

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori Pubblici, comunicazioni)

### 29° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 FEBBRAIO 1985

Presidenza del Vice Presidente PADULA

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Interventi in materia di opere pubbliche»  
(1107), approvato dalla Camera dei deputati  
(Seguito della discussione ed approvazione)

PRESIDENTE ..... Pag. 2, 9, 13 e *passim*  
COLOMBO Vittorino (V.), (DC) ..... 9, 11  
LOTTI (PCI) ..... 4, 6, 8 e *passim*  
MASCADRI (PSI) ..... 17  
NICOLAZZI, ministro per i lavori pubblici .. 7, 8, 11  
e *passim*  
PAGANI Maurizio (PSDI), relatore alla Commissione ..... 2, 13

RASIMELLI (PCI) ..... Pag. 4

##### Disegni di legge in sede redigente

«Istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato"»  
(1164), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e di disegni di legge d'iniziativa dei deputati Caldoro ed altri; Bocchi ed altri; La Penna ed altri; approvato dalla Camera dei deputati

##### (Discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... 17, 25  
MASCADRI (PSI), relatore alla Commissione 17

*I lavori hanno inizio alle ore 11,10.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Interventi in materia di opere pubbliche» (1107)**, approvato dalla Camera dei deputati  
(Seguito della discussione ed approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Interventi in materia di opere pubbliche», già approvato dalla Camera dei deputati.

Di questo disegno è stata svolta parzialmente la discussione generale. Nel frattempo è giunto un nuovo parere da parte della 5<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato per cui vorrei chiedere al relatore, senatore Pagani Maurizio, se in relazione a questo nuovo fatto intenda integrare la propria relazione.

PAGANI Maurizio, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, intendo integrare la mia relazione e fare anche il punto della situazione a cui si era pervenuti la volta scorsa. Nella precedente seduta la discussione di questo disegno di legge era stata interrotta per alcune richieste avanzate dal Gruppo comunista, per la presentazione di un emendamento da parte dei senatori Colombo, Lotti e Rasimelli ed infine dietro sollecitazione della stessa Commissione che demandava al relatore di prendere contatti con la 5<sup>a</sup> Commissione per accertare se fosse possibile modificare il parere relativo alla copertura finanziaria del provvedimento. Infatti al parere espresso dalla 5<sup>a</sup> Commissione, per quanto ineccepibile sotto il piano formale, poteva essere data un'interpretazione, da inserirsi a verbale, tale da evitare un eventuale ritorno del provvedimento all'esame della Camera dei deputati tenendo soprattutto presente che il disegno di legge in esame si riferisce a fondi accantonati nella tabella c) della legge finanziaria del 1984 e che quindi giacciono inutilizzati ormai da più di un anno.

Ho preso contatto, e così anche il Ministro di grazia e giustizia particolarmente preoccupato per i fondi attinenti alle opere di edilizia penitenziaria, con la 5<sup>a</sup> Commissione, la quale si è riunita ieri ed ha espresso un nuovo parere che leggerò in quanto è importante che risulti agli atti. La preoccupazione fatta presente dalla 5<sup>a</sup> Commissione era che in sede di applicazione della legge il provvedimento potesse trovare delle diverse interpretazioni o delle difficoltà nel momento della registrazione da parte della Corte dei conti perchè non erano specificati i capitoli di spesa. Quindi l'inserimento a verbale di questo parere può essere di aiuto anche alla Corte dei conti. Il nuovo parere è il seguente:

«La Commissione bilancio e programmazione economica, riesaminato il disegno di legge in titolo, per quanto di propria competenza non si oppone al suo ulteriore corso facendo presente che gli specifici accantonamenti che costituiscono, quanto a lire 640 miliardi, la copertura sul fondo speciale di parte capitale (cap. n. 9001 - Tab. 2) per il 1984 sono costituiti dai seguenti slittamenti: quanto a lire 190 miliardi sulla voce "Edilizia demaniale"; quanto a lire 200 miliardi sulla voce "Opere idrauliche" e quanto a lire 250 miliardi sulla voce "Edilizia penitenziaria".

Si conferma che l'effetto di slittamento risulta formalmente dalla interrogazione effettuata sul Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato.

Per quanto riguarda gli oneri relativi agli anni 1985 e seguenti si fa presente che nel predetto fondo speciale di parte capitale per il 1985 figurano specifici accantonamenti rispettivamente destinati a: "Edilizia demaniale", "Opere idrauliche" e "Edilizia penitenziaria" che concorrono a formare l'onere di 750 miliardi previsto per il 1985.

Pertanto la copertura appare validamente assicurata sia per il 1984 sia per gli anni 1985 e 1986».

Questo parere formulato dalla 5<sup>a</sup> Commissione ci permette di rimuovere l'ostacolo formale che era stato sollevato e di approvare il disegno di legge nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

Nella precedente seduta erano state sollevate una serie di richieste di chiarimenti da parte del Gruppo comunista. La prima richiesta riguardava l'elenco delle opere di edilizia demaniale che dovrebbero essere realizzate con il finanziamento dei 600 miliardi disponibili per questo settore. È vero che il Governo nello stesso disegno di legge è autorizzato a presentare entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa il piano definitivo, tuttavia il sottosegretario Tassone ha dichiarato che alcune anticipazioni potevano essere fatte ugualmente in ordine ai criteri che sarebbero stati adottati nella scelta di queste opere di edilizia demaniale di carattere prioritario. Ulteriori richieste erano state formulate del Gruppo comunista in riferimento ai piani di bacino ed infine erano state sollecitate talune informazioni in merito al potenziamento del servizio idrografico e mareografico. Il Ministro dei lavori pubblici, pur in tempi ristretti, ha rassegnato - mi rivolgo in particolare ai senatori Lotti e Colombo Vittorino, che sono i principali firmatari di queste richieste (infatti abbiamo svolto la prima parte della discussione mercoledì scorso) - un *dossier* che mi sembra sufficientemente esauriente in ordine a queste domande. Questo *dossier* si aggiunge alla documentazione a nostra disposizione che era già stata presentata dal rappresentante del Governo in sede di discussione alla Camera dei deputati. Evitando di inoltrarmi nell'illustrazione di queste opere, devo soltanto far presente che le cifre proposte con questo disegno di legge sono così esigue in relazione alla vastità dei problemi che vengono affrontati che c'è soltanto l'imbarazzo della scelta. Quindi alcune osservazioni, che ho sentito in precedenza, circa una distribuzione a pioggia, possono anche essere fondate, ma se noi poniamo mente alla vastità dei problemi perdono molto se non tutta la loro sostanza.

Infine, per quanto riguarda l'emendamento presentato dai senatori Colombo, Lotti e Rasimelli, che concerne la enucleazione, nell'ambito del finanziamento di 250 miliardi destinato alle Regioni per opere idrauliche di loro competenza ed in particolare per opere interne, di una somma di 100 miliardi da destinarsi specificatamente alle opere di navigazione interna di competenza delle regioni padane (cioè dell'intesa tra la Lombardia, il Veneto, l'Emilia e il Piemonte), devo sottolineare che nel frattempo sono stati presi alcuni contatti e che sono accaduti alcuni eventi importanti tra i quali il finanziamento di 92 miliardi da parte del FIO a favore del canale Fissero-Tartaro-Canal Bianco, che in Commissione era stata citata tra le opere maggiormente bisognose di interventi e la disponibilità - sentiremo se esiste - da parte del Governo di esaminare, nell'ambito dei programmi di sua competenza, le opere di competenza mista. Con tali garanzie e con tali episodi intercorsi, le Regioni in questione potrebbero vedere esaurite le richieste avanzate.

Il relatore, fatte salve le risposte del Governo, invita quindi i presentatori a ritirare l'emendamento, sulla base della estrema necessità - il sottosegretario di Stato alla grazia e giustizia Bausi può confermarla - di approvare in questa sede il disegno di legge. Si tratta di evitare che ulteriori rimbalzi alla Camera dei deputati possano ancora prorogare l'attuazione dei programmi suesaminati, che riguardano in gran parte il rifinanziamento di opere già in corso: ogni ritardo si traduce, oltre che in disfunzioni generali, in ritardi nel compimento delle opere ed anche in perdite secche in termini di danaro.

LOTTI. Avevo richiesto al Ministero una serie di memorie che consentissero al parlamentare di esprimere adeguatamente il parere in ordine al disegno di legge in esame. Circa due ore fa, nel corso di una riunione - che tra l'altro ci ha visto impegnati nella discussione di tanti altri provvedimenti - abbiamo ricevuto la documentazione richiesta.

Personalmente constatato la impossibilità oggettiva di esaminare i documenti: li ho semplicemente sfogliati, ma deduco ugualmente che non manchino motivi di critica e di dissenso.

Pertanto mi riservo di intervenire nel seguito della discussione anche su altre questioni in precedenza sollevate, precisando che il nostro intento è di giungere ad una sollecita approvazione del disegno di legge.

RASIMELLI. Vorrei innanzi tutto esprimere una raccomandazione al Ministro a proposito dell'articolo 1 del disegno di legge in esame, laddove si stabilisce che «una quota non inferiore al 10 per cento del predetto stanziamento è utilizzata per la formazione dei piani di bacino a carattere interregionale, nonchè per il potenziamento del servizio idrografico e mareografico».

Il servizio idrografico sta diventando oggetto di pubblico scandalo poichè da un ventennio a questa parte si è svuotato come struttura e come funzioni e non si aggiorna alle nuove tecnologie.

La memoria fornitaci dal Ministero ci informa che i 340 milioni stanziati sono insufficienti a coprire le spese ordinarie e i compensi per i numerosi osservatori esterni alla Amministrazione: tali osservatori - che

dovrebbero rilevare i dati idrologici giornalieri – ricevono un compenso annuo di circa 200.000 lire, tanto è vero che molte stazioni rischiano la chiusura poichè non esistono soggetti disponibili a svolgere tali mansioni per una cifra così irrisoria. Ciò causa gli enormi ritardi nella pubblicazione degli annali idrologici, annali che in passato venivano diffusi entro l'ottobre successivo con regolarità.

Viene offerta oggi la possibilità – ed è necessario – di potenziare il servizio: non basta limitarsi ad interventi finanziari ma occorre progettare una ristrutturazione completa del servizio. A disposizione abbiamo oggi strumentazioni elettroniche e telematiche che ci offrono la possibilità di ricevere i dati in tempi reali e non dieci anni dopo; e inoltre anche la sicurezza di avere dati certi.

Chiunque abbia avuto modo di lavorare con il servizio idrografico, sa che nel passato era stato influenzato da processi idroelettrici e che le stazioni di rilevamento si concentravano nelle zone di maggiore interesse idroelettrico; al contrario, nelle zone in cui il rilevamento era essenziale per la difesa dalle alluvioni e per altri problemi interconnessi, il servizio appariva più diluito e meno efficiente.

Chiediamo al signor Ministro un progetto di potenziamento e di aggiornamento del servizio idrografico; i sessanta miliardi destinati ai piani di bacino e al potenziamento del servizio idrografico e mareografico non dovrebbero costituire una serie di elargizioni per le società di progettazione, in maniera, fra l'altro, scollegata e scoordinata, bensì servire alla ristrutturazione completa di un servizio che nel passato rappresentava un patrimonio della tecnica nazionale e che oggi è in condizioni di profondo degrado.

Trenta anni fa ho avuto occasione di entrare in contatto con il servizio idrografico e tale opportunità mi si è presentata anche recentemente: ho ricevuto l'impressione di entrare in un vecchio mondo, mentre in passato il servizio è stato enormemente utile al paese.

Occorrono un progetto, degli investimenti ed una gestione corretta di questo servizio essenziale per la vita del paese; non è possibile progettare opere idrauliche ricorrendo a studi e dati di più di 50 anni fa.

Un discorso analogo si potrebbe fare per il servizio mareografico, per la casualità della gestione di questo servizio. Ho voluto sottolineare queste due questioni perchè mentre le spinte delle società di progettazione e le spinte localistiche hanno portato il Ministero a impegnare decine di miliardi nei progetti di bacino che – pur meritorie – sono state certamente privilegiate, le strutture del Ministero sono state finora mortificate dalla mancanza di investimenti, di progetti e di energie umane.

L'altra questione riguarda l'emendamento da noi presentato, che si riferisce al secondo comma dell'articolo 1; l'emendamento propone di dividere i 250 miliardi disponibili destinandone 150 alle opere idrauliche della Regione e 100 alla navigabilità del Po. Credo che l'emendamento – anche eliminando il primo comma che riduce lo stanziamento da 600 miliardi a 550 – debba essere conservato e pertanto insisto nella presentazione dell'emendamento firmato dal senatore Lotti e da me, ritenendo che non dovrebbe costituire un grosso aggravio

nell'*iter* del disegno di legge, in quanto la Camera è in grado di approvarlo rapidamente, dato che non incide sulla spesa complessiva.

LOTTI. Signor Presidente, il senatore Rasimelli ha già illustrato le ragioni del mantenimento del nostro emendamento sul quale vi era stata la convergenza del senatore Colombo che ne aveva presentato uno analogo. Crediamo che l'emendamento conservi una sua validità anche se è vero che nel recentissimo riparto del FIO, per l'idrovia del Canal Bianco sono stati previsti interventi per circa 90 miliardi. Vorrei però ricordare che le necessità esposte dalle altre Regioni e confermate anche questa mattina con un telegramma dell'assessore ai trasporti della regione Lombardia Fabio Semenza che rappresenta l'intesa, richiedono ulteriori finanziamenti particolarmente per le province di Cremona e di Mantova, e per l'Emilia Romagna ed il Piemonte, anche se in misura più modesta.

Non voglio aprire una lunga riflessione sul rilievo che, in un sistema di trasporti fortemente integrato ed in grado di utilizzare tutte le risorse naturali, dovrebbe avere la navigazione interna, settore nodale in passato largamente trascurato ma che fortunatamente è stato riproposto all'attenzione non solo degli operatori politici, ma soprattutto degli operatori economici del Nord dove in breve tempo è possibile attivare un efficiente sistema di navigazione. Credo che questi richiami siano tali da convincerci della necessità di portare a compimento nel più breve tempo possibile le opere già progettate e le opere quasi realizzate che renderebbero finalmente fruibile una rete che oggi esiste ma che è continuamente interrotta e quindi inutilizzata. Abbiamo una lunga via d'acqua inutilizzabile perchè mancano i porti e gli attracchi; è un patrimonio che il paese non utilizza e che invece dovrebbe essere immediatamente sfruttato. L'intervento del FIO sulla idrovia del Canal Bianco nel tratto della regione Veneto è a mio avviso positivo, ma credo che per un integrato sviluppo della navigazione interna sia necessario intervenire con adeguati stanziamenti anche sulle altre parti dello stesso canale e quindi anche sulle strutture portuali in fase di realizzazione sul Po.

Sono queste le motivazioni per cui, facendo nostra una viva raccomandazione delle Regioni dell'intesa, proponiamo ancora una volta il nostro emendamento.

Il secondo ordine di problemi riguarda il rapporto che Lei - signor Ministro - ha avuto con le Regioni nella preparazione di questo disegno di legge. Alcuni giorni or sono ho ricevuto una documentazione delle Regioni che ho fatto conoscere anche ai commissari della maggioranza: in questo documento si ricorda al Parlamento che sono intervenute intese tra il Ministro dei lavori pubblici e le Regioni per un diverso riparto dei fondi che sarebbero stati stanziati con la legge; questo riparto avrebbe sostanzialmente visto una concorrenza in termini paritari all'accesso alla spesa tra il Ministero dei lavori pubblici e le Regioni. Queste ultime, secondo la loro versione, hanno quindi motivo di dolersi del fatto che questi accordi non siano stati recepiti.

Il problema è a mio avviso delicato in quanto ancora una volta si pone all'attenzione del legislatore la questione del raccordo tra il Ministero e le Regioni in una materia come quella dei lavori pubblici

che è particolarmente controversa nella legislazione, soprattutto per quel che riguarda i decreti attuativi del trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni, ed è controversa anche negli atteggiamenti politici. Credo allora che non sia opportuno aumentare il contenzioso con le Regioni, ma che sia il caso che, in attesa di una diversa sistemazione legislativa, tra le Regioni ed il Ministero intervengano degli accordi volti a stemperare i motivi di conflitto.

Signor Ministro, ho voluto richiamare la sua attenzione, perchè sono curioso di conoscere la sua versione, non per intento polemico ma per comprendere come si sia potuto verificare un incidente di questo genere, e soprattutto per rivolgere a Lei ed alle Regioni un caldo invito a sincerarsi del conseguimento degli accordi per evitare al legislatore il dubbio se questi accordi siano realmente intervenuti sulla base di quei contenuti o meno. Non siamo evidentemente i portavoce in Parlamento del sistema dell'autonomia delle Regioni; desideriamo però che tra Regioni e potere centrale vi sia un rapporto fondato sul massimo di chiarezza e di correttezza, nonchè sul rispetto delle reciproche funzioni e competenze.

Questa è una considerazione di carattere generale e marginale rispetto alle questioni fondamentali poste dal senatore Rasimelli nel suo intervento e alla riproposizione dell'emendamento di cui ho già parlato e che confermo a chiusura di queste mie ulteriori riflessioni.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Innanzi tutto vorrei ringraziare il senatore Rasimelli per i rilievi posti. Debbo constatare, infatti, che sollevare, come il senatore Rasimelli ha fatto, questi problemi significa che il Parlamento è finalmente disposto a dare il proprio impegno per rinnovare o creare delle strutture adeguate. Attualmente abbiamo allo studio il piano di una rete nazionale per la rilevazione di dati idrogeologici e penso che detto piano possa presto essere reso noto alla Commissione e che di conseguenza, dopo le dovute valutazioni, si possano varare le disposizioni indispensabili per la sua attuazione.

Non che mi rallegri per quanto sto per dire, anzi, semmai, le mie sono amare constatazioni, debbo dire però che in passato il Ministero non ha avuto le possibilità materiali e i mezzi indispensabili per creare o mantenere certe strutture. Ricordo in proposito che nella scorsa legislatura due iniziative affini del Ministero - una riguardante la creazione presso ogni provveditorato di uffici geologici e l'altra, visto che parliamo di volontarismo e necessità di mezzi, concernente gli specialisti che non possono continuare a prestare gratuitamente o quasi il loro servizio - non furono accolte proprio dalla Commissione lavori pubblici del Senato. Sempre sul tema tengo a rilevare che lo stanziamento previsto per lo studio sul disinquinamento delle acque, per il quale le Regioni hanno impegnato cifre elevatissime, proprio qui, in questa sede, fu ridotto da un miliardo e 200 milioni a 200 milioni. È vero che alle commissioni partecipano grandi studiosi e che il loro impegno e passione ci ha permesso di costituire la commissione nazionale che deve varare tutti gli studi regionali, ma certamente non sono 200 milioni che possono soddisfare tutte le necessità.

Ho voluto ricordare questo per dimostrare che non abbiamo tralasciato di sottoporre alcune urgenze, ma che non sempre abbiamo ricevuto una risposta positiva. Ritengo dunque che gli inviti rivolti dal senatore Rasimelli e le sue constatazioni possano contribuire anche allo studio che in questo momento abbiamo in corso.

Passando più specificatamente a parlare del provvedimento in titolo, che ho presentato circa un anno fa e che qui al Senato è giunto solo da poco tempo, desidero sottolineare che i cantieri sono fermi e che non possiamo proseguire con le opere di completamento. I finanziamenti previsti dal disegno di legge in discussione - come è stato già sufficientemente illustrato - si dividono in tre parti. Non è necessario ricordarvi le lunghe attese che l'edilizia penitenziaria ha da tempo suscitato; per l'edilizia demaniale abbiamo preparato dei prospetti e dato istruzioni precise per la formulazione dei programmi assegnando la priorità al completamento delle opere e stabilendo che, solo nella misura del 30 per cento e naturalmente per gli esclusivi casi di provata necessità ed urgenza, si possa dare avvio ad opere nuove. I dati relativi a taluni interventi sono già a disposizione dei senatori e comunque non è necessario ricordarvi che, in base all'articolo 2 del provvedimento, il Parlamento potrà controllare entro 30 giorni la destinazione e finalizzazione dei fondi. Mi sembra questa una garanzia sufficiente, perchè il Parlamento, oltre a quello legislativo, ha anche il compito di controllo.

LOTTI. Ove fosse in grado di controllare.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. In misura minore ha invece il compito di fare i programmi all'interno degli uffici delle amministrazioni pubbliche, anche se siamo arrivati a questo e non solo per quanto concerne il Parlamento, ma anche le Regioni. Entro 30 giorni, quindi, il Parlamento potrà svolgere un'azione di controllo su come i fondi a disposizione verranno finalizzati.

Per quanto poi riguarda in particolare le opere idrauliche, debbo fare alcune precisazioni. A suo tempo, prima ancora che iniziasse l'*iter* parlamentare del provvedimento n. 1550 alla Camera, divenuto qui al Senato il disegno di legge n. 1107, erano stati da me i rappresentanti dell'intesa fra le quattro Regioni interessate alla navigazione per esporre la situazione incresciosa concernente le loro spese di gestione. Poichè questa intesa non ha in bilancio più di due o tre miliardi, essa si è trovata con un *deficit* di gestione che andava in qualche modo sanato. Io presi allora impegno di sanare almeno la parte pregressa di tale *deficit* con i fondi ordinari a disposizione del Ministero, ma con l'inoltrarsi dell'*iter* legislativo alla Camera del disegno di legge, si è provveduto in maniera diversa anche perchè il provvedimento n. 1550 ha fornito maggiori possibilità di intervento. Vi fu in quella circostanza una discussione ed un confronto all'interno della Commissione e alla fine si addivenne ad un accordo che poi risultò costituire la soluzione migliore. In base a tale accordo si decise che dei 900 miliardi a disposizione 250 dovessero andare alle Regioni specificando però che con quella cifra bisognava provvedere anche alla navigazione. Questo fu un accordo unanime.



Nessuna Regione in quel momento sollevò obiezioni; nessuna Regione chiese ulteriori interventi. Dopo che fu iniziato in Senato l'iter di questo provvedimento, ebbi la visita dell'assessore della Basilicata, che tra l'altro è una persona amica e della mia parte politica, il quale mi portò una memoria in ordine ai lavori svolti dalla Commissione che si occupa del provvedimento per la difesa del suolo. Però, non scaturì alcun accordo, alcuna indicazione di cifre o di altro sulla destinazione dei fondi del provvedimento che abbiamo di fronte a noi.

In seguito sono venuto a conoscenza degli emendamenti qui presentati e delle sollecitazioni venute da alcune Regioni. È ovvio che se le Regioni, come ogni comune compreso il mio, trovano qualche appoggio in seno al Parlamento, sono incoraggiate a chiedere sempre di più.

Questa mattina ho parlato con un altro assessore che, avendo urgenza di veder approvato il provvedimento, chiedeva nell'ambito degli interventi dello Stato, se era possibile aiutarlo. Ora, se ai 60 miliardi che si prevedono dei 200, ne aggiungiamo 40 divisi nelle quattro Regioni non risolviamo nessun problema, ma se vi è l'impegno, d'altra parte già inserito nei programmi, che una parte dei fondi dello Stato venga spesa nelle opere preliminari per la navigazione, ovviamente questo costituirebbe il maggior aiuto che possiamo dare all'intesa e alle opere di navigazione. Allora, vi può essere un impegno del Governo che, senza portare correttivi, senza portare emendamenti, garantisca un programma, in quanto già sappiamo per esperienza che i fondi previsti possono non essere distribuiti.

Se per le opere indispensabili possiamo garantire 60 miliardi all'intesa per quanto riguarda la navigazione, altre opere di competenza di Magistrati vengono realizzate in quanto già in programma e in quanto preliminari alla sicurezza della navigazione e così facendo avremo reso un servizio maggiore al futuro della navigabilità invece di destinare una esigua somma non finalizzata e senza un programma preciso.

Ecco perchè, dopo aver dato in maniera succinta una risposta agli interrogativi posti, sento di poter chiedere al senatore Colombo e anche al senatore Lotti se ritengono di accettare la mia impostazione e in conseguenza di ritirare i loro emendamenti. A me sembra che la soluzione prospettata dia maggior garanzia di approvazione immediata e inoltre non so come potrebbe essere accettato dalla Camera dei deputati il rinvio del provvedimento, dato che in quella sede vi è stata l'unanimità nel riconoscere i problemi fondamentali. Ora se gli emendamenti potessero essere ritirati credo che daremmo una risposta esauriente alle richieste delle Regioni. Altrimenti, esprimo fin d'ora parere negativo.

**PRESIDENTE.** Chiedo ai presentatori dell'emendamento se intendono mantenerlo.

**COLOMBO VITTORINO (V.).** Vorrei far presente che l'emendamento presentato nella scorsa seduta oltre che avere origine dalle richieste delle quattro Regioni dell'intesa particolarmente interessate alla navigazione interna nell'area padana, risponde alla puntualizzazione di una esigenza che a mio giudizio nel testo del disegno di legge al nostro

esame è troppo sommariamente indicata. Mettendo insieme nel punto d) dell'articolo 1 le opere idrauliche di navigazione interna di competenza delle Regioni per un importo complessivo non ulteriormente suddiviso di 250 miliardi da destinare all'uno e allo altro tipo di opere, ci sembrava che non si rispondesse alle esigenze e ai problemi del settore della navigazione interna e ritenevamo che a questo scopo fosse opportuno indicare uno stanziamento quantificato nella misura di 100 miliardi, in parte a carico dello Stato e in parte a carico delle Regioni, nel senso che 50 miliardi venivano portati in diminuzione della cifra di 600 al punto a) per le opere a carico dello Stato e 50 miliardi rimanevano nell'ambito dei 250 delle Regioni, ma con questa specificazione di destinazione, per un totale dunque di 100 miliardi destinati alle opere di navigazione interna.

Ci rendiamo conto della difficoltà di diminuire l'importo di 600 miliardi, anche perchè dietro l'enunciazione della cifra vi è già un determinato programma di intervento che dovrebbe essere alterato e per questo, per quanto mi riguarda, avevo già dato la mia disponibilità a modificare l'emendamento nel senso indicato stamattina dal collega Rasimelli e cioè di restringere nell'ambito dei 250 miliardi destinati alle Regioni il recupero della cifra necessaria, specificando però esattamente quanti miliardi fossero destinati alle opere idrauliche e quanti alle opere di navigazione interna.

Devo anche dire che in via ipotetica era stato detto che, se i 100 miliardi non avessero potuto essere esattamente individuati, ma se ne fossero individuati ad esempio 80, si poteva anche rivedere l'emendamento in questo senso. A questo punto non posso non ricordare che è intervenuto un fatto nuovo che non conoscevamo nella precedente seduta e cioè che la destinazione da parte del FIO di un finanziamento consistente per una delle principali aree insieme a quella del Po, si riferiva ad opere di navigazione interna (il canale Tartaro-Fissero-Canal Bianco) per le quali esisteva la possibilità, con una spesa relativamente modesta, di ottenere risultati di notevole portata.

Pur ritenendo che tuttora sarebbe viva l'opportunità di distinguere tra le due categorie di opere nell'ambito dei 250 miliardi destinati dall'articolo 1 alle Regioni per opere idrauliche di navigazione interna, in presenza di un consistente stanziamento del CIPE per una delle opere che certamente avrebbe dovuto usufruire e beneficiare dell'emendamento da noi proposto, credo che il discorso possa essere in parte rivisto. Il Fissero-Tartaro-Canal Bianco è un'opera - mi permetto di sottolinearlo senza alcun timore di essere campanilista - che aveva tutti i crismi della priorità e adesso il CIPE lo ha riconosciuto. Il Veneto aveva fatto notevole sforzi stanziando consistenti finanziamenti nei limiti delle sue modeste possibilità, ma in relazione a questo aspetto indubbiamente l'intervento dello Stato era ugualmente necessario; che si sia verificato ne prendiamo atto positivamente. Infatti di fronte a questo nuovo fatto la necessità del nostro emendamento viene meno in quanto i 250 miliardi restano tutti a disposizione delle Regioni con il solo problema di ripartirli adeguatamente. Poichè il Fissero-Tartaro-Canal Bianco non concorrerà più alla ripartizione, è evidente che, in relazione alla possibilità preesistente di destinare una certa cifra alle altre opere di navigazione interna nell'ambito dell'intesa

delle quattro regioni padane nel loro complesso, la disponibilità è ora maggiore.

Questi sono i motivi per cui potrei in via teorica associarmi all'opportunità di distinguere nei 250 miliardi quanto vada destinato ad un tipo d'opera e quanto ad un altro tipo; tuttavia di fronte a questa nuova e positiva situazione che si è creata e di fronte all'opportunità di dare approvazione rapida al provvedimento in esame, ritiro il mio emendamento.

Prima di concludere il mio intervento, devo dire che ieri ho preso visione della lettera inviataci dalla regione Basilicata alla quale si è riferito il collega Lotti e che non ho interpretato nello stesso modo del senatore comunista. In essa si parla di un'iniziativa regionale per la promulgazione di un provvedimento contenente disposizioni urgenti in materia di difesa del suolo, per il quale è stato contattato il Ministero dei lavori pubblici al fine di concordare un testo unificato. Per quanto riguarda il testo di legge al nostro esame ci si limita soltanto a prospettare agli illustri senatori la possibilità e l'opportunità di adeguare tale provvedimento legislativo al testo concordato, cioè a quel testo che è tutta un'altra cosa, nel senso di rendere uguali gli stanziamenti per le Regioni e per il Ministero e di aggiungere altri articoli che non riguardano il disegno di legge al nostro esame. Non mi risultava e non mi risulta che vi siano stati degli accordi in relazione a questo disegno di legge per una diversa ripartizione tra Stato e Regioni. Il discorso di cui parla l'assessore alla Basilicata riguarda un altro argomento e cioè delle aspirazioni legittime che non hanno niente a che vedere con il disegno di legge in discussione.

LOTTI. Signor Presidente, intervengo anche per fare una precisazione sull'ultima riflessione del collega Colombo. Mi ritengo pienamente soddisfatto dai chiarimenti resi dal Ministro in ordine al rapporto con le Regioni. Egli, infatti, ha ricostruito l'*iter* di questi rapporti in modo puntuale per cui non ho motivo di mettere in dubbio le sue parole e mi attengo a quanto da lui precisato. Devo invece far rilevare al senatore Colombo come sia vero che l'intesa di cui parlavano le Regioni verta su una materia molto più complessa ma come sia vero che si riferisse anche al riparto dei fondi destinati alla difesa idraulica che dovevano essere divisi tra Stato e Regioni.

COLOMBO VITTORINO (V.). Qui non c'è scritto.

LOTTI. È vero ma sta scritto nel protocollo.

NICOLAZZI, *ministro per i lavori pubblici*. È la prassi di ogni anno.

LOTTI. Quindi era in questo senso. I 900 miliardi di cui si parla dovevano essere ripartiti secondo le Regioni in questo modo: 450 miliardi allo Stato e 450 miliardi alle Regioni stesse. Infatti secondo queste ultime vi erano stati degli accordi, delle intese e dei contatti dai quali avevo ricavato l'impressione che quell'obiettivo sarebbe stato realizzato. Dopo le precisazioni del Ministro, in relazione a questo

rapporto tra Stato e Regioni, credo che non sia il caso di insistere ulteriormente su questo aspetto e, sorvolando sull'esame del disegno di legge, mi pronuncio sull'emendamento presentato dal mio Gruppo politico. Ho ascoltato con molta attenzione le considerazioni del Ministro e quelle del collega Colombo delle quali, però, non sono pienamente convinto. Debbo riconoscere che è vero che il CIPE ha stanziato oltre 90 miliardi da destinarsi alla linea del Fissero-Tartaro-Canal Bianco nel territorio veneto e in piccola parte nel territorio lombardo, come è altrettanto vero che il Veneto, primo fra tutte le regioni, ha emanato una legge relativa alla navigazione interna con la quale ha aggiunto alle risorse dello Stato proprie risorse regionali. È vero che questa legge ha avuto uno stadio di applicazione estremamente complesso, lungo, tortuoso e difficile e che il Fissero-Tartaro-Canal Bianco non si ferma in territorio veneto - come il collega Colombo sa bene - ma è anche il mezzo per navigare fino a Mantova che non a caso - come si può evincere dalle statistiche - è la provincia nella quale si può riscontrare la maggior quantità di merci trasportate per via acqua (circa 1,9 milioni di tonnellate all'anno di merci che raffrontate alle 30.000 tonnellate di Cremona ci indicano come quest'ultima si trovi in una situazione totalmente sperequata). Comunque debbo dire che i miliardi assegnati alla regione Veneto sono utili per le opere da mare a monte, ma lo sono pienamente se si rende definitivo il tracciato e lo si ultima nella sua parte che riguarda il territorio mantovano. Esiste già un canale che sta decollando definitivamente senza essere utilizzato e si sta realizzando la Conca di San Leone a totale carico dello Stato, quindi con un onere notevole, opera di grande rilevanza sia per la navigazione interna sia per la difesa idraulica ma che può essere utilizzata soltanto se viene ultimato il tratto di canale del Fissero-Tartaro-Canale Bianco in provincia di Mantova e solamente se quest'ultima termina con delle strutture portuali e di supporto di navigazione interna tali da poter rendere fruibile l'asse navigabile. Quindi il problema della navigazione interna si ripropone per essere finanziato con fondi aggiuntivi a quelli utili ed importanti destinati al Veneto.

Questi erano i motivi che avevano indotto i senatori del Gruppo comunista a presentare il proprio emendamento, soprattutto considerando la necessità di ulteriori interventi sul porto di Cremona che deve essere ultimato, con qualche previsione ottimistica rispetto all'effettivo uso che se ne potrà fare, ma che peraltro va se non altro ultimato per non lasciare incompiute opere che in quanto tali non sarebbero nemmeno in grado di rendere profittevoli le somme già spese.

Il Ministro ha dichiarato - non vorrei aver compreso male - che sono state assegnati alle Regioni 50 miliardi per la navigazione interna nel testo di legge che ci è pervenuto dalla Camera dei deputati.

NICOLAZZI. *ministro dei lavori pubblici*. Ho parlato con l'assessore e mi ha detto che sono circa 60 miliardi; 50 miliardi sono previsti per l'agricoltura.

LOTTI. Sempre il Ministro ha inoltre affermato che questo stanziamento è utile per affrontare tutta una serie di opere tenendo

anche conto del fatto che gli interventi, i quali sono sempre riferibili ad opere di navigazione interna ma che si possono anche classificare come interventi per la sicurezza idraulica, potrebbero in qualche modo essere finanziati direttamente dallo Stato.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. In parte è già così.

LOTTI. Già questo consentirebbe, visto che c'è un impegno preciso da parte del Ministro, opportune intese con le Regioni. Ma vorrei rilevare alcuni fattori. Lei accennava al problema della difficoltà di gestione dell'intesa per tutta una serie di spese che essa comporta per gli interventi di controllo e di sicurezza, riguardo alle quali esiste ancora tra le Regioni un certo contenzioso.

L'opinione mia e del mio Gruppo è che non dobbiamo farci carico, come Stato e come Parlamento, di problemi gestionali di competenza regionale. La mia paura, signor Ministro, è che i 60 miliardi, sostanzialmente destinati alla navigazione, vengano utilizzati per la gestione anzichè per gli investimenti.

Il nostro ragionamento è logico e coerente e va collegato all'emendamento presentato, il quale aveva depennato dalle proposte regionali le ultime tre righe che richiamavano i problemi gestionali. I fondi stanziati devono essere finalizzati ad opere di investimento in grado di rendere utilizzabili opere già costruire, divenute ormai in alcuni casi fatiscanti.

Concordo con il signor Ministro sull'impegno del Governo riguardo gli interventi per la navigazione interna e sulla necessità di supportarli adeguatamente: sulla base di tali assicurazioni ed affermazioni, il Gruppo comunista ritira il proprio emendamento.

Prego il signor Ministro di dare consequenzialità agli impegni assunti e di volere riferire alle Regioni la nostra presa di posizione, volta ad utilizzare al massimo i fondi per gli investimenti e non per coprire spese di gestione.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Lotti per le sue precisazioni ma vorrei chiarire che la dizione del testo legislativo al nostro esame, e dell'articolo 1 in particolare, è inequivoca. Non credo che sia possibile il dirottamento di fondi su voci diverse (cioè dagli investimenti alle spese di gestione).

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

PAGANI Maurizio, *relatore alla Commissione*. Il relatore si dichiara soddisfatto per le risposte del Governo che tendono ad una intesa con le Regioni in modo che alcune opere di competenza regionale sulla navigazione interna possano essere considerate anche opere idrauliche e trovino una adeguata valorizzazione.

Ringrazio i colleghi che, nel prendere atto della nuova situazione creatasi, hanno ritirato l'emendamento.

Mi dichiaro d'accordo con le osservazioni del collega Rasimelli e ritengo che il suo intervento possa stimolare il Governo per presentare il piano per le rilevazioni idrografiche. La mancanza di dati certi e

recenti forniti dagli annali idrologici comporta spese enormi per il ridimensionamento delle opere.

Vorrei inoltre spronare il Governo a non limitarsi, nel suo intervento, alla idrologia fluviale, ma a spingere l'indagine anche alle opere fognarie. È un settore che è fermo dal 1925 ed è necessario uno studio approfondito volto al suo ridimensionamento. Le condizioni morfologiche del suolo si sono nel frattempo modificate ed occorre provvedere a tutte le misurazioni necessarie sì da rendere le opere fognarie adeguate al fabbisogno della popolazione.

Ribadisco la estrema necessità di approvare in tempi rapidi il provvedimento al nostro esame.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame ed alla votazione degli articoli. Ne do lettura:

Art. 1.

*(Interventi in materia di opere idrauliche)*

È autorizzata la spesa complessiva di lire 900 miliardi così ripartita:

a) lire 600 miliardi da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, in ragione di lire 200 miliardi nell'anno finanziario 1984, lire 200 miliardi nell'anno finanziario 1985 e lire 200 miliardi nell'anno finanziario 1986, per interventi in materia di opere idrauliche;

b) lire 250 miliardi, di cui lire 75 miliardi nell'anno finanziario 1985 e lire 175 miliardi nell'anno finanziario 1986, per la realizzazione da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano di opere idrauliche e di navigazione interna di loro competenza;

c) lire 50 miliardi, di cui lire 25 miliardi nell'anno finanziario 1985 e lire 25 miliardi nell'anno finanziario 1986, per interventi di competenza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per il completamento delle opere idrauliche di cui alla lettera c) dell'articolo 1 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 789, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 26 febbraio 1982, n. 53, e di cui alla legge 3 febbraio 1981, n. 14, nonché per sopperire ad oneri derivanti dalla revisione dei prezzi.

Lo stanziamento di cui al punto a) del primo comma del presente articolo è utilizzato per l'esecuzione di opere di completamento di interventi in corso di attuazione, per l'esecuzione di opere ritenute urgenti ed indifferibili, ai fini della sicurezza idraulica dei corsi d'acqua, nonché per sopperire agli oneri derivanti dalla revisione dei prezzi contrattuali e dall'imposta sul valore aggiunto. Una quota non inferiore al 10 per cento del predetto stanziamento è utilizzata per la formazione dei piani di bacino a carattere interregionale, nonché per il potenziamento del servizio idrografico e mareografico.

I programmi di intervento di cui al presente articolo ed il relativo stato di attuazione sono oggetto di apposita relazione annuale da

allegare allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici.

**È approvato.**

Art. 2.

*(Interventi in materia di edilizia demaniale)*

È autorizzata la spesa complessiva di lire 600 miliardi da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, in ragione di lire 200 miliardi per ciascuno degli anni 1984, 1985 e 1986, per la costruzione, sistemazione, manutenzione, riparazione e completamento di edifici pubblici statali e di altri immobili demaniali, in base ad un programma all'uopo predisposto, tenendo conto delle indicazioni espresse dagli altri Ministeri interessati, da presentare al Parlamento entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge per l'espressione entro i successivi trenta giorni del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

Una quota non inferiore al 70 per cento dello stanziamento di cui al primo comma del presente articolo è riservata per opere di completamento e di ristrutturazione.

Il Ministro dei lavori pubblici presenta al Parlamento apposita relazione annuale sullo stato di attuazione del programma.

A valere sullo stanziamento di cui al primo comma una somma non superiore a lire 7 miliardi è assegnata al Ministero delle finanze per l'acquisizione in territorio austriaco degli immobili e delle infrastrutture occorrenti per l'espletamento dei controlli di frontiera sull'autostrada Udine-Tarvisio-Villach.

**È approvato.**

Art. 3.

*(Indagine sul patrimonio immobiliare)*

Ai fini della programmazione organica degli interventi, il Ministero dei lavori pubblici, d'intesa con il Ministero delle finanze ed il Ministero per i beni culturali ed ambientali, svolge una indagine sulla situazione del patrimonio immobiliare, di proprietà dello Stato o di terzi, comunque destinato a sede di uffici e servizi dello Stato o avente caratteristiche storico-artistiche e monumentali, con esclusione del demanio militare, da concludere entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Alla relativa spesa prevista in lire 3 miliardi si farà fronte con la disponibilità di cui all'articolo 2.

Il Ministero dei lavori pubblici entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge presenta al Parlamento uno schema di piano

generale di intervento per l'espressione entro i successivi sessanta giorni del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

**È approvato.**

Art. 4.

*(Interventi in materia di istituti  
di prevenzione e pena)*

È autorizzata la spesa complessiva di lire 500 miliardi, da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, in ragione di lire 250 miliardi per ciascuno degli anni 1984 e 1985, destinata esclusivamente al completamento, anche funzionale, delle opere già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge in base al programma costruttivo, predisposto d'intesa con il Ministero di grazia e giustizia, ai sensi dell'articolo 4 della legge 12 dicembre 1971, n. 1133, e dell'articolo 20 della legge 30 marzo 1981, n. 119.

Una quota non inferiore al 10 per cento della spesa di cui al primo comma del presente articolo è destinata alla manutenzione ed al miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie degli istituti di prevenzione e pena esistenti.

Per i successivi programmi di ulteriori investimenti per la costruzione, l'adattamento, la ristrutturazione, la permuta nonché l'acquisto di immobili da destinare ad istituti di prevenzione e pena, i Ministri interessati riferiscono alle competenti Commissioni parlamentari entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

**È approvato.**

Art. 5.

*(Copertura finanziaria)*

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge nell'anno 1984 pari a lire 650 miliardi si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1984, quanto a lire 10 miliardi, utilizzando l'accantonamento «Difesa del suolo» e, quanto a lire 640 miliardi, utilizzando gli specifici accantonamenti; agli oneri derivanti dalla presente legge per gli anni 1985 e 1986, pari a lire 750 miliardi nel 1985 e lire 600 miliardi nel 1986, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1985, utilizzando gli specifici accantonamenti.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**È approvato.**

L'esame egli articoli è così esaurito.



Passiamo alla votazione finale.

MASCIADRI. Mi dichiaro soddisfatto delle dichiarazioni del Ministro e faccio mie le osservazioni del senatore Vittorino Colombo.

Ho notato con soddisfazione che sono stati stipulati interessanti accordi con le Regioni e con le imprese; il provvedimento all'esame è stato votato alla unanimità alla Camera e qui non ha determinato differenziazioni rispetto al testo dei colleghi dell'altro ramo del Parlamento.

Dichiaro pertanto il mio voto favorevole ed auspico che il provvedimento possa essere oggi definitivamente approvato.

LOTTI. Dichiaro il voto favorevole del Gruppo comunista ma intendo ribadire le riserve espresse in precedenza sia da me che dal collega Rasimelli in ordine alla disorganicità degli interventi in materia di sicurezza idraulica ed alla insufficienza della documentazione ministeriale, tra l'altro trasmessaci con molto ritardo.

Confermiamo di esercitare i nostri poteri nei limiti consentiteci e di voler quindi controllare gli interventi che saranno eseguiti dal Ministero dei lavori pubblici, in particolare per quello che riguarda l'articolo 2 del provvedimento.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

**È approvato.**

*I lavori proseguono in altra sede dalle ore 12,20 alle ore 12,25.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE**

«Istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato"» (1164), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e di disegni di legge d'iniziativa dei deputati Caldoro ed altri; Bocchi ed altri; La Penna ed altri; approvato dalla Camera dei deputati.

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato», risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e di disegni di legge d'iniziativa dei deputati Caldoro, Amodeo, Poti, Sanguineti, Sodano e Tempestini; Bocchi, Bernardi Antonio, Cannelonga, Ciancio, Cominato, Gradi, Grottola, Pernice, Proietti, Riccardi, Ridi e Ronzani; La Penna, Bernardi Guido, Lucchesi, Angelini Piero, Artese, Becchetti, Gioia, Grippo, Ligato, Picano, Pujia, Pumilia, Quietì, Russo Ferdinando, Santuz e Stegagnini; già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Masciadri di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

MASCIADRI, *relatore alla Commissione*. Signor presidente, onorevoli colleghi, il testo unificato sulla riforma dell'Azienda autonoma delle FS, approvato all'unanimità dalla Commissione trasporti della Camera,

è stato definito dal relatore della maggioranza, collega onorevole Ligato, «provvedimento chiave» nel settore dei trasporti. Questa felice sintesi verbale coglie due aspetti fondamentali: la trasformazione delle Ferrovie dello Stato in ente economico è la chiave di volta per avviare, concretamente, quel riassetto della materia dei trasporti e della relativa organizzazione che è nei programmi di tutti i partiti; il testo approvato e le soluzioni normative ivi contenute, talvolta anche fortemente innovative rispetto ai tradizionali schemi amministrativi burocratici, lungi dal costituire il frutto di un affrettato unanimità, sono la risultante di un lungo e travagliato processo di chiarificazione tra le forze politiche e nella stessa maggioranza e rappresentano una sintesi coerente e matura delle ipotesi di soluzione dei problemi, sulla quale hanno concordato esplicitamente Azienda, sindacati, forze sociali ed operatori giuridici ed economici, con la conseguenza che quel testo deve essere inteso, così come approvato, la chiave per il successivo *iter* parlamentare della riforma.

Va detto infatti che la riforma dell'Azienda giunge all'esame del Senato con 10 anni di ritardo rispetto alla decisione del Consiglio delle Comunità Europee (10 maggio 1975 n. 827) ed a 4 anni di distanza dal solenne ordine del giorno 10 luglio 1980, con il quale - anche questa volta all'unanimità - il Senato approvava il rapporto sui problemi della pubblica amministrazione dell'allora Ministro della funzione pubblica, il cosiddetto rapporto Giannini. Le coordinate di questo provvedimento quindi risultano in qualche modo segnate fin da allora; ed oggi, forse per la prima volta, il Senato è chiamato a riconoscere la concreta attuazione di una scelta politico-istituzionale sulla riforma della pubblica amministrazione proprio in quella sede delineata.

Ma due lustri di sostanziale elusione di una riforma doverosa e necessaria non sono passati senza danno. Il quadro strutturale e funzionale del servizio ferroviario in Italia, e con esso gli stessi conti patrimoniali ed economici dell'azienda, sono andati deteriorandosi fino a caratterizzare la gestione ferroviaria con un progressivo distacco dalla realtà socio-economica e con una tendenza a chiudersi in una logica di semplice autoconservazione. Senza dilungarmi sui motivi di questa autoconservazione ricordo che l'unico vero lavoro innovativo realizzato da quindici anni a questa parte è la direttissima Roma-Firenze. Per questo tratto sono stati stanziati inizialmente 200 miliardi, quindi altri 600, poi altri 315 miliardi; se ne dovranno stanziare ancora 200, per un totale di 1.315 miliardi. La direttissima sarà conclusa nel 1990, a vent'anni dall'inizio dei lavori, per un totale di 320 chilometri di rete.

Di questo processo di sclerosi, indotto dalla mancata riforma nel settore ferroviario, sono prove eclatanti le vicende contrattuali di questi ultimi anni. Le dinamiche salariali, fondamentali per una azienda di oltre 200.000 dipendenti, più che ai concreti problemi del settore ed all'obiettivo di assicurare una presenza ferroviaria sul mercato dei trasporti sembrano aver fatto esclusivo riferimento all'assetto della spesa per i pubblici dipendenti, spostando di fatto la fase decisionale del contratto al di fuori del settore specifico e connotandolo di una rigidità che non consente più a nessuno, Azienda, sindacati, Governo e Parlamento, di svolgere a pieno il proprio ruolo.

E tutto ciò in un contesto nel quale l'area servita dal treno va assottigliandosi oltre ogni limite funzionale: non è un caso che in Italia il costo del trasporto delle merci finisca per essere di gran lunga superiore - grosso modo è quasi il doppio - a quello sopportato dalle altre imprese europee, con una forte penalizzazione dei prodotti italiani sul mercato internazionale.

Di fronte ad un quadro, quindi, di sostanziale ingovernabilità del sistema ferroviario, tutte le forze politiche hanno concordato senza riserve il testo approvato dalla Camera, che costituisce una risposta tecnicamente adeguata, moderna e funzionale. Essa naturalmente, come tutte le cose del mondo, è perfezionabile, ma solo a seguito di una reale e concreta sperimentazione. Arrivare al perfezionamento immediatamente ci pare assai difficile; bisogna invece prima sperimentare per poi migliorare il sistema. La crisi del sistema ferroviario, in altre parole, ha costituito la base per trovare, dopo otto anni di dibattito, un consenso generale a poche e chiare disposizioni legislative. D'altronde la coscienza di chi chiede ai colleghi del Senato, per le esposte ragioni politiche ed istituzionali, di rinunciare alla prerogativa, se non al gusto, di apportare modifiche ad un testo approvato all'unanimità dall'altra Camera, trova peraltro pieno conforto e giustificazione nelle vicende che hanno preceduto la redazione delle norme, nei pareri di illustri giuristi che hanno fatto da supporto all'azione parlamentare, nella qualità e maturità delle proposizioni normative frutto di un lavoro ottimale in primo luogo della Commissione trasporti della Camera ed in secondo luogo delle forze sindacali e della stessa Azienda che hanno contribuito, punto per punto, a definire la base normativa dei punti essenziali.

È d'altronde a tutti noto come un testo unificato di riforma dell'Azienda FS fosse già stato predisposto in sede di Comitato ristretto in precedenti legislature. Quel testo, nel rappresentare una linea di compromesso tra il pubblico ed il privato, tra l'autonomia dell'Azienda ed i privilegi del pubblico impiego, aveva finito per scontentare un po' tutti e si era arenato sulla verifica di coerenza condotta, con stringente logica, dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati. Nella nuova legislatura Parlamento e Governo si sono resi conto che i nodi istituzionali, le scelte di campo, andavano effettuati una volta per tutte in modo chiaro, univoco e senza falsi pudori. Di qui il disegno di legge governativo n. 1459 e la relazione che l'accompagna, frutto a loro volta di un sereno dibattito nell'ambito dello stesso Governo e di una verifica puntuale a livello di Presidenza del Consiglio dei Ministri di ciascuna proposizione precettiva.

Il testo diramato inoltre è stato sottoposto all'esame tecnico degli organismi della Comunità europea che ne hanno controllato e garantito la coerenza rispetto alle scelte di fondo operate in sede comunitaria. La Camera dei deputati risulta aver tenuto conto dei suggerimenti e delle integrazioni proposte in tale sede, predisponendo il testo unificato in conformità con tale indirizzo. Lo stesso testo inoltre, fatto mai riscontrato fino ad ora nella prassi parlamentare, ha ricevuto una doppia verifica, nel senso che sindacati ed Azienda sono stati sentiti, sia nella fase preliminare di valutazione del disegno di legge n. 1459 presentato dal Governo sia successivamente alla stesura del testo di

Comitato ristretto, ed hanno avuto così modo di fornire una formale adesione al testo approvato.

Uguale concordia di opinioni è stata riscontrata in tutti i convegni, dibattiti, conferenze di partiti, di università, di centri-studio, ecc., che nel corso dell'*iter* parlamentare della riforma hanno avuto modo di valutarne le linee e le proposizioni normative. Non si è alzata alcuna voce di dissenso proprio perchè le soluzioni, difficili, risultavano ad una attenta analisi le più logiche e congrue. È indubbio, d'altronde, che le soluzioni tecnicamente nuove ed originali proposte rendono il testo della riforma dell'Azienda una delle leggi più avanzate che il Parlamento ha approvato in tema di organizzazione amministrativa. L'unanimità quindi alla base del testo di riforma delle Ferrovie è una unanimità sofferta, verificata, meditata, fondata sulla ragionevole convinzione che di più e di meglio al momento non si potesse fare.

Quanto alle linee generali della riforma, obiettivo primario della stessa è quello di separare e rendere trasparente il momento della funzione pubblica rispetto alla gestione del servizio, enucleando, dalla vecchia azienda di amministrazione di compendi demaniali, il momento centrale della imprenditorialità. Tra i modelli organizzativi compatibili con tale obiettivo (l'agenzia, lo stabilimento pubblico industriale e commerciale, la società di capitali, l'ente pubblico economico), la Camera dei deputati ha mostrato di preferire quello dell'ente pubblico economico, precisando peraltro con chiarezza, sia in relazione ai poteri del Ministro dei trasporti che ai meccanismi di finanziamento, la natura strumentale della nuova struttura, che la differenzia dagli enti pubblici economici di gestione di partecipazioni, per i quali, al contrario, non sono esclusi momenti di presenza nell'elaborazione dell'indirizzo politico-economico.

D'altronde le linee di riforma risultano in notevole misura predeterminate dalle fonti comunitarie ed in particolare dalla decisione del Consiglio delle Comunità Europee del 21 maggio 1975, n. 327. Tale decisione sul piano strutturale impone agli Stati membri: la distinzione del patrimonio, del bilancio e della contabilità dell'azienda ferroviaria da quelli dello Stato; la gestione della stessa secondo regole di mercato; l'attribuzione all'azienda ferroviaria di capacità finanziaria e tariffaria autonoma; la riserva alla sfera aziendale della capacità di programmazione degli investimenti e delle attività aziendali e infine la predeterminazione ed articolazione di apporti finanziari, anche eventualmente di quelli diretti a colmare i *deficit* di bilancio.

Particolare attenzione viene posta al problema dell'allocazione delle risorse e degli ammortamenti: la demanialità attribuita ai beni ferroviari, come d'altronde dimostrato sin dall'origine della politica comunitaria (cosiddetto rapporto Allais del 1965) è incompatibile con una corretta gestione delle risorse. Non è senza ragione che l'enorme massa patrimoniale dell'Azienda autonoma finisce per essere oggi, dopo quasi un secolo di mancati ammortamenti, il maggiore degli oneri passivi ed il più grave fattore di staticità dell'azienda. I massicci investimenti disposti negli ultimi anni dal Parlamento hanno finito per coprire solo parzialmente quegli oneri di infrastruttura e di rinnovo degli impianti che una seria politica di ammortamento avrebbe potuto in qualche misura ridurre.

Molti hanno parlato, riguardo a queste misure, di privatizzazione delle Ferrovie, ma erroneamente. Così come nessuno pone in dubbio che quando si acquista un biglietto ferroviario ci si limita a stipulare un comune contratto di trasporto, così è pacifico che il nuovo ente possa e debba utilizzare, all'interno della sua organizzazione, le comuni regole attraverso cui si organizzano le altre imprese di trasporto, ferma restando la titolarità pubblica dell'impresa ferroviaria ed il suo essere momento centrale dell'azione dello Stato nel settore dei trasporti. L'uso del diritto comune da parte di operatori pubblici e privati è strumentale all'attività che si svolge e non alle finalità, che possono e debbono rimanere essenzialmente pubbliche. Ulteriore tema di carattere generale è il tentativo, anche questo praticato per la prima volta nel nostro ordinamento amministrativo, di introdurre una deregolamentazione nel settore del trasporto ferroviario ed in particolare per quel che concerne l'organizzazione amministrativa interna delle Ferrovie dello Stato.

Il tema è oggetto di molto interesse da parte degli istituzionalisti ed è stato affrontato nel testo (in particolare all'articolo 14) in un'ottica che assicuri il graduale passaggio tra vecchie e nuove fonti normative: la deregolamentazione in pratica è ottenuta attraverso una riduzione del valore normativo delle varie fonti che disciplinano la materia e la loro equiparazione ad atti interni, in quanto tali, modulabili in relazione alle concrete esigenze operative da parte del Consiglio di amministrazione dell'ente Ferrovie dello Stato.

Un esame sommario degli articoli consente di rendersi conto dei contenuti più importanti accolti nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

Per quanto riguarda l'articolo 1 è essenziale il richiamo all'articolo 2093 del codice civile, che per tutto quanto non sia previsto da specifica disposizione di legge assoggetta l'esercizio dell'impresa ferroviaria statale alle stesse regole che disciplinano la gestione delle imprese private. È un modello organizzativo già vigente nel nostro ordinamento, che fa leva sul comune denominatore dell'attività imprenditoriale da chiunque esercitata per inferirne la sottoposizione ad identici principi normativi, secondo d'altronde quanto previsto dalla disciplina comunitaria del trasporto ferroviario.

Passando all'articolo 2 vi è da dire che la finalizzazione dell'ente, ossia la ragione per la quale si istituisce e si entifica la struttura amministrativa, è puramente economica: come detto nella relazione ministeriale l'ente Ferrovie dello Stato costituisce il braccio imprenditoriale dello Stato e, proprio in quanto impresa, usufruisce di un particolare statuto di autonomia che gli consente di elaborare, sotto la propria responsabilità, i programmi e di assumerne il rischio della attuazione.

L'articolo 3 prevede quindi, proprio per tale ragione, la limitazione dei poteri del Ministro dei trasporti, i quali, nel testo approvato alla Camera dei deputati, si sostanziano nell'indicare gli obiettivi generali dell'attività ferroviaria.

Con gli articoli che vanno dal 4 al 13 vengono disciplinati, conformemente all'articolo 97 della Costituzione, gli organi dell'ente, e le relative attribuzioni. Va al riguardo segnalato che sia la composizione

del consiglio di amministrazione che quello del collegio dei revisori dei conti trovano specifiche giustificazioni nel tipo di valutazioni che i collegi stessi sono chiamati a compiere: non si è, in altre parole, usata la logica della rappresentatività degli interessi, ma quella tipicamente imprenditoriale dell'attrezzare, con specifiche competenze professionali, l'attività dei collegi stessi.

Va segnalato, inoltre, l'articolo 8 per l'introduzione nel nostro ordinamento della responsabilità degli amministratori in relazione all'andamento della gestione: gli amministratori pubblici possono anche non essere in grado di ricondurre a pareggio i conti degli enti pubblici; ma qui voglio aprire una breve parentesi. Non sarà, infatti, certamente facile condurre a pareggio i conti, perchè qui troviamo quelli che sono gli oneri che lo Stato direttamente o indirettamente si è assunto in tutti gli anni trascorsi per quanto riguarda il trasporto pubblico: si tratta di migliaia di miliardi, è noto a tutti. Comunque, gli amministratori pubblici possono anche non essere in grado di ricondurre - come sarà probabile - a pareggio i conti degli enti pubblici, ma devono essere in grado almeno nel biennio di programmare i *deficit*, perchè se non sono in grado di pareggiare i *deficit* evidentemente le loro previsioni sono completamente errate. Questo è il mezzo per affrontare una materia così complessa come quella relativa alle Ferrovie dello Stato. Vi sono degli aspetti sociali incontrovertibili, soprattutto per quanto riguarda il trasporto delle persone nel territorio nazionale, senza fare riferimento al gravoso problema dei pendolari o agli spostamenti internazionali (in quanto seguono una logica diversa).

Tornando a quanto dicevo prima, devo aggiungere che siffatta clausola di responsabilizzazione non soltanto è stata molto apprezzata a livello scientifico e politico, ma in qualche modo è stata anche ripresa in sede parlamentare in relazione alla generalità degli enti di gestione di partecipazioni statali.

L'articolo 14 introduce una forma di *deregulation*. Va messo in evidenza il complesso rapporto che raccorda fonti contrattuali e fonti unilaterali (regolamenti): i regolamenti che l'Ente potrà adottare, con l'audizione preventiva delle organizzazioni sindacali, saranno in prevalenza meri regolamenti aziendali, mentre assumono forza derogatoria ai fini della responsabilizzazione dell'ente quelli in materia di sicurezza, rappresentanza, esecuzione degli obblighi di pubblico servizio, e via dicendo. Il modello è mutuato dalla legislazione americana, la quale pur attuando la più completa deregolamentazione del settore aereo ha, comunque, mantenuto tutto quanto concerne la sicurezza e la gestione pubblica del servizio, dando al riguardo prevalenza rispetto al contratto alla fonte regolamentare (la cosiddetta delegificazione).

L'articolo 15 disciplina la sdemanializzazione dei beni strumentali all'esercizio del servizio di trasporto ferroviario, garantendo nel contempo l'impignorabilità di quei beni che risultino essenziali all'esercizio stesso.

Per ciò che concerne l'articolo 16, la norma è redatta sulla scorta di una richiesta specifica della Comunità economica europea in materia di liberalizzazione tariffaria.

L'affidamento all'ente del potere di autodeterminazione delle tariffe è completo per quanto concerne il trasporto merci e per il trasporto

passaggeri internazionali. Resta invece sottoposta al normale regime dei prezzi vincolati (con conseguente diritto al rimborso degli oneri di pubblico servizio) la tariffa concernente il trasporto interno delle persone.

La complessa manovra finanziaria che dovrebbe consentire al nuovo ente di raggiungere un sufficiente equilibrio finanziario è delineata dall'articolo 17, che riproduce integralmente il testo del disegno di legge governativo e realizza appieno quel principio di trasparenza e responsabilità che la Comunità economica europea ha inteso affermare in tema di gestione delle imprese statali ferroviarie. Notevolissimo è il richiamo all'articolo 2423 del Codice civile per quanto concerne la formulazione dei bilanci aziendali. Si realizza in tal modo una delle condizioni di trasparenza e comparabilità che il rapporto Giannini individuava già per tutte le strutture aziendali dell'amministrazione statale. Particolare importanza ha inoltre la previsione di programmi separati per investimenti e rinnovi diretti quest'ultimi a rimediare, in relazione alle previsioni del piano generale dei trasporti, ad una secolare politica di mancato ammortamento degli impianti ferroviari.

Per quanto riguarda l'articolo 18, il testo governativo prevedeva in materia di determinazione degli oneri di pubblico servizio una speciale commissione rappresentativa di interessi. Le forze parlamentari e gli stessi sindacati hanno preferito invece procedimentalizzare in modo adeguato la revisione stessa, ma affidarla nel contempo alla responsabilità del Ministero del tesoro e a quello dei trasporti e al controllo parlamentare secondo un indirizzo forse anche più consono alla disciplina comunitaria.

Con l'articolo 19 il controllo della Corte dei conti si modella secondo l'ottica del controllo di gestione sugli enti autonomi per i quali lo Stato contribuisce in via ordinaria.

L'articolo 20, nel dettare norme di organizzazione generale dell'ente, assicura allo stesso tempo un concreto strumento per la sua articolazione regionale. In altre parole, alla tendenza emersa nel corso di dibattiti ad una istituzionalizzazione e regionalizzazione dei compartimenti (pare fosse la richiesta dei comunisti) la Camera dei deputati ha preferito lo strumento più duttile dell'atto organizzativo interno, garantendo tuttavia, attraverso la posizione di principi, l'articolazione regionale della struttura ferroviaria anche eventualmente attraverso consorzi con Regioni e Province autonome.

L'articolo 21 concerne la disciplina dei rapporti di lavoro: un grande obiettivo dei lavoratori dell'azienda ferroviaria si realizza con la concreta contrattualizzazione del loro rapporto di lavoro e l'inserimento dello stesso nell'area comune agli altri modi di trasporto.

Il richiamo al contratto individuale è indispensabile per assicurare il rispetto dell'articolo 39 della Costituzione, ma appare evidente che il momento fondamentale della gestione dell'impresa ferroviaria sarà nella stipula immediatamente operativa ed efficace dei contratti collettivi.

Una particolare garanzia di stabilità è stata realizzata mutuando la relativa disciplina dalla concreta esperienza del settore affine degli autoferrottramvieri: la prima applicazione del contratto e il divieto di

*reformatio in peius* di certe condizioni di lavoro consentiranno al settore di trovare il giusto equilibrio senza che lo stesso sia fatto pagare alla classe lavoratrice, secondo quello che in materia stabilisce la Comunità economica europea.

In base all'articolo 23, conseguenziale alla creazione di un ente pubblico economico è la scelta di affidare le controversie di lavoro al pretore ordinario: mi rendo conto che i pretori ordinari si trovano solamente in 25 sedi, però si tratta di 25 specialisti in materia, mentre affidare le controversie a tutti i magistrati significherebbe operare una dispersione. Inoltre, non esiste alcuna modifica alle competenze degli organi della giustizia amministrativa, ma esplicitazioni di una conseguenza ovvia allorchè muti la natura del rapporto di lavoro da pubblico in pubblico-economico.

Due notazioni sono interessanti: la prima è la riserva di giurisdizione esclusiva dei tribunali amministrativi sul rapporto con i titolari degli organi dell'ente. La seconda è l'individuazione di una ulteriore garanzia per tutti i cittadini, per le piccole comunità, per gli utenti del servizio di poter contestare ed in qualche misura sindacare scelte organizzative dell'ente i cui effetti possano ricadere sui concreti interessi allo stato non garantiti. Una sorta di controllo per eccesso di potere privato che si sperimenta nel servizio ferroviario. Faccio un esempio, se sopprimiamo la stazione di Lanciano può essere leso l'interesse dei cittadini di quel paese e dell'intera zona. In questo caso sarebbe possibile aprire questa specie di contestazione poichè vengono infranti interessi di carattere collettivo di una certa rilevanza e la soppressione deve essere motivata in maniera soddisfacente, anche perchè altrimenti ne andrebbe dell'occupazione locale con evidenti effetti sociali.

Con l'articolo 24 si affronta il problema del servizio sanitario aziendale, la cui conservazione fino alla riforma del Ministero dei trasporti è stata richiesta da tutti i Gruppi parlamentari. Per la verità qualcuno aveva accennato alla possibilità di sopprimere il servizio aziendale per rivolgersi alle USL, ma ognuno conosce la realtà nella quale queste strutture sono chiamate ad operare e così facendo avremmo probabilmente inciso sul già carente servizio. Ugualmente tutti i Gruppi parlamentari sono stati concordi nel ritenere essenziale che la rappresentanza e difesa del nuovo ente fosse assunta dall'avvocato istituzionale del Governo, cioè l'Avvocatura dello Stato, al fine di evitare una possibile manovra deresponsabilizzante da parte dei consigli di amministrazione attraverso le intermediazioni di decisioni giurisprudenziali.

Con l'articolo 25 viene data compiuta disciplina all'accordo di programma ferroviario, secondo un modello che il Parlamento ha già adottato di recente con l'articolo 8 della legge finanziaria 1985.

A questo punto devo fare alcune considerazioni. La prima è che da uomini pratici e da parlamentari dobbiamo tener conto del fatto che tra breve vi saranno le elezioni. Il Parlamento lavorerà senz'altro a ranghi ridotti in vista dei comizi e delle attività elettorali e abbiamo tempo fino al 30 marzo per approvare il provvedimento; in seguito saremo travolti dal periodo elettorale e arriveremo alla fine del mese di maggio o forse, per un altro tipo di elezioni, anche alla fine dell'estate cioè a settembre con tutti i danni relativi. Inoltre, se lo approveremo entro la fine di



marzo, siccome dovrebbe scattare la riforma dal 1° gennaio 1986, le Ferrovie avrebbero alcuni mesi di tempo per mettere a posto la contabilità poichè non è senza pena che si passerà da un'azienda autonoma ad un ente e quindi solo in questo caso ci sarebbe il tempo materiale per rispettare il termine da cui dovrebbe avere inizio la vita di quest'ente, altrimenti ci sarebbe il rischio dello slittamento o dell'impossibilità di dar vita all'ente stesso.

Il problema dunque riguarda la possibilità e l'opportunità di far presto.

Il secondo problema è questo. Credo sarebbe opportuno ascoltare la direzione dell'Azienda e i sindacati per avere un parere da parte dell'una e degli altri. È un supplemento di inchiesta che potrebbe servirci anche se è vero che potremmo fare affidamento sull'assicurazione dataci dall'altro ramo del Parlamento che ha avuto frequenti contatti con la direzione dell'Azienda e i sindacati.

Se i colleghi e la Presidenza lo ritengono opportuno, non per allungare i tempi nè per fare indagini conoscitive (ben lunghi da me, altrimenti la prima condizione verrebbe a saltare e non avrebbe senso), in un giorno potremmo ascoltare prima i sindacati, per confortarci in questa opera e porre alcune domande per integrare la conoscenza del problema, per ascoltare subito dopo la direzione dell'Azienda, in modo da non perdere tempo. Potremmo fare una convocazione veloce ma senza svolgere un'indagine conoscitiva vera e propria.

PRESIDENTE. Come d'accordo, sia per svolgere la discussione generale, sia per valutare questa proposta di una audizione che potrebbe collocarsi alla fine della discussione generale, sia per esaminare i problemi sollevati, sia per acquisire il parere della 1<sup>a</sup> Commissione sui profili istituzionali, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,10.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO