

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

---

### 164° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

---

**INDICE****Commissioni permanenti**

|                                                       |             |    |
|-------------------------------------------------------|-------------|----|
| 1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....          | <i>Pag.</i> | 3  |
| 2 <sup>a</sup> - Giustizia .....                      | »           | 11 |
| 5 <sup>a</sup> - Bilancio .....                       | »           | 14 |
| 7 <sup>a</sup> - Istruzione .....                     | »           | 15 |
| 8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni ..... | »           | 23 |
| 11 <sup>a</sup> - Lavoro .....                        | »           | 30 |
| 12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità .....               | »           | 31 |

**Organismi bicamerali**

|                          |             |    |
|--------------------------|-------------|----|
| RAI-TV .....             | <i>Pag.</i> | 36 |
| Riforma tributaria ..... | »           | 47 |

---

## AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

112<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*

ACQUARONE

*Intervengono i Ministri per i rapporti con il Parlamento Barile e per le riforme istituzionali ed elettorali Elia.*

*La seduta inizia alle ore 15,35.*

### IN SEDE CONSULTIVA

**Conversione in legge del decreto-legge 25 maggio 1993, n. 158, recante interventi a favore delle aziende agricole danneggiate dall'infezione di afta epizootica (1258)**

(Parere alla 9<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Riferisce il presidente ACQUARONE in sostituzione del relatore Ronzani, proponendo di formulare un parere favorevole.

Concordano i senatori SAPORITO e PONTONE e la senatrice TOSSI BRUTTI.

La Commissione, infine, conviene di esprimere un parere favorevole.

**Conversione in legge del decreto-legge 13 aprile 1993, n. 108, recante misure urgenti per l'organizzazione ed il finanziamento della riunione del Consiglio dei Ministri degli affari esteri della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) (1264), approvato dalla Camera dei deputati**  
(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Il presidente ACQUARONE illustra il decreto-legge in titolo e propone di esprimere parere favorevole.

Concorda il senatore SAPORITO.

Il senatore SPERONI, quindi, pur associandosi alla valutazione del Presidente relatore, formula una riserva sulla circostanza che si sia adottato un provvedimento legislativo d'urgenza per risolvere un problema di portata assai modesta.

La Commissione, infine, conferisce al relatore il mandato di redigere un parere favorevole.

**Conversione in legge del decreto-legge 13 aprile 1993, n. 109, recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 470, concernente attuazione della direttiva CEE n. 76/160, relativa alla qualità delle acque di balneazione (1265), approvato dalla Camera dei deputati**  
(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Riferisce il presidente ACQUARONE proponendo di formulare un parere favorevole.

Il senatore SPERONI, a titolo personale, esprime dissenso dal provvedimento in esame, ritenendo inopportuno modificare con decreto-legge le norme di attuazione di direttive comunitarie.

Il senatore GUERZONI preannuncia la sua astensione, motivata dal metodo approssimativo e occasionale con il quale si interviene in ordine alla questione della balneabilità delle spiagge.

Il senatore GUALTIERI preannuncia che non parteciperà al voto, rammentando che la questione in esame non è stata mai risolta pur essendo state impegnate, a tale scopo, ingenti risorse finanziarie.

La Commissione, infine, a maggioranza conferisce al relatore l'incarico di redigere un parere favorevole.

#### *IN SEDE REFERENTE*

**Pecchioli ed altri: Nuove norme per l'introduzione dello scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno eventuale, con lista unica nazionale, doppio voto e recupero dei secondi eletti nei collegi, per l'elezione della Camera dei deputati. Norme per la moralizzazione delle campagne elettorali (115)**

**De Matteo: Riforma delle norme legislative relative all'elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei Consigli comunali e regionali con sistemi maggioritari e correttivi proporzionali (130)**

**Compagna ed altri: Modifiche al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'elezione della Camera dei deputati secondo il sistema elettorale a doppio turno in collegi uninominali (348)**

**Compagna ed altri: Modifiche alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante norme per la elezione del Senato della Repubblica (353)**

**Fabbi ed altri: Modifiche ed integrazioni del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e della legge 6 febbraio 1948, n. 29, «Norme per la elezione del Senato della Repubblica» (372)**

**Acquaviva ed altri: Norme per l'elezione del Senato della Repubblica (889)**

**Gava ed altri: Nuove norme per l'elezione del Senato della Repubblica (1045)**

**Speroni ed altri: Modificazione delle norme per l'elezione del Senato della Repubblica (1050)**

**e delle attinenti petizioni n. 6 e n. 79**

(Seguito esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 22 aprile.

Il presidente ACQUARONE, dopo aver rivolto i propri auguri di buon lavoro ai ministri Barile ed Elia presenti per la prima volta in Commissione nella loro nuova veste, dichiara aperta la discussione generale sulla relazione svolta dal senatore Salvi.

Prende quindi la parola il senatore MAZZOLA, il quale ritiene che il relatore abbia esaminato in modo compiuto i punti essenziali della riforma elettorale che il Parlamento dovrà approvare.

Condivide la decisione assunta dalle Presidenze delle due Camere in ordine alla ripartizione dei lavori su questo argomento e considera opportuno, in particolare, che sia il Senato ad avviare l'esame sui temi decisivi della nuova delimitazione dei collegi e della disciplina delle campagne elettorali. Del resto, la stessa Corte costituzionale nella sentenza di ammissibilità del *referendum* ha sottolineato l'esigenza, proprio con riferimento al sistema elettorale del Senato, di affrontare i problemi relativi alla omogeneizzazione della quota proporzionale relativa alle singole regioni e quello delle cosiddette elezioni suppletive.

Ad avviso della sua parte politica, comunque, non dovrebbe essere modificata la quota proporzionale complessiva del 25 per cento scaturita dal *referendum* e ciò non per un vincolo di carattere giuridico, ma perchè un incremento di quella quota favorirebbe inevitabilmente la frammentazione ponendosi quindi in una direzione opposta rispetto alla inequivoca indicazione del corpo elettorale.

Ritiene che il mantenimento della quota proporzionale renda poi di difficile attuazione un sistema basato sul doppio turno. Tecnicamente le soluzioni esistono, dato che basterebbe riferire al primo turno il calcolo della quota proporzionale, ma è evidente, in questo caso, il pericolo di influenze trasversali e non limpide tra i due turni elettorali. Nell'ipotesi di un doppio turno cosiddetto aperto e non quindi limitato ai due candidati maggiormente votati ci si troverebbe poi di fronte ad una evidente contraddizione, dato che il recupero proporzionale sarebbe garantito, come è nell'esperienza francese, dagli accordi fra le forze politiche. Si dovrebbe pertanto giungere alla conclusione di eliminare completamente la quota proporzionale.

Nell'ipotesi di doppio turno con ballottaggio, invece, la quota proporzionale potrebbe essere mantenuta più agevolmente. In questo caso, però, sarebbe necessaria l'esistenza di due schieramenti politici contrapposti: più che un obiettivo da conseguire quest'ultima situazione dovrebbe essere già presente nella realtà ed il sistema elettorale dovrebbe, tutt'al più, favorirne il consolidamento. È evidente invece che

nel nostro paese vi è una realtà molto frammentata che potrebbe essere ricondotta alla formazione di non meno tre o quattro poli politici. Al fine di evitare pericolose forzature appare quindi preferibile optare per un sistema elettorale a turno unico nel quale più facilmente gli accordi fra le forze politiche avrebbero natura programmatica.

Nel sostenere questa tesi non vi è da parte del suo Gruppo politico alcuna volontà egemonica, dato che, fra l'altro, appare estremamente difficile nell'attuale situazione prevedere le reali intenzioni del corpo elettorale. D'altra parte se una o più forze politiche saranno in grado di sviluppare una effettiva capacità di aggregazione il sistema del turno unico non costituirà certamente un ostacolo insormontabile.

Non deve essere neanche scartata *a priori*, a suo giudizio, l'ipotesi del cosiddetto doppio voto che consentirebbe all'elettore di votare contestualmente sia per il partito prescelto che per una determinata ipotesi di aggregazione. L'importante è che non si voglia per questa via favorire, magari attraverso un meccanismo proporzionale su base nazionale, la riedizione e la riorganizzazione degli assetti «partitocratici».

Dopo aver sottolineato l'esigenza di risolvere la questione delle elezioni suppletive anche approfondendo l'ipotesi applicata in Francia di candidature supplenti, il senatore Mazzola si sofferma sul problema della delimitazione dei collegi osservando che l'indicazione pervenuta dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali appare condivisibile. Essa prevede una delega al Governo, la istituzione di una commissione di esperti nominati dai Presidenti delle due Camere ed il successivo parere delle Commissioni parlamentari sui decreti emanati.

Conclude auspicando che si realizzi in Commissione e poi in Assemblea un confronto sereno senza posizioni pregiudiziali. È importante, specie in un momento così grave per la vita delle istituzioni, dimostrare la effettiva volontà di portare a compimento il processo di riforma. Appare fin troppo evidente che un suo fallimento favorirebbe le ipotesi di destabilizzazione e le tentazioni autoritarie. Anche per questo non comprende la posizione di chi vorrebbe collegare l'andamento della discussione sulla riforma elettorale alla durata del Governo e della stessa legislatura.

Il senatore SPERONI, premesso di considerare la legge elettorale del Senato scaturita dal *referendum* già operativa, dichiara la disponibilità della sua parte politica per ogni intervento di carattere migliorativo. È essenziale però che, anche al fine di non vanificare le scelte del corpo elettorale, l'impianto sostanziale della disciplina non sia modificato.

Ricorda che i senatori del Gruppo della Lega Nord hanno presentato un disegno di legge finalizzato a perfezionare la legge elettorale del Senato. In esso è previsto, sempre in coerenza con il risultato del *referendum*, un sistema basato sul doppio voto allo scopo di separare in modo netto la quota elettorale maggioritaria da quella proporzionale. In tal modo ogni elettore potrà votare, su due diverse schede, sia per il candidato che concorre al collegio uninominale sia per il candidato che partecipa alle elezioni in quota proporzionale. Nel disegno di legge viene anche affrontato il tema della proliferazione delle liste elettorali spesso solo con funzione di disturbo: al fine di limitare

tale tendenza, che si è confermata anche per le prossime elezioni amministrative, viene prevista la presentazione delle liste da parte delle forze politiche già presenti in Parlamento con un Gruppo parlamentare o, in alternativa, viene stabilito un numero più elevato di sottoscrizioni.

Il senatore COMPAGNA rileva che nella relazione del senatore Salvi viene sottolineata la priorità di una nuova delimitazione dei collegi, che appaiono del tutto sproporzionati con riferimento al numero dei votanti. Mentre con il sistema proporzionale tale squilibrio aveva effetti marginali, con il maggioritario esso sarebbe determinante e tale da condizionare l'esito delle elezioni. Nel condividere quindi la priorità indicata dal relatore, auspica che si voglia adottare con immediatezza una linea operativa in questa materia.

Il relatore SALVI, interrompendo l'oratore, considera una utile base di discussione su questo argomento quanto proposto nel disegno di legge n. 1045. In esso si riprende sostanzialmente la soluzione indicata dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. Quanto alla disciplina delle campagne elettorali si potrebbe far riferimento alle norme contenute nella legge sulla elezione dei sindaci.

Il senatore COMPAGNA ricorda che il partito liberale già dal 1989 avanzò, nel quadro di una complessa ridefinizione del sistema costituzionale, una proposta di riforma elettorale basata sul meccanismo del doppio turno. A suo avviso non è corretto sostenere che in seguito al *referendum* la scelta del doppio turno debba considerarsi preclusa. Tuttavia, essa appare più opportuna per la elezione della Camera dei deputati che per quella del Senato.

Infatti, al di là delle ragioni politiche che potrebbero essere ricordate, si deve considerare che la dimensione regionale delle circoscrizioni per il Senato rende improbabile che il recupero proporzionale finisca per favorire l'elezione di candidati presentati dai partiti che avrebbero altrimenti minime possibilità di essere eletti in modo maggioritario. Quanto al limite della quota proporzionale, concorda con l'opportunità di mantenerla al 25 per cento, anche se può essere considerata la possibilità di un suo incremento in funzione di un accordo più ampio sulla riforma.

Precisato che per la disciplina delle campagne elettorali occorrerebbe tener conto anche di quanto stabilito dal disegno di legge sul finanziamento dei partiti politici che era stato approvato dalla Commissione e poi non esaminato dall'Assemblea del Senato, osserva che la necessità di realizzare la riforma elettorale non deve far perdere di vista l'esigenza di dar vita ad un nuovo sistema costituzionale. Se in passato si è compiuto l'errore di rinviare continuamente il problema certamente centrale delle regole elettorali, oggi non bisogna compiere l'errore opposto tralasciando di affrontare in modo complessivo il tema delle riforme. In caso contrario il nuovo Parlamento si troverebbe di fronte a problemi di governabilità difficilmente risolvibili.

La senatrice TOSSI BRUTTI - riservandosi di pronunciarsi nuovamente sulla questione dopo che sarà nota la proposta preannun-

ciata dall'onorevole Mattarella in ordine al nuovo sistema elettorale della Camera dei deputati, la cui sostanziale compatibilità con quello del Senato è resa necessaria dalla persistente identità di funzioni tra le due Camere - sottolinea che la gravità del momento impone scelte tempestive, anche per scongiurare nuovi tentativi di diffondere nel paese la tensione e la paura.

Osserva, quindi, che l'esito del *referendum* costituisce indubbiamente un elemento di valutazione imprescindibile, anche se il risultato della riforma va individuato e perseguito con adeguata ponderazione. Occorre interrogarsi, pertanto, sull'effettivo contenuto del risultato referendario: gli elettori, infatti, non si sono limitati a disporre una modifica al sistema di selezione della rappresentanza politica ma hanno inteso tracciare una via di cambiamento di indole complessiva. La stessa proposta della Lega Nord, dianzi illustrata dal senatore Speroni, risulta peraltro volta a integrare in modo sostanziale il risultato del *referendum* in sè considerato. In ogni caso, non vi è dubbio che il predetto *referendum* abbia rivelato una volontà, largamente prevalente negli elettori, diretta alla introduzione di un sistema uninominale maggioritario, corretto da una quota di recupero proporzionale, quale elemento di un ampio intervento di riforma in materia elettorale, concernente anche la preferenza unica per le elezioni della Camera dei deputati e il sistema elettivo degli enti locali. L'interpretazione sistematica e teleologica di tali innovazioni, e della volontà popolare che si è espressa il 18 di aprile, non preclude - quanto al sistema elettorale del Senato - nè il turno unico, eventualmente con voto doppio, nè, d'altra parte, un sistema a doppio turno, purchè nell'ambito dell'opzione uninominale e maggioritaria con recupero proporzionale. Si tratta, comunque, di apportare una sostanziale modifica al sistema elettorale, tale da favorire l'alternanza tra diverse maggioranze di Governo e da valorizzare il contenuto decisionale delle scelte elettorali. Al riguardo, il sistema del turno unico possiede il solo vantaggio di accelerare i mutamenti nella dislocazione del voto, senza peraltro corrispondere in modo efficace ai predetti requisiti: va considerato, ad esempio, che la correzione proporzionale nel sistema a turno unico può scardinare il processo aggregativo tra forze e movimenti politici determinatosi prima del voto. Il recupero proporzionale, infatti, contraddice lo stesso principio del turno unico a voto unico, contrariamente a quanto sostenuto dal senatore Mazzola, recando altresì il grave inconveniente di ridurre la legittimazione degli eletti e di favorire risultati occasionali, deprimendo altresì il contenuto decisionale del voto in ordine alla determinazione della maggioranza di Governo. Gli elementi di casualità connessi ai risultati delle elezioni con sistema maggioritario a turno unico, inoltre, rendono meno decisive le valutazioni politiche di carattere complessivo e la stessa considerazione unitaria del territorio nazionale. Il sistema a doppio turno, viceversa, corrisponde in modo più efficace alle predette esigenze e, con il ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto i maggiori consensi al primo turno, risolve anche l'obiezione sulle eventuali contrattazioni tra le forze politiche in esito al primo turno. D'altra parte, il sistema del turno unico con voto unico rivela un'aporia difficilmente risolvibile: il voto dell'elettore, infatti, potrebbe produrre risultati non conciliabili con il principio maggioritario. Cionondimeno,



un eventuale sistema a turno unico con doppio voto - non escluso dal senatore Mazzola - nelle sue diverse, possibili modalità, solleva comunque il problema dello scorporo dei voti utili all'elezione in base al principio maggioritario: a tale riguardo la proposta illustrata dal senatore Speroni non risulta affatto conforme al risultato del *referendum*, poichè enfatizza in modo abnorme il principio maggioritario, premiando in misura eccessiva le maggiori forze politiche, e in particolare quella di maggioranza relativa. In ogni caso, la questione dello scorporo va considerata alla stregua del sistema prescelto. Con il turno unico lo scorporo produce un riproporzionamento probabilmente eccessivo; nel doppio turno, viceversa, il recupero proporzionale - ancorchè problematico - si coniuga meglio al proposito di aggregazione: nel primo turno, infatti, si consente la piena espressione delle diverse identità politiche, che costituiranno comunque la base di calcolo anche per l'assegnazione della quota proporzionale, salva la prevalente ridislocazione del voto in senso bipolare nel secondo turno. In tale contesto, l'attribuzione del correttivo proporzionale dovrebbe essere realizzata scomputando i voti ottenuti al primo turno dal candidato eletto in esito al ballottaggio. Tale questione, d'altra parte, deve essere approfondita e sollecita un'ampia discussione, in quanto risulta assai disagiata rendere coerente il meccanismo dello scorporo con il sistema del turno unico, laddove si produrrebbe un recupero proporzionale certamente più elevato del limite del 25 per cento.

In ogni caso, il sistema a doppio turno consente una maggiore legittimazione dell'eletto e induce a una valutazione unitaria e complessiva dei problemi del paese da parte delle forze politiche.

Quanto al problema dei seggi parlamentari che si rendano vacanti nel corso della legislatura, occorre scegliere tra il sistema del candidato supplente e quello delle elezioni suppletive.

Sottolinea, quindi, che il sistema a doppio turno risulta indubbiamente più coerente di quello a turno unico, rilevando altresì che i sistemi elettorali esigono pur sempre verifiche applicative e adattamenti successivi.

Trova opportuno, inoltre, approfondire la determinazione della base elettiva regionale per il Senato. Considera, infine, che la proposta già avanzata a suo tempo, di una lista nazionale, alla quale poter attribuire una quota dei seggi relativi al recupero proporzionale per la formazione della maggioranza di Governo, conserva una evidente attualità, anche in funzione di una concezione unitaria dei problemi nazionali.

Sull'ordine dei lavori, quindi, il presidente ACQUARONE anticipa la possibilità di proseguire la discussione in una nuova seduta, da convocare per la mattinata di domani, venerdì 28 maggio.

Su richiesta dei senatori RIVIERA e GUALTIERI, ai quali si associano i senatori PONTONE e MARCHETTI, si conviene infine di riprendere e concludere la discussione generale nella seduta di mercoledì 9 giugno.

Il seguito dell'esame congiunto è pertanto rinviato.

**Caveri e Acciari: Modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige (635-B)**

(Esame)

Il presidente ACQUARONE fa presente che il disegno di legge in titolo viene portato all'esame del Senato per la deliberazione definitiva, ove non siano apportate modifiche al testo già approvato da entrambi i rami del Parlamento.

Il relatore SAPORITO, quindi, propone alla Commissione di pronunciarsi in senso favorevole all'accoglimento del testo in esame.

Conviene la Commissione, che pertanto conferisce al relatore il mandato di riferire in tal senso all'Assemblea.

*La seduta termina alle ore 17,45.*

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

61<sup>a</sup> Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

DI LEMBO

*Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia  
On. Mazzucconi.*

*La seduta inizia alle ore 15,50.*

**IN SEDE DELIBERANTE**

**Deputato Diana: Norme in materia di utilizzazione dei mezzi di telecomunicazione per la trasmissione degli atti relativi a procedimenti giurisdizionali (1077), approvato dalla Camera dei deputati (Discussione e approvazione)**

Riferisce il senatore BODO sul provvedimento già approvato dalla Camera dei deputati, che ratifica una prassi largamente invalsa fra avvocati, in forza della quale atti di un processo vengono trasmessi attraverso copie fotoriprodotte e sottoscritte. Annuncia la presentazione di due emendamenti vertenti l'uno sul contenuto dell'articolo unico e l'altro sul titolo del disegno di legge, entrambi volti a chiarire espressamente che la nuova disciplina riguarda gli atti relativi ai processi civili e a quelli amministrativi.

Si apre la discussione generale.

Il senatore FILETTI nota preliminarmente che è chiaro come il disegno di legge persegua l'obiettivo di consentire lo scambio di documenti relativi ai processi civili e certo non a quelli penali; sottolinea, al contempo, però, le possibili conseguenze di natura tributaria delle nuove norme, giacchè si corre il rischio, in taluni casi involontario, di aggirare disposizioni fiscali, come nel caso dell'obbligo per l'avvocato di far ricorso a carta da bollo.

Il senatore PREIONI reputata opportuna la finalità del disegno di legge, dichiara di condividere quanto manifestato dal relatore e dal senatore Filetti.

La senatrice FABJ RAMOUS aderisce allo spirito e al testo del provvedimento in titolo, giacchè tende a sanare un malcostume invalso fra gli avvocati, quello di inviare le comparse conclusionali in modo non pienamente corretto. Ritiene senz'altro superabili le perplessità di natura fiscale del senatore Filetti e auspica un'approvazione rapida del disegno di legge.

Il presidente DI LEMBO richiama all'attenzione le conseguenze dell'eventuale approvazione degli emendamenti, ossia il rinvio del testo alla Camera dei deputati, con grave pregiudizio della celerità della sua approvazione finale; ne auspica pertanto il ritiro, considerato che il testo all'esame appare già inequivoco e chiaro.

Il sottosegretario MAZZUCCONI aderisce pienamente alla opinione del presidente Di Lembo.

Il relatore BODO, udite le dichiarazioni del senatore Di Lembo e del rappresentante del Governo, ritira i propri emendamenti e dà notizia dei pareri favorevoli delle Commissioni 1<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup>.

Posto ai voti, è infine approvato l'unico articolo di cui si compone il disegno di legge.

*La seduta termina alle ore 16,10.*

## EMENDAMENTI

### **Norme in materia di utilizzazione dei mezzi di telecomunicazione per la trasmissione degli atti relativi a procedimenti giurisdizionali (1077)**

#### **Art. 1.**

*Ai commi 1 e 2, dopo le parole: «del processo» inserire le seguenti: «civile o amministrativo».*

*Conseguentemente, al comma 3, dopo le parole: «di altro processo» inserire le seguenti: «civile o amministrativo».*

**1.1**

IL RELATORE

#### **Titolo**

*Nel Titolo, aggiungere in fine le seguenti parole: «civili o amministrativi».*

**Tit. 1**

IL RELATORE

## **BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

95<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*

ABIS

*La seduta inizia alle ore 9,50.*

### *IN SEDE REFERENTE*

**Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 1993, n. 101, recante misure urgenti per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione (1145)**

(Rinvio del seguito dell'esame)

Il presidente ABIS, constatata l'assenza del Governo, propone di rinviare l'esame del disegno di legge in titolo, già sospeso nella seduta di ieri.

Concorda la Commissione.

*La seduta termina alle ore 9,55.*

**ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

82<sup>a</sup> Seduta*Presidenza del Presidente*  
ZECCHINO

*Intervengono il ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica Colombo e il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Costa.*

*La seduta inizia alle ore 16,20.*

**SULL'ATTENTATO DI FIRENZE**(A 003 0 00, C 07<sup>a</sup>, 0002)

Il presidente ZECCHINO, interpretando i sentimenti di tutta la Commissione, esprime sdegno e angoscia per il grave attentato che colpisce la città simbolo della cultura italiana, turbando la già difficile situazione generale del Paese. Informa che l'Ufficio di Presidenza della Commissione ha già deciso di assumere le iniziative più idonee per partecipare allo sforzo volto a riparare i danni materiali provocati dalla tragica esplosione. Occorre che in momenti così tragici coloro che rappresentano le istituzioni assumano più forte determinazione nell'adempimento dei propri doveri; il Parlamento dovrà quindi svolgere un ruolo attivo per assecondare le iniziative che il Governo assumerà per affrontare il drammatico episodio sotto il profilo della tutela dell'ordine pubblico e del ristoro dei danni subiti dal patrimonio culturale. Informa infine che a nome suo personale e della Commissione farà pervenire ai rappresentanti delle istituzioni pubbliche della città di Firenze e alle famiglie delle vittime i più sinceri sentimenti di cordoglio e di condanna per il vile attentato.

**COMUNICAZIONI DEL GOVERNO**

**Dibattito sulle comunicazioni che il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica ha reso nella seduta del 25 maggio 1993 sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero**

(R 046 0 03, C 07<sup>a</sup>, 0009)

Riprende il dibattito, sospeso nella seduta del 25 maggio scorso.

Interviene il senatore BISCARDI, che esprime soddisfazione per la chiarezza e la completezza della relazione del Ministro. Si sofferma quindi sull'organizzazione ministeriale, che impone in primo luogo la soluzione del problema della sede unica, sia per superare le difficoltà di interazione tra le diverse articolazioni interne sia per realizzare finalmente la omogeneizzazione del personale tanto più necessaria poichè esso proviene da realtà amministrative molto diverse. Condivide quindi la volontà del Ministro di realizzare interventi di formazione e aggiornamento del personale.

Giudica poi favorevolmente i recenti atti del Ministro per ridurre lo squilibrio tra le diverse sedi e aree disciplinari. Riguardo alla autonomia universitaria, auspica che il Ministro condivida l'orientamento del suo predecessore favorevole ad una legge quadro che individui i limiti dell'autonomia, per evitare possibili generazioni corporative.

Il tema del reclutamento dei docenti rappresenta un'altra questione urgente: prende atto con soddisfazione che il Ministro, pur condividendo la proposta legislativa presentata dal suo predecessore, intende accogliere i suggerimenti che verranno dal Parlamento. A questo proposito ritiene necessario integrare la suddetta proposta con una normativa per i concorsi dei ricercatori, affinché si superino le attuali distorsioni del sistema.

Il senatore Biscardi prosegue ritenendo ugualmente urgente attuare finalmente la legge n. 341 del 1990 sulla formazione dei docenti nelle scuole. Occorre poi chiarire la spendibilità delle lauree brevi per l'accesso ai pubblici concorsi: l'impegno del Ministro in tal senso darebbe una connotazione sicuramente positiva al suo Ministero. Anche la revisione del regolamento per le elezioni del CUN è urgente per liberare l'organo dai corporativismi che lo hanno finora governato. In conclusione, condivide l'attenzione per il fenomeno della mortalità studentesca che dipende, a suo avviso, anche dalla confusione della didattica universitaria. Inoltre occorre dare respiro alle nuove università, finora colonizzate da atenei di più antica istituzione.

Il senatore LORENZI ritiene che per migliorare il servizio universitario occorra in primo luogo evitare duplicazioni o triplicazioni di atenei nei grandi centri urbani, favorendo piuttosto la loro ubicazione in zone provinciali completamente sprovviste, come la zona del basso Piemonte e della provincia di Grosseto.

Passando poi ai problemi della ricerca, non condivide affatto la scelta di espungere dal disegno di legge sull'autonomia attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento gli enti di ricerca. A questo proposito richiama l'attenzione sul problema degli osservatori astronomici che, a suo avviso, dovrebbero svolgere la loro attività di ricerca in stretto collegamento con l'università.

Il senatore Lorenzi prosegue ritenendo urgente un riequilibrio del rapporto tra cultura umanistica e scientifica a favore di quest'ultima, finora relegata ad un ruolo subalterno.

Si sofferma quindi sulla situazione spinosa dell'Agenzia spaziale italiana, la cui gestione sta assumendo aspetti di illegittimità che non possono essere ulteriormente taciuti, chiedendo un intervento urgente del Ministro ed il commissariamento dell'ente. Occorre anche chiarire i



rapporti dell'Agenzia spaziale con l'industria di settore che, a suo avviso, non devono essere di dipendenza ma piuttosto di interazione. Denuncia infine la cattiva gestione delle risorse pubbliche assegnate all'ente.

La senatrice ALBERICI esprime apprezzamento per la relazione del Ministro che ha toccato tutte le tematiche del settore dell'università, nell'ambito delle quali occorrerà individuare le priorità per definire gli interventi possibili in questo scorcio di legislatura.

I problemi relativi all'organizzazione del Ministero purtroppo derivano dalla difficoltà di modificare una vecchia concezione burocratica dell'amministrazione, che neppure la legge n. 168 del 1989 riuscì a superare. Comprende le preoccupazioni espresse dal Ministro, ma ritiene che qualunque aumento del personale debba essere considerato attentamente, tenendo anche conto della recente approvazione di una legge per trasferire alle università le competenze in materia di stato giuridico dei docenti, dei ricercatori e del personale tecnico-amministrativo, che la sopracitata legge n. 168 già prevedeva un contingente di personale tecnico altamente qualificato pari a 15 unità e che il sistema di mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni permetterà l'utilizzazione di personale proveniente da altre amministrazioni.

La senatrice prosegue giudicando positivamente l'impegno del Ministro a rendere operativi i fondi stanziati per il piano triennale. Chiede peraltro informazioni sui criteri che verranno adottati per la predisposizione del prossimo piano 1994-96, nel quale occorrerà privilegiare l'attuazione della legge n. 341 del 1990 e ogni iniziativa idonea a ridurre il triste fenomeno dell'abbandono studentesco.

Sul tema dell'autonomia universitaria, il Gruppo del PDS non condivide la scelta di espungere dal provvedimento gli enti di ricerca, per i quali la stessa legge n. 168 aveva previsto la definizione di un sistema delle autonomie. Dichiarò poi la disponibilità della sua parte politica ad affrontare la materia del reclutamento dei docenti, condividendo peraltro la posizione del senatore Biscardi circa il personale ricercatore.

Sui problemi degli studenti la relazione del Ministro è meno soddisfacente, poichè è necessario assumere una posizione chiara circa le iniziative che molti atenei stanno assumendo per contenere il sovraffollamento e acquisire nuove risorse. Si tratta di un processo che non può essere abbandonato a se stesso, poichè occorre comunque garantire l'equità e la qualità del servizio universitario.

Si riserva di intervenire sui problemi della ricerca scientifica, osservando fin d'ora che occorre particolare attenzione a tali tematiche; in particolare la situazione dell'Agenzia spaziale richiamata dal senatore Lorenzi impone un'immediata presa di posizione da parte del Governo.

Il senatore CANNARIATO riconosce lo sforzo compiuto dal Ministro nell'individuare le questioni più urgenti per l'università. Occorre affrontare con sollecitudine il problema del reclutamento dei docenti, razionalizzando le procedure concorsuali anche per il personale ricercatore al fine di superare le distorsioni del sistema.

Richiama poi l'attenzione sulla necessità di dare concreta attuazione ai prestiti d'onore, importante strumento per l'attuazione del diritto allo studio, e di riformare i meccanismi di selezione dei docenti. Quanto poi alla scarsità delle risorse pubbliche destinate alla ricerca, fa presente che molte sono disperse nelle pieghe dei bilanci di vari Ministeri, auspicando una gestione coordinata ed unitaria. Conclude manifestando apprezzamento per gli orientamenti del Ministro in ordine al collegamento che deve sussistere fra ricerca e territorio.

Il presidente ZECCHINO avverte che il ministro Ronchey gli ha testè dato notizie sull'entità dei danni subiti dal patrimonio culturale fiorentino, che risultano gravissimi, manifestando nel contempo piena disponibilità alle iniziative che saranno adottate dalla Commissione.

Il senatore LOPEZ esprime apprezzamento per gli indirizzi enunciati dal Ministro, fondati su una concezione della cultura che supera l'ispirazione gentiliana da cui il sistema formativo italiano è tuttora permeato.

Il Gruppo di Rifondazione comunista può convenire sul rapporto che unisce competitività e autonomia universitaria; tuttavia preferisce riferire l'autonomia al sistema universitario nel suo complesso ed in tale prospettiva auspica una riforma del CUN che conferisca a tale organo un ruolo di programmazione dell'intero sistema. Le esperienze realizzate finora dimostrano infatti che non sempre l'autonomia esercitata dalla singola università aiuta la crescita dell'intero sistema.

Quanto al reclutamento dei docenti, il disegno di legge presentato dal precedente Governo dovrebbe essere riscritto, poichè il clima profondamente mutato nel Paese suggerisce di introdurre meccanismi di moralizzazione e trasparenza. Nell'occasione si dovrà ribadire l'unicità della funzione docente - che comprende i docenti di prima e seconda fascia e i ricercatori - anche nella prospettiva degli adempimenti imposti dal decreto legislativo sul pubblico impiego. Si dice d'accordo con il Ministro in ordine alla verifica di produttività del sistema e alla indicazione degli strumenti per affrontare il drammatico problema dell'abbandono, ma sottolinea che finora al diritto allo studio sono state dedicate risorse assolutamente esigue. Infine dichiara che, ove la legge finanziaria per il 1994 invertisse la deprecabile tendenza degli ultimi anni al contenimento della spesa per la ricerca, la sua parte politica non potrebbe non tenerne conto.

Il senatore ZOSO esprime vivo apprezzamento per le dichiarazioni del Ministro, che condivide in massima parte. Lo invita poi a concentrarsi sui problemi di strutturazione e gestione del suo Dicastero, benchè non siano utili ad acquisire facile popolarità. Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica a suo avviso è stato istituito ma non costituito: ricerca ed università restano tuttora due corpi separati, uniti soltanto dal comune vertice. Sarà impossibile una gestione coordinata della ricerca italiana nel suo complesso, se prima il Ministero non sarà riorganizzato.

Passando ad esaminare alcuni problemi particolari, il senatore Zoso raccomanda vivamente al Ministro di agevolare l'iter della riforma degli

ISEF: se le potenti corporazioni che vi si oppongono troveranno udienza presso l'altro ramo del Parlamento, egli prospetta al Ministro l'opportunità di interventi eccezionali poichè, in mancanza della riforma, la situazione è destinata a peggiorare sempre più. Un elemento negativo in questo senso è stato introdotto dal decreto che ha riconosciuto il quarto anno di studi all'ISEF di Roma, suscitando aspettative di cui non si vedono i possibili esiti.

Dichiara poi di concordare pienamente con il Ministro relativamente al prossimo piano triennale, che non potrà certo proseguire sulla linea di sviluppo quantitativo del sistema seguita dai due precedenti; è giunto invece il momento di consolidare le iniziative già avviate. Dopo aver vivamente deprecato la condotta di quegli atenei che, pur di ottenere nuovi corsi, attestavano falsamente la possibilità di attivarli senza oneri aggiuntivi, condivide l'intento di redistribuire le risorse di personale in ragione delle esigenze effettive, pur segnalando la estrema difficoltà di tale operazione. L'università, infatti, agisce secondo dinamiche interne, che prescindono dalle esigenze degli utenti. Accanto al problema dei concorsi, del resto, si dovrà affrontare quello dell'impegno da richiedere ai docenti, la cui libertà troppo spesso è interpretata a tutto danno degli studenti. In particolare i docenti di prima fascia godono di una libertà che troppo spesso consente veri e propri soprusi verso gli studenti; occorre dunque mutare profondamente l'atteggiamento che in tutte le università italiane si riserva a questi ultimi, radicalmente diverso dal clima che anima gli altri atenei d'Europa.

La senatrice MANIERI si dichiara pienamente d'accordo con molte affermazioni del senatore Zoso ed esprime vivo apprezzamento per le dichiarazioni del Ministro ed i suoi intenti: sottolinea in particolare l'importanza di consolidare le grandi riforme avviate nella precedente legislatura e l'obiettivo di superare gli squilibri territoriali e fra aree disciplinari che caratterizzano tuttora il sistema universitario. Manifesta quindi piena disponibilità alle proposte che il Ministro vorrà formulare per assicurare piena efficienza al Ministero e, dopo aver ricordato gli importanti istituti previsti dalla legge di riforma degli ordinamenti didattici, si sofferma sul diritto allo studio. Nel corso dell'esame dell'importante legge approvata in materia, si poté accertare che le risorse pubbliche destinate a tal fine non sono scarse, bensì male impiegate; invita pertanto il Ministro ad un monitoraggio della situazione. Auspica poi che la consulta per il diritto allo studio inizi ad operare e chiede un sollecito approfondimento sugli ostacoli che si frappongono alla attivazione dei prestiti d'onore; giudica assurda, comunque, l'ipotesi di subordinarli alla prestazione di garanzie da parte dello studente o della sua famiglia.

Passando al reclutamento dei docenti, richiama la necessità di scardinare le corporazioni accademiche, rilevando la difficoltà di contemperare il riconoscimento della maturità scientifica acquisita con la programmazione dei ruoli. Il legislatore dovrà comunque assicurare ai giovani l'accesso alla carriera scientifica e confermare l'unicità della docenza, che comporta anche la trasformazione a livello nazionale dei concorsi per i ricercatori.

Il senatore RESTA osserva in primo luogo che molte delle difficoltà segnalate dal Ministro - prima fra tutte la scarsità di risorse finanziarie - discendono da cause esterne al Ministero e legate all'indirizzo politico di Governo. Esprime quindi apprezzamento per le iniziative del Ministro in ordine alla carenza di organici nel Ministero ed osserva che i piani triennali dovrebbero venire progressivamente aggiornati in forme più elastiche. Condivide il richiamo alle università affinché utilizzino le cattedre loro assegnate e ritiene che le soluzioni contenute nel disegno di legge governativo possano offrire una soluzione ai problemi del reclutamento. Deplora poi le condizioni di abbandono in cui versano quanti hanno conseguito il dottorato di ricerca, per la mancanza di concreti sbocchi professionali ed afferma che la dispersione degli studenti può essere in parte imputata alla inadeguata preparazione con la quale giungono all'università; a tale proposito, esprime il timore che il diploma universitario sia privo di concrete prospettive di lavoro. La sua parte politica apprezza inoltre l'invito del Ministro affinché la ricerca italiana non subisca passivamente le scelte altrui e sottolinea l'importanza dei parchi tecnologici, purchè non si tramutino in cattedrali nel deserto. Infine chiede notizie sui cospicui fondi che giacerebbero inutilizzati presso l'IMI.

Il senatore STRUFFI condivide quanto sostenuto dalla senatrice Manieri sulla priorità del diritto allo studio nella politica universitaria, per garantire le pari opportunità a tutti gli studenti. In questa ottica esprime apprezzamento per la volontà del Ministro di costituire un organismo per orientare le scelte dei giovani e giudica favorevolmente l'iniziativa di stampare una guida universitaria da distribuire nelle scuole. La riforma dell'ISEF rappresenta un altro nodo irrisolto, così come quella delle accademie e dei conservatori, per armonizzare finalmente il sistema italiano a quello degli altri Paesi europei.

La senatrice ZILLI esprime apprezzamento per la chiarezza e l'organicità della relazione del Ministro, che ha focalizzato efficacemente i problemi più spinosi per l'università e la ricerca italiane. Richiama in particolare l'attenzione sulla riforma dell'ISEF, che è divenuta urgente per garantire agli studenti italiani i medesimi livelli di formazione dei *partners* comunitari.

La ricerca scientifica rappresenta un settore strategico per lo sviluppo del Paese ed è incomprensibile la miopia dimostrata finora nella destinazione delle risorse per tale settore. Gli effetti purtroppo si stanno rivelando in tutta la loro gravità, specie nell'attuale situazione di crisi economica che dipende anche dal ritardo tecnologico delle imprese italiane. Occorre quindi superare la politica degli interventi a pioggia, per delineare finalmente una strategia della ricerca che permetta all'Italia di partecipare sullo stesso piano degli altri *partners* europei anche ai programmi di ricerca finanziati dalla CEE.

In conclusione, la senatrice augura al Ministro di poter realizzare una politica nuova nel settore dell'università e della ricerca.

Il ministro COLOMBO, replicando agli intervenuti, si sofferma in primo luogo sui problemi dell'organizzazione ministeriale, che dipendo-

no essenzialmente dalla mancata previsione di un progetto amministrativo adeguato alla complessità delle funzioni che il Dicastero era chiamato a svolgere in base alla legge istitutiva. Sorge peraltro il sospetto che a molti abbiano giovato la debolezza del Ministero e la sua costituzionale incapacità di definire nuove strategie nel settore dell'istruzione ma, soprattutto, in quello della ricerca. Occorre quindi liberare il Dicastero dai lacci delle corporazioni, per renderlo capace di rispondere piuttosto alle esigenze della società italiana.

Ritiene poi che si debbano individuare le direttrici nelle quali inquadrare l'autonomia universitaria, proprio per evitare il rischio di degenerazioni e di interpretazioni eccessivamente liberistiche che, invece di portare al miglioramento del servizio universitario, lo peggiorino decisamente.

Indubbiamente le risorse per l'università e la ricerca sono scarse, ma purtroppo esistono sprechi che vanno eliminati attraverso un controllo più puntuale. L'individuazione di nuove strategie diventa essenziale per garantire la vitalità del sistema produttivo, che tra pochi anni dovrà affrontare anche la concorrenza dei Paesi dell'Est.

Il Ministro prosegue dichiarando di condividere l'esigenza di stimolare lo sviluppo delle lauree brevi, che possono rappresentare un valido strumento per combattere il fenomeno dell'abbandono degli studi. L'attuazione della legge n. 341 del 1990 va completata e a questo proposito ricorda che la Commissione mista pubblica istruzione-università sta per terminare i suoi lavori.

Sul reclutamento dei docenti riconosce le degenerazioni del sistema e assicura il suo personale impegno per realizzare un'inversione di rotta, pur se consapevole che sarà difficile superare le resistenze dei docenti universitari. Condivide l'esigenza di riformare il CUN che ha indubbiamente esorbitato dai compiti attribuitigli. Si dichiara disponibile a valutare la possibilità di istituire concorsi nazionali per i ricercatori, anche se si riserva un approfondimento in sede tecnica della questione.

La riforma degli ISEF rappresenta un altro nodo che s'impegna ad approfondire per non tradire le aspettative di tanti giovani.

Il Ministro si sofferma poi sulle vicende dell'Agenzia spaziale italiana, caratterizzate da una forte conflittualità interna, sostenendo che prima di arrivare al commissariamento occorrerà esplorare altre vie per modificare l'attuale situazione.

Il Ministro prosegue osservando che si ripromette una stretta concertazione con il Ministro dell'industria, poichè la politica industriale e quella della ricerca devono procedere di pari passo.

Per quanto riguarda il consolidamento delle realizzazioni avviate nel campo della programmazione universitaria, egli condivide gli inviti alla cautela, sottolineando tuttavia che le iniziative in corso potranno richiedere nuove risorse per il loro completamento; occorrerà tuttavia essere disponibili a concludere quelle iniziative che risultano erranee.

Ribadisce che gli ostacoli alla attuazione del prestito d'onore derivano dall'impostazione conferita al relativo decreto dal Ministero del tesoro. Conferma poi l'intenzione di introdurre incentivi fiscali all'assunzione dei ricercatori, così da collegare il tema della ricerca a quello dell'occupazione, che rappresenta il grande problema di fronte

all'Italia e agli altri Stati dell'OCSE. Informa poi che i residui passivi giacenti presso l'IMI ammontano a 2 mila miliardi, tutti peraltro già impegnati e ribadisce l'esigenza di ridurre dagli attuali due anni a sei mesi la durata delle istruttorie, assicurando nel contempo alle imprese ragionevoli termini di riferimento in ordine alla erogazione dei contributi. Infine confida di ricevere dalle Commissioni parlamentari il contributo di una indicazione delle priorità nell'azione legislativa.

Il presidente ZECCHINO ringrazia vivamente il Ministro e dichiara quindi concluso il dibattito.

*La seduta termina alle ore 19,25.*

**LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)**

GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

93ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

FRANZA

*Interviene il ministro delle poste e delle telecomunicazioni Pagani.**La seduta inizia alle ore 15,10.***SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

(R 033 0 04, C 08ª, 0012)

Il PRESIDENTE avverte che da parte della senatrice MAISANO GRASSI è pervenuta la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo per la presente seduta, limitatamente alle comunicazioni del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni in materia radiotelevisiva. Avendo il Presidente del Senato già manifestato il proprio assenso, invita la Commissione a pronunciarsi su tale richiesta. La Commissione approva e conseguentemente tale forma di pubblicità viene assicurata per lo svolgimento della seduta.

**COMUNICAZIONI DEL GOVERNO****Comunicazioni del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni in ordine agli orientamenti del Governo in materia radiotelevisiva**

(R 046 0 03, C 08ª, 0011)

Dopo una breve introduzione del presidente FRANZA, ha la parola il ministro PAGANI.

Afferma in primo luogo che, essendo maturate le condizioni preliminari che già erano state indicate dal precedente Governo, sia giunto il tempo di affrontare con immediatezza e determinazione la revisione completa della legge n. 223 del 1990, nella constatazione che l'assetto del sistema televisivo che ne deriva è fortemente squilibrato e non consente il raggiungimento di quegli obiettivi che la legge stessa si proponeva tuttora validi.

È indispensabile prendere atto che sono radicalmente mutate, rispetto al 1990, non solo le condizioni politiche e culturali del Paese, ma sono altresì maturate, particolarmente all'estero, nuove realtà tecnologiche che non possono a breve termine non influenzare profondamente il sistema televisivo italiano in quanto europeo.

È bene quindi che la nuova legge venga improntata non solo alle nuove situazioni politico-culturali, ma anche alle prospettive dei mutamenti tecnologici in atto: una legge, quindi, che non si limiti a prendere atto della situazione esistente, ma modelli il sistema sul futuro certo e quindi non agisca da freno ma da stimolo allo sviluppo.

A tale proposito ricorda che nella riunione del Consiglio dei Ministri CEE del 10 maggio u.s. è stata assunta una decisione di importanza storica nel settore televisivo e cioè il passaggio del sistema europeo dalla tecnologia analogica a quella numerica. L'introduzione di tale tecnologia consentirà di moltiplicare la disponibilità di frequenze oggi esistente, sia nelle bande oggi utilizzate, sia in quelle destinate ai satelliti, sia in un futuro purtroppo non prossimo per l'Italia, attraverso via cavo. Cadranno quindi, a tempi brevi, taluni presupposti che avevano determinato la precedente legislazione e l'assetto attuale del sistema.

Saranno pure modificate radicalmente le condizioni di mercato in quanto, all'ampliamento delle frequenze via terra, si aggiungeranno quelle utilizzate via satellite, che i progressi tecnologici renderanno direttamente captabili dagli utenti. Ciò significherà anche l'irruzione di emittenti esteri sul mercato italiano.

Tra le conseguenze negative dovute al duopolio televisivo italiano si devono annoverare anche l'arretratezza tecnologica in cui si trova il nostro sistema, che non ha trovato in sé gli stimoli per investimenti ed iniziative, quali lo sviluppo delle vie satellite o della via cavo.

Il Ministro fa poi presente che la legge sulla riforma del vertice RAI in via di approvazione consentirà alla concessionaria pubblica di uscire da uno stato di precarietà che oggi la pone in condizione di grave disagio.

Sarà compito dei nuovi responsabili procedere alla riorganizzazione interna mentre al Governo spetterà, unitamente al Parlamento, prendere quei provvedimenti che possano consentire alla RAI di svolgere il suo servizio in serenità, in un quadro di certezze economiche e normative che la sottraggano all'assillo e alla concorrenza sfrenata di oggi. Alla abolizione del monopolio radiotelevisivo non è seguita, nella legge 223 del 1990, una chiara e precisa definizione dei doveri ma anche dei diritti che competono al servizio pubblico per poter compiere la missione che gli è affidata. Ciò comporta che il servizio pubblico oggi si trova in una situazione di oggettiva inferiorità rispetto al sistema privato, che dispone di maggiori gradi di libertà economica e normativa. Occorre allora garantire al servizio pubblico le condizioni per ottenere l'*audience* necessaria, sottraendolo alle competizioni selvagge che la concorrenza privata propone.

Secondo tale indirizzo e sulla base anche di recenti spiacevoli episodi, quali le vicende per la trasmissione del Giro d'Italia, il Governo intende affrontare il problema di come, almeno per alcune manifestazioni di rilevante generale interesse, si possa garantire meglio il diritto all'informazione pubblica. Ciò ad evitare che legittime attese di cittadini e lo stesso svolgimento e successo di manifestazioni sportive di larga popolarità possano essere subordinate o addirittura compromesse da interessi di natura esclusivamente commerciale estranei allo spirito ed ai valori che le alimentano. A tal fine si potrebbe seguire la traccia



aperta, con la norma del regolamento sulle *pay tv* che fa divieto di criptare taluni provvedimenti sportivi di pubblico generale interesse. Si tratta di problema di estrema delicatezza in quanto coinvolge il diritto all'informazione, gli interesse economici legati alle manifestazioni ma, per altro verso, anche la possibilità stessa di sopravvivenza delle manifestazioni, che ormai sono sempre più condizionate dagli interessi commerciali.

Altro argomento di competenza di Governo e Parlamento, da affrontare in termini ravvicinati, e precisamente entro l'anno, riguarda il quadro economico entro il quale il servizio pubblico deve operare.

Il rinnovo della concessione che non è mai avvenuto dopo l'approvazione della legge n. 223/90, dovrà intercorrere entro l'anno e dovrà contenere, come elemento innovatore e qualificante, un accordo di programma nel quale saranno indicati i traguardi quantitativi, qualitativi e tecnologici che l'azienda dovrà raggiungere per l'adeguamento automatico del canone dovuto dagli utenti.

Sarà quindi introdotto il ben noto meccanismo del «*price cap*» che legherà il canone all'inflazione secondo parametri collegati ai miglioramenti produttivi raggiunti dall'azienda.

L'occasione sarà utile anche per rivedere l'intero sistema dei canoni che deve essere riequilibrato con particolare attenzione alle emittenti locali, ed altresì quello dei canoni per uso temporaneo di frequenze diverse.

Al settore dell'emittenza radiofonica e televisiva locale verrà dedicato, come già avvenuto in passato, il maggiore impegno. Esso rappresenta una componente essenziale del pluralismo e della completezza dell'informazione e quindi una componente importante per la crescita democratica della nazione.

Sono ben note le difficoltà incontrate nell'opera di regolamentazione di un settore nato e cresciuto senza regole, in cui ancora debbono essere individuati i soggetti che hanno i requisiti per ottenere la concessione e di relativi bacini di utenza.

Per le emittenti televisive la procedura di concessione individuata dalla legge n. 223 concorre a rendere ancora più difficile ed estenuante un'opera di selezione già di per sè naturalmente e comprensibilmente ardua.

Infatti dover costringere all'interno di uno schema rigido e teorico quale è il piano delle frequenze una realtà multiforme e spontanea quale quella delle tv locali comporta difficoltà enormi ed aumenta sensibilmente i margini di errore e di contenzioso.

Per le emittenti televisive la strada della legge n. 223 era stata imboccata con l'approvazione del piano avvenuta nel gennaio 1992 e non ammetteva ritorni.

Comunque ormai, con le correzioni apportate dalla legge n. 482 del dicembre 1992 e dal decreto-legge 28 aprile 1993, n. 127, le graduatorie saranno pronte entro il 30 giugno e dal 1° agosto inizierà il rilascio delle concessioni che si concluderà entro il 30 novembre 1993.

Diversa e più fortunata è l'opera per il rilascio delle concessioni radiofoniche dove, nonostante il maggior numero di richiedenti e la maggior difficoltà tecnica, si sono potute applicare procedure più agili.

Infatti il criterio introdotto con la legge 482 del 1992 per cui le concessioni saranno rilasciate a tutti i richiedenti che posseggono i requisiti di legge, consentirà una selezione preventiva e la costruzione entro due anni del piano di assegnazione basato sulla effettiva realtà. Il rilascio delle concessioni è preliminare ad ogni intervento a sostegno e sviluppo del settore.

Concludendo, auspica che gli intendimenti programmatici esposti possano trovare il consenso della Commissione ed essere arricchiti, come sempre è accaduto, da contributi determinanti e migliorativi.

Interviene quindi il senatore COVELLO il quale chiede che il dibattito sulle comunicazioni rese dal ministro Pagani sia rinviato ad altra seduta per consentire un serio approfondimento delle dichiarazioni dello stesso Ministro.

Su tale proposta si pronunciano favorevolmente i senatori NERLI, BOSO, ROGNONI e GIUNTA.

Il senatore VISIBELLI, pur non essendo contrario al rinvio del dibattito, chiede che esso non sia comunque effettuato in data successiva all'inizio della discussione del provvedimento di riforma della Rai, approvato dalla Camera dei deputati e già calendarizzato dall'Ufficio di Presidenza della Commissione per la settimana successiva alle elezioni amministrative.

Il presidente FRANZA propone che il dibattito abbia luogo il prossimo mercoledì 9 giugno, prima dell'inizio dell'esame della riforma della Rai, che avverrà comunque nel corso della medesima seduta. Il Ministro, come già programmato, avrà anche modo in quella sede di svolgere le sue comunicazioni sulla trasformazione dell'amministrazione postale in società per azioni e sulla riforma del suo dicastero.

La Commissione conviene sulla proposta del Presidente e il dibattito sulle comunicazioni rese dal Ministro è così rinviato.

#### *IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

##### **Proposta di modifica del decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni 4 luglio 1991, n. 439, in materia di sponsorizzazioni ed offerte televisive fatte direttamente al pubblico**

(Parere al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 408, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 1992, n. 483: seguito e conclusione dell'esame: parere favorevole)

(R 139 B 00, C 08<sup>a</sup>, 0005)

Si prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 20 maggio scorso.

Interviene il presidente FRANZA, il quale osserva preliminarmente che, nell'esame di questa materia, occorre sempre ispirarsi all'esigenza di tutela dell'etere, inteso come bene pubblico. Al riguardo, la legge n. 223 del 1990, nel disporre dell'utilizzazione dell'etere, ha previsto - ed è forse un caso unico al mondo - la presenza di 12 reti televisive nazionali, pur in mancanza di soluzioni alternative all'etere (cavo e

satellite). Ciò ha inevitabilmente determinato uno stato di confusione e il conseguente intervento di continui e pur necessari provvedimenti di aggiustamento della normativa, sia a livello legislativo che regolamentare. In questo quadro, si pone il tema della pubblicità, la quale obbedisce necessariamente per sua propria natura alle regole del mercato.

Ora, le aziende produttrici trovano largamente conveniente investire in pubblicità televisiva ed è ormai un dato acquisito che l'utente dimostra di gradire la pubblicità radiotelevisiva, comunque articolata.

Queste osservazioni prescindono dal contesto normativo, comunitario e nazionale, che regola la pubblicità. Ragionando pertanto sulla base delle semplici leggi di mercato, verrebbe da chiedersi per quale motivo si continua a voler incidere sull'attività della Fininvest nel campo della pubblicità radiotelevisiva. Il problema esiste, se è vero che il professor Massimo Severo Giannini, in un suo parere sulla proposta del Garante, lo definisce ingiustificatamente restrittivo rispetto alla logica di corretti rapporti economici quali derivanti da disposizioni comunitarie.

Pur tuttavia, di fronte a quella che non può non essere definita una vera e propria guerra di interessi commerciali contrapposti, che vede in campo la Fininvest, la Fieg, la Rai e le emittenti private nazionali e locali, emerge una presunta necessità di un intervento a livello governativo e parlamentare a difesa dell'utente radiotelevisivo (che si assume oppresso dalla dilagante pubblicità telepromozionale) e della stampa giornalistica, che si asserisce essere penalizzata dalla esorbitante pubblicità consentita alla Fininvest.

Orbene, su entrambe le questioni è stato chiarito che l'utente dimostra di gradire la pubblicità e che la pubblicità radiotelevisiva non è assolutamente fungibile con quella sulla carta stampata, come emerge da autorevoli rapporti di fonte comunitaria ed interna.

Peraltro, anche a voler accedere alle tesi sostenute dalla Fieg, non si può non essere sospettosi quando in ben due occasioni nel giro di pochi mesi, alla vigilia di importanti decisioni del Parlamento in tema di pubblicità, la stessa Fieg ha stabilito improvvisamente un contatto diretto con organi o personaggi operanti in Europa, aventi in qualche misura voce in capitolo, ottenendo importanti e decisive comunicazioni, dotate di un crisma di più o meno solenne ufficialità (cita la lettera di Bangemann del 3/11/1992 e quella di Boutet del 14/5/1993), cui magari seguono successive smentite o sorgono sospetti addirittura di errori o manipolazioni.

Da un punto di vista meramente giuridico, condivide la tesi del professor Giannini, il quale rivendica il valore fondamentale ed assorbente della direttiva comunitaria, fonte sovraordinata rispetto a quella della legge degli Stati membri, e, sotto tale profilo, giudica eccessivamente restrittiva l'interpretazione che della direttiva è stata data dalla legge n. 483/1992, di conversione del decreto-legge n. 408, in ordine all'applicazione anche alle telepromozioni dei limiti di affollamento giornaliero previsti per la pubblicità tabellare.

Illustra pertanto uno schema di parere favorevole sulla proposta di regolamento del Garante, fermo restando che il limite orario della legge Mammi deve essere applicato ai soli *spot* pubblicitari in senso stretto, mentre il limite giornaliero del 15 per cento si applica alla somma di tutte le forme di pubblicità, *spot* compresi.

Il relatore LOMBARDI, a sua volta, dà conto di una proposta di parere favorevole, recante peraltro una serie di osservazioni, volte, tra l'altro, ad evitare soluzioni drastiche, consentendo forme, modi e tempi per una applicazione «morbida» del regolamento con particolare riguardo alle telepromozioni.

Il presidente FRANZA dà poi conto di una proposta di parere del senatore Boso, a nome del Gruppo della Lega Nord, favorevole, ma condizionata a talune modifiche dell'articolato.

Il senatore NERLI ricorda che, nella scorsa seduta, ebbe modo di avanzare una proposta complessiva, che implicava un parere favorevole sullo schema di regolamento del Garante, invitando nel contempo il Governo ad introdurre, in un decreto-legge, una norma volta a dilazionare nel tempo l'entrata in vigore del regolamento e a consentire alla Commissione di avviare in sede ristretta un esame approfondito della materia pubblicitaria, allo scopo di pervenire, entro la fine dell'anno, ad una disciplina di rango legislativo.

Purtroppo, le condizioni per mantenere tale proposta sono venute meno alla luce delle comunicazioni testè rese dal ministro Pagani, il quale ha ipotizzato una riforma globale di tutto l'impianto della legge Mammi e non della sola materia pubblicitaria in via d'urgenza. Pertanto, ritiene di dovere formulare, allo stato, una proposta di parere favorevole senza osservazioni sullo schema di regolamento del Garante.

Il senatore PISCHEDDA si dissocia dalle conclusioni cui è giunto il presidente Franza nel suo intervento e giudica equilibrata la proposta del Garante che merita un parere favorevole. Chiede peraltro al senatore Nerli di meglio valutare l'ipotesi del relatore, che intende suggerire correttamente al Governo di dilazionare la data di entrata in vigore del regolamento. D'altra parte, l'intenzione del ministro Pagani di rivisitare tutta la materia radiotelevisiva non confligge con l'idea di avviare i lavori di un comitato ristretto sulla materia pubblicitaria.

Dopo che il presidente FRANZA ha precisato al senatore Pischedda che la sua è una posizione personale e non è espressione del Gruppo socialista, il senatore COVELLO, nel tentativo di trovare una linea di mediazione tra le varie proposte presentate e tenuto conto che in Italia esiste una situazione atipica, per cui un solo soggetto privato controlla direttamente tre reti televisive nazionali e, indirettamente, quelle a pagamento, afferma che occorre sgombrare preliminarmente il campo da qualunque tentazione di aderire alla posizione della Fininvest in materia di telepromozioni, in quanto tale posizione, al di là delle argomentazioni giuridiche del Presidente, è da ritenersi indifendibile. Tra l'altro, negli altri paesi della Comunità europea non esistono forme di pubblicità assimilabili alle telepromozioni che, pertanto, anche sotto tale profilo, debbono essere assimilate interamente agli spot. Esprime quindi l'opinione del Gruppo democristiano, favorevole allo schema di regolamento del Garante.

Il senatore GIUNTA si esprime favorevolmente sulla proposta del Garante, ma non si oppone ad un eventuale invito al Governo - inserito in uno schema di parere - a dilazionare l'entrata in vigore del regolamento.

Interviene quindi il ministro PAGANI il quale ricorda che è dovere del Governo garantire il rispetto delle fonti del diritto, leggi o regolamenti che siano, allo scopo di dare certezze agli utenti e agli operatori. Per questo motivo, già nella scorsa seduta ha giudicato troppo tortuosa l'ipotesi elaborata dal senatore Nerli, fermo restando, che in questa materia sarà comunque necessario procedere con gradualità.

Nel merito, il Governo è favorevole alla proposta del Garante e potrebbe valutare l'opportunità di modificarla solo in presenza di una forte indicazione in tal senso da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Giudica infine di difficile applicazione l'invito del relatore ad una attuazione «morbida» del regolamento in questione.

Si passa alle dichiarazioni di voto.

Il senatore ROGNONI annuncia il voto favorevole del Gruppo democratico della sinistra sulla proposta del senatore Nerli di esprimere un parere favorevole senza osservazioni.

Il senatore PISCHEDDA si dichiara disposto ad accedere all'ipotesi di individuare un termine differito per l'entrata in vigore del regolamento.

La senatrice FAGNI annuncia il voto favorevole del suo Gruppo sulla proposta del senatore Nerli.

Il senatore VISIBELLI ricorda che in questa sede la Commissione è chiamata ad esprimere una parere su un atto regolamentare e non può certo modificare termini già previsti per legge. Pertanto, pur condividendo taluni rilievi giuridici del presidente Franza, ritiene che, in questa sede, non si possa che accedere alla proposta del senatore Nerli.

Il relatore LOMBARDI, preso atto con rammarico dell'impostazione del Ministro, che non ha apprezzato la sua linea di condotta, ritira tutte le osservazioni contenute nel suo parere e propone che lo stesso venga approvato tenendo ferme le premesse e limitando il dispositivo all'emissione di un parere favorevole *tout court*.

Il presidente FRANZA, dopo aver ritirato la sua proposta, annuncia la propria astensione sulla ipotesi testè formulata dal relatore Lombardi, alla quale successivamente aderisce anche il senatore Nerli, che ritira conseguentemente la sua proposta.

Dopo che è stato posto ai voti e respinto lo schema di parere del senatore Boso, viene accolto, con il voto contrario della senatrice Senesi e l'astensione del presidente Franza, lo schema di parere favorevole del relatore Lombardi, come da lui stesso modificato.

*La seduta termina alle ore 17,15.*

**LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)**

GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

86ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
COVATTA

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Azzolini.*

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

**IN SEDE REFERENTE****Conversione in legge del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, recante interventi urgenti a sostegno dell'occupazione (1249)**

(Esame e rinvio)

Il relatore, senatore CARRARA, illustrando il provvedimento in titolo, ricorda che il decreto-legge n. 148 costituisce la reiterazione del decreto-legge n. 57 del 1993, nel suo testo originario. Per quanto riguarda la disciplina contenuta nei singoli articoli, il relatore si richiama alla relazione già svolta in occasione dell'esame del precedente decreto-legge, sottolineando tuttavia l'opportunità, da parte della Commissione, di un'approfondita riflessione per verificare se sia opportuna la reintroduzione di alcune norme aggiunte al decreto-legge n. 57 dalla Camera dei deputati e non riproposte dal Governo. Si riferisce in particolare alla disciplina relativa alla stabilizzazione dei lavoratori precari nella Pubblica Amministrazione e alla normativa sugli immigrati extracomunitari. Il relatore si sofferma infine brevemente sulla opportunità di contatti con le parti sociali.

Su quest'ultima questione si apre un breve dibattito nel quale intervengono il presidente COVATTA, il senatore CONDARCURI, la senatrice PELLEGATTI e i senatori TANI e MERIGGI.

La Commissione decide quindi di fissare il termine per la presentazione di eventuali emendamenti alle ore 12 di giovedì 10 giugno 1993.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

**IGIENE E SANITÀ (12ª)**

GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

59ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

MARINUCCI MARIANI

*La seduta inizia alle ore 15,40.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il presidente MARINUCCI MARIANI esprime soddisfazione per la possibilità di tenere la seduta odierna; si era deciso di tenere la seduta di oggi, non essendosi potuta riunire la Commissione nella giornata di martedì; è però motivo di insoddisfazione l'assenza di molti componenti della Commissione, i quali pure avevano evidenziato la necessità di intensificare il ritmo dei lavori.

**IN SEDE REFERENTE**

**Garraffa ed altri: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle strutture sanitarie (Doc. XXII, n. 8)**

(Seguito e conclusione dell'esame)

(R 162 0 00, C 12ª, 0001)

Riprende l'esame del provvedimento sospeso nella seduta del 21 aprile.

Il relatore MARTELLI ritira l'emendamento 1.1 in precedenza presentato. Quindi illustra l'emendamento 1.2. Rileva l'opportunità di effettuare un'indagine approfondita sulle liste di attesa per i ricoveri, e sui tempi di ricovero, in quanto vi è una preoccupante tendenza nelle cliniche convenzionate a prolungare i periodi di ricovero. Osserva quindi che una percentuale del 20-30 per cento del personale infermieristico, per ragioni clientelari, svolge compiti amministrativi. Per quanto riguarda la medicina di base occorre verificare se esiste una qualche forma di responsabilizzazione rispetto alle prescrizioni di costosi esami. È altresì opportuno che la Commissione di inchiesta si soffermi sull'effettivo utilizzo del personale nei periodi di lavoro straordinario, nonché sulla verifica dell'uniformità di applicazione del contratto di lavoro del personale a livello nazionale.

Il senatore CARRARA ritiene che il problema fondamentale sia costituito dall'individuazione di un meccanismo che eviti forme di proliferazione degli esami di laboratorio. Rileva poi che su molte delle materie che dovrebbero essere oggetto dell'inchiesta secondo l'emendamento 1.2, testè illustrato dal relatore la Commissione, è pienamente in grado di ottenere tutte le notizie necessarie: occorrerebbe invece concentrare l'attenzione su pochi punti.

Il presidente MARINUCCI MARIANI fa presente che non sempre dalle strutture pubbliche pervengono notizie complete ed attendibili.

Il senatore GRASSANI esprime netto dissenso rispetto a quanto affermato dal senatore Carrara in ordine alle indagini di laboratorio.

Il senatore ZAPPASODI ritiene che la Commissione d'inchiesta debba innanzitutto verificare le cause degli sprechi nel settore sanitario. Solo ponendo rimedio a tale problema sarà possibile un effettivo rilancio della sanità pubblica. Osserva quindi che una causa di alcuni malfunzionamenti degli ospedali è da individuare nelle cointeressenze di medici in strutture private: anche di questo dovrebbe occuparsi la Commissione. È necessario un controllo di qualità e di quantità nelle prestazioni assistenziali ospedaliere.

Il senatore ZOTTI fa notare al senatore Grassani che spesso molti esami di laboratorio non vengono ritirati dagli interessati. Occorrerebbe precisare meglio i tempi ed i limiti dell'inchiesta. Occorre che la verifica sia posta in relazione con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 502 del 1992.

Il senatore TORLONTANO fa presente che a seguito della presentazione dell'emendamento il Gruppo PDS si pronuncerà a favore della proposta.

Il senatore DIONISI fa presente che il Gruppo di rifondazione comunista non si opporrà all'istituzione della Commissione d'inchiesta, al fine di consentire un vaglio, da effettuare con metodo scientifico, della effettiva situazione delle strutture sanitarie. Occorre però evitare qualsiasi forma di colpevolizzazione degli utenti del Servizio sanitario, che è sembrata riecheggiare nelle polemiche sull'eccesso di esami di laboratorio. Fa notare al senatore Zotti che non sarà possibile verificare l'applicazione del decreto legislativo n. 502 del 1992, perchè ci vorranno anni prima che esso venga effettivamente applicato. Illustra il sub-emendamento 1.2/1 all'emendamento 1.2.

Il senatore MANARA, come sottoscrittore della proposta esprime pieno consenso all'emendamento presentato dal relatore. Osserva però che il quadro politico si evolve con rapidità notevolissima: non si può sapere se l'arco di tempo di otto mesi, necessario per la conclusione dell'inchiesta, possa essere ricompreso in un orizzonte di tenuta del quadro politico-istituzionale.



Il presidente MARINUCCI MARIANI condivide quanto affermato dal senatore Manara. Occorrerà verificare la possibilità che la Commissione si insedi al più presto possibile, dovendosi porre altresì una particolare attenzione alle conseguenze delle recenti innovazioni legislative. La Commissione dovrà comunque verificare l'applicazione dell'articolo 4 del decreto-legge 8 febbraio 1988, n. 27, convertito con la legge 8 aprile 1988, n. 109.

La senatrice Daria MINUCCI ritiene opportuno procedere ad accorpamenti di alcuni punti oggetto dell'inchiesta.

Il relatore MARTELLI fa notare alla senatrice Minucci che l'accorpamento è già stato fatto con l'emendamento 1.2. Dichiara di condividere le considerazioni del senatore Zappasodi. Non ritiene possibile effettuare una verifica dell'applicazione del decreto legislativo n. 502.

Viene accolto l'articolo 1. Viene accolto l'emendamento del relatore con il sub-emendamento del senatore Dionisi. Quindi sono accolti gli articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7.

Viene poi conferito al relatore il mandato a riferire favorevolmente in Assemblea sul provvedimento, con le modifiche accolte.

*La seduta termina alle ore 16,45.*

**EMENDAMENTI**

sul documento

**Garraffa ed altri. - Istituzione di una Commissione parlamentare di  
inchiesta sulle strutture sanitarie (Doc. XXII, n. 8)****Art. 1.**

*Sostituire le parole da: «condizioni sanitarie» alle parole: «per verificare» con le seguenti: «condizioni di efficacia e di efficienza delle strutture sanitarie pubbliche e private, ai modelli organizzativi e strutturali e funzionali che possono realizzare il miglior rapporto costo benefici nell'erogazione delle prestazioni sanitarie diagnostiche e terapeutiche, per ottimizzare con la minore spesa possibile le condizioni di erogazione dell'assistenza sanitaria, nonchè per verificare».*

1.1

IL RELATORE

*Dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente articolo:*

**«Art. 1-bis.**

1. La Commissione acquisisce elementi conoscitivi relativi alle condizioni sanitarie ed organizzative, nonchè ai modelli produttivi delle strutture di cui all'articolo 1 con particolare riguardo alle problematiche concernenti l'accesso alle strutture stesse ed ai servizi ed il relativo funzionamento. In relazione alle problematiche concernenti l'accesso la Commissione terrà particolarmente conto dei seguenti aspetti:

a) l'iter seguito dal cittadino per usufruire delle strutture diagnostiche e terapeutiche sia in regime ambulatoriale che di ricovero;

b) i tempi di attesa per il ricovero per patologia;

c) i tempi di attesa per tipologia di indagini diagnostiche;

d) le liste di attesa per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche;

e) i centri di emergenza e i tempi di intervento rispetto alla richiesta di soccorso;

f) l'incidenza della migrazione sanitaria all'interno ed all'esterno del paese per patologia e per tipi di prestazioni diagnostiche e terapeutiche.

In relazione alle problematiche riguardanti il funzionamento, la Commissione terrà particolarmente conto dei seguenti aspetti:

- a) i tempi di degenza per patologia;
- b) l'utilizzazione delle strutture sanitarie per patologia e per tipologia di indagini diagnostiche;
- c) l'individuazione e la distribuzione del personale medico, del personale sanitario laureato, dei tecnici sanitari, del personale infermieristico e di quello amministrativo all'interno delle strutture;
- d) l'individuazione e la distribuzione sul territorio delle strutture ospedaliere nelle quali è realmente possibile effettuare l'attività libero professionale intra moenia, nonché l'individuazione delle attività svolte;
- e) la medicina di base;
- f) la qualità delle prestazioni a livello di strutture di ricovero;
- g) le strutture convenzionate.
- h) l'incidenza dell'attività libero professionale intra moenia e dell'attività resa in regime di plus orario rispetto ai tempi di attesa delle prestazioni ed alla qualità delle prestazioni stesse rese ai degenti nelle strutture sanitarie in cui si svolgono le anzidette attività.

2. La Commissione acquisisce elementi conoscitivi relativi alle condizioni economiche delle strutture sanitarie di cui all'articolo 1 avendo particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- a) i costi di produzione delle prestazioni sanitarie diagnostiche e terapeutiche;
- b) l'incidenza ed i costi della spesa farmaceutica e dei materiali di consumo;
- c) le retribuzioni e l'applicazione del contratto nazionale del personale sanitario;
- d) l'incidenza in termini di costi della migrazione sanitaria all'interno e all'esterno del paese per patologie e per tipi di prestazioni diagnostiche e terapeutiche».

1.2

IL RELATORE

*All'emendamento 1.2, al comma 1, lettera g), aggiungere le parole: «e quelle private non convenzionate;»*

1.2/1

DIONISI, GRASSANI

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**

GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

13ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

RADI

*La seduta ha inizio alle ore 9,45.*

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

(A 007 0 00, B 60ª, 0001)

L'onorevole DI PRISCO ricorda di aver presentato insieme con i colleghi Rognoni e Pollastrini la richiesta di convocare il ministro delle poste Pagani per acquisire elementi in merito alla nota vicenda delle trasmissioni Fininvest sul Giro d'Italia.

Dichiara di non aderire a questa richiesta, pur apprezzandone le motivazioni, il senatore GUALTIERI il quale ritiene che i comportamenti del ministro Pagani, obiettivamente censurabili, debbano essere discussi in una sede diversa da quella della Commissione di vigilanza.

Sulla questione aperta dall'onorevole Di Prisco ha luogo un breve dibattito.

Anche il senatore VISIBELLI desidera rivolgere una dura censura nei riguardi del Ministro il quale, tra l'altro, ha assunto verso la Commissione un atteggiamento di palese sufficienza, se è vero che ha mancato di fornire spiegazioni sulla questione dei canoni di concessione nella sede propria, quale è quella della Commissione di vigilanza, per poi intrattenersi, con esiti peraltro deprecabili, in una trasmissione di intrattenimento sportivo. Il senatore Visibelli non è in ogni caso interessato ad ascoltare il Ministro delle poste su questo argomento.

Interviene quindi il senatore ZITO il quale si interroga sull'utilità stessa dell'odierna seduta, richiamando con fermezza la Commissione al pieno svolgimento dei suoi compiti di istituto, primo fra tutti l'attività di indirizzo nei confronti della concessionaria. Quello che finora si è mancato di fare, prosegue il senatore Zito, è la individuazione degli ambiti e della identità stessa del servizio pubblico televisivo: è proprio

questa omissione alla base della crisi di ruolo che la Commissione di vigilanza soffre in maniera sempre più evidente.

Il senatore SCAGLIONE, nel fare proprie le riflessioni del collega Zito, lamenta che le non numerose decisioni adottate dalla commissione di vigilanza e rivolte alla concessionaria pubblica sono state sempre sistematicamente disattese: ciò vale per la questione dei cori, per la sospensione delle nomine aziendali, per la questione, non ancora risolta, della sede RAI di Milano. A tale ultimo proposito ribadisce l'opportunità di instaurare un proficuo confronto con gli stessi lavoratori della sede di Milano.

Per il senatore LAURIA, è stato per primo il Presidente della Commissione a denunciare il clima di disagio nel quale essa si trova ad operare, a causa dell'aprirsi di una difficile fase di passaggio dal vecchio al nuovo che la Commissione stessa ha favorito ed accelerato, assumendo l'iniziativa di suggerire al Parlamento la riforma dei meccanismi di nomina dei vertici Rai: la decisione adottata ieri dalla Camera a larghissima maggioranza testimonia l'opportunità e la coerenza del segnale politico lanciato all'indomani del suo insediamento dalla commissione di vigilanza che, oggi, deve saper trovare al proprio interno la capacità di indicare le linee di una vera e propria rifondazione, in un contesto di generale ridefinizione degli assetti del sistema televisivo.

Per quanto concerne la proposta di ascoltare il ministro Pagani, il senatore Lauria dichiara di rimettersi alle decisioni della Presidenza, desiderando peraltro esprimere una ferma censura nei riguardi del comportamento del Ministro, da definire ambiguo, come è stato del resto quello degli stessi vertici della Rai, che solo negli ultimi giorni hanno fatto mostra di accorgersi di una questione che doveva essere loro ben nota da un anno, da quando cioè la Fininvest concluse il contratto di esclusiva con la Gazzetta dello Sport per le riprese del Giro d'Italia.

Ad avviso dell'onorevole MANISCO, d'altro canto, è possibile invitare a riferire sull'argomento il ministro Pagani, senza violare le competenze di altri organi e di altre sedi; sarebbe altresì opportuno ascoltare anche il Presidente e il Direttore generale della RAI, ai quali, peraltro, occorrerebbe anche domandare perchè, nonostante le assicurazioni fornite a questa Commissione, abbiano sino ad oggi omesso di procedere alla nomina del responsabile della sede RAI di Milano. Il deputato Manisco sostiene infine, a quest'ultimo proposito, che in mancanza di precise spiegazioni la Commissione avrebbe il dovere di muovere una severa censura al direttore generale dottor Pasquarelli.

L'onorevole DI BENEDETTO, nell'esprimere il proprio avviso contrario alla proposta di ascoltare il ministro Pagani, sottolinea la necessità che la Commissione svolga in modo più incisivo i suoi compiti fondamentali, in modo da corroborarne la credibilità, non soltanto presso l'azienda vigilata. Quanto al documento che la presidenza ha sottoposto all'attenzione della Commissione, esso potrà utilmente

costituire la base per l'elaborazione e l'approvazione di un atto di indirizzo alla concessionaria; in ogni caso, occorrerà promuovere una migliore e più razionale organizzazione del lavoro della Commissione, eventualmente determinando con anticipo scadenze fisse per la convocazione delle sedute, così da rendere più stimolante ed efficace la partecipazione dei commissari.

Prende la parola il presidente RADI, il quale desidera ricordare come fin dall'insediamento della Commissione egli ebbe a sottolineare le gravi difficoltà strutturali ed operative nelle quali l'organo parlamentare di vigilanza era chiamato ad operare; desta pertanto una certa meraviglia che quanti hanno avuto una lunga esperienza presso tale organismo rimproverino oggi alla presidenza certe insufficienze organizzative o di impulso che, per la verità, rimandano a ben altre cause. In ogni caso, ad onta della crisi del sistema radiotelevisivo - che non poteva non riverberarsi anche sul funzionamento della Commissione - sono stati conseguiti importanti obiettivi: tra questi, la complessa disciplina delle tribune del referendum e la stessa articolata regolamentazione delle trasmissioni di propaganda elettorale in occasione delle imminenti consultazioni amministrative. A tale ultimo riguardo, la Commissione è stata impegnata nella difficile opera di dare una prima attuazione, di concerto con l'Ufficio del Garante, a rilevanti novità legislative sulla materia.

Non va poi dimenticata l'articolata successione di audizioni svolte dalla Commissione in merito alla programmazione aziendale, con l'obiettivo di pervenire, anche in virtù del dibattito oggi apertosi, alla messa a punto di un atto di indirizzo da trasmettere alla concessionaria. Auspicabilmente, prosegue il presidente Radi, il ricordato indirizzo dovrebbe essere recepito ed attuato dal nuovo Consiglio di amministrazione della RAI, come definito dalla iniziativa di riforma che ha ricevuto il voto favorevole della Camera dei deputati e che trae indiscutibilmente origine dall'iniziativa politica della Commissione di vigilanza.

Nella relazione da lui predisposta, è presente il tema della ormai indifferibile riforma dell'organo parlamentare di vigilanza: non si tratta, soltanto, di ridefinirne la struttura, alla luce di un'esatta interpretazione delle sue prerogative, ma anche di dotarlo dei necessari strumenti di supporto in assenza dei quali alcune funzioni - segnatamente quelle connesse alla vigilanza - difficilmente possono venire esercitate in modo proficuo.

Avviandosi alla conclusione, il presidente Radi informa che alla Commissione non è pervenuta alcuna comunicazione concernente la nomina del responsabile della sede di Milano: sarà quindi sua cura contestare alla Direzione generale dell'azienda quella che deve essere considerata, dopo le assicurazioni ricevute, una vera e propria inadempienza.

Per quanto concerne la eventuale audizione del ministro Pagani, il presidente Radi, nel prendere atto dei pareri espressi, si riserva di valutare la richiesta formulata dall'onorevole Di Prisco anche alla luce degli elementi che, oggi, presso la Commissione lavori pubblici del Senato, il ministro Pagani certamente non mancherà di fornire sull'argomento.

*RELAZIONE DEL PRESIDENTE RADÌ A CONCLUSIONE DEL CICLO DI AUDIZIONI E  
SUCCESSIVO DIBATTITO  
(R 050 0 01, B 60<sup>a</sup>, 0001)*

Il presidente RADÌ illustra lo schema di relazione conclusiva del ciclo di audizioni sulla programmazione radiofonica e televisiva della RAI nel testo che viene appresso riportato:

«La Commissione ha svolto, nelle ultime sedute plenarie, un ciclo di audizioni nel quale sono intervenuti tutti i direttori delle reti e delle testate, tanto radiofoniche che televisive, alla presenza del Presidente e del Direttore generale della RAI. Non si è voluta trascurare, del resto, l'opportunità di ascoltare, in appositi incontri, la voce di tutte le componenti sindacali presenti all'interno dell'azienda, per acquisire in tal modo una conoscenza diretta delle posizioni in cui si riconoscono tutte le fasce del personale in forza alla concessionaria. Chi ha avuto modo di conoscere da vicino la prassi instauratasi nel corso degli anni presso l'organismo parlamentare di vigilanza sa che si tratta di un'esperienza nuova, resa necessaria dall'opportunità, soprattutto in una fase di transizione quale è l'attuale momento politico-istituzionale, di determinare una presa di contatto diretta con i problemi ed anche la quotidianità in cui opera la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo: è questa un'azienda alla quale ogni cittadino deve potersi rivolgere esigendo qualità dei programmi, correttezza informativa, varietà di contenuti e sobrietà del linguaggio comunicativo, perchè la RAI è una delle istituzioni culturali - la principale per capacità di penetrazione capillare e per potenzialità di interazione - alla quale lo Stato affida il compito preminente di promuovere, sul piano della offerta di strumenti conoscitivi, la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, sociale e culturale del Paese.

Alla RAI, pertanto, possiamo e dobbiamo chiedere con forza il rispetto dei valori del pluralismo, l'obiettività e la completezza dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, alla luce delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione.

Nel corso delle audizioni - che si sono protratte per ben cinque sedute - i temi toccati hanno di gran lunga superato l'oggetto originariamente previsto, ovvero sia la programmazione per il 1993.

L'estrema fertilità del terreno e lo spessore professionale dei personaggi ascoltati hanno quindi arricchito il dibattito di spunti e considerazioni che vanno dall'esigenza di rimuovere le cause strutturali di una certa inadeguatezza del modello produttivo, alla necessità di porre mano ad una incisiva riforma (e anche autoriforma) aziendale che solo un accettabile grado di certezza delle risorse disponibili potrebbe consentire. Si è quindi affrontato il tema delle risorse da canone e dell'opportunità di recuperare larghe fasce di evasione. Va rilevato, infatti, che a fronte del finanziamento da canone, la RAI svolge numerose funzioni di pubblico servizio che non sono riconducibili a normali criteri di convenienza commerciale e quindi di profitto: fra queste funzioni basti ricordare la realizzazione di una programmazione basata in gran prevalenza sull'autoproduzione e caratterizzata dalla presenza di programmi informativi e culturali; gli spazi dedicati alle

minoranze culturali, religiose, linguistiche; le trasmissioni di servizio politico-sociale come le tribune politiche, l'accesso radiotelevisivo; l'assetto organizzativo decentrato in base al quale ogni regione è stata dotata di una sede in grado di svolgere attività ideativa, produttiva e informativa; l'attività di ricerca e sperimentazione nel settore delle tecnologie avanzate.

Per quanto concerne poi le risorse pubblicitarie, esse si pongono evidentemente in rapporto di complementarità e sussidiarietà rispetto a quelle da canone. Non si può infatti escludere la televisione pubblica dall'accesso al mercato pubblicitario: anche a voler trascurare i riflessi di una simile scelta sul costo dell'emittenza pubblica, "sganciare" la RAI dal diretto rapporto con le dinamiche del mercato pubblicitario favorirebbe la costituzione di un oligopolio (o monopolio!) di fatto che verrebbe a formarsi presso la emittenza privata nazionale, con la conseguente acquisizione, da parte di quest'ultima, di una posizione dominante nel comparto della pubblicità; il che contrasterebbe con l'ordinato svolgimento di una economia di mercato e finirebbe per comprimere sempre più le quote di quello stesso mercato riferibili all'editoria della carta stampata.

Quanto al delicato ma fondamentale nodo del pluralismo informativo, è emersa dal dibattito una forte presa di posizione nella direzione del superamento dell'attuale modello gestionale, organico rispetto ad un contesto politico superato, anche se non vanno disconosciuti i meriti di quello che - circa venti anni fa - costituì il primo esperimento, l'unico fra i paesi di avanzata democrazia, di apertura dell'emittenza pubblica alle voci di forze politiche non governative.

Certo, le accelerazioni della storia e della politica, ed il prepotente ritorno di interesse alla politica di larghe fasce di cittadini che non si riconoscono più nel sistema dei partiti tradizionali, rendono necessario che il servizio pubblico oggi più che mai compia uno sforzo ulteriore per dare voce alla volontà di partecipazione presente nel Paese e si faccia carico di fornire obiettivi elementari per interpretare l'evoluzione in atto. È evidente il rilievo assunto, a tale riguardo dalle potenzialità insite nella articolazione decentrata delle sedi della RAI. Anche all'interno del servizio radiotelevisivo la scelta per il decentramento ne presuppone un'altra ad essa logicamente preordinata: il riconoscimento e la valorizzazione dell'autonomia creativa delle sedi regionali che dovranno essere sempre più impegnate - accanto ai consueti spazi dedicati all'informazione - nella produzione di programmi che siano espressione delle ricche e differenziate problematiche della complessa realtà nazionale.

Gli obiettivi del servizio pubblico radiotelevisivo, già indicati alla concessionaria dagli atti di indirizzo che la Commissione ebbe ad approvare in un passato non certo lontano e che mantengono inalterata tutta la loro validità, potranno essere conseguiti soprattutto a patto di puntare con decisione sulla professionalità degli operatori più che sul loro specifico bagaglio ideologico, tenendo presente che occorre smantellare con i fatti, e non a parole, il comune convincimento che ogni testata giornalistica, radiofonica e televisiva, "risponda" della propria linea non al direttore, ma piuttosto ad un editore-partito di riferimento. Allorché infatti la legge ha previsto una pluralità di



strutture all'interno della concessionaria - e segnatamente una pluralità di testate giornalistiche - ha evidentemente inteso legittimare, in funzione della diversità delle tecniche di approccio, dei contenuti, dell'attenzione ai vari momenti della esperienza sociale, una concorrenza fra modi professionalmente diversi di fare sintesi; non ha inteso, invece, ufficializzare la logica della parzialità e della unilateralità.

A queste problematiche si riconnette in modo necessario la delicata questione del metodo di selezione e di reclutamento degli operatori dell'informazione del servizio pubblico: la Commissione ha preso atto, in proposito, delle incoraggianti informazioni al riguardo fornite da alcuni direttori di testata, ed ha inteso ribadire che il prevalente reclutamento dei giornalisti mediante concorso si raccomanda come regola che garantisce all'azienda di acquisire elementi di sicura preparazione e competenza.

In questa prospettiva occorre che siano premiati gli sforzi - ed ampliate le potenzialità - della scuola di giornalismo di Perugia, un'istituzione che fa capo alla stessa RAI, che ha sortito risultati più che apprezzabili e che costituisce un modello cui fare riferimento per analoghe esperienze. La RAI dovrà infine valorizzare adeguatamente tutte le sue risorse interne - che sono abbondanti e di grande valore - premiando l'incremento di professionalità e di responsabilità di quanti si sono formati all'interno dell'azienda, concorrendo ad alimentarne il prestigio.

Ma la strada per affrancare il servizio pubblico dai molti vincoli che ne condizionano la rispondenza al pubblico interesse passa anche per una riconsiderazione del rilievo che gli indici di ascolto rivestono nella definizione dei palinsesti e nella programmazione. Il dibattito ha posto a confronto, da un lato, il giusto orgoglio aziendale per avere vinto, in gran parte dei casi, la gara delle preferenze di ascolto contro una concorrenza estremamente agguerrita; dall'altro lato sono emerse le opinioni delle parti politiche rappresentate in Commissione, dall'è quali si è levato pressochè unanime l'invito a non appiattire sui dati dell'*audience* l'offerta televisiva, anche perchè la diffusione di alcune tipologie di programmi - che forse non possono assicurare vaste platee di ascolto alla RAI - costituisce condizione legittimante per l'esistenza stessa di una emittenza pubblica al servizio della crescita culturale del Paese. Non che la RAI debba o possa permettersi di trascurare l'unico riscontro (finora) obiettivo del gradimento dei suoi programmi presso il pubblico. Non si tratta di favorire scelte elitarie, che contrasterebbero con lo stesso spirito del servizio pubblico, ma di perpetuare gli elevati indici di gradimento puntando sull'alta qualità dei programmi all'interno di ogni singolo comparto e di ciascuna tipologia: informazione, cultura, intrattenimento, fiction, cinematografia (con un occhio di riguardo, in quest'ultimo caso, alla tutela e alla diffusione della produzione europea, come del resto ci viene imposto dalla normativa comunitaria).

Sotto questi profili, dunque, la Commissione ha inteso interpretare il proprio ruolo di custode parlamentare dello svolgimento di un servizio pubblico che coinvolge in modo radicale l'interesse della nazione; e ciò ha fatto ed intende fare anche prospettando, in una sede che è naturalmente solo politica, una riflessione sugli attuali assetti ordinamentali del settore radiotelevisivo.

La linea di sviluppo che ha caratterizzato i sistemi radiotelevisivi, in tutto l'ambito europeo, presenta una vicenda costante: prima il loro sorgere ad opera di una organizzazione pubblica, prevalentemente in forma di strutture monopolistiche, in seguito la loro evoluzione, più o meno graduale, verso la creazione di un sistema misto pubblico-privato. Il pluralismo radiotelevisivo si è però affermato con modalità diverse nelle varie aree europee. In taluni casi - la maggior parte - vi è stata una progettazione del legislatore che ha agevolato il passaggio dal vecchio al nuovo; in altri casi, invece, la transizione si è verificata sotto l'impulso principale del mercato e dell'imprenditoria, ed il parlamento è intervenuto svolgendo, più che un ruolo propulsivo, un compito di regolarizzazione della forma mista di mercato spontaneamente creatasi.

In Italia, in particolare, si è venuto determinando, per sovrapposizioni successive, un "diritto delle radiodiffusioni" che risente della episodicità e non omogeneità degli interventi legislativi e che è all'origine di alcune delle difficoltà che il settore radiotelevisivo oggi va attraversando.

La stratificazione che la legge Mammì ha confermato non potrà non aprirsi all'esigenza di una più articolata presenza di libere voci nel panorama dell'informazione, in una considerazione integrata del mondo della televisione e di quello della carta stampata. Ma se informazione e libero mercato sono i pilastri sui quali poggia la dinamica stessa dei modelli democratici, occorre rimuovere gli ostacoli che impediscono lo sviluppo pieno della competizione e della concorrenza, non solo fra diverse emittenti radiotelevisive, ma anche fra il mondo della telediffusione e quello della editoria tradizionale. In altri termini, sarà necessario valutare con attenzione il problema della strozzatura delle risorse pubblicitarie che rende più difficili le condizioni nelle quali opera la stampa, quotidiana e periodica, il cui ruolo e la cui funzione - complementari a quelli della TV - non possono essere sconosciuti. Mentre infatti la tempestività dell'informazione televisiva, anche in virtù della formidabile sinergia con le immagini, spesso determina un contagio di emotività che dipende dalla ricerca di modi espressivi e di comunicazione sempre più spettacolari, occorre preservare ed incrementare quegli spazi e quelle occasioni di riflessione - che l'informazione televisiva dovrebbe mutuare dal mondo della carta stampata - che favoriscono il ragionamento critico e, in ultima analisi, misurano la crescita democratica di un popolo.

Alle incertezze di un quadro normativo di riferimento così frammentato è necessario oggi aggiungere le incognite legate ad una evoluzione tecnologica in rapidissima espansione che il settore sta conoscendo. La sperimentazione ormai assai avanzata nel campo della alta definizione, le ricerche nel settore della digitalizzazione e della compressione del segnale radiotelevisivo stanno conducendo al risultato - che tra breve sarà la regola - di satelliti cosiddetti "leggeri" e forti tuttavia di una elevatissima capacità di diffusione del segnale, tanto in termine di numero di canali, quanto sotto il profilo delle distanze sempre più agevolmente raggiungibili. Entro pochi anni, pertanto, ci sarà un'offerta satellitaria di centinaia di canali televisivi a copertura nazionale e sovranazionale; tutto questo mentre il costo di produzione

(e quindi i prezzi al consumo) di una attrezzatura individuale di ricezione da satellite, compatibile con gli attuali modelli di apparecchi televisivi, scenderà sensibilmente al di sotto del milione di lire.

Il mercato radiotelevisivo subirà quindi di riflesso altre profonde trasformazioni, che coinvolgeranno gli interessi di tutti gli operatori e i soggetti, ma che a differenza del passato saranno quanto mai rapide e gravide di conseguenze rivoluzionarie: si pensi solo al comparto della pubblicità e all'adeguamento delle strategie di penetrazione commerciale che sarà imposto dalla disponibilità delle nuove tecnologie.

Le prospettive di integrazione continentale e mondiale del mercato radiotelevisivo impongono alla Rai una attenta considerazione circa il ruolo che essa potrà svolgere per promuovere le opportune forme di collaborazione e di sinergia con le altre emittenti pubbliche dei paesi aderenti alla Comunità europea. L'istituzionalizzazione ed il consolidamento di contatti in ambito internazionale potrebbero altresì favorire le iniziative - che la Commissione auspica possano essere perpetuate e moltiplicate - che la RAI già da tempo ha assunto a sostegno della produzione cinematografica e di fiction; la presenza Rai sembra infatti aver avuto un ruolo decisivo nella valorizzazione e nella promozione della migliore cultura nazionale. I risultati, in termini di numerosità e di prestigio internazionale dei riconoscimenti ottenuti, testimoniano della bontà della strada intrapresa ed incoraggiano a proseguirla con decisione.

Questo breve sguardo al futuro introduce ed impone una attenta riflessione. Da un lato, si può cogliere l'occasione di un dibattito (in una sede che è squisitamente politica) per affermare il principio che è doveroso, per il Parlamento, farsi carico di progettare la cornice normativa entro la quale favorire il cambiamento e l'evoluzione, così da contenere al minimo grado possibile il rischio di soluzioni incoerenti o di effetti indesiderati. Dall'altro lato è opportuno interrogarsi in maniera ancor più puntuale su quale ruolo e quali compiti, nel futuro, l'organo di indirizzo e di vigilanza potrà essere chiamato a svolgere per continuare ad assicurare utilmente l'ancoraggio parlamentare del controllo sul sistema radiotelevisivo.

Sotto il primo profilo, basterà in questa sede ricordare che - al di là dell'esito auspicabilmente positivo della iniziativa legislativa in esame presso la Camera dei deputati e di cui, forse, la Commissione può rivendicare il merito politico - il Parlamento dovrà porre mano ad una organica riforma della RAI, per adeguarla al compito che tale azienda sarà chiamata a svolgere con sempre maggiore rilievo nell'evoluzione del sistema radiotelevisivo.

Quanto al secondo argomento, bisogna dire che la riflessione sulle funzioni della Commissione parlamentare di indirizzo e di vigilanza aveva raggiunto, già nella passata legislatura, un soddisfacente grado di maturazione; ma il dibattito - come è naturale, in assenza di modifiche ordinamentali - è rimasto aperto e si è arricchito, anzi, di nuove sfumature, anche alla luce della probabile riscrittura delle norme che presiedono la costituzione dell'organo di governo aziendale. Proprio nel momento in cui, infatti, la linea di tendenza prevalente è nel senso di alleggerire il vincolo, strutturale e genetico, che pure continuerebbe a legare, in funzione di garanzia, Parlamento e Consiglio di amministra-

zione della RAI, occorre definire e rendere più incisivo il vincolo funzionale della Commissione con l'azienda concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Per vincolo funzionale si intende qui, evidentemente, il rapporto che intercorre tra la Commissione e la RAI in virtù del potere di indirizzo e di vigilanza, di cui la prima è titolare nei confronti della seconda; tale potere si traduce in *atti* che, richiamati dall'articolo 2 della vigente convenzione Stato-RAI, dispiegano nei confronti della concessionaria una vera e propria efficacia normativa. Tutto ciò non significa affatto, invece, che la Commissione debba trovarsi investita di compiti di carattere amministrativo e gestionale, che non possono rientrare fra quelli di un organo del Parlamento e che invece andrebbero attribuiti ad altri organi dello Stato, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Sotto quest'ultimo profilo, non sarebbe improprio immaginare un'estensione delle competenze dell'Ufficio del Garante anche nell'ambito della emittenza pubblica, previo, evidentemente, un adeguato rafforzamento delle strutture di supporto di quell'alta Autorità.

Uno sbocco siffatto, oltretutto, toglierebbe la Commissione dall'imbarazzo di dover pronunciare, con riferimento ad episodi passibili di censura, sanzioni politiche del tutto inidonee a perseguire effetti di "castigo" e di deterrenza futura. Al contrario i provvedimenti del Garante rivestirebbero il contenuto e la forma delle sanzioni amministrative che - in quanto ricorribili attraverso i normali strumenti di giustizia previsti dall'ordinamento - soddisferebbero altresì le fondamentali esigenze di garanzia tutelate dalla Costituzione.

In ordine poi allo specifico profilo della sua capacità operativa, la Commissione appare appesantita nella sua azione da una composizione forse pletorica che non favorisce la specializzazione richiesta dalla delicata materia ed incentiva la disaffezione ai suoi lavori.

Un organo di garanzia, specie parlamentare, deve derivare i suoi poteri da una impostazione organica; deve avere strumenti adeguati per esercitarli, deve poter svolgere una reale funzione di garanzia nei confronti della utenza. Esso deve essere posto in grado di svolgere utilmente i suoi compiti, eventualmente anche in virtù di una sua ristrutturazione più consona a concrete esigenze di funzionalità.

In prospettiva futura, sembra più ragionevole rafforzare il ruolo creativo, propositivo, eventualmente consultivo della Commissione, per dismettere invece, come si accennava dianzi, o contenere le funzioni di sistematico controllo sulle inadempienze, per le quali essa in realtà si presenta strutturalmente ed anche costituzionalmente inadeguata. Si tratterebbe, quindi, di valorizzare il momento dell'indirizzo alla concessionaria, della prefissione concreta e positiva di obiettivi da raggiungere; di dar vita eventualmente ad una autonoma funzione consultiva di cui la Commissione potrebbe a buon diritto essere investita, specie ove si rifletta sulla eterogeneità di attribuzioni delle commissioni permanenti di Camera e Senato competenti anche nel settore radiotelevisivo (alla Camera, come sappiamo, la Commissione cultura e pubblica istruzione; al Senato, la Commissione lavori pubblici).

Quanto poi all'estensione dei poteri, non sembra fuor di luogo immaginare, per il futuro, una sua competenza - variamente

articolata - sul settore radiotelevisivo nel suo complesso, se è vero che la legge Mammi impone tanto alla concessionaria pubblica quanto all'emittenza privata di realizzare i principi fondamentali del pluralismo, della correttezza e dell'imparzialità della informazione, e infine dell'apertura alle diverse tendenze e opinioni politiche, religiose e culturali, nel rispetto dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione.

Il problema dell'unicità o della dualità dell'organo di indirizzo e di vigilanza non è di poco conto. In un sistema "misto" come il nostro, l'organo unico tenderebbe a sottolineare l'organicità del sistema, la coerenza che deve ispirare il suo governo, l'importanza di quella parte della normativa che deve riguardare tanto il servizio pubblico che l'emittenza privata, da considerarsi, in questa logica, funzioni diverse di un sistema unitario, e non due sistemi. La dualità degli organi, invece, deriva da una logica non sistemica, che vede pubblico e privato soltanto affiancati, considerandoli non funzioni, ma realtà a sè stanti da indirizzare e vigilare con organi diversi, ritagliati sulla diversa natura dei loro oggetti.

Ma anche se dovesse in futuro prevalere questa seconda soluzione, sarebbe quanto mai logico ed opportuno che tra i due organi di indirizzo e di vigilanza - quello parlamentare e quello non parlamentare - vi fosse un opportuno raccordo. Ciò perchè non si consolidi la tendenza - per qualche segno in atto - a frazionare sempre più il sistema radiotelevisivo nella sua componente pubblica e in quella privata, alimentando un processo di estraneazione che invece, nell'interesse del paese e dell'utenza, va il più possibile contrastato».

Si apre la discussione.

Prende la parola il senatore VISIBELLI, il quale desidera ringraziare il presidente Radi per avere messo a disposizione dei membri della Commissione il testo della sua relazione in anticipo rispetto al dibattito; rinviando ad una delle prossime sedute lo svolgimento del proprio intervento sul merito degli argomenti contenuti nella bozza di documento, desidera fin da ora fare presente l'opportunità di dare conto - attraverso una relazione che potrebbe ricevere il voto della Commissione - dei casi, non irrilevanti, nei quali le indicazioni fornite dalla Commissione di vigilanza alla RAI sono state palesemente disattese.

Interviene il senatore GUALTIERI il quale sottolinea, fra i molti argomenti affrontati dal Presidente nella sua relazione, la questione relativa ai limiti e alla efficacia della azione di vigilanza cui la Commissione è tenuta per legge. A tale riguardo, mentre ritiene impropria una estensione di tale prerogativa al di là dei confini del servizio pubblico radiotelevisivo, ribadisce anche in questa sede la necessità di ristrutturare sotto il profilo tecnico la Commissione di vigilanza, nella convinzione che sia necessario dar vita ad un approfondito controllo anche contabile, in assenza del quale i ripetuti e disattesi richiami epistolari finiscono per indebolire la forza e la credibilità della Commissione stessa.

Con specifico riferimento alle osservazioni da ultimo svolte dal senatore Gualtieri, il presidente RADI preannuncia che metterà a disposizione dei membri della Commissione uno studio completo che valga a chiarire l'ambito di competenza riservato alla Commissione; quanto all'organizzazione dei lavori della Commissione, solleciterà le presidenze di Camera e Senato perchè sia tenuta in considerazione l'esigenza di riservare spazi adeguati al lavoro degli organismi bicamerali.

Ha quindi la parola l'onorevole DI PRISCO, la quale considera il documento di sintesi illustrato dal presidente Radi un'utile base di partenza per la discussione; esso dovrebbe, a suo avviso, essere integrato con alcuni elementi che le audizioni svolte presso la Commissione hanno ben posto in evidenza. In particolare, dovrebbe essere meglio sottolineato il comune convincimento che gli assetti disegnati dalla legge Mammi sono stati definitivamente superati; per quanto concerne la fine del metodo lottizzatorio, occorre guardarsi dal rischio di sconfinare in un mero appiattimento dell'informazione televisiva che deve invece farsi carico della esigenza di rappresentare comunque la complessità ed i conflitti dell'odierna congiuntura e di dare adeguata voce alla cultura della differenza.

Per quanto concerne il disegno decentrato della azienda pubblica radiotelevisiva, l'onorevole Di Prisco ritiene opportuno che la relazione in discussione fornisca segni concreti di discontinuità con il passato, nella prospettiva di trasformare la «periferia» aziendale in un complesso articolato di poli, dotati di ampia responsabilità ed autonomia.

Il tema fondamentale della ridefinizione del ruolo della Commissione di vigilanza, prosegue l'onorevole Di Prisco, appare inscindibilmente connesso con gli assetti cui le prospettive di riforma dell'intero settore radiotelevisivo daranno vita: è opportuno sviluppare la riflessione prima digiungere a una scelta e fornire conseguentemente un'indicazione politica che privilegi la costituzione di un organismo parlamentare titolato a vigilare sull'intero sistema radiotelevisivo, pubblico e privato, piuttosto che non una *Authority* la cui composizione, allo stato, è difficile prefigurare. A questo riguardo potrà rivelarsi utile anche un approfondimento sulle esperienze a livello europeo.

Il presidente RADI rinvia il seguito della discussione alla prossima seduta che avrà luogo martedì 8 giugno alle ore 21.

*La seduta termina alle ore 11.05.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per il parere al Governo sui testi unici concernenti**  
**la riforma tributaria**

GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

16ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
FAVILLA

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

**Indagine conoscitiva in materia di trattamento tributario dei redditi della famiglia e di agevolazioni fiscali alle associazioni senza scopo di lucro: audizione del dottor Salvatore Tutino e del dottor Stefano Patriarca, componenti del Gruppo di lavoro per la revisione del trattamento tributario dei redditi familiari**  
(R 048 0 00, B 80ª, 0001)

Il Presidente FAVILLA illustra le motivazioni che hanno indotto la Commissione a deliberare lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sul trattamento tributario dei redditi della famiglia e sulle agevolazioni fiscali alle associazioni senza scopo di lucro; rivolge poi un cordiale indirizzo di benvenuto al dottor Salvatore Tutino, componente del Gruppo di lavoro per la revisione del trattamento tributario dei redditi della famiglia, invitandolo a prendere la parola.

Il dottor TUTINO, dopo aver ringraziato il Presidente Favilla e la Commissione per il cortese invito rivoltogli, osserva che il terreno fiscale ha visto un acceso confronto fin dalla metà degli anni settanta, da quando, cioè, a seguito della decisione con cui la Corte Costituzionale ha abrogato il regime di cumulo, si sono radicalmente mutati gli equilibri nella distribuzione del prelievo IRPEF. Non meno animata è risultata la discussione sul versante - complementare a quello fiscale - degli interventi monetari a sostegno dei redditi della famiglia, e, in primo luogo, sugli assegni per i familiari a carico. In entrambi i casi non sono mancate le analisi e le proposte nè le innovazioni legislative; basti pensare al «libro bianco» predisposto nel 1981 dal Ministero delle Finanze; ai lavori della Commissione Gorrieri sulla famiglia, operante fra il 1980 ed il 1982 presso il Ministero del Lavoro; al più significativo rilievo assegnato, fin dal 1979, alle detrazioni per carichi di famiglia; alla trasformazione, dalla metà degli anni ottanta, dell'istituto degli assegni familiari. È rimasta irrisolta, invece, una questione di fondo, ossia come conciliare le due forme di equità evocate dal trattamento della famiglia:

quella orizzontale, attenta ad assicurare un «equilibrio» (nella tassazione e nei trasferimenti) a nuclei familiari che dispongono di uno stesso livello di reddito complessivo, e quella verticale, attenta all'articolazione dell'intervento pubblico lungo la scala dei redditi.

La delega che il Parlamento ha accordato al Governo per rivedere la tassazione dei redditi familiari e lo schema di decreto legislativo scaturito dai lavori dell'apposito Gruppo di lavoro hanno riproposto la questione e i vincoli di fondo che la caratterizzano. L'attuale regime IRPEF è caratterizzato dalla penalizzazione della famiglia monoreddito, sia rispetto a quella plurireddito, sia rispetto al «single». La combinazione fra una struttura d'imposta marcatamente progressiva e basata sulla tassazione individuale e un'insufficiente attenzione nei confronti dei carichi familiari determina - a parità di reddito complessivo - un onere IRPEF variamente articolato; talchè è possibile fissare una graduatoria per tipologia familiare nella quale ai vertici della scala si colloca la famiglia monoreddito, che sopporta il prelievo più elevato, in una posizione intermedia il «single», che risulta generalmente favorito nei confronti della famiglia monoreddito e all'ultimo posto (quanto ad onere del prelievo) la «famiglia bireddito». Queste discriminazioni si sono accentuate nel tempo e sono il frutto di un assetto del prelievo che, per molti versi, differenzia l'Italia dagli Paesi. Il confronto rivela infatti una peculiarità della situazione italiana. In ordine alla tipologia degli strumenti attivati nel quadro di interventi di natura monetaria, emerge che il sistema italiano d'imposizione personale è fra i pochi a combinare la tassazione su base individuale con la previsione di crediti d'imposta per carichi di famiglia (detrazioni) determinati in misura fissa e ancorati al livello di reddito del «carico». Di solito, invece, quando non sono previste forme di tassazione su base familiare, sono presenti deduzioni d'imponibile e/o scale di aliquote differenziate in relazione alla struttura della famiglia; la legislazione italiana è inoltre la sola (insieme a quella portoghese) a riconoscere il beneficio degli assegni familiari anche al coniuge a carico. Ciononostante, il livello dell'intervento attuato tramite l'assegno familiare (poco più del 7 per cento se misurato in rapporto al salario dell'operaio medio dell'industria manifatturiera) colloca l'Italia solo ad un livello medio in un'ipotetica graduatoria. Non sono previsti - diversamente da quanto avviene in altri Paesi - interventi fiscali (specifici o aggiuntivi) in favore di soggetti che versano in condizioni di disagio (anziani e portatori di handicap); nè diversamente da quanto accade in altri Paesi che adottano la tassazione su base individuale, le deduzioni accordate dal fisco non sono modulate in base all'ampiezza del nucleo familiare.

Per quanto poi attiene la rilevanza degli interventi filializzati al sostegno del reddito familiare, un analogo confronto consente di verificare che l'insieme delle misure previste dalla nostra legislazione (detrazioni per carichi e assegni familiari) si commisura al 10.3 per cento del salario di riferimento. Nella graduatoria di 20 Paesi (primo il Belgio, ultima l'Austria) l'Italia si colloca al 14° posto in termini di rilevanza degli «aiuti» alla famiglia; ancora più flebile è il riconoscimento fiscale per i figli a carico, che pone l'Italia all'ultimo posto dei Paesi OCSE. I principi e i criteri direttivi fissati dal Parlamento nella delega accordata al Governo per la revisione del trattamento tributario dei



redditi della famiglia risultavano decisamente stringenti quanto agli obiettivi, agli strumenti ed ai vincoli dell'operazione. Gli obiettivi perseguiti confluivano univocamente in direzione di un'attenuazione dell'onere del prelievo gravante sui nuclei familiari più «discriminati», anche in relazione a situazioni di marginalità sociale (età superiore ai 65 anni, portatori di handicap). Ciò comportava, per definizione, una natura selettiva dell'intervento delegato. Si trattava solo di capire quanti (e non di decidere quali) nuclei familiari sarebbero stati interessati positivamente dall'innovazione; e quanti, viceversa, non avrebbero avuto alcuna convenienza ad optare per il nuovo regime di tassazione su base familiare. Nessun margine di scelta era parimenti accordato dalla delega in ordine agli strumenti da utilizzare per dare concreta attuazione al nuovo regime. Si trattava essenzialmente del meccanismo del quoziente familiare, adeguatamente «temperato» dall'apposizione di un tetto ai benefici massimi conseguibili da parte di ciascun nucleo. Da ciò l'ulteriore conferma della natura «orizzontale» dell'azione redistributiva perseguita appena attenuata per evitare di innescare sperequazioni distributive in senso «verticale». La rigida formulazione della norma delegante ha certamente vincolato l'analisi del Gruppo di lavoro incaricato di studiare il trattamento tributario dei redditi familiari. Questo, però, non ha impedito di identificare e prospettare possibili soluzioni alternative ai vari aspetti del problema e di simularne le implicazioni: sia sotto il profilo distributivo; sia sotto quello del gettito; sia, infine, sotto quello dei costi di gestione del nuovo regime. L'identificazione del nucleo familiare destinatario del meccanismo del quoziente ha posto il problema della famiglia di fatto. Le indicazioni del legislatore delegante erano, in proposito, chiaramente indirizzate per un'equiparazione, a tutti gli effetti, con la famiglia legale. Si trattava, tuttavia, di fissare delle regole la cui osservanza da parte dei contribuenti avrebbe dovuto ridurre i rischi di comportamenti elusivi finalizzati a un'indebita appropriazione di benefici fiscali. Le conclusioni raggiunte, nel senso di un rilievo alla convivenza protratta per un certo periodo di tempo, hanno consentito di attuare i propositi della norma delegante e di dare ampio riconoscimento ad un fenomeno fortemente rilevante sotto il profilo economico e sociale. Gli approfondimenti effettuati dal Gruppo di lavoro hanno consentito di evidenziare l'estrema rigidità della delega nella definizione dei coefficienti da assegnare ai vari componenti del nucleo familiare per procedere alla tassazione per parti, con evidenti implicazioni in ordine alla platea degli interessati ed alla misura dei benefici conseguibili. In particolare, il coefficiente 0.5 individuato come livello massimo per i componenti del nucleo diversi dal primo, si è rivelato troppo stretto nel caso del coniuge e, comunque, lontano dalle indicazioni scaturenti da qualunque «scala di equivalenza». È sulla base di tali presupposti che il Gruppo ha espresso la propria preferenza per una soluzione basata su un coefficiente pari a 0.5 punti sia per il coniuge sia per i figli e gli altri carichi e di un coefficiente aggiuntivo di 0.2 punti per le situazioni di marginalità (ultrasessantacinquenni, portatori di handicap). Per quanto riguarda i riflessi della riforma sul gettito, l'avvio dell'operazione «quoziente familiare» poteva contare su una disponibilità di 7.000 miliardi, sulla quale il Gruppo di lavoro ha dunque parametrato le

proprie analisi. Gli eventi successivi hanno posto in luce la difficoltà di incidere sul terreno agevolativo e, di pari passo, la necessità di procedere ad un ridimensionamento della portata dell'intervento riformatore della tassazione della famiglia. Si spiega in tal modo la scelta di uno schema di decreto legislativo ancorato a parametri minimali. La vicenda conferma il decisivo condizionamento che su una riforma di questo tipo esercita il vincolo del gettito, soprattutto se la concessione di uno sgravio alla famiglia debba passare da un aggravio d'imposta a carico di altri contribuenti. La soluzione indentificata dal Gruppo di lavoro e accolta nello schema di decreto legislativo ha inoltre consentito di conciliare le due opposte esigenze del mantenimento del principio dell'autonomia della polizione tributaria di ciascun contribuente e della necessità di misurare l'entità del prelievo alla capacità contributiva del nucleo familiare. L'avvio di un intervento fiscale a sostegno dei redditi familiari richiede che, preliminarmente, sia fatta chiarezza circa la praticabilità dell'iniziativa e gli obiettivi cui si intende puntare. L'esperienza del passato testimonia che il grado di praticabilità dell'iniziativa va saggiato sia sul versante ideologico che su quello di finanza pubblica. Quanto al primo aspetto, comportando questa riforma analizzata un intervento selettivo indirizzato specificamente alla tutela dell'istituto familiare, occorrerà sottolineare i connotati economici dell'istituto familiare: momento di organizzazione e di produzione, di decisione di consumo e di risparmio; come testimoniano, ad esempio, le indagini ISTAT e Banca d'Italia. La necessità di non ignorare la famiglia sotto il profilo fiscale è dettata anche dal rilievo assegnato all'istituto dalla normativa che - nel modulare il livello e le condizioni per la concessione di una serie di prestazioni sociali (assegni, pensioni, mutui, asili nido) - fa sempre più spesso riferimento alla famiglia e al reddito familiare. Lo stesso dicasi per le recenti norme relative all'esenzione dal ticket sanitario e al funzionamento del cosiddetto redditometro. Chiarezza occorrerà fare anche sugli obiettivi che si intendono conseguire, stabilendo se confermare l'obiettivo redistributivo implicito nella delega decaduta e inteso a realizzare una maggiore equità orizzontale, o se, al contrario, la revisione del trattamento tributario della famiglia dovrà solo essere l'occasione per intervenire sull'equità verticale.

Per quanto riguarda gli strumenti da attivare, infine, va tenuto presente che gli interventi esaminati rientrano nel filone monetario degli interventi a sostegno della famiglia. Decidere di allargarne la portata (in aggiunta a quanto già si fa con assegni per nucleo familiare e con le detrazioni per carichi di famiglia) comporterà una modifica dell'equilibrio oggi esistenti fra interventi di tipo monetario e servizi prestati alla famiglia direttamente dalla spesa pubblica.

Sulla relazione del dottor Tutino si apre il dibattito.

Il senatore VISCO chiede chiarimenti sulle modalità con le quali in Gruppo di lavoro ha svolto il proprio compito, domandando se le valutazioni da esso condotte abbiano avuto come riferimento specifico le scale di equivalenza e se siano stati tenuti in conto quei possibili incentivi al lavoro femminile, che in molti Paesi hanno indotto

numerosi economisti a schierarsi a favore della tassazione separata. A suo giudizio dovrebbe essere considerato nucleo familiare unicamente quello gravato dalla presenza di figli minorenni e non semplicemente quello costituito da due percettori di reddito. Egli ritiene infine speciosa una distinzione tra equità orizzontale e verticale, che, data la struttura delle aliquote, vanno considerate congiuntamente.

La deputata SERRA si sofferma invece specificamente sulle detrazioni per il coniuge a carico, che vengono normalmente indicate come interventi sull'equità verticale. Fa quindi notare che, nell'intento di realizzare la cosiddetta equità orizzontale, si è giunti all'assurdo di dar luogo a detrazioni maggiori per il coniuge a carico che non per la presenza di figli. Ogni tipo di intervento va peraltro valutato non solo alla luce del dato relativo alle compatibilità di bilancio, bensì con riferimento alle finalizzazioni dell'intervento stesso. In questo senso, una valutazione specifica va condotta in merito agli assegni familiari, considerando che in pratica oggi le fasce più deboli non sono sostanzialmente toccate da questo tipo di intervento.

Replica agli intervenuti il dottor TUTINO, precisando che il Gruppo di lavoro aveva il compito limitato di rivedere la tassazione dei redditi familiari, conformemente alla delega accordata dal Parlamento al Governo: il suo compito non era dunque quello di ripensare il sistema complessivo della tassazione familiare, bensì di dare attuazione alla suddetta delega. Fa quindi presente che nella relazione svolta nel corso della precedente seduta, il professor Rossi ha già avuto modo di approfondire il tema delle scale di equivalenza. Conviene infine sull'esistenza di uno stretto legame tra i problemi di equità verticale ed orizzontale, ritenendo importante stabilire le modalità con cui tali concetti possano conciliarsi.

Il Presidente FAVILLA ringrazia il dottor Tutino, dando quindi la parola al dottor Patriarca.

Il dottor PATRIARCA dichiara preliminarmente di condividere l'impostazione generale della relazione svolta dal dottor Tutino, precisando che la struttura dei trasferimenti pubblici alle famiglie in Italia è caratterizzata da un intreccio di universalismi e di selettività, che la rende un sistema complesso, nel quale le ragioni che giustificano alcuni trasferimenti, ovvero alcuni interventi fiscali, appaiono incerte. Caratteristica del sistema di *welfare* italiano è stata quella di associare universalismo delle prestazioni e selezione dei beneficiari in ragione di una gestione che poteva dunque godere del vantaggio di consensi legati all'ampiezza quantitativa dei beneficiari ed alla selettività discrezionale dell'intervento. Il criterio della tipologia dei beneficiari ha così fatto premio rispetto a quello della tipologia dei bisogni. Poiché la crisi fiscale degli anni '80 ha corroso questo modello, sono emerse negli ultimi anni proposte tendenti ad assumere i bisogni come punto di riferimento per l'azione dello Stato. Ciò evidenzia l'esigenza di un recupero forte da parte dell'azione pubblica di strumenti di intervento selettivo, mirato ed efficace negli effetti. Non sempre infatti il sostegno

dei diritti passa attraverso il sostegno indiscriminato dei redditi, mentre un sostegno dei redditi selettivo può riuscire a valorizzare e soddisfare diritti più estesi. La questione dei trasferimenti alla famiglia si colloca in questo quadro, in quanto attiene a quel sistema dei trasferimenti che assume il nucleo familiare come punto di riferimento per le politiche di sostegno dei redditi e di lotta alla povertà. Nonostante siano avventi mutamenti profondi nella struttura della famiglia, l'articolazione degli strumenti è rimasta finora immodificata. L'evoluzione più rilevante è senz'altro rappresentata dall'aumentata partecipazione della donna al mercato del lavoro, che ha modificato radicalmente necessità e bisogni della famiglia, ma ha dovuto misurarsi con una struttura statica dei trasferimenti. La necessità di accompagnare tale processo con strumenti idonei a sostenere la presenza della donna nel mercato del lavoro mediante una adeguata «rete» di servizi aveva inizialmente causato una critica all'adozione di meccanismi di trasferimento di reddito - si pensi agli assegni familiari ed alle detrazioni fiscali - legati alla condizione di casalinga. Il peso di una visione del genere è stato rilevante nel determinare un rallentamento di risorse destinato al sostegno alla famiglia, determinando però una situazione nella quale tale riduzione ha coinvolto anche l'aspetto del sostegno delle situazioni di povertà o di redditi inadeguati. Per queste ragioni, nell'affrontare il tema delle possibili riforme dell'attuale sistema dei trasferimenti, occorre partire dalla considerazione della dimensione attuale dei redditi da sostenere, e dunque dalle caratteristiche della distribuzione del reddito delle famiglie. L'ampiezza del numero dei soggetti per i quali è necessario un intervento di sostegno dei redditi è stato evidenziato dalle analisi della Commissione sulla povertà, che ha stimato un aumento della percentuale della popolazione che si colloca nella fascia inferiore della distribuzione del reddito, che giungerebbe al 40.5 per cento e che comprenderebbe aree che vanno dalla «miseria» al «quasi disagio» economico. I processi redistributivi degli anni '80 hanno infatti accentuato le divaricazioni retributive e reddituali. Il quadro diviene addirittura paradossale se letto insieme alle modifiche che hanno interessato la struttura del prelievo fiscale negli ultimi anni. Infatti la concomitanza della riduzione rilevante della progressività delle aliquote IRPEF, dell'aumento dell'area delle imposte proporzionali rispetto a quelle progressive e dell'incremento dell'utilizzo di forme di elusione di imposta, quali ad esempio gli oneri deducibili, ha consolidato un quadro fiscale nel quale è cresciuta la perdita di gettito fiscale legata al sostegno di redditi medi e medio-alti. Ecco perché l'inizio degli anni '90 rende indispensabile affrontare il problema di una forma di sostegno dei redditi moderna ed in grado di intervenire sulle «vecchie» e «nuove» povertà. Con specifico riferimento al prelievo fiscale, l'Italia ne ha sperimentato una forte crescita, che risulta però attenuata nel caso delle famiglie monoreddito. In sintesi il livello complessivo di imposizione e dei trasferimenti italiano determina un reddito disponibile (come percentuale del reddito lordo) per la famiglia pari all'88 per cento del reddito netto, contro il 91 per cento della Francia e valori inferiori per la Germania (72 per cento) e il Regno Unito (82 per cento). In definitiva l'ultimo decennio è stato il terreno di un vero e proprio sommovimento nell'ambito del prelievo fiscale sul lavoro dipendente e sulla famiglia,

con un andamento che si differenzia però profondamente all'interno dei singoli livelli di reddito familiare.

L'insieme degli strumenti di intervento nel nostro Paese si sono accumulati nel tempo al di fuori di una logica unitaria. Alla forma prevalente di trasferimento presente negli anni '60 e '70 si è via via sostituito un sistema articolato su due poli: le detrazioni fiscali legate alla condizione familiare e godute in sede IRPEF e l'assegno per nucleo familiare finanziato in gran parte con il prelievo Cuaf dall'INPS. Sarebbe pertanto opportuno pensare ad una riforma basata sulla istituzione di un unico strumento che, in sostituzione sia dell'attuale assegno per nucleo familiare che delle detrazioni per carichi familiari, riunificasse le forme di prestazione attuali, facendo convergere su di esso anche le risorse previste per la modifica del trattamento fiscale sulla famiglia e rappresentate dall'introduzione del quoziente familiare. In tal modo si abolirebbero - all'inizio per il solo lavoro dipendente e gradualmente per tutti i contribuenti - le detrazioni per carichi familiari, istituendo un nuovo assegno per nucleo familiare di entità molto più rilevante dell'attuale. Ciò consentirebbe anche di modulare l'intervento, tenendo conto della necessità di riequilibrare la più alta tassazione che opera sulle famiglie monoreddito: l'assegno potrebbe infatti essere graduato ed opportunamente maggiorato per le famiglie con un solo percettore di reddito. Ciò permetterebbe di intervenire per accrescere il sostegno non genericamente alla famiglia monoreddito, o addirittura in modo regressivo, come risulterebbe applicando le ipotesi di *splitting* familiare, ma limitando e concentrando l'intervento di sostegno ai fini del riequilibrio dell'imposizione alle fasce di reddito medio-basse.

Il Presidente FAVILLA, ringraziato il dottor Patriarca per la sua esposizione, si dice sorpreso dal dato da lui citato e relativo al rilevante numero di pensionati che usufruiscono di assegni familiari. Un provvedimento di riforma riguardante specificamente l'aspetto degli assegni finirebbe dunque per avere una valenza economico-sociale assai più ampia.

Concorda con tale opinione il senatore VISCO, ribadendo la necessità di concentrare ogni ipotesi di riforma sulle famiglie con figli minori, alle quali andrebbe limitata la corresponsione degli assegni familiari. Affronta quindi i problemi connessi alla corresponsione di assegni di cura, che verrebbero limitati ai lavoratori dipendenti, sottolineando che il ricorso a forme di trasferimento piuttosto che allo strumento fiscale risulta più coerente al concetto di *Welfare State*.

Interviene nuovamente il Presidente FAVILLA, domandando se la prospettazione di una revisione degli assegni familiari abbia tenuto conto di quelle famiglie composte di lavoratori autonomi.

La deputata SERRA fa presente che l'ipotesi di riforma illustrata dal dottor Patriarca attiene ad una complessiva modifica dei trasferimenti. Anche se oggi abbandonare il principio della detrazione per i figli a carico appare culturalmente difficile - pur essendo gli importi relativi

scarsamente significativi - occorre avere una visione complessiva dell'insieme degli strumenti da usare, non limitandosi a considerare i trasferimenti monetari. Questa impostazione globale rende pertanto indispensabile una preventiva chiarificazione circa i reali bisogni della famiglia negli anni '90. Si sofferma quindi sulla difficoltà di tracciare oggi linee di intervento che non tengano conto di tutti i possibili effetti e dell'esistenza di fattispecie diverse, come la famiglia di fatto ovvero la situazione della donna con figli a carico.

Il dottor PATRIARCA conviene con le osservazioni sollevate dagli intervenuti, ribadendo che l'esistenza di un elevato numero di pensionati testimonia come lo strumento degli assegni familiari si sia trasformato in un sostanziale sostegno al disagio e alla povertà. Proprio in relazione a questi dati, occorre pensare ad un sistema di trasferimento unificato, affrontando anche il problema dei lavoratori autonomi.

Il Presidente FAVILLA ringrazia il dottor Patriarca e gli intervenuti, togliendo infine la seduta.

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

(A 007 0 00, B 80ª, 0001)

In considerazione del protrarsi della seduta e del mancato conseguimento del numero legale necessario allo svolgimento della prevista elezione di un Vicepresidente, il Presidente FAVILLA dispone il rinvio delle votazioni per l'integrazione dell'Ufficio di Presidenza.

*La seduta termina alle ore 17,15.*