbe pure meditata l'opportunità della istituzione di Alti commissari per settori di intervento ed assicurata una maggiore rispondenza istituzionale alle finalità della politica economica con la valorizzazione ed il coordinamento degli organismi preposti alla programmazione per soddisfare quell'esigenza di concentrazione e sintesi che ha indotto taluni a prospettare la unificazione di più ministeri.

La necessità della chiarezza delle leggi — che spesso per la loro non felice formulazione costituiscono per il cittadino motivo di profondo disagio — consiglia tra l'altro, sempre nella prospettiva di una maggiore funzionalità della Presidenza del Consiglio, di dare all'ufficio già esistente presso di essa la struttura organizzativa e le funzioni di ufficio centrale per la legislazione, che possa essere custode dell'armonia e della dignità del sistema normativo, al fine di evitare le non infrequenti imperfezioni tecniche e di coordinamento delle leggi, che danno spazio a varietà interpretative talora sconcertanti, nonché ritardi spesso eccessivi tra approvazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti a contenuto normativo; di procedere a raccolte organiche di norme specie in testi unici e di impedire, infine, con una costante azione di coordinamento degli altri uffici legislativi a livello centrale e regionale, la dispersione delle iniziative legislative.

Altra esigenza sentita è quella di realizzare per i ministeri una organizzazione moderna, agile e che sia in grado — nella continuità di un organo responsabile — di rendere permanente e senza soluzione di continuità l'attività amministrativa anche nei periodi, purtroppo frequenti, di crisi di Governo. Si è portati in tal senso ad esaminare l'opportunità dell'istituzione dell'ufficio di segretario generale per tutti i ministeri, alla cui responsabilità potrebbero essere affidati altresì taluni compiti di collegamento col Parlamento, anche allo scopo di ridurre il numero dei Sottosegretari.

III. — L'amministrazione pubblica appare spesso inaccessibile al cittadino, disorientato di fronte alle carenze ed alle disfunzioni esistenti.

Tra le più avvertite necessità si pone quella di definire la responsabilità dei pubblici funzionari, compresi i magistrati. Un impegno legislativo in tal senso varrà anche a sottrarli al permanente stato di allarme — con conseguente paralisi delle iniziative e delle assunzioni di responsabilità — che deriva dalla formulazione e dalla dilatata interpretazione di alcune norme penali, amministrative e contabili, assicurando un raccordo della responsabilità penale con quella amministrativa.

Occorre pure garantire, con coraggiose innovazioni, un'ampia mobilità di personale nella pubblica amministrazione, a tutti i livelli, anche tra dipendenti statali e di Enti locali, per conseguire una maggiore efficienza dei servizi, un utile scambio di esperienze, una più razionale utilizzazione di energie. Qualche iniziale innovazione, concernente la formazione di un *corpus* unico di funzionari, va portata decisamente avanti.

Un grave disservizio sul quale desidero particolarmente soffermarmi, che discende anche dalla rigidità dei ruoli, oltre che da procedure vecchie e superate, è quello esistente nel settore delle pensioni. È inammissibile in un Paese civile che gran parte di coloro che hanno dedicato l'intera esistenza al servizio dello Stato o di enti pubblici debbano attendere mesi — se non anni — per riscuotere, al termine di anni di onesto lavoro, il necessario per vivere.

Insieme a rimedi e interventi specifici da predisporre con urgenza (ad esempio, unificazione di uffici e di norme, ulteriore semplificazione dei ricorsi, nuovo sistema di compilazione delle schede di liquidazione aggiornate per l'immediata erogazione della pensione al momento del collocamento a riposo), potrebbe apparire opportuno l'impiego in questo settore di parte del personale degli istituti e degli uffici, le cui funzioni sono state trasferite o sono in via di trasferimento alle Regioni.

Risolvendo poi il problema delle pensioni di guerra, si conseguirebbe anche l'effetto

di dare alla Corte dei conti una maggiore capacità di intervento per i suoi fini istituzionali di controllo sulla spesa pubblica.

Ma più in generale si impone il dibattuto problema dello snellimento delle procedure.

Mai come in questo campo occorre intervenire con coraggio ed energia. L'enorme divario tra stanziamenti e loro operatività (da cui discende, ad esempio, l'imponente fenomeno dei « residui passivi ») è una delle cause di grave pregiudizio economico, specie in periodi di recessione, ed anche di disorientamento del cittadino per le delusioni conseguenti a provvedimenti deliberati e poi non messi tempestivamente in esecuzione. L'intrico sconcertante, contenuto a volte in leggi o regolamenti superati, di congegni garantistici che si sovrappongono, si intersecano o a volte si contraddicono, e le lentezze burocratiche — determinate talvolta da inerzia e mancanza di iniziative, talaltra dal timore di assunzione di responsabilità — rappresentano un fenomeno da eliminare con prontezza, sulla base di una visione moderna della amministrazione pubblica.

L'enumerazione dei problemi e dei rimedi diretti ad assicurare l'efficienza dell'amministrazione sarebbe lunga e comunque non esauriente. Basterà ricordare, tra gli altri, la generale richiesta di rielaborare la legge di contabilità generale e la necessità di istituire o rafforzare presso le amministrazioni uffici (anche nel settore giudiziario, come ad esempio per l'assistenza alle domande di grazia ed alle procedure correlate a nuovi importanti istituti introdotti nell'ordinamento penitenziario e per l'ammissione al gratuito patrocinio) destinati ad aiutare il cittadino ad incanalarne le istanze nei complessi congegni dell'ordinamento.

Un rilievo particolare sono indotto a formulare in questa sede — dopo aver rivolto numerosi appelli agli organi competenti — al problema dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato, che giungono al termine del loro corso in media dopo tre anni, se non persino dopo cinque o sei. Se non si trova il modo di eliminare questa assurda situazione, sarebbe consigliabile la soppressione di tale rimedio, che si è ridotto ad una lunga

e snervante aspettativa del cittadino con conseguente sfiducia nelle istituzioni.

Dopo aver formulato queste indicazioni in tema di efficienza dell'amministrazione, sento di dare atto a tanti pubblici dipendenti, ad ogni livello, del loro lavoro svolto al servizio della collettività con spirito di sacrificio, competenza e alto senso del dovere.

IV. — Nel quadro dei problemi connessi alle attuazioni costituzionali e all'amministrazione pubblica, fondamentali sono i problemi posti dall'attuazione dell'ordinamento regionale, che rappresenta una grande occasione per un rinnovamento istituzionale e per la realizzazione di un raccordo più ravvicinato tra organizzazione pubblica e cittadino.

Dopo la prima esperienza quinquennale delle Regioni a statuto ordinario, occorre porsi ora col massimo impegno il problema del completamento dell'ordinamento regionale, valorizzando nel contempo il ruolo degli enti locali minori. In tal senso si devono assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni spettanti alle Regioni, elaborando nel contempo strumenti di coordinamento con gli atti del potere centrale, indispensabili specie in materia di politica comunitaria.

Un duplice ordine di problemi richiede sollecita soluzione: per le Regioni a statuto speciale è necessario completare, sulla base della legge già in vigore, il sistema delle norme di attuazione; per le Regioni a statuto ordinario bisogna procedere alla definizione delle leggi-cornice più significative. Tutto ciò va realizzato per eliminare o per lo meno ridurre notevolmente situazioni di vuoto di potere, deviazioni o duplicazioni nella difficile fase di realizzazione di questa nuova e fondamentale struttura del nostro ordinamento costituzionale.

Si pone in questa prospettiva anche il problema dell'elaborazione dei nuovi principi della contabilità regionale. Affrontare in tal senso le questioni della finanza regionale e locale può costituire l'occasione migliore per impostare quell'azione di risanamento e di nuova qualificazione della finanza pubblica che renda possibili, in particolare, quelle cor-

rette previsioni e disponibilità di spesa che sono la premessa perchè lo Stato possa adempiere bene ed in tempo alle sue responsabilità di propulsore del sistema economico in vista degli obbiettivi sociali da conseguire.

Riferendomi a quanto già detto per l'amministrazione centrale, è auspicabile che le Regioni si adoperino per evitare errori e difetti burocratici o confusioni di competenza, predisponendo gli uffici in funzione del cittadino e delle sue esigenze ed adottando una equilibrata gestione del personale.

V. — Sempre sul piano delle attuazioni costituzionali si collocano due altri problemi, che ritengo degni di particolare segnalazione.

Prospetto innanzitutto l'esigenza di riattivare il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, rinvigorendone la funzione che appare sempre più importante in questo particolare periodo della nostra situazione sociale ed economica. Il CNEL fu ideato, e si propone tuttora, come un organismo fondamentale nell'armonica struttura dell'ordinamento dello Stato, per il potere di iniziativa in materia economico-sociale e per il ruolo di consulente del Governo e del Parlamento che la Costituzione gli ha attribuito.

Non solo come centro permanente di dibattito sulla politica economica e sui maggiori problemi sociali, ma anche come sede di incontro — ovviamente non esclusiva — tra organizzazioni sindacali e imprenditoriali ed il Governo, il CNEL appare un organo importante, che esige quella ristrutturazione che è oggetto di iniziative politiche e legislative e, al presente, il suo completamento, iniziando con la nomina del suo Presidente.

Altra realizzazione costituzionale è quella relativa al riordinamento del Tribunale supremo militare (di cui alla VI delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione), con la conseguente introduzione del grado di appello nei procedimenti di competenza della giurisdizione militare.

Il tema mi consente, per connessione, di sollecitare la definizione delle iniziative concernenti la riforma del codice penale mili-

tare di pace e di tutte le norme intese a dare attuazione all'art. 52 della Costituzione nel quale si afferma che l'ordinamento delle Forze armate si uniformalo allo spirito democratico della Repubblica.

VI. — La coscienza popolare esige che l'attenzione degli organi responsabili si rivolga con il massimo impegno al tema dell'amministrazione della giustizia. Le cause della sua grave crisi sono varie e complesse. Di esse mi sono fatto carico sovente, anche in seno al Consiglio superiore della magistratura, che come in passato intendè, in una prossima seduta, formulare importanti proposte dirette a rimuoverne per lo meno le più gravi.

Per quanto attiene all'assunzione dei magistrati, fermo restando il principio della loro nomina per concorso, sancito nell'articolo 106 della Costituzione, sottolineo l'esigenza di affinarne la selezione sia nella fase anteriore al concorso (mi riferisco al delicato tema di una radicale innovazione nella impostazione degli studi universitari) sia nella fase successiva mediante un periodo di formazione professionale diretto ad arricchire la personalità del giovane magistrato con un ulteriore approfondimento nelle materie giuridiche e complementari e con l'acquisizione di una congrua esperienza giudiziaria.

È urgente poi provvedere al riordinamento delle sedi giudiziarie mediante la concentrazione degli uffici, la soppressione di sedi inutili, la riduzione della composizione numerica dei collegi giudicanti, l'abbreviazione delle ferie giudiziarie e l'osservanza rigorosa del calendario giudiziario.

In tema di strutture procedurali si impone la riduzione o modificazione di formalità come quelle, ad esempio, che, pur rispondendo a profonde esigenze di garanzia del cittadino, hanno rivelato alcuni aspetti negativi (mi riferisco in particolare alla comunicazione giudiziaria); la semplificazione del sistema delle nullità (mirando, se non ad eliminare le nullità assolute, per lo meno a ricondurle nell'ambito della particolare sanatoria del conseguimento del fine dell'atto); la determinazione con estrema tempestività e sollecitudine ed in via definitiva della competen-

za dei procedimenti penali (si da evitare lo sconcertante fenomeno della « trasmigrazione » attraverso varie sedi giudiziarie di alcuni processi); una disciplina della connessione tra procedimenti penali radicalmente rielaborata sì da evitare che l'istituto diventi, come oggi non di rado accade, causa di intricate situazioni e di conseguente rallentamento del ritmo processuale.

La risoluzione dei problemi concernenti le strutture si ripropone nella sua aggravata dimensione. Sottolineo quelli relativi alle sedi degli uffici giudiziari, alle attrezzature meccaniche, al numero ed alla preparazione del personale ausiliario. È noto a tutti in quali situazioni di inadeguatezza di mezzi e di uomini si svolge il lavoro giudiziario.

L'esigenza di un rinnovamento delle strutture è resa oggi più urgente per l'imminente emanazione del decreto delegato di riforma del codice di procedura penale. Mentre segnalo l'importante avvenimento — che può definirsi storico — del trapasso da un ordinamento processuale di antica tradizione ad un nuovo ordinamento fondato sul principio di oralità e diretto alla sollecita decisione della vicenda giudiziaria (al quale deve corrispondere la riforma del codice penale, attuata finora solo in ristretti margini novellistici); sento il dovere di richiamare l'attenzione sul pericolo che, se tale radicale svolta legislativa e quella già in atto della riforma penitenziaria non fossero accompagnate dal contemporaneo apprestamento delle necessarie strutture, si rischierebbe di far naufragare l'amministrazione della giustizia in una situazione caotica e deludere le aspettative determinate dal nuovo ordinamento dell'esecuzione penale.

L'argomento mi porta a ricordare la necessità che Governo e Parlamento risolvano il problema, che è stato dibattuto anche in recenti convegni, del coordinamento tra le norme previste dal nuovo codice di procedura penale e talune misure legislative sopravvenute alla legge delega che — per quanto collegate, nella loro vigenza nel tempo, all'entrata in vigore del predetto codice — sono fondate su esigenze di politica criminale purtroppo non ancora superate. Non tocca a me indicare quale possa essere la risoluzione del

problema; mi limito a richiamare su di esso l'attenzione, nell'auspicio che siano adottate razionali ed idonee soluzioni.

Penso poi di dover segnalare uno stato d'animo di generale preoccupazione e di allarme per quanto riguarda l'uso dei poteri concernenti la libertà personale dell'imputato. Vi sono numerosi episodi di soggetti che hanno compiuto gravi delitti e che si trovavano in libertà — talora nonostante precedenti procedimenti penali per gravi imputazioni — a causa della mancata emissione di provvedimenti di cattura, di inspiegabile concessione di libertà provvisoria o di sospensione condizionale della pena, ovvero di scarcerazione per decorrenza di termini (fenomeno quest'ultimo che dovrebbe essere soltanto di carattere eccezionale). Tali episodi mettono in evidenza, insieme ad altri problemi più generali e complessi, anche una certa fascia di lassismo giudiziario, che deve indurre il Consiglio superiore della magistratura nell'ambito dei suoi poteri ad un'indagine approfondita sulle dimensioni di tali episodi, per indicarne le cause, le sanzioni ed i rimedi, e il Parlamento a porsi il problema di un ulteriore affinamento legislativo del tema della libertà personale dell'imputato, che va disciplinata in equilibrata sintesi tra il diritto di libertà del cittadino e le esigenze della difesa sociale e dell'indagine giudiziaria.

Ho parlato di lassismo giudiziario riferendomi a taluni episodi. Questo non oscura, anzi esalta, il lavoro responsabile e di impegno morale compiuto dalla grande maggioranza dei magistrati italiani, ai quali sento ancora una volta di dare il più alto riconoscimento.

Ma il cittadino formula angosciosamente una domanda, oltre che di giustizia, anche di sicurezza; chiede cioè di essere garantito nella incolumità personale e dei propri beni.

L'ondata di criminalità incalzante, specie nel campo dei sequestri di persona e delle rapine, deve stimolare gli organi responsabili a far corrispondere sempre più al coraggio ed all'abnegazione delle forze dell'ordine — alle quali rinnovo il grato pensiero della Nazione — una maggiore efficienza, in generale, degli strumenti preventivi, che aggrediscano

l'ambiente in cui tale criminalità nasce e prospera e che la favorisce e, in particolare, di quegli strumenti concernenti l'eliminazione delle cause di una così allarmante criminalità.

Sono indispensabili comunque massima sollecitudine nell'intervento e maggior rigore anche da parte degli organi giudiziari.

VII. — Grave e diffusa la preoccupazione per la situazione economica, che, se è influenzata da fattori internazionali, ha anche evidenti cause strutturali interne.

Non vi è dubbio infatti che la gravità della crisi, che ha gettato sul nostro Paese l'ombra minacciosa della disoccupazione, è in buona misura da attribuirsi a quelle caratteristiche strutturali del nostro sistema economico-sociale che ostacolano il razionale sviluppo della nostra agricoltura e la crescita dei redditi delle classi rurali; le ristrutturazioni industriali, che specie dopo la crisi energetica si rendono necessarie anche per migliorare stabilmente le condizioni dei lavoratori; la realizzazione di efficienti strutture dei servizi, in particolare quelli della distribuzione; la qualificazione e la valorizzazione della spesa pubblica, per il conseguimento degli obiettivi sociali e di un adeguato sviluppo economico.

Sono queste caratteristiche strutturali poi che rendono più difficile l'adozione di politiche capaci di consentire il superamento della situazione attuale.

È appunto in relazione a tale situazione che va riproposto il discorso di una realistica programmazione economica, dotata dei necessari strumenti atti al raggiungimento dei fini che la Costituzione le assegna (articolo 41). Di qui le mie precedenti sollecitazioni perchè siano adottate le misure dirette a rafforzare l'azione del Governo e a renderla coerente ed efficiente.

La programmazione rimane infatti il solo metodo di politica economica intesa a garantire ordine allo sviluppo, a creare la premessa per il conseguimento di quelle prospettive che il Paese, nelle sue varie componenti sociali, sollecita, nonchè ad assicurare i ruoli distinti e complementari dell'attività delle pubbliche amministrazioni e della im-

prenditorialità privata, quest'ultima da incoraggiare.

Questa organica visione ed elaborazione di obiettivi di politica economica potrà contribuire a rendere più disponibili quei beni che sono necessari, perchè, ad esempio, le riforme scolastiche (le quali toccano tutto l'arco del sistema fino all'Università, che chiede la esplicazione di un ampio disegno rinnovatore da più anni oggetto di tormentata elaborazione) si sostanzino in effettivi miglioramenti delle possibilità di educazione dei giovani, e la riforma sanitaria si concreti in una più ampia e qualificata assistenza ai cittadini.

C'è quindi, in premessa, un'esigenza fondamentale di ordine nella politica economica, in assenza del quale rischiano di essere vanificati anche quegli obiettivi sociali su cui si è determinato un largo consenso.

Uno dei primi e principali banchi di prova della nuova programmazione sarà quello di coordinare le iniziative, di articolare le modalità di incentivazione e definire le strutture organizzative dei vari interventi necessari a promuovere un effettivo e stabile decollo del Mezzogiorno, un decollo che non può essere garantito solo da iniziative « importanti », ma che esige la valorizzazione, il potenziamento e l'orientamento delle capacità imprenditoriali e delle risorse locali.

Il rilancio del Mezzogiorno non potrà essere effettivo e stabile se la politica meridionalista si limiterà al sostegno di iniziative, che peraltro non ancora è stato possibile coordinare in un quadro organico di politica industriale. Fondamentale infatti rimane la politica agricola, che deve potenziare le esistenti e validissime risorse naturali ed umane del Sud, favorendo la creazione di ulteriori circuiti diretti tra produttori e consumatori. Altrettanto urgente e necessaria perciò è l'azione volta a promuovere le attività dei servizi, sia per migliorare la qualità di vita delle popolazioni meridionali, sia per le ampie prospettive che si offrono al turismo.

Non posso non rendermi interprete delle preoccupazioni per le inefficienze e gli squilibri del nostro sistema economico, che ripropone tutta una gamma di questioni, tra le quali mi limiterò a ricordare le forti sperequazioni retributive e le ripercussioni che

una certa crisi imprenditoriale e alcuni fenomeni di disaffezione dal lavoro hanno avuto ed hanno sui ritmi di crescita della produttività, purtroppo ostacolata sia dalla scarsa mobilità del lavoro sia dalle disfunzioni della pubblica amministrazione.

Sugli squilibri retributivi va osservato che è iniquo che a parità di qualità e quantità di lavoro si sia retribuiti in modo assolutamente diverso e sperequato. Si parla in proposito di « giungla retributiva »; e molte tensioni sociali nascono proprio dal senso di ingiustizia determinato dalle sperequazioni nel trattamento economico.

Nuovi indirizzi retributivi si richiedono quindi per stabilire un riequilibrio all'interno delle fasce di remunerazione, che non deve tendere ad appiattire o affievolire l'impegno intellettuale, la professionalità o la specializzazione, bensì a portare a livelli decorosi le retribuzioni più basse, cercando di scoraggiare decisamente l'azione di chi ha già conseguito livelli sperequati per eccesso.

La disaffezione e la « fuga » di taluni imprenditori costituiscono altra grave componente della crisi. Alcuni di essi, avendo forse sperimentato un'eccessiva facilità di alti profitti in anni migliori, sembrano ora abbandonarsi ad un ingiustificato pessimismo, che incide sulla loro propensione ad impegnarsi. Tali « fughe » determinano talvolta una spirale, alimentando un più generalizzato spirito di rinuncia. Pertanto, fermo restando che il problema di fondo è quello della sicurezza del quadro politico e della stabilità economica, penso che siano possibili maggiori, opportuni ed energici interventi con l'impegno di tutti i settori, anche quello bancario, a collaborare nella lotta contro il dannoso ed allarmante fenomeno della fuga dei capitali, impedendo quelle attività e quei rapporti finanziari di tipo sostanzialmente speculativo.

Non posso non esprimere preoccupazione per gli effetti di ordine sociale, oltre che economico, determinati dal lassismo di certe frange di lavoratori — operai ed impiegati — sia nel settore privato sia in quello pubblico.

Vi sono forme di assenteismo che hanno cause complesse, inerenti al tipo di lavoro e che riguardano alcune specifiche e delimitate fasce di lavoratori. Ma vi è un più preoccupante

assenteismo, che è favorito da scarso senso di responsabilità e anche dal permissivismo di alcune strutture mediche.

Per bloccare questo fenomeno, nell'interesse degli stessi lavoratori, si dovranno studiare gli opportuni congegni che potrebbero anche consistere nell'autogestione sindacale, con la creazione di eventuali organismi misti (datori di lavoro, lavoratori, strutture sanitarie).

L'eliminazione, inoltre, delle festività infrasettimanali, promuovendo le necessarie iniziative, potrà anch'essa contribuire a ridurre questo fenomeno.

C'è da sottolineare che un deciso contributo al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori e, nel contempo, delle prospettive di espansione delle attività produttive può venire da adeguati programmi di costruzione delle infrastrutture, di servizi sociali e di case di tipo popolare. I fitti eccessivi, il mancato adeguamento di quelli sperequati, l'insoddisfacente intervento pubblico per la costruzione di case per lavoratori, creano gravi motivi di disagio nella popolazione.

Molti ostacoli peraltro impediscono un adeguato sviluppo dell'edilizia pubblica e sovvenzionata.

È diffusa opinione che nuovi istituti debbano essere studiati per orientare il risparmio delle famiglie anche verso l'acquisto delle case. Si deve perciò da un lato cercare di ridurre i costi delle costruzioni e dall'altro riservare i contributi statali ai lavoratori che non sono in grado di procurarsi altrimenti la disponibilità di un alloggio.

La riduzione dei costi potrà essere conseguita se si renderà possibile una organica regolamentazione urbanistica necessaria a porre fine ad ingiustificabili speculazioni e a consentire una razionalizzazione delle attività di costruzione.

Una efficiente organizzazione del territorio contribuirà poi a rendere più omogenee le condizioni di vita nelle campagne e nelle città e quindi più facile la soluzione dei problemi dell'agricoltura.

Per assicurare infine uno sviluppo dell'economia adeguato alle esigenze socio-demografiche del Paese, occorre garantire congrui

livelli di investimento. Il che non può avvenire se il risparmio privato si contrae. La tutela del risparmio privato secondo il dettato costituzionale (art. 47) — la quale insieme alle altre misure potrà anch'essa contribuire a ridurre la intollerabile fuga dei capitali — risponde ad esigenze di ordine economico ed etico-sociale: la confisca dei risparmi ad opera dell'inflazione vanifica il diritto alla proprietà privata, che è e rimane un bene essenziale di una società pluralistica e libera, così come definita dalla Costituzione.

Episodi riprovevoli di vistoso tenore di vita e di ostentazione di ricchezze provocano sdegnate reazioni anche in coloro che hanno raggiunto una decorosa condizione economica; ed è auspicabile che, mentre il reddito fisso è colpito in modo così drastico ed automatico, si sia in grado di stroncare appieno con lo strumento fiscale tali scandolosi sperperi.

Si impone una sempre più decisa azione per il rinnovamento della macchina fiscale al fine di rendere la progressività delle imposte effettivamente operante per tutti, così come uniformi devono essere i tempi di riscossione.

Ed è ad una corretta utilizzazione del sistema delle imposte, dirette e indirette, che si deve chiedere di contribuire a ridare fiducia al cittadino e a rendere più efficiente e tempestiva la politica economica.

VIII. — Nel quadro della politica economica, ma inserito nel più vasto tema della attuazione del nostro ordinamento costituzionale, cui è ispirato il presente messaggio, si pone il problema degli articoli 39 e 40, che attengono rispettivamente alla libertà dell'organizzazione sindacale e al diritto di sciopero il quale — dice appunto l'art. 40 — « si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano ».

I cittadini hanno in questi anni apprezzato il valore e l'importanza del sindacato come strumento per far valere i diritti dei lavoratori e dare sostegno alle loro legittime aspettative. Tutti siamo consapevoli del ruolo essenziale del sindacato nella vita economica, sociale e politica della nostra società

democratica. Del resto, questa si contraddistingue anche per la libertà sindacale e si contrappone alle società autoritarie in cui l'organizzazione sindacale libera è impensabile. Egualmente lo sciopero come strumento per far valere i diritti dei lavoratori di fronte alla non disponibilità o al diniego della controparte rimane anch'esso espressione di una società libera.

Non sta a me stabilire le cause per cui non si è inteso finora attuare i due indicati articoli della Costituzione. Al Capo dello Stato spetta richiamare l'attenzione del Parlamento su questa singolare situazione.

Per quanto concerne l'articolo 39, com'è noto, la dottrina è incerta sull'obbligatorietà dell'emanazione di una legge. Quello che occorre comunque è garantire sempre l'effettiva libertà sindacale, pur nell'auspicabile confluenza, organizzativa o meno, delle istanze in forma il più possibile unitaria.

Per quanto più strettamente inerisce al diritto di sciopero, è doveroso constatare come il dilagare degli scioperi nel nostro Paese rimane uno dei fattori della crisi. Al loro eccessivo numero si aggiunge il ricorso non infrequente ad una logorante « miniconflittualità », soprattutto nella forma dello sciopero cosiddetto « selvaggio », che determina gravissimi danni ai cittadini, alla nostra economia e talora allo stesso prestigio internazionale del Paese.

Conviene osservare che le varie ed anche recenti proposte per l'attuazione dell'articolo 40 della Costituzione, alcune delle quali hanno destato particolare interesse, non possono restare relegate nell'area degli studi e delle esercitazioni teoriche, ma devono con sollecitudine sbocciare in forme di regolamentazione che, senza scalfire l'ampio ambito del diritto di sciopero, tendano esclusivamente ad impedirne degenerazioni ed abusi, i quali comportano non solo il denunziato grave danno all'economia, ma anche una lenta e preoccupante erosione della stabilità della vita democratica e dello stesso prestigio dei sindacati.

La mancata disciplina legislativa dell'articolo 40 non è stata neppure compensata da quella autodisciplina, già in passato a volte prospettata, e della quale oggi si discute con

un maggiore impegno, il cui successo peraltro è collegato alla capacità di farla generalmente osservare; in caso contrario essa si risolverebbe nell'indicazione di un tipo di comportamento affidato alla sola coscienza civica dei lavoratori, se non persino ad un difficile equilibrio di forze.

Per ciò che riguarda i servizi pubblici essenziali, mentre ricordo che sono stato costretto in passato a prendere decisa posizione, purtroppo senza conseguire il risultato sperato, contro lo sciopero dei magistrati e il più grave fenomeno del cosiddetto « sciopero bianco » giudiziario, non posso oggi non rendermi interprete dello stato di generale deplorazione dell'opinione pubblica e della grande maggioranza dei lavoratori per alcune forme di lotta sindacale che colpiscono interessi generali e la sicurezza collettiva.

La Corte costituzionale, per quanto attiene alla determinazione della sfera di legittimità dello sciopero che comprometta « funzioni e servizi essenziali aventi caratteri di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione », dopo aver rilevato « l'assurdo di un diritto suscettibile di svolgersi per un tempo indeterminato all'infuori di ogni limite », ha affermato la necessità di « contemperare le esigenze dell'autotutela di categoria con le altre discendenti da interessi generali, i quali trovano diretta protezione in principi consacrati nella stessa Costituzione » (sentenze n. 31 del 1969, n. 1 e 290 del 1974).

L'intervento legislativo, richiesto dall'articolo 40 della Costituzione — che eventualmente recepisca norme di condotta proposte dalle forze sindacali o contenga direttive e limiti, lasciando in bianco ulteriori spazi normativi per responsabili intese tra i sindacati — dovrebbe in ogni caso stabilire, insieme con le sanzioni, adeguati rimedi e disciplinare le ipotesi di ricorso ai servizi sostitutivi.

Auspico che questa mia richiesta trovi risponda in Parlamento, e, per favorirla, chiedo alle organizzazioni sindacali di collaborare, alimentando un dibattito politico così importante ed essenziale su un tema che investe l'avvenire del nostro Paese.

IX. — Se chiediamo una normalizzazione nei settori sociali sconvolti, non possiamo non indicare l'esigenza di un ripristino di alcune regole fondamentali di correttezza di fronte ad un malcostume, in certi settori dilagante.

Vi sono fenomeni di corruzione. Essi vanno ricondotti alle loro vere dimensioni, respingendo alcune generalizzazioni o amplificazioni; ma vanno colpiti con estremo rigore.

Al di là delle sanzioni, occorre però ripristinare un clima che ricrei una compostezza nel costume, che premi la capacità, il coraggio e lo spirito di sacrificio.

Uno dei problemi che emerge riguarda la scelta degli uomini da proporre ai posti di responsabilità. È un dato di costume importante, che va sottolineato. Sono decisamente da abbandonare taluni metodi di scelta per la nomina di responsabili di enti o di alti uffici pubblici, che non sempre rispettano criteri di competenza individuale.

X. — Ed ora consentitemi che chieda, per una innovazione fuori del quadro di mera attuazione costituzionale, a cui sono riferite le precedenti indicazioni, che le Camere vogliano esaminare una riforma che investe proprio la Presidenza della Repubblica.

Si tratta della richiesta di una modifica della Costituzione, già avanzata nel 1963 da un mio illustre predecessore e che io stesso, Presidente del Consiglio del tempo, feci riversare in un disegno di legge approvato dal mio Governo e presentato in Parlamento: la previsione della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, con la conseguente eliminazione del « semestre bianco ».

Del pari, chiedo alle Camere di valutare l'opportunità di colmare il vuoto normativo relativo a taluni aspetti della « supplenza » di cui tanto si discusse nel 1964.

Signor Presidente del Senato della Repubblica,

c'è un sintomo grave nel Paese e lo sottolineo in modo particolare. Quando noi vediamo i nostri giovani, insicuri e sbandati, alla ricerca di una meta e di un ideale

che non riescono ad individuare o talvolta immiseriti nella caccia al benessere ricercato con qualunque mezzo, dobbiamo chiederci se ciò non sia frutto di quella crisi di valori, di quella mancanza di certezze, anche di lavoro e professionale, di quell'assenza di un quadro di sviluppo della società che dovrebbe — per la sua efficienza e capacità di giustizia — impegnare i cittadini, specie i più giovani, in un'aspettativa fondata e credibile.

Spesso ci siamo chiesti come si sia potuto oscurare nella coscienza popolare, e principalmente nei giovani, la consapevolezza dell'importanza del grande progresso compiuto da un Paese che, senza risorse naturali, uscito da una guerra massacrante, distrutto in tutte le sue strutture materiali, ha saputo operare, nel quadro della nuova e articolata società civile che si è andata costruendo, una straordinaria ed essenziale trasformazione economica e sociale. Le risposte sono state molte, ma una è apparsa, come si è visto, prevalente: il progresso non è stato sempre fattore di giustizia, anzi è stato spesso accompagnato da squilibri e sperequazioni e non è risultato inquadrato in una chiara prospettiva di sviluppo politico e sociale, alla quale ricondurre l'ansia e le aspettative di giustizia dei cittadini.

Così la libertà — la nostra conquista più solida ed irrinunciabile — se ha illuminato il progresso del Paese, ha posto anche in risalto certi aspetti degenerativi, contro i quali si è diffuso uno stato d'animo di scontento.

Noi pensiamo che i giovani potranno trovare in uno Stato efficiente e più giusto — come quello che tutti auspichiamo — la risposta alle loro ansie e alle loro aspettative. Superando la crisi odierna, la democrazia dovrà essere per i giovani un sistema ricco di mete e di certezze.

Ciò potrà esser ancor più possibile se i nostri giovani cominceranno sin da oggi a ragionare da cittadini europei, da membri di una futura Europa unita, libera, democratica, ricomposta in un clima di solidarietà e giustizia, dove il linguaggio comune

sia quello dell'apertura al mondo in nome degli ideali di civiltà e di pace.

Noi possiamo e dobbiamo far qualcosa per aiutare i giovani a lavorare per questo ideale. Possiamo — specie nel momento delicato che attraversa la costruzione europea — impegnarci, anche secondo le indicazioni pervenute da molti Consigli regionali alle Camere, sul progetto di un Parlamento europeo eletto a suffragio universale. Daremo ai cittadini e ai giovani uno strumento di partecipazione e quindi di dibattito, per conquistare insieme una più solida fiducia in un avvenire comune.

Con le indicazioni che ho formulato e con questo auspicio desidero concludere il mio messaggio. Non toccava a me indicare per i problemi del Paese soluzioni analitiche; ma non sarebbe stato logico o conseguente limitarmi a mere considerazioni generiche.

La mia è stata la segnalazione, anche se incompleta, dei più imponenti aspetti della crisi per richiamare l'attenzione di quanti sono in grado di dare un contributo al suo superamento.

Soprattutto — ripeto — il mio messaggio vuol essere un atto di fiducia nell'avvenire del Paese e nella capacità di una classe politica pronta a recepire le istanze che salgono dalla società ed a consolidare col suo impegno il sistema democratico.

Occorre che sulle prospettive della nostra società, ricondotte allo spirito della Costituzione, si recuperi e si rafforzi il consenso dei cittadini. L'ordinamento democratico non può certo essere travolto dall'anarchia, dal ribellismo o dall'impotenza.

Occorre quindi eliminare cause di malessere, di malcontento, di abulia o di paure. Occorre ridar fiducia ai cittadini con la forza dell'esempio, con la limpidezza morale e la chiarezza anche nell'azione politica. Occorre riattivare la fiducia fra istituzioni, classe politica e Paese intorno ad un'effettiva prospettiva di sviluppo; affinché i cittadini credano nella democrazia, considerino possibile conciliare libertà e rinnovamento, usino la libertà nella misura in cui si rispetta quella altrui, ritengano possibile vivere in una società

giusta e libera, operando con la forza della fiducia e del coraggio.

La libertà è un bene immenso e insostituibile. Ma bisogna che sia alimento di giustizia.

Dal Palazzo del Quirinale 14 ottobre 1975

GIOVANNI LEONE

Aldo MORO

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, ritengo opportuno togliere la seduta e rinviare la trattazione del disegno di legge all'ordine del giorno alla seduta pomeridiana anche perchè deve riunirsi immediatamente

la conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari, al fine di stabilire il calendario dei lavori dell'Assemblea per i prossimi giorni e, in questo ambito, definire i tempi e le modalità di un eventuale dibattito sugli argomenti che hanno formato oggetto del messaggio del Capo dello Stato, testè letto.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 12*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari