

---

 XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 GIUGNO 1992
 

---

## RESONTO STENOGRAFICO

---

11.

### SEDUTA DI MARTEDÌ 30 GIUGNO 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIORGIO NAPOLITANO**

#### INDICE

---

	PAG.		PAG.
<b>Governo:</b>		<b>Ordine del giorno della seduta di domani:</b>	
(Annunzio della formazione)		.....	411
PRESIDENTE .....	409	<b>Dichiarazioni programmatiche del Governo:</b>	
<b>Presidente del Consiglio dei ministri:</b>		(Testo del discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio dei ministri, Onorevole Giuliano Amato, al Senato della Repubblica nella seduta del 30 giugno 1992) .....	413
(Consegna del testo delle dichiarazioni programmatiche):			
PRESIDENTE .....	411		
AMATO GIULIANO, <i>Presidente del Consiglio dei ministri</i> .....	411		

11.

**N.B.** I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.  
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

---

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 GIUGNO 1992

---

---

SEDUTA PRECEDENTE N. 10 — DI GIOVEDÌ 25 GIUGNO 1992

**La seduta comincia alle 19,35.**

MARIO DAL CASTELLO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 1° giugno 1992.

(È approvato).

**Annunzio della formazione del Governo.**

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Consiglio dei Ministri mi ha inviato, in data 28 giugno 1992, la seguente lettera:

«Onorevole Presidente,

ho l'onore di informarLa che il Presidente della Repubblica, con decreti in data 28 giugno 1992, ha accettato le dimissioni rassegnate il 24 aprile 1992 dal Gabinetto presieduto dal senatore Giulio Andreotti.

Il Presidente della Repubblica, avendo accettato l'incarico di formare il Governo conferitomi il 18 giugno 1992, mi ha nominato Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto del 28 giugno 1992.

Con ulteriore decreto, di pari data, il Presidente della Repubblica, su mia proposta, ha nominato i seguenti ministri senza portafoglio: l'onorevole Ferdinando Facchiano, l'onorevole Carmelo Conte, l'onorevole Raffaele Costa e il professor Adriano Bompiani.

Con il medesimo decreto, sono stati altresì nominati ministri:

agli affari esteri, l'onorevole Vincenzo Scotti;

all'interno, il senatore Nicola Mancino;  
alla grazia e giustizia, l'onorevole Claudio Martelli;

al bilancio e programmazione economica e per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, il senatore Franco Reviglio;

alle finanze, l'onorevole Giovanni Giuseppe Gorla;

al tesoro, il professor Piero Barucci;

alla difesa, l'onorevole Salvatore Andò;

alla pubblica istruzione, il senatore Rosa Jervolino Russo;

ai lavori pubblici, il senatore Francesco Merloni;

all'agricoltura e foreste, il senatore Giovanni Angelo Fontana;

ai trasporti e, *ad interim*, alla marina mercantile, il dottor Giancarlo Tesini;

alle poste e telecomunicazioni, l'onorevole Maurizio Pagani;

all'industria, commercio e artigianato e, *ad interim*, alle partecipazioni statali, il professor avvocato Giuseppe Guarino;

al lavoro e previdenza sociale, l'onorevole Adolfo Cristofori;

al commercio con l'estero, il senatore Claudio Vitalone;

alla sanità, l'onorevole Francesco De Lorenzo;

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 GIUGNO 1992

al turismo e spettacolo, il senatore Margherita Boniver;

ai beni culturali e ambientali, il dottor Alberto Ronchey;

all'ambiente, il dottor Carlo Ripa di Meana;

all'università e ricerca scientifica e tecnologica, il senatore Alessandro Fontana.

Cordialmente, Giuliano Amato».

Comunico altresì che il Presidente del Consiglio dei ministri mi ha inviato, in data odierna, la seguente lettera:

«Onorevole Presidente,

mi onoro informarLa che il Presidente della Repubblica, con proprio decreto in data odierna, adottato su mia proposta e sentito il Consiglio dei ministri, ha nominato l'onorevole avvocato Fabio Fabbri sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con le funzioni di segretario del Consiglio medesimo, nonché con l'incarico di curare i rapporti con il Parlamento.

Con ulteriore decreto, sempre in data odierna, adottato su mia proposta e sentito il Consiglio dei ministri, il Presidente della Repubblica ha nominato i seguenti sottosegretari di Stato:

agli affari esteri, il senatore Carmelo Azzarà, l'onorevole Giuseppe Giacobazzo e l'onorevole Valdo Spini;

all'interno, l'onorevole Saverio D'Aquino, l'onorevole Claudio Lenoci e il senatore Antonino Murmura;

alla grazia e giustizia, il senatore Germano De Cinque e l'onorevole Daniela Mazzucconi;

al bilancio e programmazione economica, l'onorevole Vito Bonsignore e l'onorevole Luigi Grillo;

alle finanze, l'onorevole Giorgio Carta, l'onorevole Stefano De Luca e l'onorevole Giuseppe Pisicchio;

al tesoro, l'onorevole Paolo Bruno, il senatore Antonio Giagu Demartini, l'onore-

vole Piergiovanni Malvestio e l'onorevole Maurizio Sacconi;

alla difesa, l'onorevole Salvatore D'Alia e l'onorevole Dino Madaudo;

alla pubblica istruzione, l'onorevole Giuseppe Matulli e l'onorevole Savino Melillo;

ai lavori pubblici, l'onorevole Tommaso Bisagno e l'onorevole Gabriele Piermartini;

all'agricoltura e foreste, il senatore Paolo Fogu;

ai trasporti, l'onorevole Cesare Cursi;

alle poste e telecomunicazioni, il senatore Giorgio Casoli e l'onorevole Publio Fiori;

all'industria, commercio e artigianato, l'onorevole Luigi Farace e l'onorevole Felice Iossa;

al lavoro e previdenza sociale, l'onorevole Florindo D'Aimmo e l'onorevole Sandro Principe;

alla marina mercantile, l'onorevole Giulio Camber;

alla sanità, l'onorevole Luciano Azzolini;

all'università e ricerca scientifica e tecnologica, l'onorevole Rossella Artioli.

Infine, con mio decreto in data odierna, sentito il Consiglio dei ministri, ho conferito ai ministri senza portafoglio e al ministro del tesoro i seguenti incarichi:

all'onorevole Ferdinando Facchiano, il coordinamento della protezione civile;

all'onorevole Carmelo Conte, i problemi delle aree urbane;

all'onorevole Raffaele Costa, il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali;

al professor Adriano Bompiani, gli affari sociali;

al professor Piero Barucci, la funzione pubblica.

Giuliano Amato».

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 GIUGNO 1992

**Consegna da parte del Presidente del Consiglio dei ministri del testo delle dichiarazioni programmatiche.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la consegna da parte del Governo del testo delle dichiarazioni programmatiche.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Presidente del Consiglio dei ministri.

GIULIANO AMATO, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, secondo la prassi vigente, mi onoro di depositare al banco della Presidenza, copia del discorso da me pronunciato di fronte al Senato della Repubblica.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Presidente del Consiglio dei ministri. Prendo atto della consegna da parte sua, secondo una prassi da lungo tempo vigente, del testo delle dichiarazioni programmatiche da lei rese nella giornata odierna al Senato della Repubblica, che saranno pubblicate integralmente in calce ai resoconti della seduta odierna.

Avverto che la Conferenza dei presidenti di gruppo si riunirà domani, alle 10,45, anche per organizzare la discussione sulle comunicazioni del Governo.

**Ordine del giorno della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Ricordo che la Camera è convocata per domani con il seguente ordine del giorno:

Mercoledì 1 luglio 1992, alle 16:

**1. — Discussione del disegno di legge:**

Conversione in legge del decreto-legge 26 maggio 1992, n. 297, recante norme in materia di trattamento economico e di potenziamento dei mezzi delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico (861).

— *Relatore*: Savio.  
(*Relazione orale*).

**2. — Seguito della discussione del disegno di legge:**

Conversione in legge del decreto-legge 26 maggio 1992, n. 296, recante copertura dei disavanzi nel settore dei trasporti pubblici locali (860).

— *Relatore*: Cursi.  
(*Relazione orale*).

**3. — Discussione del disegno di legge:**

Conversione in legge del decreto-legge 20 maggio 1992, n. 289, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale per il 1992 (818).

— *Relatori*: Nonne, per la V Commissione; Wilmo Ferrari, per la VI Commissione.  
(*Relazione orale*).

**4. — Deliberazione, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento, sui disegni di legge:**

Conversione in legge del decreto-legge 8 maggio 1992, n. 278, recante disposizioni urgenti in materia di tariffe telefoniche nazionali (664).

— *Relatore*: Tassi.

Conversione in legge del decreto-legge 20 maggio 1992, n. 291, recante interventi per il miglioramento qualitativo e la prevenzione dell'inquinamento delle acque destinate al consumo umano (819).

— *Relatore*: Salvatore Lauricella.

Conversione in legge del decreto-legge 20 maggio 1992, n. 293, recante misure urgenti in campo economico ed interventi in zone terremotate (820).

— *Relatore*: Alfredo Vito.

**La seduta termina alle 19,50.**

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA  
DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DOTT. MARIO CORSO

Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 21,30.

PAGINA BIANCA

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 GIUGNO 1992

## DICHIARAZIONI PROGRAMMATICHE DEL GOVERNO

Signor Presidente, onorevoli colleghi,

il Governo che ho l'onore di presiedere si presenta al Parlamento per chiedere la fiducia in un momento segnato da una duplice e grave difficoltà.

Viviamo una congiuntura politica di cambiamento, caratterizzata da mutazioni rilevanti in una parte almeno dei soggetti politici tradizionali, dalla nascita e dall'ingresso in Parlamento di nuovi soggetti, dalle innovazioni che investono le forme della politica e i suoi stessi strumenti per esprimere bisogni collettivi. Siamo tutti consapevoli di non essere in una parentesi e di non poter restare fermi, in attesa che passi la ventata. Percepriamo al contrario un cambiamento che evoca e trascina con sé la necessità di cambiamenti ulteriori ed è nostro compito preordinarli ed attuarli in modo da rendere comunque più forte la nostra democrazia, evitando che il vento si ingrossi e travolga, insieme a ciò che merita di essere travolto, le fondamenta, i principi e gli assetti essenziali dell'ordinamento democratico.

Viviamo allo stesso tempo una congiuntura economica e finanziaria, che ha assunto connotati di particolare gravità e che prefigura, in termini tendenziali e senza correzioni, scenari inquietanti: per la finanza pubblica e per le stesse strutture portanti della nostra economia, con particolare riguardo alla solidità della sua base produttiva e alle prospettive dell'occupazione. Dietro l'angolo non c'è l'uscita dall'Europa, il rifugio in una impossibile autarchia. C'è piuttosto il rischio di diventare un'appendice dell'Europa, una Disneyland al suo servizio, arricchita dal nostro clima, dalle nostre bellezze naturali, dalle vestigia della nostra storia e della nostra arte. Sarebbe questo il destino di un paese che continuasse a indirizzare in misura crescente il suo risparmio verso la rendita finanziaria generata dal debito pubblico, a rendere in tal modo non conveniente qualunque uso diverso di esso,

a mantenere tassi di interesse e costi interni incompatibili con l'inflazione media europea, a disincentivare conseguentemente la permanenza da noi di attività produttive competitive, lasciando spazio soltanto per quelle attività — e non sono quelle produttive — capaci di rendimenti pari o superiori a quei tassi e a quei costi.

Il convergere di queste due congiunture non è — mi sia consentito dirlo — casuale. C'è in esse, e nel loro presentarsi insieme, il precipitato di tendenze forti, che hanno attraversato la nostra società negli ultimi decenni e di fronte alle quali in parte non eravamo, in parte non ci siamo attrezzati come sarebbe stato necessario. Non sono state tendenze soltanto italiane, si tratta al contrario della crescita del benessere, dello sviluppo, delle stesse libertà individuali e collettive, che ha investito nel suo insieme l'intero Occidente sviluppato e di cui l'Italia ha saputo esser parte. Mi riallaccio qui alle analisi, note e largamente condivise, secondo le quali la nostra società è uscita dai valori e dai modelli che l'avevano ispirata nelle fasi della sua precedente arretratezza, ha abbandonato e superato ideologie che in passato avevano concorso a conformarla, e si è trovata più esposta di altre alla prevalenza dei particolarismi, accresciuti dallo sviluppo, sull'interesse generale e sulla responsabilità verso di esso. L'hanno notato diversi studiosi che l'assunzione di modelli di vita e di consumi americani, senza avere però la cultura dell'America puritana e senza averne conseguentemente recepito il senso della responsabilità individuale, del rischio, della dura competizione a cui ciascuno li è sottoposto, può dar luogo a gravi distorsioni. Così come è distorsiva la corsa ai consumi non accompagnata dalla responsabilità del futuro, la corsa al posto di lavoro più che al lavoro, la corsa alla commessa più che al mercato, la corsa alla ricchezza individuale più che al capitale sociale.

È figlia di queste distorsioni la peculiarità

del nostro Paese, che ha uno dei debiti pubblici più alti del mondo, in presenza di un capitale collettivo e sociale fra i più depauperati dell'Occidente industriale e di un tenore di vita privato, per chi riesce a permetterselo, fra i più alti d'Europa.

La malattia che in tutto ciò si esprime è al fondo la stessa, che, con effetti non meno devastanti, è entrata nella politica e che si manifesta nel crescente peso che hanno assunto in essa due particolari: quello dei tanti interessi singoli e specifici che premono su di essa e su cui essa fa leva per averne il consenso; quella dei singoli gruppi partitici e delle personali carriere politiche di ciascuno. E l'incontro fra questi due particolari in troppi casi non è intermediato né corretto da visioni e da fini di interesse generale.

È proprio di ogni democrazia pluralista riconoscere un peso e una forza ai consensi particolaristici. Ma non meno del mercato la stessa democrazia è funzionante sino a quando — lo spiegò per primo e chiaramente Schumpeter — i suoi congegni riescono a trovare un punto di equilibrio fra la ricerca da parte di ciascuno dei propri, particolari appagamenti, e l'interesse collettivo. Noi siamo sempre più vicini in Italia al punto di rottura e i casi sempre più frequenti di illecito arricchimento personale attraverso la politica, che sono a ben guardare una degenerazione della degenerazione, ne sono la testimonianza più inquietante.

Se questa analisi è corretta, se ciò che serve innanzitutto è ritrovare le radici, gli strumenti, le occasioni di un'etica della responsabilità che nel nuovo contesto dello sviluppo si è attenuata, è bene evidente quanto sia alto e difficile il compito delle istituzioni politiche e del Governo in primo luogo. Nei regimi totalitari i governi possono conformare, o tentare di conformare, le società a loro piacimento. Nei regimi democratici ciò, per nostra fortuna, non è né possibile né consentito, ma il Governo e le istituzioni politiche non possono non sapere gli effetti che essi comunque producono sulla società: le loro scelte irresponsabili generano irresponsabilità, le loro scelte responsabili generano responsabilità. Allo stesso modo la corruzione di chi ha compiti

pubblici è sempre moralmente e politicamente più grave della corruzione privata, perché dà ad essa un incentivo ed un alibi.

Non è dunque per ambizione, è per necessità che colloco su queste premesse gli indirizzi e l'azione del Governo. Il Governo e il Parlamento, nel lavoro comune e nell'esercizio delle rispettive responsabilità, devono fronteggiare le due convergenti congiunture che ho rammentato. E devono correggere le profonde distorsioni che ne sono il fondamento. Per farlo tutta la loro azione, dai loro comportamenti alle innovazioni che sapranno introdurre nei congegni istituzionali, nell'economia, nei servizi sociali, dovranno essere rivolte ad affermare e a far valere il principio di responsabilità, di sensibilità agli interessi generali, di attenzione a sé e agli altri, di attenzione ai propri diritti, ma anche di coscienza dei propri doveri perché diritti degli altri, e in primo luogo dei deboli, possano essere riconosciuti.

Hic et nunc, per il Governo che ho l'onore di presiedere, ciò significa in primo luogo agire con tempestività, con severità e con equità sulla situazione economica e finanziaria. Significa impegnarsi con tutte le forze nella lotta alla criminalità, perché non possono esservi né responsabilità né equità in una società nella quale prevalga nei cittadini la primigenia e inappagata esigenza della propria sicurezza.

Significa concorrere con il Parlamento nella riforma delle istituzioni e nella modifica dei comportamenti e dei congegni che, favorendo la corruzione politica e amministrativa, minano la fiducia collettiva nella politica e nella stessa democrazia.

Significa anche — consentitemi di dirlo — avere una non invadente ma sensibile attenzione alle evoluzioni della vita individuale e collettiva che più possono essere determinanti per la formazione delle coscienze e per la salvaguardia dei valori che ci sono essenziali: attenzione ai bambini e ai loro diritti, attenzione alla famiglia, attenzione a chi è solo o rischia di trovarsi solo, attenzione alle vicende della vita — dalla nascita, alla cura della salute, all'avvicinarsi della morte — in cui il rapporto fra evoluzione scientifica e principi morali pone que-

siti davanti ai quali manchiamo troppo spesso di una risposta adeguata.

Non so se saremo all'altezza di compiti così impegnativi. So soltanto che un Governo oggi deve tentare di assolverli e so che nulla di ciò che mi accingo ora a dire, entrando nei capitoli più strettamente programmatici, avrebbe senso se non servisse in questa prospettiva. So inoltre che comunque essenziali saranno sostegni forti e coerenti in questo Parlamento e un proficuo rapporto con le forze sindacali e sociali. Sono pertanto grato alle forze politiche e parlamentari che mi hanno incoraggiato e sostenuto sin dall'inizio concorrendo alla formazione del Gabinetto. Continuo a pensare che l'azione futura di questo potrà uscire rafforzata se si renderanno possibili ulteriori convergenze fondate su soluzioni e provvedimenti più largamente condivisi. Quanto al rapporto con le forze sindacali e sociali, sono certo che le potremo indirizzare verso le loro responsabilità se il nostro sarà un esercizio di responsabilità.

### **1) Verso l'Europa. Disinflazione, risanamento finanziario e ripresa economica.**

In assenza di interventi immediati e in conseguenza del lungo periodo di «ordinaria amministrazione» che per più ragioni abbiamo attraversato, la situazione economica e finanziaria del Paese, già caratterizzata da forti elementi di debolezza e di instabilità, può ulteriormente aggravarsi.

La politica economica del Governo sarà quindi incentrata su una immediata azione di freno alla spinta inflazionistica e di significativa riduzione del deficit di bilancio, con l'obiettivo di riconvergere verso i parametri definiti nel Trattato di Maastricht.

Considerate le gravi difficoltà recentemente descritte dal Governatore della Banca d'Italia, è necessario che tale azione sia tempestiva ed allo stesso tempo in grado di dare un reale segnale ai mercati affinché vengano disinnescate le attuali aspettative negative, con evidenti vantaggi per la stabilità del cambio e per il servizio del debito pubblico. Per questa ragione il Governo assumerà a riferimento per la politica eco-

nomica e di bilancio nel 1993 il tasso di inflazione del 3,5% con l'obiettivo di condurre comunque in tale anno al di sotto del 4% l'inflazione effettiva.

Tale azione non dovrà compromettere la crescita dell'economia nazionale né il funzionamento dello stato sociale, ma dovrà, al contrario, rappresentare l'occasione per liberare risorse finanziarie, oggi attratte dal debito pubblico, irrobustire la capacità produttiva e razionalizzare e ammodernare i servizi sociali.

Poiché la strada per condurre il disavanzo e il debito pubblico alle convergenze richieste dalla permanenza in Europa non sarà breve, si dovrà abbandonare la logica delle ricorrenti «manovre» congiunturali, inevitabilmente inique e per di più con effetti di annuncio superiori a quelli reali. Occorre invece procedere con equità ad una effettiva riduzione del fabbisogno per l'anno in corso — tale da non produrre effetti inflattivi — e contestualmente incidere sui principali meccanismi di spesa, avviando azioni strutturali di rimozione delle cause di formazione del debito. Ciò potrà consentire nell'arco temporale 1992-1993 il rispetto degli obiettivi finanziari concordati con la Comunità. In questo contesto l'uso della leva fiscale sarà coerente con obiettivi di sviluppo, di disinflazione, di riordino dei tributi, di innovazione e crescita delle attività «reali».

A tale scopo il Governo presenterà al più presto un insieme coordinato di misure per l'«**obiettivo Europa**» che devono accompagnare la ratifica del trattato di Maastricht e che consistono:

— in un provvedimento di significativa correzione del fabbisogno '92 ispirato ai criteri testé enunciati;

— in un disegno di legge delega in materia previdenziale, sanitaria, di finanza territoriale e di pubblico impiego.

— in una decisa azione di controllo sulla dinamica di tutti redditi nominali, sui prezzi e sulle tariffe;

Ai fini della lotta all'inflazione e della ripresa economica il Governo promuoverà l'opportuna concertazione con le parti sociali, alle quali in particolare indicherà misure e comportamenti volti al puntuale rispetto dei rigorosi parametri assunti, con l'obietti-

vo del mantenimento del valore reale delle retribuzioni e dei trattamenti pensionistici.

Per il costo del lavoro pubblico, dovranno a tal fine considerarsi sia la dinamica già determinatasi sulla base dei vari fattori che agiscono su di esso, sia il doveroso confronto con il costo del lavoro delle corrispondenti aree funzionali negli altri Paesi comunitari. La rapida razionalizzazione dei settori previdenziale e sanitario attraverso le deleghe al Governo offrirà il necessario contributo alle trattative sul costo del lavoro nel settore privato.

Per i prezzi sarà rafforzata l'azione di monitoraggio da parte del Governo al fine di individuare i prezzi ed i loro eventuali aumenti, espressivi di distorsioni del mercato, nonché le eventuali pratiche di cartello. Prezzi amministrati e tariffe, secondo le opportune ponderazioni e valutazioni di merito, concorreranno alla disinflazione.

Nel settore previdenziale la delega sarà volta a costruire un sistema fondato da un lato sulla previdenza obbligatoria, dall'altro sulla incentivata istituzione dei fondi-pensione. La previdenza obbligatoria si fonderà a sua volta sul duplice criterio della protezione certa dei meno favoriti e del graduale, ma certo, equilibrio tra contribuzioni e prestazioni.

Il sistema nel suo insieme dovrà essere orientato alla unificazione del metodo finanziario e delle regole tra pubblici e privati, tra dipendenti ed autonomi e tra dipendenti. La tutela dei diritti quesiti sarà assicurata applicando il criterio «pro-quota» per la definizione delle prestazioni pensionistiche in relazione al tempo antecedente e conseguente alla riforma. Sarà previsto il graduale e incentivato innalzamento dell'età pensionabile e il progressivo allungamento del periodo di riferimento per il calcolo delle prestazioni, con effetti che risulteranno positivi grazie anche al rapporto che potrà instaurarsi tra la previdenza obbligatoria e quella integrativa.

La delega relativa al servizio sanitario sarà volta a completare il processo riformatore dell'offerta secondo il criterio della responsabilità e quindi del più ampio decentramento a favore delle regioni che dovranno operare sulla base di specifici piani sanitari. La

delega dovrà peraltro investire anche la domanda attraverso il conferimento all'utente di elementi di capacità contrattuale in relazione al costo, alla quantità, alla qualità dei servizi, introducendo così nel sistema utili elementi competitivi. La razionalizzazione del prelievo finalizzato al Servizio Sanitario si informerà a criteri di semplificazione, competizione e responsabilità.

La delega relativa alla finanza territoriale sarà orientata ad affiancare, nei margini più ampi possibili, la responsabilità delle entrate a quella delle spese attraverso forme di autonomia impositiva sostitutive di carico fiscale e di attuali prelievi in modo da non incrementare il numero già troppo elevato di tributi. Tale capacità impositiva si attuerà su beni di facile accertamento o intervenendo su tributi esistenti. Per Comuni e Province la delega consentirà il tanto atteso, definitivo, riordino secondo l'articolazione in trasferimenti correnti, risorse per gli investimenti, entrate proprie semplificate nel numero ed ampliate nel gettito, prevedendo le opportune perequazioni per le comunità più deboli. Per le Regioni l'ampliamento della potestà impositiva potrà coincidere con quello delle competenze proprie o delegate.

La delega relativa all'impiego pubblico sarà rivolta a rimuovere quei fattori organizzativi ed istituzionali che impediscono obiettivi di flessibilità, mobilità ed efficienza.

Preliminare sarà in essa la definizione di criteri di unicità di ruolo e più ampia autonomia e responsabilità per la dirigenza nonché di controllo a posteriori per le singole aree operative, anche allo scopo di garantire da interferenze l'autonomo svolgimento delle mansioni gestionali e tecniche. Gli altri obiettivi della delega saranno la modifica del rapporto di pubblico impiego e la conseguente revisione della giurisdizione amministrativa in relazione ad esso, la eliminazione dei meccanismi di allineamento stipendiale, la ridefinizione delle norme su indennità e compensi incentivanti, l'ampliamento dei compiti del Nucleo di valutazione presso il CNEL, istituito dalla l. 412/91 con riferimento ai settori non contrattualizzati e a quelli corrispondenti negli altri Paesi della Comunità.

L'approvazione parlamentare dei provve-

dimenti per l'«obiettivo Europa» costituirà la necessaria premessa per una legge finanziaria 1993 che — scontandone gli effetti — risulterà così concretamente in grado di rispettare il Programma pluriennale di convergenza economica concordato con la Comunità Europea.

## 2) Le riforme per una economia Europea

Al di là delle azioni necessarie ed urgenti per la disinflazione e il risanamento finanziario, si dovrà procedere alla riforma delle regole, degli strumenti e dei comportamenti da cui largamente dipendono gli squilibri e le inefficienze strutturali che incidono sulla nostra competitività e che vanno superati per entrare con successo nell'Europa integrata.

Si identifica largamente con queste azioni la politica industriale oggi necessaria che dovrà caratterizzarsi per la coordinata regia della domanda pubblica a fini di innovazione tecnologica e per la volontà di rimuovere i vincoli che oggi inibiscono la crescita — anche dimensionale — delle imprese e quindi la loro necessaria internazionalizzazione. Il Governo rivolgerà particolare attenzione alle fondamentali potenzialità delle medie imprese, alla riqualificazione del tessuto delle piccole economie locali favorendo in esse l'associazionismo e l'evoluzione terziaria delle unità produttive, al ruolo crescente delle Regioni in questo ambito, alle utilità fornite dal sistema delle Camere di Commercio.

### *Il Fisco*

Il Governo opererà per il recupero della base imponibile evasa od erosa attraverso un'azione di tipo preventivo volta a produrre un rapporto di conveniente collaborazione tra il fisco ed il contribuente. L'intervento normativo sarà finalizzato alla semplificazione e al riordino in pochi testi unici di quella che appare sempre più una giungla fiscale, al superamento delle disparità di trattamento tra diversi comparti economici, alla riduzione delle agevolazioni secondo scale e priorità che dovranno ovviamente tener conto della diversa rilevanza e qualità degli

interessi coinvolti, alle necessarie correzioni della progressività dell'IRPEF e della regressività di forme di imposizione sulle imprese minori, alla maggiore responsabilizzazione di Regioni ed Enti Locali sotto il profilo delle entrate. Le Regioni in particolare — nel contesto della progressiva acquisizione di maggiori competenze — potranno essere delegate all'esercizio delle funzioni amministrative statali in materia di catasto.

Nell'armonizzare alle regole della Comunità la normativa fiscale che interessa le entrate delle Autonomie speciali, si dovrà provvedere ad assicurare altrimenti entrate adeguate.

Si considera di fondamentale rilevanza — e andrà perciò favorita — l'intesa con le categorie produttive che si realizza attraverso la determinazione di coefficienti presuntivi aderenti alla realtà economica delle imprese minori e attraverso l'attività Centri di Assistenza Fiscale.

È comunque ineludibile, necessaria e dovrà quotidianamente impegnare chi ne è responsabile la riorganizzazione della amministrazione finanziaria. Non c'è riordino normativo che possa dare risultati utili se non c'è un'amministrazione funzionante, ben organizzata, efficiente. Dovrà essere resa più incisiva l'azione di accertamento selettivo, mentre il contenzioso tributario dovrà essere reso tale da poter contrastare la pratica dei ricorsi a fini dilatori ed eliminare le controversie minori.

### *Il mercato finanziario e le privatizzazioni*

La grande riforma del mercato finanziario avviata nella scorsa legislatura dovrà essere continuata. La disintermediazione del bilancio dello Stato e la crescita delle diffuse imprese piccole e medie dipendono largamente dalla evoluzione del mercato finanziario e dall'arricchimento dei canali da esso offerti al risparmio per il raggiungimento delle finalità produttive e sociali cui è destinato. Si tratta perciò di completare il lavoro già svolto con l'introduzione incentivata di investitori istituzionali come i fondi pensione, i fondi chiusi, i fondi immobiliari. Il fisco dovrà quindi superare la vigente discriminazione del capitale di rischio a favore del

capitale di credito anche attraverso disposizioni incentivanti le nuove quotazioni in funzione dell'allargamento del listino e l'acquisto di partecipazioni azionarie da parte dei risparmiatori.

Si intende in particolare favorire il processo di avvicinamento alla borsa delle piccole imprese attraverso la formazione di mercati locali per la negoziazione di titoli rappresentativi di queste, direttamente o indirettamente attraverso i cosiddetti prestiti partecipativi.

Le privatizzazioni, che tendenzialmente non migliorano il conto economico del Paese modificandone solo la composizione, possono peraltro assolvere ad un ruolo essenziale per la creazione di un «vero» mercato, sempre che non si risolvano nella mera distribuzione guidata dei relativi pacchetti azionari a beneficio di pochi acquirenti e di pochi intermediari. Servono privatizzazioni utili, che sono tali attraverso dismissioni effettive, realizzabili in relazione alla situazione del mercato finanziario, non solo interno ma anche internazionale. Particolare favore potranno meritare le privatizzazioni realizzate attraverso i nuovi investitori istituzionali, puntando alle «public companies» ispirate al modello del capitalismo partecipativo. Il Governo proseguirà pertanto nell'azione appena iniziata per l'attuazione dei provvedimenti già adottati in materia, con l'intento di migliorarli ed integrarli, per consentire l'effettivo collocamento di imprese e quote partecipative che possano essere ritenute effettivamente proficue dal mercato e che diano al venditore una remunerazione adeguata.

La prossima scadenza delle agevolazioni fiscali previste dalla legge 218/90 impone l'esigenza di un loro rinnovo a termine che si dovrà accompagnare con un organico disegno di razionalizzazione del sistema bancario pubblico sulla base di un trasparente istruttoria dell'organo di vigilanza.

### *Il mercato del lavoro*

L'ampliamento della base occupazionale richiede una più elevata crescita dell'economia e nel contempo il superamento delle rigidità e delle segmentazioni che caratteriz-

zano il nostro mercato del lavoro. Permane e si accentua infatti un divario rilevante nelle condizioni di flessibilità e funzionalità del mercato del lavoro tra l'Italia e i maggiori Paesi industrializzati, largamente legato alle maggiori e perduranti rigidità della nostra legislazione. I diversi regimi e sistemi previdenziali, le carenze nella formazione professionale, le strozzature del mercato delle abitazioni, rappresentano ulteriori ostacoli alla flessibilità del lavoro. Occorrerà dunque lavorare per abbattere le barriere che si frappongono tra offerta e domanda di lavoro. A tal fine dovranno essere potenziate le agenzie per il collocamento, anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche. Il Governo chiamerà le Regioni ad un impegno pressante per la realizzazione di un moderno servizio di orientamento professionale e per il potenziamento dell'attività di formazione permanente dei lavoratori mediante il pieno utilizzo delle risorse disponibili. La riforma previdenziale, con l'unificazione delle regole, e la rivitalizzazione del mercato delle abitazioni potranno ulteriormente migliorare la mobilità settoriale e territoriale del lavoro.

### *Per la concorrenza*

Consapevole che le spinte inflazionistiche presenti in Italia sono oggi tutte di origine interna, il Governo opererà per rimuoverne le cause strutturali attraverso l'avvio di una sana e rigorosa politica della concorrenza. In particolare occorre gradualmente superare le posizioni di monopolio nei servizi pubblici al fine di comprimere i prezzi all'utenza, di avviare recuperi di efficienza e di favorire la competitività internazionale delle imprese industriali e di servizio. In questo quadro il permanere di aree di monopolio nel sistema portuale rappresenta un grave vincolo allo sviluppo dei nostri scambi.

Il Governo predisporrà un rapporto sullo stato della concorrenza nei servizi pubblici nazionali e locali al fine di accertare le compatibilità con le regole comunitarie, di identificare le ragioni dell'eventuale persistenza di condizioni di monopolio, di definire i tempi e i modi per il superamento delle

situazioni monopolistiche non più giustificate.

In prospettiva dovrà essere avviata la liberalizzazione di prezzi amministrati e tariffe a seguito di percorsi definiti ed esperienze transitorie, con riferimento al rapporto standards qualitativi — prezzi e tariffe.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato svolgerà un'importante opera di rafforzamento delle condizioni di competitività delle imprese nazionali, tale da giovare alla stessa necessaria azione di contenimento dell'inflazione.

### *Il Mezzogiorno*

L'azione per il Mezzogiorno sarà adeguata agli obiettivi comunitari di una diversa e più rigida selezione degli strumenti delle aree geografiche beneficiate, con precisi obiettivi di crescita economica ed occupazionale da sottoporre a continua verifica, differenziando l'intensità e la tipologia degli interventi e portando ad un progressivo coordinamento e allineamento tra gli interventi straordinari e ordinari.

È appena il caso di dire che gli interventi disorganici a pioggia non hanno alcun impatto economico e sociale e portano alla creazione di imprese inefficienti sin dal loro avvio. La politica per il Mezzogiorno dovrà privilegiare il rafforzamento di tutte le strutture ordinarie, dalle Regioni ai poteri locali, al sistema formativo, alle attività bancarie.

Saranno utili le azioni rivolte ai fondamentali fattori produttivi: lavoro e capitale. Quanto al primo si impone una maggiore flessibilità sia nell'accesso al mercato del lavoro che nel rapporto tra costo del lavoro e relativa produttività. Quanto al capitale appare indispensabile la riorganizzazione del sistema bancario pubblico affinché ne emergano solidi gruppi polifunzionali dotati di adeguato radicamento meridionale, capaci di offrire anche servizi di merchant banking per dare impulso alla creazione di nuove e stabili iniziative produttive. Più in generale il mezzo per la diffusione delle nuove intraprese dovrà essere la rivalutazione del rischio di impresa riducendo in modo significativo il finanziamento pubblico dell'attività e garantendo comunque la netta

separazione delle azioni di protezione sociale.

È sulla base di questi indirizzi che dovranno essere riordinati gli strumenti — riprendendo il lavoro appena avviato alla fine della scorsa legislatura — consentendo di giungere alla effettiva perseguibilità delle azioni da tempo ipotizzate, che sono le più necessarie per lo sviluppo del Mezzogiorno: realizzazione di obiettivi «puntuali» (infrastrutture, iniziative industriali portanti, strutture per l'agricoltura);

— completamento dei grandi servizi a rete quali la rete elettrica, gli schemi idrici, i trasporti;

— organizzazione dei processi formativi connessi con le conseguenti esigenze del mercato del lavoro.

### *L'ambiente*

Le politiche ambientali non sono un vincolo, ma rispondono a un fine centrale negli indirizzi del Governo e lo impegnano ad agire, nella definizione delle proprie azioni, con una pluralità di strumenti di sostegno finanziario (per soggetti minori), di regolazione e di negoziazione (per le grandi imprese e per la Pubblica Amministrazione), procedendo verso una semplificazione della normativa oggi molto parcellizzata.

Le ingenti risorse finanziarie richieste dalla politica ambientale potranno essere raccolte in larga misura attraverso il mercato finanziario e gli operatori privati.

Il Governo assumerà un ruolo attivo per il completo rispetto, entro tempi certi, degli impegni presi con le due convenzioni firmate alla Conferenza di Rio. Questo quadro rafforzerà e rilancerà le misure e gli strumenti nazionali di incentivo per la riduzione delle emissioni mediante l'aumento dell'efficienza energetica.

Il Governo non potrà non confermare l'adesione dell'Italia al progetto di direttiva CEE per l'introduzione di una «energy/carbon tax» finalizzata sia al risparmio e alla razionalizzazione di consumi energetici, sia alla costituzione di un fondo per l'innovazione tecnologica a fini ambientali dell'industria. Facendo seguito alla proposta italiana

presentata a Rio il Governo dovrà confermare la sua intenzione di destinare una quota del fondo per l'innovazione tecnologica alla cooperazione, allo sviluppo e alla collaborazione con i Paesi dell'Est in campo ambientale.

La politica ambientale sarà coordinata con quella dei Paesi concorrenti, nel rispetto delle differenti specializzazioni produttive, al fine di non far perdere competitività all'economia nazionale.

Dovrà essere stimolata, anche attraverso specifici indirizzi per le amministrazioni locali, l'attività di raccolta, differenziazione e riutilizzo dei rifiuti urbani al fine di ridurre l'impatto ambientale della loro distruzione. Il recepimento delle direttive comunitarie richiede una revisione organica della legge in materia, fondata sul recupero delle materie prime.

Per ottimizzare la collocazione sul territorio nazionale delle discariche per i rifiuti sottraendole a valutazioni esclusivamente localistiche sarà di particolare utilità la definizione di un piano geologico nazionale per la individuazione dei siti.

Fondamentale per il Paese è una unitaria politica di protezione delle risorse idriche e di ammodernamento delle reti di adduzione e degli impianti di depurazione.

L'uso delle risorse disponibili per le aree a rischio non dovrà disperdersi in interventi realizzabili con risorse ordinarie, ma dovrà tradursi in programmi straordinari di riconversione industriale a fini ambientali.

Il sistema stradale nazionale si è sviluppato inseguendo molte volte insediamenti realizzati in carenza o con violazione degli strumenti urbanistici, senza seguire invece criteri di efficienza e funzionalità, consumando terreno agricolo e generando così una rete in alcune aree sovrabbondante in altre del tutto insufficiente. È necessario concentrare gli interventi sui sistemi intermodali, sui collegamenti effettivamente necessari ed urgenti, sul rafforzamento dell'attività di manutenzione.

La politica ambientale dovrà essere realizzata preferendo ai vincoli l'amministrazione attiva, mediante opportuni e più efficaci strumenti sia per gli organi centrali che per quelli locali.

### *I servizi a rete*

È necessario muovere dalla inadeguatezza che caratterizza le grandi reti interne: ferroviaria, portuale, aeroportuale, idrica, energetica, telematica. Il recupero di tale ritardo appare possibile attraverso l'approntamento di tutto ciò che è necessario per realizzare il concorso di limitati trasferimenti dal bilancio pubblico con il finanziamento del mercato. In altri Paesi il così detto «project financing» è fortemente sviluppato grazie alla efficace regia dello Stato e alla prontezza della macchina amministrativa nel fornire al mercato le necessarie certezze sui tempi di realizzazione del progetto. Noi dobbiamo porci nella stessa condizione. A tal fine sarà responsabilità in primo luogo della Presidenza del Consiglio promuovere l'uso degli strumenti già esistenti per garantire tempestività e contestualità nelle risposte dovute dai vari comparti dell'area pubblica per l'impostazione e la operatività dei progetti di investimento.

La domanda pubblica che ne può derivare, combinata con quella connessa ai grandi servizi dello stato sociale, al risanamento ambientale e alla infrastrutturazione agricola, può generare la riqualificazione tecnologica e progettuale dell'apparato industriale, la nuova formazione di capitale umano, la riconversione verso il «project financing» del tradizionale credito fondiario. Altrettanto necessarie sono da considerare le alleanze internazionali, utili a produrre — come nel caso delle telecomunicazioni — la possibilità dell'ingresso duraturo nei mercati di sviluppo quali le democrazie dell'Est europeo. In particolare nel settore energetico il Paese si trova di fronte al perdurante problema di assicurare la continuità del servizio. I programmi di realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia e di investimenti per l'adeguamento ambientale stentano a decollare, in alcuni casi i termini previsti nei decreti d'esecuzione delle opere sono scaduti senza che i lavori siano iniziati. Occorre agire nella direzione dello snellimento procedurale al fine di superare il perdurante ingorgo normativo ed i conflitti di competenze.

Le ingenti risorse finanziarie oggi utilizza-

te per l'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione devono essere riorientate con procedure e criteri di spesa volti a migliorare la qualità della domanda con l'obiettivo di una maggiore efficienza del servizio al cittadino, di una più fluida circolazione delle informazioni e di una maggiore velocità degli adempimenti amministrativi. All'introduzione delle nuove tecnologie dovrà corrispondere un'azione coerente di formazione informatica per il personale della Pubblica Amministrazione. A tal fine dovrà essere valutata l'opportunità di introdurre nell'Amministrazione autonome professionalità nel settore informatico.

#### *L'informazione e la cultura*

Sarà impegno del Governo promuovere la diffusione della cultura, veicolo di consolidamento dell'identità nazionale e di crescita economica.

L'industria dell'informazione, l'editoria, la cinematografia, lo spettacolo, la produzione musicale devono essere adeguate alla crescente internazionalizzazione dei mercati e a ciò si dovrà provvedere intervenendo anche con le opportune misure legislative.

Si agirà anche in direzione di una riforma delle grandi istituzioni culturali al fine di incentivare la partecipazione privata, di superare la pletoricità degli organi amministrativi, di consentire che da esse venga un effettivo supporto alla competitività della cultura italiana.

Il Governo si impegna a favorire il convergere di risorse pubbliche e private nella ricerca scientifica e nella predisposizione di strutture di servizio alla comunicazione, che potranno consentire di allargare la diffusione della cultura e di promuovere le imprese pubbliche e private nazionali.

Il sistema nazionale delle comunicazioni, dell'informazione, dell'editoria verrà adeguatamente tutelato in sede di predisposizione delle discipline comunitarie.

Il Governo intende dare piena attuazione alle disposizioni contenute nella legge 223/90 sull'editoria e la comunicazione radio televisiva. Urgente è in particolare la concessione delle frequenze e l'esigenza di

evitare, una situazione di ingiustificata incertezza, che sarebbe in primo luogo di condizione giuridica, per gli operatori privati e pubblici del settore.

#### *Formazione e ricerca*

La formazione delle risorse umane risponde ad un diritto fondamentale soprattutto dei giovani ed è alla base del nostro sviluppo futuro. È per questo necessaria la mobilitazione di tutte le energie formative di cui dispone il Paese, lungo un percorso che possa condurre, nelle forme e con le garanzie adeguate, alla pari dignità dell'insegnamento pubblico e di quello privato.

Siamo tuttora inadempienti per l'ampliamento dell'età dell'obbligo fino ai 16 anni, premessa essenziale della riforma della scuola secondaria. Non meno essenziale è la diffusione nella scuola del principio di autonomia, per valorizzare competenze, professionalità, responsabilità.

In questo contesto si porrà il problema della ridefinizione delle figure docenti e di una loro carriera svincolata dal solo criterio della anzianità.

Anche l'Università dovrà proseguire il percorso riformatore già avviato, accentuando la sua autonomia. Questa dovrà arrivare alla formazione dei bilanci rendendo così gli atenei responsabili della allocazione delle risorse per il personale, i mezzi tecnici, la ricerca, che oggi giungono distintamente dallo Stato.

La ricerca dovrà ricevere per parte sua rinnovato impulso tanto sotto il profilo delle risorse finanziarie quanto sotto il profilo dell'internazionalizzazione. Il necessario sostegno dovrà rivolgersi in particolare alla innovazione dei prodotti industriali e alla correlata ricerca dei nuovi tecnomateriali e delle biotecnologie.

I finanziamenti per l'innovazione e la ricerca applicata dovranno essere orientati prioritariamente alla promozione dei «parchi tecnologici». Il CNR e gli Enti pubblici di ricerca dovranno promuovere il più ampio collegamento tra ricerca universitaria e apparato produttivo anche attraverso lo strumento dei progetti finalizzati e strategici.

### *L'agricoltura*

L'agricoltura è oggi parte essenziale del tessuto produttivo del Paese perché si intreccia sempre più con tutte le sue componenti, dalla produzione primaria, alla trasformazione, al più vasto ambito dei servizi. La politica agricola è essa stessa componente essenziale della più generale politica di risanamento finanziario e di sviluppo, in quanto può concorrere alla riduzione dei prezzi e all'ampliamento della capacità produttiva ed è altresì fortemente interessata alla riduzione del costo del denaro.

La prospettiva certa dell'unico compiuto mercato europeo presenta potenziali condizioni di vantaggio per l'agricoltura italiana, le cui coltivazioni mediterranee offrono produzioni tipiche ad alto rendimento. Determinante sarà lo sviluppo dell'intera filiera agricola connessa alle coltivazioni arboree ed orticole in vista del miglioramento delle condizioni di offerta sia sui mercati locali che su quello di largo consumo.

In questa prospettiva è condivisibile l'obiettivo fondamentale della nuova PAC, che intende superare il circolo vizioso degli alti livelli di sussidio con elevate quantità di produzioni distrutte.

La riconversione dell'impresa agricola richiede servizi reali e finanziari adeguati.

In coerenza con le finalità sopra espresse, il Governo opererà per:

— una proposta comunitaria al GATT per l'auspicata conclusione dell'Uruguay Round, tale da tutelare le produzioni mediterranee e che non porti ad ulteriore decurtazione del livello degli interventi previsti dalla riforma della Politica Agricola Comune;

— una nuova legge quadro volta a sostenere la strategia per «filiera», a promuovere finalmente un sistema pluralistico e competitivo di servizi reali alle imprese, a garantire la piena responsabilità locale delle politiche regionali;

— la riforma del credito agrario per sostituire le arcaiche forme di credito segmentate e burocratiche con un servizio finanziario globale alle imprese;

— lo sviluppo economico e sociale della montagna per la quale il Governo conside-

rerebbe con favore l'ipotesi prospettata di una speciale commissione del Parlamento;

— la più ampia tutela ambientale delle zone rurali, soprattutto attraverso i produttori agricoli.

Il Consiglio Europeo di Lisbona ha preso atto delle difficoltà che in Italia incontra l'applicazione del sistema delle quote del latte e delle richieste di correzione da noi avanzate. Il Governo italiano sta lavorando a che la soluzione a tale problema venga raggiunta in queste ore al Consiglio Agricoltura come esplicitamente richiesto dai Capi di Stato e di Governo.

### *Il turismo, il commercio, l'artigianato*

Occorre seguire con rafforzata attenzione le vicende del turismo, che hanno effetti pervasivi sull'intero sistema economico. Il turismo è infatti per l'Italia una basilare attività-guida, capace di promuovere la più diffusa riqualificazione della ricettività, della distribuzione, della produzione agroalimentare, dell'artigianato di tradizione. Esso infine costituisce motivazione e stimolo per la organizzazione della fruizione e per la salvaguardia delle risorse ambientali e culturali, che sono grandi patrimoni del nostro Paese. A tale scopo occorre pervenire rapidamente alla approvazione della legge-quadro per il turismo, già votata dal Senato alla fine della precedente legislatura, nel segno di una sistemazione delle competenze dello Stato e di quelle delle Regioni secondo le indicazioni più volte espresse dalla Corte Costituzionale. Non meno importante è definire una struttura permanente di credito agevolato al settore, attraverso cui realizzare interventi coerenti con gli indirizzi comunitari.

L'ammodernamento della distribuzione dovrà essere opportunamente stimolato garantendo il prioritario ruolo degli operatori tradizionali associati.

Per tutte le attività artigianali e terziarie è essenziale la semplificazione del sistema fiscale e delle procedure burocratiche. Sarà rivolta anche a questo la già annunciata attività di semplificazione e coordinamento della normativa fiscale e parafiscale, mentre per le procedure burocratiche sarà cura del Governo rendere concreti i principi fissati

dalla legge n. 241 di per sè più che idonei ad evitare gli attuali ritardi e le inadempienze. Non meno importante è la promozione di forme associate che uniscano più operatori di piccola dimensione, del secondario come del terziario, con particolare riferimento ai consorzi Fidi.

### *Beni culturali*

Il nostro paese presenta la peculiarità di uno sterminato patrimonio artistico e culturale: la sua salvaguardia e la sua valorizzazione debbono diventare una priorità politica. Partendo dalla constatazione dello stato di crisi in cui versa tale patrimonio, occorre individuare alcune priorità dell'intervento pubblico, compatibili con le risorse disponibili, che consentano di fermare il degrado e di gettare le basi per il recupero e la valorizzazione. Così è per il completamento in tempi brevi e il continuo aggiornamento di un catalogo generale delle opere d'arte che rechi sinteticamente e chiaramente la descrizione, lo stato di conservazione, l'ubicazione e la titolarità della responsabilità.

Sono urgenti gli interventi per affrontare i casi di degrado più gravi e di maggiore rilievo artistico-culturale; necessaria è la riforma dei musei nel segno dell'ampia autonomia e del radicamento nel territorio, in collaborazione con gli Enti locali e le istituzioni private ed ecclesiastiche.

La consapevolezza, infine, che le risorse necessarie per la salvaguardia di un patrimonio così ingente, sono certamente superiori a quelle che lo Stato potrà mettere a disposizione, deve condurre a ricercare ogni possibile forma di collaborazione con i privati, soprattutto nel settore della valorizzazione della gestione economica del bene culturale.

### **3) Il rin vigorimento e l'ammodernamento dello Stato sociale.**

Maggiore giustizia, migliore efficienza, più saldi equilibri finanziari. Sono questi i fini unanimemente richiesti per le nostre istituzioni sociali. Ciò significa ordinare una buona volta gli interventi in relazione all'effettivo bisogno, darè spazi alla vocazione solidaristica e alla crescita del volontariato,

mettere altresì in campo le preferenze, la responsabilità, la stessa capacità negoziale dei cittadini per migliorare l'efficienza dei servizi. A tali fini sarà necessaria una legge quadro sui servizi sociali, utile a definire responsabilità e convergenze tra Enti pubblici, volontariato, famiglie.

Sono in questa logica le riforme già prospettate per la *Sanità e per la previdenza*.

Alla medesima logica dovranno ispirarsi gli interventi, anche di natura fiscale e previdenziale, a favore della *famiglia*, che fornisce a ciascuno la prima e più irrinunciabile rete di affetti e di solidarietà, e che deve essere sostenuta proprio in questo suo ruolo, non più di struttura autoritaria, ma di insieme di persone legate da consuetudini, sentimenti, reciproche responsabilità. A ciò mirano molteplici proposte già presentate nella scorsa legislatura in materia di consultori, asili nido, congedi parentali, tutela del lavoro casalingo, riforma dell'affidamento. La cultura delle pari opportunità tra uomo e donna, anche attraverso gli strumenti di legge ad essa finalizzati, dovrà informare il complesso delle politiche economiche e sociali. Particolare attenzione sarà rivolta alla migliore attuazione della legge per l'imprenditorialità femminile.

Ha peraltro assunto un peso determinante il problema della *casa*, che, specie nelle aree calde, è fonte di gravissime difficoltà soprattutto per le giovani coppie, per le donne sole, per gli anziani. A queste categorie dovranno andare con priorità le risorse disponibili, mentre andrà reso conveniente l'investimento in affitto, che in Italia è praticamente scomparso, con forti ostacoli alla mobilità della nostra popolazione. Il Governo proporrà misure adeguate intese a riattivare l'offerta privata delle locazioni superando gradualmente quei vincoli che producono un ingiustificato irrigidimento del mercato.

Ai *giovani* dobbiamo una particolare attenzione anche attraverso un efficace coordinamento degli interventi ad essi rivolti. Dobbiamo aiutarli a vincere la solitudine, a trovare, nel segno della responsabilità e della solidarietà, il rapporto con gli altri. Ciò comincia dalla scuola, dalla tenacia che lo Stato dovrebbe avere nel perseguire l'assolvimento dell'obbligo scolastico fino agli in-

segnamenti che nella scuola si dovranno impartire per la vita futura, ma anche per la vita presente dei giovani, alle prese con la difficile eguaglianza tra i sessi, con il proprio corpo, con la paura dell'AIDS, col rischio della droga.

Non meno importante l'obiezione di coscienza — la cui definizione legislativa è all'esame del Parlamento — e, oltre ad essa, la riforma della leva che, coerentemente al previsto nuovo modello di difesa, la trasformi in un grande servizio di formazione lavoro, addestrando i giovani a professionalità e mansioni utili alla logistica militare, ma utili anche a loro e alla loro vita civile. Ciò consentirà anche qui la parità fra uomo e donna.

Una speciale attenzione andrà assicurata ai *bambini* e non solo attraverso la pur necessaria e urgente protezione dalla violenza. Adeguare, anche legislativamente, la potestà dei genitori alle diverse potenzialità determinate nel minore dalla crescita; riconoscere nel bambino né un oggetto né un piccolo adulto, ma un soggetto di speciali diritti e di speciali tutele; riconoscere all'adolescente una capacità corrispondente alla sua maturazione; riconoscere a tutti i minori il diritto alla identità e al radicamento familiare e alla vita affettiva che ne consegue. Sono solo gli aspetti principali di uno statuto dei diritti del minore che il Parlamento dovrà scrivere.

Attenzione dovrà essere data agli *anziani*, non solo attraverso l'assistenza sanitaria e un giusto sistema pensionistico, ma consentendo loro, anche attraverso le opportunità che dovranno essere offerte da una disciplina articolata della previdenza integrativa, di disporre di servizi di assistenza, residenziali, di svago, forniti oggi in misura spesso insufficiente e ineguale a carico di dissestati bilanci pubblici. Dovranno essere promossi e regolati contratti di lavoro per la terza età specifici nell'orario di lavoro, nell'accesso, nelle modalità, nei costi parafiscali.

Attenzione infine sarà dovuta alle situazioni di *attuale e potenziale emarginazione*. Un ruolo essenziale svolge a tal fine il volontariato, insostituibile nella sua capacità di offrire, oltre al minimo per sopravvivere, la solidarietà che è essenziale a far rinascere la

speranza. Ma ci sono compiti che solo le istituzioni possono assolvere. Tocca a loro attuare la legge quadro sui *portatori di handicap*, per consentire a questi una vita il più possibile autosufficiente. Tocca a loro correggere la legge sui *malati di mente*, non per tornare alle incivili reclusioni di un tempo, ma per dar loro l'assistenza di cui hanno bisogno senza più farne schiacciare le loro famiglie.

Tocca a loro fare in modo che la nuova legge sulla droga sia correttamente e completamente applicata, in vista del recupero e non della reclusione dei *tossicodipendenti*. Tocca a loro assicurare la piena e continua attuazione della legge sugli *immigrati extracomunitari*, in funzione di una loro crescente integrazione nelle nostre comunità. È necessario definire una vera e propria politica dell'immigrazione italiana che fissi le condizioni per l'accesso ai nuovi diritti di cittadinanza degli immigrati, che reprima il diffuso ricorso allo sfruttamento del lavoro illegale degli stranieri, causa persistente di ingressi clandestini soprattutto nelle regioni meridionali.

Importanza crescente, per la coscienza individuale e per la vita collettiva, hanno assunto i problemi della *bioetica*.

Legati a un progresso tecnologico rapidissimo intervenuto in questi decenni, essi hanno messo a dura prova tavole di valori che mai hanno avuto di fronte domande e vicende come quelle sopraggiunte al nostro tempo. Noi oggi siamo in grado di dare vita alla vita, di curare la salute, di intervenire sulla morte in modi impensabili soltanto alcuni anni fa. E queste nuove possibilità pongono spesso domande inquietanti. Pongono il problema del limite e chiedono risposte che di sicuro dobbiamo trovare avvalendoci delle bussole forniteci dai valori su cui sono fondate la nostra convivenza civile e la stessa Costituzione: il valore della vita, la dignità della persona, il diritto di ciascuno alla propria identità e a non divenire strumento di altri.

Non tocca né al Governo, né al suo programma indicare risposte a cui si può e si deve giungere per questa strada. Al Governo tocca caso mai promuovere sedi e occasioni di riflessioni, non limitate a un'unica e pur

prestigiosa commissione statale, che consentano la partecipazione più ampia alla necessaria ricerca. La morale non è figlia di tecnici, né è dischiusa dalle conoscenze di questa o quella disciplina. È figlia di una società e delle culture che in essa si formano e sono accettate ed è per questo giusto che comitati di etica siano creati in tutte le strutture che danno occasione di maturare risposte.

Su una base del genere, il legislatore dovrà assumere esso stesso le sue responsabilità e fissare con intelligente lungimiranza le risposte e i limiti che parranno necessari. Si tratterà in ogni caso di materia di stretta coscienza e sarebbe gravissimo che il Governo pretendesse di imporre su di essa propri indirizzi.

#### 4) La lotta alla criminalità

Il Governo interverrà con la massima decisione nell'opera di prevenzione e di contrasto della criminalità al fine di tutelare la sicurezza dei cittadini, di rafforzare la credibilità delle istituzioni, di cancellare zone franche nelle quali gli attori del crimine agiscono indisturbati. Bisogna consentire ai cittadini di riconquistare con i loro diritti, città, quartieri, regioni che appartengono ad essi e non al crimine organizzato o diffuso.

Per farlo sono e continueranno ad essere necessarie innovazioni normative, che il Governo promuoverà attento al rispetto dei principi costituzionali e tuttavia consapevole del fatto che sta alla sua quotidiana azione ed alla quotidiana azione degli apparati che ne dipendono, garantire continuità, incisività, efficacia all'impegno contro il crimine.

##### 1. *La lotta alla mafia e alla criminalità organizzata.*

La Corte Costituzionale e, sulla sua scia, il Governo precedente hanno già messo a fuoco principi e indirizzi di particolare severità. Serve infatti: ridurre drasticamente l'applicazione dei benefici penitenziari ai condannati ed agli imputati per fatti di criminalità mafiosa; sottrarre testimoni e parti offese alle minacce e alle ritorsioni di accu-

sati o di gruppi criminali; prolungare i termini per le indagini; costituire un nucleo interforze per la cattura dei latitanti più pericolosi; istituire un centro nazionale per le perizie; semplificare le procedure per la applicazione delle misure di prevenzione; predisporre località effettivamente sorvegliate e sorvegliabili per l'accoglienza delle persone sottoposte a soggiorno obbligato, con la previsione di efficaci misure limitative dei contatti e delle comunicazioni con ambienti socialmente pericolosi; prevedere misure di favore e consistenti sconti di pena per i collaboratori della giustizia; disporre misure di efficace protezione e di reinserimento sociale per coloro che, ravveduti, abbiano collaborato con la giustizia, semplificando fra l'altro le procedure di cambiamento delle generalità delle persone; organizzare l'esecuzione delle pene e la custodia cautelare, in modo da interrompere le linee di comando dei capi-mafia nei confronti dei gregari; incidere a fondo sull'accumulazione mafiosa accentuando i controlli delle economie di supporto al crimine organizzato; potenziare adeguatamente, specie nelle regioni a rischio, i servizi di informazione e sicurezza, per individuare gli autori dei reati più gravi e catturare i latitanti; sviluppare il programma di tutela e di assistenza delle vittime dei reati procedendo, in questo quadro, alla piena attivazione del fondo antiracket.

La necessità di drastici interventi di contrasto del crimine di tipo mafioso non deve porre in secondo piano l'impegno per la prevenzione: sia essa orientata ad inibire a soggetti a rischio l'ingresso nelle carriere criminali, sia essa sociale e fondata sul recupero al mercato di aree particolarmente degradate.

In materia di interventi normativi di contrasto della criminalità mafiosa appare fondamentale che si mantenga in Parlamento la più ampia unità di intendimenti, e che essi siano realizzati con strumenti e modalità rigorosamente rispettosi dei principi e delle garanzie costituzionali.

Anche in vista di ciò appare opportuno che, allo scopo di impedire la sottrazione all'esecuzione della pena di pericolosi criminali per scadenza della custodia cautelare, si

venga non tanto all'alterazione della presunzione costituzionale di non colpevolezza quanto alla previsione di una custodia cautelare obbligatoria in presenza di una duplice Sentenza di condanna per gravi delitti, nelle more del giudizio in Cassazione e sempre nel rispetto dell'articolo 13 della Costituzione.

Si potranno per contro alleggerire le certificazioni antimafia, che oggi opprimono con costi e procedure spesso irragionevoli e senza risultati le attività economiche e professionali.

### *2. La repressione della criminalità amministrativa.*

Per contrastare il crimine amministrativo paiono utili la previsione di un consistente aggravamento di pena per il pubblico ufficiale colpevole di corruzione, al fine di moltiplicare i deterrenti contro tale gravissimo illecito; il rafforzamento delle misure di sospensione cautelare del medesimo, in presenza di sentenze di condanna di primo grado per fatti particolarmente gravi legati alla corruzione ed all'interesse patrimoniale; la previsione in questo ambito, e sempre con provvedimento motivato e ricorribile, di incompatibilità, determinate nel tempo, per gli amministratori condannati in primo grado per episodi di corruzione, concussione o peculato; la simmetrica previsione di analoghe incompatibilità, determinate nel tempo, per i privati che siano stati riconosciuti colpevoli, con sentenza di primo grado, di reati di simile natura e pari gravità.

### *3. Il contrasto della microcriminalità.*

Per contrastare la criminalità diffusa, spesso integrata al tessuto del crimine organizzato, si potranno prevedere: una più razionale distribuzione sul territorio delle forze di polizia, l'adozione di tecniche di presenza delle forze dell'ordine nei quartieri e nelle aree a rischio mutate da consolidate esperienze straniere, consistenti aumenti di pena in presenza di recidiva specifica e di professionalità nella condotta criminale; l'introduzione di nuove aggravanti che facciano

da deterrente al crimine che colpisce categorie particolarmente indifese; un aggravamento delle pene per l'istigazione a delinquere del minore e per il favoreggiamento della criminalità minorile e dei non imputabili; disposizioni che consentano una rapida sottrazione alla potestà genitoriale dei minori costretti a delinquere.

### *4. Il coordinamento delle forze dell'ordine e dell'azione della giustizia.*

Vanno rapidamente attuati gli istituti introdotti a tali fini dalla legge e, per quanto riguarda le forze dell'ordine, se ne deve realizzare ed estendere il coordinamento soprattutto sul territorio. Ciò anche al fine di assicurare una presenza permanente ed efficace, che non crei discontinuità o, peggio, zone franche.

Ad altro livello va sviluppata la cooperazione integrata anticrimine delle polizie europee con la ratifica di accordi già stipulati e con la accelerazione di progetti in corso di definizione.

### *5. Misure di ordinamento giudiziario.*

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario occorre: differire l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura civile affinché l'avvio del nuovo modello organizzativo non provochi le disfunzioni già sperimentate con il nuovo codice di procedura penale; disciplinare la materia dei trasferimenti dei magistrati con la previsione di benefici per coloro che accettino di operare in aree di grave disagio; formulare una più snella disciplina delle applicazioni del Pubblico Ministero ad uffici requirenti al fine di potenziare complesse indagini. È tuttora irrisolto il problema della revisione delle circoscrizioni giudiziarie e degli organici in base ad obiettive valutazioni di giustizia.

### *6. La revisione e il coordinamento della legislazione penale.*

Per consentire alla giustizia di svolgere con efficacia il suo ruolo, sarà essenziale

procedere da un lato ad una adeguata depenalizzazione dei fatti non più avvertiti come criminosi, concentrando così le attività di indagine e giudizio su quelli più rilevanti; dall'altro lato introdurre nel codice penale fattispecie criminose coerenti con la sensibilità del nostro tempo, sulla base delle importanti risultanze della apposita commissione ministeriale. Su queste basi potrà essere attribuita al giudice di pace una competenza penale non solo residuale, che liberi giudici e pubblici ministeri dal lavoro minore.

Andrà quindi sicuramente inaugurata un'opera di coordinamento della legislazione penale oggi sofferente di elefantiasi. Si tratterà di condensare le disposizioni in uno o più testi che semplifichino la conoscibilità del sistema penale.

Altrettanto importante è promuovere un'opera di omogeneizzazione delle norme penali e processuali a livello europeo. Si tratta per tale via di favorire la creazione di un effettivo spazio giudiziario comune reso indifferibile dalla entrata in vigore del mercato unico.

### *Il terrorismo*

I perduranti fattori di instabilità internazionale, processi di disgregazione che permangono nella società italiana, la presenza di una grande criminalità organizzata capace delle più spregiudicate alleanze, mantengono in Italia condizioni idonee al rinnovarsi di atti terroristici spettacolari e simbolici. Ciò impone agli apparati di prevenzione ed ai servizi di sicurezza dello Stato la più accurata vigilanza.

### **5) Riforme istituzionali.**

Al punto a cui siamo giunti e nell'imminenza della costituzione della apposita Commissione bicamerale, il Governo nei limiti e con le eccezioni che verrò indicando, considera la materia istituzionale di prevalente responsabilità del Parlamento. Sono ben consapevole della essenzialità e pregiudizialità delle riforme per una efficace azione di governo e ritengo per ciò stesso che il Go-

verno dovrà fare tutto quanto in suo potere per promuovere i cambiamenti auspicati. È tuttavia il Parlamento la sede decisionale naturale, così come rientra nella responsabilità della maggioranza politica esplicitare le ragioni della propria interna coerenza in materia istituzionale, sulla quale peraltro vanno oltre i suoi confini i consensi necessari.

Il lavoro del Parlamento non potrà non tener conto di alcuni punti sui quali è larga la convergenza delle forze politiche.

*Recepimento degli obblighi comunitari* — Il Governo, nella consapevolezza — comune a tutte le forze politiche — che l'esecuzione del Trattato di Maastricht imponga in tempi stretti modifiche di carattere costituzionale ed istituzionale, sottolinea l'urgenza di una revisione di quelle norme della Costituzione che disciplinando alcuni diritti individuali — in particolare il diritto di voto — sono investite dalle disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione. Urgente appare anche la rivisitazione dei meccanismi di recepimento degli atti comunitari al fine di favorire la continuità e l'immediatezza del recepimento.

Il Governo ritiene altresì che, nel quadro di una migliore attuazione del Trattato, debba essere favorita una maggiore partecipazione delle Regioni, in particolare mediante una più intensa attivazione a tal fine della Conferenza Stato-Regioni.

*Regionalismo* — La permanenza delle ragioni che sono alla base della speciale autonomia riconosciuta a talune Regioni, per circostanze etniche economiche o territoriali, le quali conservano ancora oggi tutta intera la loro validità, e che suggeriscono di conservare gli attuali meccanismi di adeguamento statutario, non ostacola il conferimento di una più larga autonomia alle Regioni ordinarie. Il potenziamento delle autonomie regionali si deve riflettere sia sul versante delle competenze legislative, sia sul versante della organizzazione e dell'esercizio delle attribuzioni amministrative, tenendo ben presente che l'autonomia regionale deve essere concepita per valorizzare al tempo stesso le autonomie locali, facendone il necessario punto di snodo di un sistema razionale di deleghe.

Una spinta forte in questa direzione risponde — del resto — a precise esigenze:

— di necessario ridimensionamento del sovraccarico potestativo che oggi appesantisce lo Stato e ne ritarda l'azione;

— di maggiori responsabilità lungo i rami di un sistema istituzionale che oggi esprime più pretese che capacità di decisioni responsabili. Ciò potrà aversi anche attraverso l'elezione diretta del Presidente della Regione;

— di riconoscimento delle tante diversità presenti nella variegata realtà del nostro Paese, in vista dello stesso rafforzamento della unità nazionale. Ciò implica l'acquisizione del fondamentale principio democratico secondo il quale l'eguaglianza non richiede in ogni caso eguali regole per tutti stabilite dall'alto, da una burocrazia centrale; ma, al contrario, è e deve essere, ovunque possibile, eguale diritto di ciascuna comunità di organizzarsi secondo le proprie esigenze.

*Bicameralismo* — La scorsa legislatura ha avviato un ampio lavoro volto al duplice scopo di introdurre una riforma di tipo procedimentale, che riduca e semplifichi il doppio esame delle leggi, e di valorizzare la rappresentanza regionale del Senato, nel rispetto dell'indole bicamerale del nostro Parlamento e del pari rilievo politico delle due Camere.

Si è trattato di una materia che, soprattutto sotto il secondo profilo, ha destato preoccupazioni ed esigenze di approfondimento.

La Commissione bicamerale di auspicata ed imminente costituzione, che avrà al suo esame tutti i profili rilevanti della questione, ivi compreso l'ampliamento dell'autonomia regionale, è la sede più idonea per approfondire la delicata materia.

Il Governo, per parte sua, non può non segnalare le ragioni di coerenza che debbono ispirare queste discipline e l'urgenza di misurare l'attività legislativa sulla tempistica dell'azione di riforma economica e sociale e sulle necessità di adeguamento alla normativa europea.

Sotto quest'ultimo profilo non meno importante è un'ampia *delegificazione*, che trova la sua prima causa giustificativa nella

devoluzione di nuove materie alle Regioni, ma che è suggerita — anche indipendentemente da ciò — dalla sovrabbondanza della nostra legislazione. È infatti evidente che l'avvio di un incisivo processo di delegificazione non potrà non ripercuotersi su un altro punto dolente dell'attuale modo di legiferare, costituito dall'eccessivo ricorso ai decreti legge che impediscono una coerente organizzazione dei lavori parlamentari e un'attività legislativa improntata a criteri di organicità e razionalità.

*Sistema elettorale e stabilità dell'Esecutivo* — L'esigenza di accentuare il circuito di responsabilità degli eletti attraverso il loro più stretto collegamento al territorio ed agli elettori non potrà non esser tenuta presente nell'approntamento del nuovo sistema elettorale del Senato, sollecitato dalla ripetuta presentazione di referendum in materia. Vi sono a tal fine proposte diverse, la scelta tra le quali investe — ad avviso del Governo — la responsabilità preminente del Parlamento; ed è in Parlamento che la stessa maggioranza parlamentare dovrà definire le proprie posizioni comuni e avviare la ricerca dei necessari consensi. Rendere questa materia oggetto degli indirizzi di Governo inciderebbe scorrettamente sulla primazia del Parlamento al riguardo.

Il Governo rileva la diffusa convinzione che alla stabilità del sistema istituzionale possa giovare una riforma della legge elettorale, oltre che del Senato, della stessa Camera dei Deputati, che, pur sulla base di principi proporzionalistici, porti a far scegliere dagli elettori la maggioranza di governo.

Ampio consenso è già emerso, infine, sulla introduzione di meccanismi di rafforzamento dell'Esecutivo e della responsabilità dei suoi componenti, come la fiducia individuale al Primo Ministro e la sfiducia costruttiva.

Non meno matura è, a questo punto, la soluzione del problema di consentire finalmente l'esercizio del diritto di voto anche agli italiani residenti all'estero, quando essi non siano in grado di rientrare nei comuni di provenienza.

*Enti Locali* — L'opera di riforma intrapresa con la legge n. 142 del 1990 va proseguita su una strada che conduca ad assicu-

rare la massima stabilità ad un Esecutivo in cui l'organo di vertice — il sindaco, il presidente della Provincia — si viene a proporre, in virtù del suo collegamento con i cittadini, come il centro propulsore dell'indirizzo politico, anche per effetto dell'adozione di meccanismi di elezione diretta da definirsi nelle loro modalità di attuazione.

Anche questa è materia di preminente responsabilità del Parlamento. Tuttavia il Governo non può non avvertire che la progressiva paralisi di un numero crescente di amministrazioni locali è dovuta alla difficoltà di formare e mantenere in vita solide istituzioni di governo. Ciò arreca un danno irreparabile all'efficienza e funzionalità dell'azione pubblica e rende urgente l'adozione di una nuova disciplina elettorale ispirata ai principi sopra indicati. Il Governo è pronto a promuovere d'intesa con il Parlamento — i percorsi più rapidi per definirla e giungere alla sua approvazione.

Deve comunque arrivare a soluzione la questione della tutela delle minoranze linguistiche, che risponde al principio posto dall'articolo 6 della Costituzione.

*Revisione dell'art. 81 della Costituzione e riforma della Corte dei Conti* — Si pone altresì l'esigenza di riformare quella parte dell'ordinamento che disciplina l'attività di spesa, relativi controlli e la giurisdizione.

Al riguardo va riconsiderato il testo dell'art. 81 Cost., al fine di consentire una puntuale individuazione sia dei poteri di predisposizione, propri del Governo, e di approvazione, propri del Parlamento, del bilancio dello Stato, e sia delle responsabilità connesse a tali poteri, e alla successiva fase di gestione, di competenza del Governo. È tempo dunque di condurre in porto la tanto ritardata riforma della Corte dei Conti, in modo da estendere il suo controllo anche all'*economicità* della gestione. Servono inoltre, in capo alla Corte, poteri istruttori preordinati alla repressione delle attività illegittime ed illecite e serve la regionalizzazione della sua giurisdizione, affinché questa sia da vero efficace ed effettiva.

*La «sessione del bilancio nei regolamenti parlamentari* — In attesa della pur necessaria modifica dell'art. 81 della Costituzione, parrebbe opportuno che tutti i provvedi-

menti che incidono direttamente sul bilancio dello Stato affluissero nella specifica sessione, e insieme che fosse rivista, anche attraverso modifiche nei regolamenti dei due rami del Parlamento, la emendabilità dei testi governativi, al fine di esaltare, per gli emendamenti, i contenuti di indirizzo e di trasparente dialettica con l'Esecutivo.

L'esame in unico contesto dei provvedimenti della manovra consentirebbe tra l'altro di inserire, anche per l'esame di quelli «collegati», l'obbligo di prevedere variazioni compensative negli emendamenti che producono scostamenti peggiorativi dai complessivi effetti finanziari quantificati dal Governo.

In ragione di ciò sarebbe necessario prevedere che gli emendamenti riferiti a tutti i provvedimenti che compongono la manovra fossero presentati simultaneamente, entro una data certa e comunque all'avvio dell'esame da parte di ciascun ramo del Parlamento; che la presentazione fosse presso le sole Commissioni bilancio; che gli emendamenti fossero corredati da una relazione che ne illustri la valenza alternativa alla manovra predisposta dal Governo.

Tali emendamenti potrebbero essere reiterati solo qualora fossero respinti dalla Commissione bilancio e potrebbero essere votati solo a seguito della bocciatura dell'articolo cui si riferiscono.

### *Il ruolo del corpo elettorale*

Toccherà al Parlamento valutare, in un momento storico in cui tanto è cresciuta la sensibilità dei cittadini verso una partecipazione diretta alla vita istituzionale, i modi di intervento del corpo elettorale.

### **6) Moralizzazione della vita pubblica.**

La moralizzazione della vita pubblica è diventata questione che investe ormai la credibilità dei partiti, l'immagine delle istituzioni e la stessa forza dell'azione di governo, quali che ne siano i metodi ed i contenuti. Da qui l'esigenza di rafforzare, attraverso misure legislative e comporta-

menti operativi conseguenti, il ruolo naturale dei partiti, così come è definito dalla Costituzione, di promuovere l'autonoma assunzione da parte degli organi istituzionali delle responsabilità di loro pertinenza, nonché di colmare le lacune che creano e facilitano oggi la corruzione e l'arricchimento individuale attraverso l'abuso degli incarichi pubblici.

Buona parte del lavoro che occorre fare investirà in primo luogo il Parlamento in quanto coincide con la tematica delle riforme istituzionali. Largo è già il consenso intorno alla necessità di avere:

— *istituzioni stabili*, perché solo la stabilità consente la formazione di lealtà istituzionali, sulle quali prevalgono altrimenti quelle di gruppo o di corrente;

— una *legislazione elettorale* che riduca il costo delle elezioni e per ciò stesso la corsa al finanziamento della politica;

— una nuova *disciplina del finanziamento dei partiti*, abrogativa e sostitutiva di quella in vigore.

Altra parte della stessa attività legislativa necessaria può invece investire l'iniziativa del Governo. Ciò riguarda in particolare i seguenti punti:

— una nuova *disciplina degli appalti*, riaffermando le prassi — da troppo tempo abbandonate — di formazione dei contratti per le opere pubbliche legati al criterio dell'unitarietà e precisione del progetto esecutivo, in modo da assicurare certezza sui tempi e sui costi dei lavori; favorendo — per quanto è possibile — le offerte economiche a *forfait* «chiuso», con relativa assunzione di responsabilità dell'appaltatore; evitando così il frazionamento dell'opera e la lievitazione dei prezzi. Il Governo predisporrà le misure necessarie a consentire il ricorso a società specializzate nella valutazione della congruità dei progetti, della adeguatezza delle esecuzioni, della qualità dei materiali impiegati e delle tecniche esecutive; — il nuovo regime dei suoli e delle *indennità di esproprio*, materie che erano già prossime ad avere nella scorsa legislatura una soluzione normativa equa, precisa e stabile, capace di dare sicurezza ai rapporti tra le amministrazioni e i cittadini, e di evitare disparità di trattamento. Per porre termine agli aspet-

ti deteriori dell'urbanistica contrattata, si dovranno assumere misure anche legislative dirette a limitare le varianti parziali ai piani regolatori, e comunque a garantire la massima pubblicità di ogni decisione urbanistica;

— l'affermazione della piena responsabilità delle sedi istituzionali competenti alle *nomine negli enti pubblici* nazionali e locali, la cui area per altro sarà progressivamente ridotta via via che assumeranno figura privatistica enti ed istituzioni oggi sotto statuto pubblico. Accogliendo indicazioni di recente fornite dalla Corte costituzionale in materia di *prorogatio*, potranno essere utilmente previsti — al fine sopra indicato — termini non valicabili per la *prorogatio* stessa, con la previsione della insanabile nullità degli atti posti in essere dopo la scadenza;

— introduzione, all'interno dell'attuale comparto del pubblico impiego, di *contratti a termine* per dirigenti e personale tecnico e amministrativo, accompagnati da forme di controllo *a posteriori* ad opera di agenzie imparziali, per attivare un potente antidoto contro le influenze clientelari. Sarà opportuna la fissazione di obiettivi e di stanziamenti nei singoli settori, affidati a dirigenti che dovranno avere libertà di spesa e responsabilità dei risultati;

— una *riforma e semplificazione delle procedure*, con speciale riguardo a quelle contrattuali e in materia di espropriazione, oggi sparpagliate all'interno delle moltissime leggi in vigore, anche mediante la loro raccolta in Testi unici;

— *comportamenti attuativi* della legge n. 241 del 1990, trasformando in regole di condotta immediatamente efficaci i principi (primo fra tutti quello della completa sostituibilità dei procedimenti autoritativi con atti negoziali) che ancora attendono — a due anni di distanza dall'entrata in vigore della legge — la normativa secondaria per la loro concreta applicazione.

In particolare, si procederà ad un monitoraggio dello stato di attuazione delle leggi n. 142 e n. 241 del 1990, verificando gli atti normativi statali, regionali e locali già assunti o da assumere, utilizzando eventualmente i Commissari del Governo e le Prefetture.

Su questa base si potrà poi valutare l'opportunità di assicurare maggiore consisten-

za operativa alla Commissione per l'accesso di cui all'art. 27 della legge n. 241 del 1990, in prospettiva di una sua possibile trasformazione in una autorità di vigilanza dotata anche di poteri nei confronti delle amministrazioni inadempienti.

— *Il registro delle imprese.* Al fine di assicurare la trasparenza del mercato e dei rapporti tra mercato e pubblica amministrazione sarà istituita una banca dati delle commesse pubbliche. Sarà impegno del Governo anche la realizzazione di un sistema informativo di base sulle imprese e gli operatori economici.

### 7) Politica estera.

La politica estera italiana, dopo il 1989, ha davanti a sé nuovi scenari e nuove responsabilità. La dissoluzione dell'Unione sovietica; il sorgere al suo posto di nuovi Stati legati fra loro da tenui vincoli economici e politici; l'instaurarsi al centro ed all'est dell'Europa di Stati pienamente sovrani che affrontano difficili processi per pervenire alla democrazia pluralista ed alla economia di mercato; l'insorgere di rivendicazioni nazionali ed etniche e di conflitti sociali che possono mettere a dura prova la pace e la stabilità del Continente; l'esistenza di un enorme potenziale di armi nucleari e chimiche non sottoposte ad un credibile controllo politico; l'accendersi di conflitti come quelli scoppiati nell'ex-Jugoslavia; i riflessi che possono derivare all'Europa dagli sviluppi in atto nel Medio-Oriente e nell'Africa del nord: sono, tutti questi, dati di fatto ed ineludibili sollecitazioni affinché la politica estera italiana, in collaborazione con i paesi della Comunità europea e, in un contesto più ampio, con i paesi alleati ed amici, si proponga di perseguire un nuovo assetto europeo capace di garantire lo sviluppo, la sicurezza, la pace.

I processi di disgregazione politica, etnica ed economica devono essere affrontati con il fine di produrre nuovi livelli di integrazione, aiutati dalla più equa distribuzione del benessere.

Dovranno essere tradotti nei fatti gli impegni assunti alla Conferenza di Rio per uno

sviluppo sostenibile, che non lasci nell'indigenza i quattro quinti della popolazione del mondo ed allo stesso tempo non pregiudichi l'avvenire del pianeta terra.

Occorrerà rivedere e valorizzare, come già indicato dal Governo italiano, il ruolo e la struttura delle Nazioni Unite, in modo da farne uno strumento adeguato ai tempi e per ciò stesso efficace per il mantenimento della pace e la promozione del benessere generale.

Rinnovata attenzione dovrà essere prestata al rispetto dei diritti umani nel mondo, anche mediante l'istituzione di una apposita agenzia che promuova studi e ricerche sul rispetto dei diritti fondamentali degli individui.

Il nuovo ordine mondiale si costruisce attraverso le grandi istituzioni multilaterali, CEE, NATO, CSCE, alle quali dobbiamo tanta della nostra stabilità e del nostro benessere. L'Italia dovrà concorrere con coerenza e con lucidità ad orientare l'evoluzione di queste istituzioni, in modo da renderle capaci di rispondere alle nuove sfide. Dovremo essere pronti per le scadenze previste dal Trattato di Maastricht ma anche sospingere più avanti l'integrazione, dando sostanza all'impegno di una politica estera e di sicurezza comune che includa anche la difesa, valorizzando il ruolo dell'UEO, della quale l'Italia assume dal 1° luglio la presidenza di turno. Tramontato definitivamente, con gli ultimi accordi tra Stati Uniti e Russia, il rischio dell'olocausto nucleare, occorre ora, attraverso l'adeguamento delle funzioni e della struttura e dell'Alleanza Atlantica, estendere la nostra sicurezza anche ai paesi di nuova democrazia.

La strada intrapresa a Maastricht verso l'Unione Europea deve essere proseguita in primo luogo con la rapida ratifica del Trattato. L'Italia che ha contribuito ad imprimere una spinta decisiva al processo di integrazione comunitaria si adopererà perché esso non subisca ripensamenti. L'Unione Europea è una grande opportunità di sviluppo e di integrazione per tutti gli stati membri ed è stato saggio a Lisbona decidere di proseguire comunque, superando le incertezze provocate dal referendum danese.

L'aumento delle risorse proprie della Comunità è un obiettivo inevitabile per un'Eu-

ropa che vede accrescere le proprie competenze interne unitamente alle responsabilità ed al ruolo verso l'estero. L'Italia non si sottrarrà a fare la propria parte in tale direzione pur tenendo conto dello sforzo che parallelamente essa persegue per il risanamento finanziario del bilancio statale. L'aumento delle risorse comunitarie dovrà essere operato perfezionando ed armonizzando i sistemi di calcolo dei diversi e nuovi parametri di riferimento.

L'Unione Europea rappresenta anche uno straordinario punto di riferimento per gli altri Paesi europei di vecchia e nuova democrazia. Le fasi della realizzazione dell'Unione Europea a vocazione federale si intrecciano con l'allargamento dell'Europa a nuovi Paesi che ne rafforzeranno e consolideranno sia le potenzialità economiche che il ruolo internazionale. Il processo da sostenere è quello di una progressiva integrazione, parallela alla capacità di tali paesi di condividere tanto gli obiettivi dell'Unione economica monetaria, quanto quelli dell'Unione politica con le sue istituzioni.

Sarà necessario concorrere a realizzare nuove forme di convivenza, nuove strutture di integrazione, anche al livello regionale: l'Italia, Paese di frontiera della Comunità verso est, ne ha dato l'esempio promuovendo l'«Iniziativa Centroeuropea».

Il Governo italiano proseguirà nell'azione di sostegno alle economie dei paesi dell'Est e delle Repubbliche dell'ex Unione Sovietica, dando piena attuazione alle leggi rivolte alla specifica collaborazione con questa area e confermando gli impegni finanziari dichiarati che utilmente si inquadreranno nel previsto sforzo internazionale.

L'intesa con le minoranze da noi realizzata in Alto Adige, che ha appena trovato un definitivo riconoscimento internazionale, si offre oggi come modello di convivenza pacifica ad un'Europa percorsa da odi e da vecchi e nuovi rancori. Il Governo italiano dovrà operare per la piena realizzazione delle intese raggiunte.

Il dramma della crisi nella ex Jugoslavia deve essere affrontato con un impegno diretto della CEE e dell'ONU. Il sostegno umanitario per la sopravvivenza di quelle popolazioni è la nostra principale priorità e

deve essere attuato anche con l'uso di mezzi militari. In questa direzione è andata la prima deliberazione del Consiglio dei ministri di oggi.

Caduta la contrapposizione Est-Ovest, è tempo di risolvere crisi regionali, come quella mediorientale, cariche di incognite, in un mondo nel quale la proliferazione delle armi non solo convenzionali diviene uno dei rischi maggiori. I negoziati di pace arabo-israeliani continueranno a Roma, segno del ruolo crescente dell'Europa nel mondo e della posizione equilibrata assunta dal Governo italiano sulla questione. Si potrà attingere a questi due elementi di forza per portare il nostro contributo alla soluzione del conflitto. Più in generale l'Italia ha uno specifico interesse per la stabilità del Mediterraneo e deve perseguirlo attraverso la cooperazione nei campi dell'economia, dell'ambiente, della sicurezza.

Il Governo italiano dovrà proseguire l'aiuto allo sviluppo dei paesi del sud del mondo concorrendo attivamente alla soluzione del debito, favorendo la conclusione dell'Uruguay Round per il superamento dei protezionismi, destinando risorse alla cooperazione bilaterale e multilaterale secondo criteri nuovi, ancorati al conseguimento di obiettivi dichiarati, secondo gli indirizzi della recente Conferenza di Roma.

Sarà necessario destinare allo sviluppo risorse crescenti in modo coordinato soprattutto all'interno della Comunità Europea, per raggiungere almeno l'obiettivo ancora lontano dello 0.7% del prodotto interno lordo dei Paesi più avanzati.

In un ordine internazionale ispirato ai principi di integrazione e di convivenza pacifica tra i popoli, acquistano un nuovo significato e un ruolo prezioso le comunità di connazionali all'estero, nuclei di lavoro, di cultura e di progresso, che rappresentano allo stesso tempo la nazione di nuovo radicamento e i valori italiani. Per l'Italia sono un patrimonio da tutelare e da valorizzare, sono le sue prime e più importanti credenziali in un mondo che ha chiuso il capitolo dei grandi conflitti e si apre alla collaborazione e allo scambio fra i popoli.

Alle relazioni felicemente esistenti con la Santa Sede, e al loro sviluppo ulteriore,

l'Italia riserva la più attenta considerazione, nel rispetto della sovranità e dell'indipendenza dei due ordinamenti e nella piena consapevolezza dell'importanza del tutto particolare che queste relazioni rivestono. In tale spirito la Repubblica italiana segue una politica rispettosa delle pattuizioni con la Santa Sede, dai Patti Lateranensi fino alle intese più recenti, ed è impegnata al completamento delle intese di attuazione dell'Accordo di Villa Madama del 1984.

Nel quadro pluralistico dell'ordinamento interno italiano, il Governo si impegna altresì a favorire la piena applicazione del principio di libertà religiosa e la attuazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, superando gli ostacoli che in essa si incontrano.

\* \* \*

Onorevoli colleghi, sono sempre molte, forse troppe le cose che si dicono quando si intraprende il cammino di un nuovo Governo. Esse denotano comunque l'ansia che è giusto avere per tanti problemi che assillano tutti noi o parti significative della nostra società. Per quanto mi riguarda esse denotano l'impegno a farcela e la fiducia che l'Italia sia in condizione di riuscirci, perché ha le risorse, le capacità, la vitalità necessaria a riuscire.

L'Italia è e rimane un grande paese e non è il primo fra i grandi paesi a trovarsi di fronte a uno scivolo pericoloso come quello che oggi abbiamo davanti. Come altri hanno fatto, anche noi possiamo uscirne bene e, se penso ai miei figli, ai nostri figli, dico a me stesso: dobbiamo uscirne bene.

Vi chiediamo la fiducia per fare, insieme a voi, la parte che ci spetta.

---

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 30 GIUGNO 1992

---

abete grafica s.p.a.  
Via Prenestina, 683  
00155 - Roma