

SEDUTE DELLE COMMISSIONI

(268)

INDICE

	<i>Pag.</i>		<i>Pag.</i>
RIUNITE (<i>Giustizia-2^a e Industria-10^a</i>)	3	INDUSTRIA (10 ^a)	144
AFFARI COSTITUZIONALI (1 ^a)	8	— <i>Sottocommissione pareri</i>	183
GIUSTIZIA (2 ^a)	13	LAVORO (11 ^a)	158
AFFARI ESTERI (3 ^a)	44	IGIENE E SANITÀ (12 ^a)	167
DIFESA (4 ^a)	61	COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI	173
BILANCIO (5 ^a)	70	COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIO-TELEVISIVI	176
FINANZE E TESORO (6 ^a)	76	— <i>Sottocommissione per l'accesso</i>	183
— <i>Sottocommissione pareri</i>	183	COMITATO PARITETICO BICAMERALE PER L'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI AUTOVEICOLI	180
ISTRUZIONE (7 ^a)	85	COMITATO PARLAMENTARE PER I SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICUREZZA E PER IL SEGRETO DI STATO	182
LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8 ^a)	100		
AGRICOLTURA (9 ^a)	139		
— <i>Sottocommissione pareri</i>	183		

COMMISSIONI RIUNITE

2^a (Giustizia)

e

10^a (Industria)

GIOVEDÌ 15 MARZO 1979

Presidenza del Presidente della 2^a Comm.ne

VIVIANI

*indi del Presidente della 10^a Comm.ne
de' COCCI**Interviene il Ministro dell'industria, del
commercio e dell'artigianato Prodi.**La seduta ha inizio alle ore 10.*

IN SEDE REFERENTE

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, concernente provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi » (1600), approvato dalla Camera dei deputati. (Esame e rinvio).

Il relatore per la Commissione industria, senatore Carboni, rileva anzitutto che si deve esaminare il problema nell'ambito di due considerazioni. Anzitutto, che un moderno diritto dell'economia (che implica una revisione anche della legge fallimentare), è indispensabile per l'economia del paese, ma dovrebbe essere studiato dal legislatore con la necessaria calma, mentre si è costretti ora a provvedere sotto l'urgenza di fenomeni contingenti di crisi; ciò significa tuttavia che si deve almeno usare un minimo di cautela. Secondariamente, si impone sempre più la necessità d'introdurre nel nostro ordinamento la nozione di « gruppo economico », che già viene adombrata nella legge n. 675 di riconversione industriale; sulla base di tale nozione, che non è però ancora elemento costitutivo del nostro diritto dell'economia, si può ammettere il conglobamento nella speciale proce-

dura di amministrazione straordinaria, prevista dal presente decreto-legge, dell'insieme delle società collegate. La procedura, in se stessa, può sintetizzarsi nella necessità di un intervento pubblico per sostituire l'imprenditore, in modo da poter disporre degli impianti industriali in maniera differenziata: alcuni potranno proseguire la loro attività, altri potranno farlo previo investimento per ristrutturazione, altri, infine, dovranno essere liquidati.

È essenziale comunque non creare timori nel sistema economico, che costituirebbero ulteriori fattori di aggravamento della crisi: la tutela dei creditori non viene quindi affatto trascurata, essa si pone, peraltro, piuttosto come una condizione per l'intero procedimento, che non come finalità del procedimento stesso, che è diretto a consentire il proseguimento della produzione e a salvaguardare l'occupazione.

Bisogna però osservare che i consorzi previsti dalla legge 5 dicembre 1978, n. 787, dovrebbero costituire lo strumento naturale e più appropriato per risanare le aziende in crisi. Tuttavia si sono incontrati notevoli ostacoli per l'organizzazione concreta di tali consorzi, e per questo si è reso necessario il presente intervento in via d'urgenza, per mezzo del decreto-legge proposto per la conversione.

Il relatore Carboni passa quindi a considerare la modifica più discussa fra quelle apportate dalla Camera: l'integrazione del secondo comma dell'articolo 3. Ritiene che con essa vengano intaccati principi economici di fondo dell'economia del Paese, particolarmente con l'estensione della responsabilità, in danno dei creditori delle società collegate. Più in generale, l'intero periodo introdotto dalla Camera contrasta con principi stabiliti dalla Costituzione: con il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 (in quanto si assoggettano ad un trattamento assai pesante anche società per le quali non si è concretato lo stato di insolvenza); con le garanzie costituzionali del diritto di pro-

prietà di cui all'articolo 42, in quanto vengono assai pregiudicate le ragioni dei creditori delle società collegate, nonchè per il fatto stesso di instaurare un procedimento sostanzialmente fallimentare in assenza del presupposto dell'insolvenza.

Il relatore Carboni riconosce tuttavia la fondatezza dell'esigenza fatta valere alla Camera, che con il presente provvedimento non si pervenga ancora una volta all'assai deprecabile risultato di privatizzare gli utili e socializzare le perdite. Sulla base di tale considerazione, conclude proponendo che le Commissioni riunite ricerchino diverse soluzioni per raggiungere le finalità volute con la modifica recata dalla Camera all'articolo 3.

Il relatore per la Commissione giustizia, senatore Agrimi, dichiara anzitutto che il provvedimento in esame ha un indubbio carattere anomalo. Tuttavia è comprensibile — osserva — che il Governo lo abbia deciso, dovendo far fronte a situazioni parimenti anomale. Avverte però che sarebbe stato forse più opportuno considerare maggiormente le grosse passività di tali imprese, anzichè preoccuparsi esclusivamente dell'andamento della produzione e dei livelli di occupazione.

Il decreto-legge in se stesso, nella stesura governativa, a parere del relatore Agrimi cercava di salvaguardare i principi essenziali del nostro ordinamento, ma le modifiche approvate dalla Camera concretano invece violazioni dell'ordinamento giuridico, e in sostanza anche della stessa Costituzione. Mentre possono essere accettate le modifiche all'articolo 1 e all'articolo 2 (per queste ultime, anzi, ritiene che il testo sia stato migliorato, introducendosi l'obbligo della continuazione della gestione) non ritiene di poter condividere l'articolo 2-bis, che alla Camera è stato introdotto per sostituire, in pratica, il soppresso terzo comma dell'articolo 2 (che prevedeva le agevolazioni finanziarie derivanti dalla legge n. 675): mentre infatti per le provvidenze di cui a tale legge vi è copertura finanziaria, sembra al relatore che per i 500 miliardi introdotti con l'articolo in questione non vi sia un'effettiva copertura, senza con ciò voler interferire

con le valutazioni espresse nel parere della 5ª Commissione.

Assai più preoccupanti, peraltro, sembrano le modifiche all'articolo 3, anche se è da approvare la finalità di evitare che le società collegate possano essere utilizzate per sottrarre attività dal patrimonio della società sottoposta al procedimento, a danno dei suoi creditori. Circa l'individuazione dei legami che giustificano il coinvolgimento di tali società nella procedura, il decreto-legge si vale di criteri basati già nel nostro ordinamento, in quanto si tratta soltanto di fare ricorso alle indagini della CONSOB. Nello escogitare un presupposto sostitutivo dell'accertamento dell'insolvenza, alla Camera si è ricorso invece a criteri confusi e imprecisi, trascurando i dati ricavabili tramite la CONSOB: sottolinea, al riguardo, l'inopportunità che il legislatore rinunci ad utilizzare istituti che egli stesso ha creato.

Il senatore Agrimi non ritiene pertanto di poter condividere tale modifica, pur se i tempi per una revisione del testo della Camera sono assai brevi. Propone comunque che, in sostituzione di tale modifica, si preveda l'applicazione della revocatoria fallimentare nei confronti delle società collegate, in modo da poter rinviare a norme precise e sicure.

Il presidente Viviani dà lettura dei pareri emessi dalle Commissioni 5ª e 6ª, ed apre quindi la discussione generale.

Il senatore Beorchia dichiara di concordare con i relatori circa la necessità di accettare l'impostazione del provvedimento governativo, dato che stringenti ragioni sociali ed economiche impongono di risanare le imprese in crisi, anche adeguando a tal fine i procedimenti concorsuali, che indubbiamente non sarebbero sufficienti. Deplora tuttavia che si intervenga con un provvedimento limitato e particolare, anzichè riformare la legislazione in materia di fallimento e quella in materia di società.

Ritiene peraltro che con la normativa in esame si diano pericolose discrezionalità sia ai magistrati che ai commissari governativi, e soprattutto ritiene eccessiva la discrezionalità ai magistrati di cui all'articolo 3, dovendo essi decidere, nel caso singolo, l'equiparazione ad insolvenza delle situazioni de-

scritte nella modifica approvata dalla Camera: una modifica non chiara, e che certamente darebbe luogo ad un rilevante contenzioso. Occorre pertanto definire meglio tali presupposti, che conducono al coinvolgimento delle imprese « collegate », pur tenendo fermo il principio che occorre evitare la socializzazione delle perdite e la privatizzazione degli utili.

Il senatore Gian Pietro Emilio Rossi richiama l'attenzione delle Commissioni riunite sull'esigenza essenziale di non coinvolgere in procedure sostanzialmente fallimentari quei soggetti che hanno mantenuto una linea corretta, una gestione pulita della loro attività nell'economia del Paese. Trattandosi quindi di colpire le eventuali sottrazioni di utili, senza penalizzare le imprese che fanno il loro dovere, è necessario studiare più adeguatamente la normativa che a tal fine si vuole introdurre: propone pertanto un rinvio dell'esame, con deferimento del problema ad una Sottocommissione, ovvero anche lasciando ogni iniziativa a organismi di carattere non formale.

Il presidente Viviani fa presente che per il rinvio proposto si dovrà comunque tener conto degli ulteriori impegni delle due Commissioni e delle esigenze del calendario dell'Assemblea.

Il ministro Prodi considera opportuna la proposta di rinvio, per un esame più ponderato del problema. Il presidente Viviani sospende i lavori.

La seduta, sospesa alle ore 10,45, viene ripresa alle ore 11,05.

Il presidente Viviani avverte che la proposta di rinvio del senatore Rossi, tenuto conto delle esigenze sopra menzionate, deve essere intesa nel senso di rinviare l'esame a martedì 20 marzo, alle ore 10, con l'impegno però di concludere l'esame nella mattinata stessa, mentre ovviamente la discussione generale può ancora proseguire, nella presente seduta. La proposta di rinvio è accolta.

Riprendendo la discussione generale, interviene il senatore Grassini. Dopo essersi dichiarato d'accordo sulla necessità di integrare la legge fallimentare — ed anche sul

doverlo fare iniziando già ora, in via di urgenza — esprime perplessità sul criterio quantitativo che all'articolo 1 viene usato per discriminare fra le società da escludere e quelle da includere nell'amministrazione straordinaria: la cifra di 20 miliardi di lire appare arbitraria (come del resto sarebbe qualunque altra cifra). Sembra quindi senz'altro più coerente attribuire interamente la decisione al Ministro, anche se gli si conferirebbe con ciò una discrezionalità assai ampia, per lui stesso indubbiamente fonte di preoccupazione.

Il senatore Grassini ritiene necessario, sulla base della propria esperienza, che si precisino almeno i criteri da seguire nella determinazione del valore dei complessi industriali che le gestioni commissariali cederanno a terzi. Si eviterebbero così quei conflitti fra i creditori dell'impresa soggetta al procedimento e l'acquirente del complesso industriale che sono radicalmente preclusi dal procedimento di vendita giudiziaria. In proposito occorre considerare poi la circostanza che il terzo acquirente potrebbe anche essere un'impresa a più o meno intensa partecipazione statale, e che non si dovrebbe correre il rischio di addossare ad essa per l'acquisto un onere ingiustificato.

Prende la parola il senatore Pollastrelli, il quale dà un giudizio positivo sul provvedimento, di cui ricorda l'iter abbastanza travagliato ed i profondi miglioramenti introdotti dalla Camera dei deputati. Sono elementi positivi — egli dice — l'innovazione, sulla legge fallimentare del 1942, con la quale si tende ad un nuovo assetto societario; la costituzione di un fondo di garanzia di 500 miliardi svincolato da quello previsto dalla citata legge n. 675; la connessione con i piani di settore.

Il dibattito si è concentrato sull'articolo 3, che a suo parere è stato emendato positivamente dalla Camera dei deputati. Certamente la stessa nozione di « gruppo di società » presenta aspetti problematici, ma essa è richiamata dalla legge n. 675 e dalla normativa comunitaria: non si tratta di coinvolgere forzatamente, nella crisi del gruppo, le aziende sane, bensì di fare appello alla necessaria solidarietà di gruppo. È noto che

in passato il diritto fallimentare non ha mai trovato applicazione concreta per i grandi gruppi in crisi, ai quali si continuava ad erogare provvidenze di tipo assistenziale, pervenendo così ad una condizione di irresponsabilità dei dirigenti. Si vuole oggi andare incontro alle difficoltà di alcune grandi imprese, che possono avere ripercussioni anche sull'ordine pubblico, evitando però di tagliare semplicemente alcuni rami secchi, riconsegnando le aziende sane del gruppo nelle mani dei responsabili del dissesto. Si può fare il caso del gruppo Maraldi, nel quale solo tre aziende saccarifere su sette sarebbero state commissariate, se l'articolo 3 del decreto-legge non fosse stato modificato alla Camera.

Da altre parti politiche viene la richiesta di una definizione più precisa dell'articolo 3, ma occorre anche considerare che tornando alla Camera il decreto rischia di non essere convertito in tempo utile.

Il senatore Labor dichiara di condividere le preoccupazioni del senatore Pollastrelli sui tempi di conversione e sui contenuti del decreto-legge. Rilevata l'esigenza di procedure sostitutive di quelle fallimentari per i grandi gruppi, indica la necessità di trovare una via intermedia tra il fallimento di un intero gruppo industriale a causa di una sola azienda e l'artificioso dirottamento degli utili in altre aziende dello stesso gruppo. Non si deve giungere a soluzioni estreme, che modifichino i canoni fondamentali dell'ordinamento giuridico e si prestino ad eccezioni di incostituzionalità, nè sono tollerabili soluzioni pasticciate, come il ricorso alla legge n. 675 per il salvataggio di gruppi industriali.

Tra l'automatismo della estensione dello stato di insolvenza a tutte le aziende del gruppo e il rispetto del principio della assoluta autonomia delle singole aziende, si potrebbe forse percorrere la strada dell'azione revocatoria, sottoposta alla disciplina speciale del processo del lavoro allo scopo di accelerare i tempi, invertendo l'onere della prova, presumendo la frode in danno dei creditori per tutte le operazioni all'interno del gruppo compiute negli ultimi cinque anni, coinvolgendo la CONSOB, allargando il

concetto di società unica e dando poteri reali al commissario.

Interviene quindi il senatore Benedetti, il quale sottolinea la necessità di modificare la legge fallimentare del 1942, cercando nuovi istituti per il governo dell'economia. È necessario indicare chiaramente i valori da perseguire e il modo come garantirli, avvertendo che indubbiamente l'articolo 3, nel testo approvato dalla Camera dei deputati, intende soddisfare l'esigenza di colpire comportamenti illeciti, che le norme attuali non bastano a frenare. Indubbiamente si potrà poi ripensare in futuro con maggiore calma a queste innovazioni, che concedono un certo margine di discrezionalità alla magistratura, proprio quando dai giudici stessi viene la richiesta di norme possibilmente rigide. Deve anche considerarsi però che lo stesso concetto di « gruppo industriale » non è completamente nuovo, in quanto fa riferimento ad esso anche la citata legge n. 675 per la riconversione industriale.

Il senatore Castelli, premesso che egli deplora la circostanza che si debba modificare la legge fallimentare (esigenza certamente indiscutibile) sulla base di un singolo caso concreto, ovvero per sovvenire alla crisi di una determinata impresa, afferma che la modifica recata dalla Camera all'articolo 3 è inidonea a raggiungere lo scopo, ma soprattutto è giuridicamente incomprensibile. Infatti, oltre all'estensione della solidarietà passiva, in danno dei creditori delle società collegate, introduce il criterio della « sostanziale confusione patrimoniale o gestionale ». Ritiene che forse, inconsapevolmente si volesse far riferimento alla revocatoria fallimentare e al concetto di « società di fatto », ma in tal caso sarebbe assai più opportuno ricorrere direttamente, appunto, alla revocatoria fallimentare, come avviene nell'emendamento dei senatori Visentini e Venanzetti ed anche nelle considerazioni formulate dal senatore Labor. Anche riguardo all'articolo 2, ritiene che gli interessi dei creditori, anziché venire introdotti in via generica, dovrebbero essere esplicitamente regolati.

Il senatore Andreatta esprime serie perplessità sulla modifica introdotta dalla Ca-

mera all'articolo 3, specialmente per l'estensione della solidarietà passiva alle società collegate. Ritiene che, oltre a tutto, ciò non consentirebbe neppure di raggiungere lo scopo perseguito — riguardo al caso concreto che ha dato origine al provvedimento — a meno che non si stabilisca un'efficacia retroattiva delle norme. Si sofferma quindi ad illustrare altre possibili soluzioni che avrebbero permesso di raggiungere il risultato voluto, in particolare facendo un uso radicale della nozione giuridica di gruppo in economia, che si va introducendo nell'ordinamento, oppure prendendo in considerazione la responsabilità delle persone fisiche, in quanto amministratori o soci della società sottoposta al procedimento e di quelle collegate. In tal senso potrebbe anche essere applicato — a suo avviso — il principio della responsabilità extra contrattuale. Afferma, concludendo per quanto attiene all'articolo 3, che in ogni caso nel suo tenore at-

tuale la modifica introdotta dalla Camera avrebbe l'unico risultato di far decadere il decreto-legge.

Per quanto attiene ai presupposti stabiliti all'articolo 1 perchè si dia lungo all'amministrazione straordinaria, ritiene che l'aver ottenuto dallo Stato credito agevolato non dovrebbe costituire l'elemento essenziale per dedurne il preminente interesse pubblico, a giustificazione dell'intervento dello Stato stesso, avendo ormai oggi il credito agevolato, in tal senso, un rilievo secondario.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato alla prossima seduta.

CONVOCAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

Il Presidente avverte che le Commissioni torneranno a riunirsi martedì 20 marzo, alle ore 10, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 12,10.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCLEDÌ 7 MARZO 1979

Presidenza del Presidente

MURMURA

indi del Vice Presidente

MANCINO

*Interviene il Ministro dell'interno Rognoni.**La seduta ha inizio alle ore 10,10.***IN SEDE CONSULTIVA**

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1979 (Tabella 8).

(Esame e rinvio).

Il senatore Signorello, relatore alla Commissione, osserva anzitutto che la tabella sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1979 offre l'occasione di valutare attività, iniziative e scelte che riguardano questo ramo dell'amministrazione.

Anche nell'attuale difficile situazione politica alcune osservazioni possono apparire utili, non solo per evidenziare le responsabilità proprie dei diversi livelli istituzionali, ma soprattutto per sottolineare problemi e situazioni che richiedono sforzi solidali ed impegni comuni.

Esaminando le cifre e facendo confronti con le tabelle degli anni passati, si osserva, secondo il relatore Signorello, una sempre più accentuata tendenza verso rilevanti novità che si riflettono su compiti e funzioni del ministero dell'Interno. I decreti delegati del 1977 e l'attuazione della legge n. 382, ad esempio, hanno avuto notevoli conseguenze rispetto al tradizionale ruolo dell'amministrazione

dell'Interno. Il complesso delle cifre della tabella 8 e le novità introdotte consentono di rilevare che nella prospettiva di un riordinamento della pubblica amministrazione e della legge sulla Presidenza del Consiglio, si pone l'esigenza di precisare le funzioni proprie di un dicastero squisitamente politico quale è il ministero dell'Interno.

Il relatore Signorello, a questo punto, osserva che riforme come quelle dell'ordinamento delle autonomie, della polizia e dell'assistenza non sono realizzabili a colpi di maggioranza e sulla base di contrasti violenti e laceranti. Si tratta infatti di riforme che per la loro natura e per la loro importanza comportano sforzi tesi ad individuare i punti più alti possibili di convergenza delle forze popolari e democratiche del Paese alla luce del dettato costituzionale e nel rigoroso rispetto degli interessi fondamentali delle comunità, dell'ordine democratico, dello sviluppo sociale e della dignità umana.

In particolare, la nuova legge comunale e provinciale è sollecitata non solo dagli amministratori locali e dai più sensibili autonomisti ma dalla stessa opinione pubblica. Le esperienze dei comitati e dei consigli di circoscrizione e, più in generale, le esigenze partecipative, l'attuazione dell'ordinamento regionale, l'applicazione del decreto n. 616, lo stato della finanza locale, una maggiore consapevolezza del ruolo delle autonomie locali, costituiscono spinte obiettive e non eludibili verso un'urgente e profonda riforma degli enti locali. Attraverso la riforma della legge comunale e provinciale si dovrebbe corrispondere alla diffusa esigenza di:

- a) ricercare una maggiore efficienza delle strutture amministrative e dei servizi pubblici;
- b) dare una risposta ai problemi della governabilità dei grandi centri urbani;
- c) incoraggiare e sollecitare la partecipazione dei cittadini;
- d) riconoscere e favorire il pluralismo;
- e) partecipare alla definizione degli obiettivi della programmazione;
- f) contribuire a rafforzare l'unità nazionale scorag-

giando ogni eccessivo campanilismo; g) concorrere ad ampliare gli spazi di libertà.

Una seria documentazione sulle difficoltà incontrate dai comuni — precisa il relatore Signorello — circa l'applicazione del decreto n. 616 potrà mettere in luce le disfunzioni di un sistema di enti locali che ha potuto reggere per la dedizione di migliaia di oscuri ma accorti amministratori, consentirà una seria riflessione sul sistema dei controlli e potrà convalidare il convincimento secondo il quale la nuova legge comunale e provinciale dovrà essere più un provvedimento quadro che non una legge-regolamento.

Circa il tema dell'assistenza, il senatore Signorello osserva che è indispensabile adottare al più presto una legge-quadro che possa rappresentare il risultato degli sforzi comuni di tutte le forze presenti in Parlamento. Non si tratta di porre le premesse perchè le regioni si trovino in una posizione subordinata: si tratta invece di porre in essere i presupposti, nell'interesse delle regioni stesse, perchè queste possano legiferare in tema di assistenza nelle migliori condizioni possibili.

Il relatore Signorello, quindi, manifesta riconoscenza e gratitudine alle forze dell'ordine, ricordandone i caduti, vittime — egli dice — della furia omicida e delle moderne forme di aggressività, che imperversano in questi tempi e che le forze di polizia hanno cercato di contenere. L'efficienza e la modernizzazione di questo settore dello Stato non si consegue tuttavia solo attraverso misure di carattere tecnico. Occorre una sempre maggiore partecipazione della opinione pubblica che contribuisca a ricacciare nel più assoluto isolamento i criminali.

Il relatore Signorello conclude invitando la Commissione ad esprimersi favorevolmente sulla Tabella in esame.

Si apre la discussione generale.

Il senatore Venanzetti premette che non sarebbe serio sottostare alla consueta liturgia che ha luogo in occasione della discussione del bilancio: il Gruppo repubblicano, pur votando con convinzione a favore del bilancio stesso, non può non rilevare che l'atto che il Parlamento si accinge a com-

piere risente della spinta impressa dai termini previsti dalla Costituzione.

Il senatore Venanzetti precisa che comunque la linea di fondo cui si attiene l'impostazione della tabella in considerazione trova concorde la sua parte politica. Problemi di rilievo quali quelli afferenti alle autonomie locali ed alla riforma della pubblica sicurezza, possono essere più propriamente approfonditi in altre sede, qual è quella dell'esame dei disegni di legge presentati al riguardo. Dopo avere sottolineato che occorre cercare di riorganizzare al più presto le forze di polizia ed avere preso atto di quanto già nell'altro ramo del Parlamento si è detto in tema di bilancio, conclude preannunciando il voto favorevole del suo Gruppo.

Per il senatore Bonazzi il dibattito in corso è influenzato dalla situazione politica. L'esame del bilancio dello Stato è iniziato quando il rapporto tra le parti della maggioranza cominciava ad essere compromesso e si avvia a conclusione nel momento più critico di tale rapporto.

Sussiste un forte scompensamento tra i temi maturati in seno al Parlamento, il programma di governo e l'azione concreta delle forze politiche. Il senatore Bonazzi ricorda che, ad esempio, in tema di autonomie locali, attraverso i decreti di attuazione della legge n. 382 sono stati introdotti nell'ordinamento rilevanti elementi di modificazione. Analogamente può dirsi per il settore della finanza locale, anche se una riforma organica in materia non è stata ancora compiuta. La premessa governativa ai dati di bilancio non riflette invece questa realtà in movimento. Non è vero, ad avviso del senatore Bonazzi, ad esempio, che il problema dei deficit delle aziende municipalizzate resti insoluto. Infatti, proprio per iniziativa degli amministratori locali, c'è stata una drastica riduzione delle spese. Sono stati inoltre introdotti elementi di novità, come il fondo trasporti, che consentono di affrontare i problemi di questo settore su di una base che gli organi rappresentativi possono avere sotto controllo. Di fronte a queste nuove situazioni ci si chiede se sia riscontrabile una corrispondente adeguata volontà del Governo in ordine alla riforma delle autonomie.

La risposta non può che essere complessivamente negativa, solo che si pensi al testo presentato in argomento proprio dal Governo.

Non dissimile può essere la valutazione dei senatori comunisti — egli prosegue — in ordine al tema dell'assistenza, sul quale l'intervento del senatore Signorello è stato dialetticamente abile ma sostanzialmente elusivo. Non si tratta infatti di rinviare l'attuazione del decreto n. 616 per consentire alle regioni di legiferare con precisi punti di riferimento, ma di prendere atto che, sulla base dell'ordinamento vigente le regioni, comunque, dopo il 31 dicembre dello scorso anno avrebbero dovuto entrare nella pienezza dell'esercizio delle loro competenze in materia di assistenza.

Sui problemi del terrorismo il senatore Bonazzi fa osservare che il distacco tra esigenze e capacità di realizzazione rischia di far subentrare un senso di sfiducia e di rassegnazione. La riforma della polizia rappresenta un fatto essenziale e la situazione attuale contribuisce a mantenere uno stato di insicurezza ed anche di sfiducia nella capacità di far fronte al fenomeno del terrorismo. Occorre quindi provvedere al riguardo con celerità, come è necessario confermare l'impegno di tutte le forze politiche per fronteggiare gli attacchi cui le forze di polizia sono chiamate a rispondere.

Concludendo, il senatore Bonazzi dichiara che, pur preannunciando voto favorevole, la sua parte politica dall'esame dell'impostazione della tabella 8 trae ulteriori elementi per confermare la validità della scelta che ha messo in discussione gli accordi di maggioranza.

Prende la parola il senatore Maffioletti il quale esordisce rilevando come l'amministrazione dell'Interno sia da tempo investita da una crisi di identità che ha i suoi punti di maggiore focalizzazione nell'ordinamento e nel ruolo delle autonomie, dell'assistenza e della pubblica sicurezza.

Questa amministrazione, che nel passato è stata l'asse centrale della struttura del Governo, è ora investita da profondi processi di cambiamento. Accanto a questo fenomeno non si riscontra l'esistenza di un progetto di

ristrutturazione, anche se alcuni problemi possono trovare adeguata soluzione solo in sede di riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri. Osservato quindi che sussiste un rapporto non corretto tra amministrazione centrale e autonomie locali e che da anni si trascina il problema della riforma della pubblica sicurezza, lamenta che abbiano trovato terreno troppo favorevole le resistenze che si oppongono all'ammodernamento della polizia. Le resistenze in questo campo — egli afferma — sono venute in particolare dalla Democrazia cristiana, la quale ha avuto un ruolo non positivo. Del resto fare della Pubblica sicurezza una solida struttura civile non significa attuare la riforma in termini di mera sindacalizzazione.

Di fronte all'evoluzione che ha subito l'attività delittuosa con collegamenti sempre più stretti tra criminali comuni e criminali politici, non può essere mantenuto rigido ed immutabile il vecchio ordinamento, ma occorrono misure adeguate alle esigenze dei tempi.

Secondo il senatore Maffioletti va risolto anche il problema del ruolo del commissario del Governo, al fine di un più razionale rapporto tra Governo e regioni.

Del resto, ad avviso dell'oratore, l'attuazione di processi di riforma è funzionale all'ammodernamento dell'attività di una amministrazione come quella dell'Interno che in una repubblica democratica deve avere una sua precisa identità.

Osservato poi che non è più concepibile che il patrimonio dell'assistenza internazionale continui ad essere amministrato in modo chiuso, rileva che vanno deburocratizzati i servizi antincendi e della protezione civile: si tratta di renderli strumenti efficienti e di rapido intervento.

Da ultimo il senatore Maffioletti tocca il problema dei servizi di informazione, che, a suo parere, non possono ancora considerarsi organizzati: le forze dell'ordine hanno invece bisogno dell'opera di questo servizio, strutturato in modo tale che le deviazioni del passato possano considerarsi cancellate per sempre.

Intervenendo nel dibattito, il senatore Vittorino Colombo premette che le sue considerazioni saranno limitate a poco più di

un preannuncio del voto del Gruppo democratico cristiano sulla Tabella 8. L'incremento della spesa che l'esame delle cifre evidenzia richiederebbe un particolare approfondimento alla luce dei trasferimenti da effettuarsi a comuni e province ed in relazione ai cosiddetti « decreti Stammati ».

Il senatore Vittorino Colombo si augura che il positivo lavoro impostato possa proseguire senza che la legislatura venga interrotta. Ad esempio, nel settore della finanza locale sono stati fatti passi innanzi anche se, per garantire il rispetto delle autonomie, non si può procedere mediante aumenti percentuali ma con aumenti commisurati ai bisogni dei singoli comuni.

Circa il tema della riforma della polizia non è proprio, a suo parere, chiamare in causa questioni di volontà politica: occorre bensì rilevare che sussiste una diversità di volontà politiche in materia, originata anche dal fatto che la riforma è stata forse troppo legata ai problemi di sindacalizzazione.

Ad avviso del senatore Vittorino Colombo è innegabile che in materia di assistenza la funzione di coordinamento e di indirizzo mantiene il suo carattere di validità e necessità, sicchè appare non possibile prescindere da essa e dagli atti normativi che la concretizzano.

Dopo avere rilevato che, per quanto concerne i vigili del fuoco, i propositi già espressi in passato non hanno ancora trovato manifestazioni concrete, conclude dichiarando che il Gruppo della Democrazia cristiana si esprimerà in favore della Tabella in considerazione.

Il presidente Murmura dichiara quindi chiusa la discussione generale e il seguito dell'esame è rinviato.

La seduta termina alle ore 12,10.

GIOVEDÌ 8 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
MURMURA

Interviene il Ministro dell'interno Rognoni.

La seduta ha inizio alle ore 11,45.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1979 (Tabella 8).

(Seguito e conclusione dell'esame).

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Replica brevemente agli intervenuti il relatore Signorello, che rivolge espressioni di ringraziamento a coloro che con le loro considerazioni hanno arricchito il dibattito. Osservato che tutti hanno cercato di richiamare l'attenzione su problemi che sono propri del dicastero dell'Interno, il relatore Signorello sottolinea che gli ambiti nei quali occorre al più presto pervenire ad organiche riforme sono quelli della pubblica sicurezza, delle autonomie locali e dell'assistenza. Del resto anche ciascun oratore — rileva il relatore — ha posto in rilievo la necessità che siffatte riforme vengano portate a compimento.

Concludendo quelle che intendono essere brevi considerazioni aggiuntive più che una vera e propria replica, il relatore Signorello rinnova l'invito alla Commissione ad esprimersi favorevolmente alla tabella in esame.

Prende quindi la parola il rappresentante del Governo. Il ministro Rognoni, premesso che lo stato di crisi del Governo suggerisce brevità di replica, come brevi del resto sono stati gli interventi, esprime il proprio ringraziamento sia al relatore, per l'illustrazione che ha fatto in ordine agli impegni operativi dell'amministrazione dell'Interno, sia a tutti coloro che hanno preso la parola nel dibattito apportando contributi interessanti anche se non scevri da contenuti critici.

Osservato poi che il dicastero dell'Interno, oltre alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, deve assolvere anche a molteplici impegni operativi (settori delle autonomie locali, della protezione civile, dei servizi civili, dell'assistenza sociale, dei rapporti con la Chiesa cattolica e con i culti acattolici), afferma che l'evolversi dell'ordinamento re-

gionale, con sempre più vasto decentramento istituzionale, e il conseguente processo innovativo, che ha caratterizzato l'amministrazione statale, hanno reso possibile l'assunzione di un ruolo ancora più significativo da parte del Ministero dell'interno.

Passando ai diversi settori operativi in cui questo ramo della pubblica amministrazione articola e sviluppa la sua azione, il ministro Rognoni dichiara che un risalto prioritario spetta ai problemi connessi all'ordine ed alla sicurezza pubblica. All'azione responsabile del Governo e degli organi chiamati ad operare a tutti i livelli nella prevenzione e nella repressione del crimine deve essere associata la convergente solidarietà di tutte le forze politiche e sociali.

Profondo senso di responsabilità viene richiesto in questo momento a tutti, di fronte alle critiche ed ai rilievi che spesso vengono mossi alla organizzazione e alla gestione delle forze di polizia. Indubbiamente spetta anche ai cittadini ed agli strumenti d'informazione giudicare la funzionalità delle forze dell'ordine e la qualità del servizio che esse rendono alla collettività. Tale giudizio non deve però tradursi in una critica corrosiva, che può influire sulla tenuta del personale ma in valutazioni costruttive volte a sollecitare ed a stimolare il miglioramento.

Dopo aver rilevato che ogni innovazione organizzativa e gestionale viene necessariamente a confrontarsi con i limiti finanziari posti dal bilancio dello Stato, il ministro Rognoni fa presente che alle mutate condizioni dell'ordine pubblico il Governo ha cercato immediatamente di far fronte con un adeguamento strutturale delle forze di polizia, con la riforma degli organismi d'informazione e con la redistribuzione territoriale degli organici ed il potenziamento dei mezzi. Dopo aver dato analitica esposizione dei delitti compiuti negli ultimi anni e delle somme stanziare per l'acquisto di beni e servizi per il Ministero dell'interno, sottolinea che nel periodo 1970-1976 l'indice di criminalità si è quasi quadruplicato. Accanto alle difficoltà finanziarie, aggiunge il ministro, occorre superare anche i problemi collegati all'organico, alla formazione degli uomini ed alla loro appropriata utilizzazione. Quanto all'or-

ganico, la cui carenza è di circa 11 mila unità, originata dalle difficoltà del reclutamento e dall'accelerato esodo di militari ex-combattenti, il Governo cerca attraverso appositi provvedimenti di legge di far fronte alle esigenze.

Formulate quindi alcune osservazioni in ordine all'ordinamento elettorale, il ministro Rognoni afferma che il Governo è impegnato in una crescente e responsabile partecipazione intesa a realizzare al più presto quel riordinamento delle autonomie locali che adegui la disciplina sugli enti territoriali ai principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento nel rispetto dell'unità e indivisibilità della Repubblica. Fatto quindi riferimento alla finanza locale ed ai problemi collegati al trasferimento ed alla delega di funzioni alle Regioni a statuto ordinario ed agli enti locali, il rappresentante del Governo fa presente che il riordinamento dell'assistenza sociale non è ancora stato definito perchè su alcuni problemi di fondo non sono state ancora risolte le divergenze affiorate nel corso del dibattito in Parlamento (strutture amministrative centrali, limiti delle competenze residuali attinenti alle funzioni rimaste allo Stato).

Richiamati quindi i problemi connessi ai settori della protezione civile e degli affari di culto, il ministro Rognoni conclude dichiarando che particolare attenzione merita la tutela delle minoranze etniche in generale e di quella slovena in particolare, per la quale già nelle passate legislature venne sollecitata l'emanazione di norme di tutela.

La Commissione dà quindi mandato al relatore di redigere per la Commissione bilancio un rapporto favorevole all'approvazione della Tabella 8.

« Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977 » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 5ª Commissione).

Su proposta dell'estensore designato del parere, senatore Signorello, la Commissione delibera di esprimere parere favorevole sul rendiconto per la parte di competenza del Ministero dell'interno.

La seduta termina alle ore 12,30.

GIUSTIZIA (2ª)

MARTEDÌ 20 FEBBRAIO 1979

Presidenza del Presidente
VIVIANI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente del Tribunale per i minorenni di Torino Paolo Vercellone ed il giudice tutelare della Pretura di Torino Edoardo Denaro; il presidente del Tribunale per i minorenni di Palermo Ignazio Baviera; in rappresentanza del Tribunale per i minorenni di Roma i giudici Giovanni Carlino, Antonietta Carestia e Giuseppe Salmè ed il dirigente della Pretura di Roma Luigi Montoro.

La seduta ha inizio alle ore 11,30.

Non essendo presenti gli oratori previsti per la mattinata, il Presidente sospende la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 11,35, viene ripresa alle ore 16,15.

SEGUITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI CONCERNENTI LA ADOZIONE, L'AFFIDAMENTO FAMILIARE E L'ASSISTENZA MINORILE: AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DEI TRIBUNALI PER I MINORI DI PALERMO, ROMA E TORINO E DELLE PRETURE DI ROMA E TORINO

Si riprende l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 13 febbraio scorso.

Il dottor Paolo Vercellone consegna una relazione e una documentazione sulla esperienza acquisita dal tribunale da lui presieduto nella applicazione della legge vigente in materia di adozione speciale. Illustrando tale documentazione, riferisce che fino a tutto il 1978 sono stati dichiarati adottabili più di 1.700 bambini figli di genitori

ignoti, con una netta tendenza alla diminuzione, nell'ultimo periodo, per fattori sociali, dipendenti probabilmente dal mutamento sociologico della figura della ragazza-madre, dalla diffusione degli anticoncezionali e dalla nuova legge sull'aborto. Nello stesso periodo sono stati dichiarati adottabili 1.938 bambini riconosciuti da entrambi i genitori, e quindi complessivamente si è giunti a dichiarare più di 3.500 adozioni speciali. Si è notato che, in generale, le famiglie e gli enti locali hanno cercato di evitare il ricovero del bambino in istituti; purtroppo alcune famiglie temono però anche l'adozione speciale, perchè non vogliono perdere i legami con il bambino: deriva da tutto ciò un incremento degli « asili-ombra », e quindi anche dei casi di bambini maltrattati o denutriti.

La procedura per l'adozione speciale non è mai stata molto rapida per i bambini riconosciuti, mentre per i bambini figli di ignoti si è cercato, soprattutto negli ultimi tempi, di accelerare al massimo la procedura. Ritiene quindi positivo lo sveltimento della procedura delineato dai due progetti di legge, nn. 791 e 968, in materia di adozione speciale, che la Commissione sta esaminando. Nel 1978, su 87 bambini ben 71 sono stati dichiarati adottabili nelle prime settimane di vita; ci sono stati solo pochi casi di dubbio da parte delle madri e sono stati tutti rapidamente risolti. Purtroppo i casi di adozione speciale riguardano esclusivamente i figli di famiglie povere, e ciò lo amareggia molto, pur essendo consapevole e certo che il tribunale ha fatto solo il suo dovere.

Rileva quindi il gran numero di domande di adozione, a fronte di un numero piuttosto limitato di bambini adottabili. Come altri tribunali per i minori, anche il tribunale di Torino ha stabilito, pertanto, dei criteri di selezione, adottando una procedura piuttosto lunga e garantista, e preferendo le coppie più giovani. Tuttavia i due progetti di legge in esame a suo parere accentuano trop-

po il controllo sulla disponibilità e idoneità delle coppie, prevedendo norme che risulterebbero poi difficilmente applicabili. Esprime invece il proprio consenso alla prevista introduzione della semplice dichiarazione di disponibilità da parte della coppia, in luogo dell'attuale domanda, che obbliga il tribunale ad esprimere e a motivare l'eventuale rifiuto.

Presenta quindi un documento elaborato dai giudici per i minori dell'Italia settentrionale, nel quale si esprime una sostanziale adesione al disegno di legge n. 791, pur con alcune differenze. Si ritiene comunque che l'istituto della affiliazione debba essere abolito e che il disegno di legge n. 968 tenda a dare troppo spazio alla figura dell'adozione ordinaria, a danno dell'adozione speciale. Per quanto riguarda il disegno di legge numero 1116-bis sull'« accoglienza della vita umana e tutela sociale della maternità », il dottor Vercellone ritiene che i tribunali per i minorenni abbiano poco a che vedere con questa materia, ma che, ad ogni modo, la previsione di una residenza per le gestanti che vogliono mantenere segreta la loro gravidanza sia da rifiutare, e che infine le norme sull'adottabilità prenatale non sarebbero solo crudeli, ma anche inutili, in quanto i bambini non riconosciuti possono essere dichiarati adottabili in appena un mese di tempo dalla nascita.

Per quanto riguarda l'affidamento familiare, a suo parere, essendoci il consenso della famiglia di origine, non richiede un provvedimento del giudice, al quale però deve essere notificato, poichè certo costituisce sempre una spia di una situazione anomala. Vi è materia di intervento per il giudice solo allorchè il rifiuto dei genitori ad affidare il bambino ad altra famiglia viene considerato dagli operatori sociali pregiudizievole per il bambino stesso.

Accennato quindi brevemente alle particolarità della legge regionale piemontese sui consultori familiari, tratta del problema della distinzione delle rispettive sfere di competenza tra provincia e comune (sorto per l'applicazione del decreto n. 616), distinzione resa più difficile forse anche dalla pregiudiziale avversità per l'intervento del tribunale, da parte dei nuovi operatori. La scelta

fatta dal comune di Torino ha giustamente privilegiato i minori in tenera età, lasciando tuttavia in stato di minore assistenza gli adolescenti; è però di conforto notare che nell'ultimo anno si è avuta, sia a Milano che a Torino, una leggera diminuzione di denunce penali contro i minori.

Interviene quindi il dottor Denaro, presentando anche egli una relazione e premettendo che il giudice tutelare si interessa relativamente poco di assistenza, in quanto le sue competenze riguardano soprattutto le situazioni patrimoniali dei minori e le condizioni dei figli di genitori divorziati.

Il giudice tutelare si occupa però specificamente della affiliazione, di cui viene prevista l'eliminazione nel disegno di legge numero 791 e la riduzione in ambito più ristretto nel disegno di legge n. 968. Indubbiamente le affiliazioni sono negli ultimi anni diminuite drasticamente, ma possono ancora rispondere allo scopo di introdurre nella famiglia i figli che uno dei coniugi abbia avuto da un precedente matrimonio: andrebbe però eliminato il presupposto dell'abbandono, che di fatto si verifica raramente. A suo parere non si può estendere oltre certi limiti l'ambito di applicazione dell'adozione speciale, e va quindi mantenuta l'adozione ordinaria, tuttavia bisogna evitare che essa costituisca un modo per pagare minori imposte di successione. È poi da condividere la proposta di cui al disegno di legge n. 748, in materia di adozione ordinaria, di anteporre il cognome dell'adottante: a suo avviso però solo quando l'adottato viva con lui. Ritiene che potrebbe apparire eccessiva l'elevazione a diciotto anni del limite di età per l'adottando nell'adozione speciale. Esprime poi perplessità sulla proposta di abilitare all'adozione anche persone singole o coppie non sposate. Sull'affidamento familiare, che può continuare a svolgere una funzione positiva, c'è soprattutto da evitare il rischio di speculazioni. Per quanto riguarda i rapporti della pretura con i consultori familiari, è nato soprattutto il problema scottante della ritrosia delle minorenni, che intendono abortire, ad informarne i propri genitori.

Su domanda della senatrice Giglia Tedesco Tatò il dottor Vercellone dichiara quin-

di che, in caso di madri minori di sedici anni che vogliono mantenere presso di sé i bambini, il tribunale quasi sempre affida i bambini ai nonni. Esprime quindi avviso favorevole ad un'eventuale regolamentazione legislativa dei doveri e dei diritti, in caso di affidamento familiare, degli affidatari, riservando un diritto di controllo alla famiglia di origine. Per quanto riguarda i delitti compiuti da minori, già si profila una collaborazione fra tribunale ed enti locali, sotto l'aspetto della prevenzione.

Affronta poi il problema delle vendite di bambini: poichè accadono sempre più di frequente riconoscimenti di paternità palesemente falsi, apparirebbe opportuna una norma che imponesse, per il riconoscimento di bambino neonato (nato da donna che non intende essere nominata) da parte di un adulto che si pretende padre, un controllo della conciliabilità delle caratteristiche genetiche del bambino con quelle del presunto padre.

In risposta ad una domanda della senatrice Giglia Tedesco Tatò, il dottor Denaro osserva che i conflitti sull'educazione dei figli, tra genitori non separati, non sono più di competenza del giudice tutelare, ma del tribunale dei minorenni. Sia lui che il dottor Vercellone valutano negativamente questa innovazione. Il dottor Vercellone quindi illustra brevemente i rapporti tra il tribunale per i minorenni e gli uffici unificati provinciali per il coordinamento degli operatori sociali e, a seguito di una domanda del senatore Petrella, dichiara di auspicare l'istituzione di un giudice monocratico decentrato con ampie competenze, lasciando funzionare, nella maggioranza dei casi, i tribunali per i minorenni solo come organo di secondo grado. Nella situazione attuale il giudice tutelare compie l'istruttoria, lasciando la decisione al tribunale: egli auspica, all'inverso, un giudice monocratico locale, che ad intervalli regolari partecipi, per approfondire la sua esperienza, al tribunale accentrato, escludendo però una istituzionalizzazione di ciò, ovvero una consulenza collegiale.

Prende la parola il dottor Baviera. Riferisce anzitutto che nella zona di Palermo l'assistenza ai minori si svolge tuttora quasi

esclusivamente mediante ricovero; è d'avviso tuttavia che sarebbe necessario passare almeno, quanto più è possibile, dal ricovero completo al ricovero a tempo parziale. Per quanto concerne l'istituto della affiliazione, ritiene che sia opportuno mantenerlo, avendo una sua utilità, quale sviluppo naturale che fa seguito all'affidamento familiare. Circa l'adozione ordinaria, ammette che effettivamente essa possa nuocere all'applicazione dell'adozione speciale, e che pertanto il legislatore dovrebbe precisare che possa farsi ricorso ad essa soltanto quando manchino i presupposti per far luogo all'adozione speciale. In ogni caso dovrebbero stabilirsi cautele dirette ad impedire che l'adozione ordinaria possa servire di copertura per il cosiddetto « mercato dei bambini ».

Venendo a considerare il problema fondamentale, costituito dall'adozione speciale, comunica anzitutto che presso il tribunale dei minori di Palermo, negli undici anni di applicazione della relativa legge, sono state pronunciate 937 adozioni speciali, partendo da una massa di procedimenti instaurati superiore a 2.500. Ritiene che il problema più serio per l'attuazione della legge sia ancora oggi quello dell'interpretazione dei presupposti, ovvero dello stato di abbandono; afferma tuttavia che la definizione dello stato di abbandono come di una situazione di « mancanza di assistenza » (definizione con cui si possono sintetizzare le formulazioni di cui ai disegni di legge nn. 791 e 968) appare soddisfacente. Resterà poi, naturalmente, rimesso ai mutamenti della società il determinare, di fatto, l'evoluzione del concetto di assistenza, ovvero l'insieme dei comportamenti dei genitori indispensabili per concretare l'assistenza stessa. Ritiene comunque che si debba privilegiare l'interesse del minore contro quella che è stata giustamente qualificata come una assurda pretesa di proprietà da parte dei genitori naturali: deplora che la stampa locale, in Sicilia, abbia invece in passato costantemente sostenuto il diritto dei genitori naturali. Suggerisce inoltre l'opportunità di trovare qualche rimedio al grave protrarsi dei giudizi in appello. Ritiene infine che nei giudizi di opposizione alla dichiarazione di adottabilità do-

vrebbe stabilirsi il patrocinio gratuito a spese dello Stato a favore del minore, i cui reali interessi non sono purtroppo debitamente difesi, nella prassi attuale. Ad una domanda della senatrice Tedesco precisa che tale gratuito patrocinio a suo avviso dovrebbe essere inserito nella stessa legge di riforma dell'adozione.

Considerando infine i compiti dei consulenti familiari, afferma che sulla base delle loro competenze di assistenza alle famiglie essi potrebbero svolgere un'opera di prevenzione (a favore dei minori) intervenendo presso le famiglie che dimostrino vizi di funzionamento, anche dovuti spesso all'eccessivo numero di figli, che non possono ricevere cure ed affetto adeguati.

A seguito di alcune domande del senatore Petrella, dichiara di consentire sulla necessità di una buona specializzazione per i magistrati che si occupano dei minori, specializzazione che però a suo avviso non può derivare soltanto da una preparazione teorica, dipendendo soprattutto dalle doti di sensibilità personale, approfondite poi dalla esperienza. È perplesso tuttavia su una estensione della specializzazione a livello di corte di cassazione. Afferma inoltre che, di fronte ai casi di devianza minorile, il minore dovrebbe essere più fermamente tutelato, sottraendolo all'ambiente, che costituisce quasi sempre la causa della devianza stessa, mentre le misure rieducative non manifestano alcuna utilità, tranne che nei pochi casi in cui sono accettate dal giovane stesso.

Prende la parola il giudice tutelare Montoro. Dopo essersi soffermato sulle molteplici competenze dei giudici tutelari che hanno rapporto con la situazione dei minori, passa a considerare le alternative essenziali che si prospettano alla Commissione, in relazione alla futura legge. Ritiene che l'istituto dell'affiliazione, dopo il venir meno degli impieghi abnormi che di esso si facevano per sopperire alla possibilità (che ora esiste) di riconoscere i figli adulterini, conserva un sia pur limitato campo di applicazione, che appare tuttavia valido: le poche affiliazioni che si registrano oggi sono diret-

te effettivamente allo scopo di proteggere il minore. Quanto all'adozione speciale, ritiene che siano in gran parte superati i contrasti fra i giudici tutelari ed i tribunali dei minori sulla applicazione della relativa legge: i giudici tutelari, superata la iniziale impreparazione ai nuovi compiti, hanno dimostrato di sapere operare utilmente, e ciò anche in relazione alla tutela degli interessi patrimoniali dei minori, interessi che hanno pur sempre la loro importanza per l'educazione del minore.

Dopo aver accennato alle difficoltà incontrate dai giudici tutelari nell'applicazione della legge contro la droga (per quanto concerne i minori), che stabilisce un ricovero per trattamento sanitario obbligatorio negli ospedali, mentre poi negli ospedali stessi la terapia riservata ai minori tossicodipendenti è deplorabilmente trascurata, passa ad esaminare lo stato di attuazione della legge n. 194, per quanto attiene alle competenze del giudice: la limitatezza estrema di tali competenze ha portato alla conclusione che si tratti per il giudice di esercitare un puro controllo di legittimità, su atti istruttori e procedure compiuti dai consulenti familiari. I magistrati si sono trovati comunque in una situazione difficile, essendo in sostanza esposti alle pressioni provenienti dalla Conferenza episcopale italiana, senza, d'altro lato, alcun supporto da parte di autorità pubbliche ufficiali o officiose, e per di più combattuti da dubbi di coscienza personali: nonostante tutto ciò ritiene che, per quanto gli risulta, i magistrati non siano mai venuti meno al dovere di applicare lealmente la legge. Anche per quanto concerne il delicato problema delle minorenni inferiori (in casi limiti) ai quattordici anni, si è ritenuto che la corretta applicazione della nuova legge precluda di dar notizia ai genitori.

Afferma quindi che solo pochi dei consulenti istituiti in Roma sono in grado di svolgere adeguatamente tutti i compiti affidati loro dalle due leggi fondamentali, specialmente in quanto si tratta, in pratica, di ex dispensari dell'ONMI. Non ci si può attendere quindi da essi anche lo svolgimento di funzioni di assistenza ai minori, almeno per il momento: purtroppo la legge talvolta

promette prestazioni e realizzazioni che non possono essere attuate.

Per quanto attiene più specificatamente alle due normative all'esame della Commissione, ribadisce l'avviso che l'affiliazione possa essere conservata, unitamente all'adozione ordinaria, anche per lasciare possibilità intermedie fra l'obiettivo massimo dell'adozione speciale ed il semplice affidamento familiare, insoddisfacente sotto molti aspetti.

Formula quindi una critica sulla previsione, in eccesso a suo avviso, di tutori e curatori speciali (di nomina del tribunale dei minori) nel disegno di legge n. 791: sottolinea invece la validità del tutore nominato dal giudice tutelare, che svolge una funzione duratura e che deve rispondere del suo operato. A tale proposito ravvisa l'opportunità di valorizzare maggiormente le funzioni del giudice tutelare, dal momento che si evidenziano oggi, da ogni parte, i vantaggi offerti dalla figura del giudice monocratico, in stretto contatto con i cittadini. Osserva in particolare che il tribunale dei minori, essendo istituito solo a livello regionale, è ben lontano dall'offrire l'articolazione territoriale che è propria dei giudici tutelari, con i quali il cittadino può soddisfare la sua giusta esigenza di un rapporto diretto ed immediato con il magistrato.

Di fronte alle critiche avanzate verso la giurisprudenza delle corti di appello (nell'attività di secondo grado sulle decisioni dei tribunali dei minori), ritiene che una certa insofferenza nei confronti di tale giurisprudenza possa essere giustificata, tenendo conto della differenza culturale e generazionale rispetto ai tribunali dei minori. Tale differenza va peraltro diminuendo, e comunque egli ritiene che si possano e debbano adottare soltanto misure idonee ad accelerare i giudizi di appello.

Esprime quindi ulteriori critiche ad alcune particolari disposizioni previste nel disegno di legge n. 791, che obbligherebbero i genitori a denunciare, con vessatoria tempestività, l'assenza del figlio, riportando il problema ad un'atmosfera di oppressivo controllo poliziesco. Manifesta inoltre un apprezzamento per la normativa di carattere programmatico di cui all'articolo 43 del disegno di legge n. 968, intesa a dare un

indirizzo nazionale per tutto il settore dell'assistenza ai minori. Manifesta infine un consenso di principio sulle intenzioni perseguite con il disegno di legge n. 1116-bis, che tuttavia non possono attuarsi se non vengono raccordate con tutta la restante legislazione, in modo da offrire una reale ed effettiva alternativa all'interruzione della gravidanza.

Prende la parola il dottor Salmè del tribunale dei minori di Roma. Dichiarando preliminarmente che l'adozione speciale sembra oggi l'unico, isolato, strumento di intervento con il quale il tribunale per i minori deve affrontare le innumerevoli e angosciate richieste di ogni genere che gli pervengono: forse una riforma generale dei servizi e delle strutture assistenziali avrebbe dovuto precedere la legge con cui nel 1967 si è creato l'istituto dell'adozione speciale, dal quale troppo ci si attende. Ritiene pertanto che si imponga con urgenza la riforma dell'assistenza, in particolare per il settore minorile: su questo punto i due disegni di legge offrono solo indicazioni schematiche.

Per quanto attiene ad una valutazione del funzionamento dell'istituto dell'adozione speciale, mentre non vi sono dubbi sulla necessità di insistere sulla tutela del minore anche in contrapposizione con i diritti dei genitori naturali, resta molto da discutere sull'interpretazione da dare di questa tutela, ovvero sulla valutazione realistica degli interessi del minore. In tal senso occorre sottoporre ad un vaglio approfondito i comportamenti dei genitori, avendo presente che lo stato di abbandono non dipende tanto dalla misura degli interessamenti e interventi dei genitori, quanto dallo stato soggettivo del minore, che può sentirsi abbandonato anche in presenza di interessamento assiduo. Ciò nonostante non si può nemmeno sopravvalutare il rimedio offerto dall'adozione speciale: il rapporto fra genitori e figli deve essere tenuto sotto controllo anche in riguardo ai genitori adottivi, e comunque l'affidamento preadottivo dovrebbe essere considerato come un periodo di prova, durante il quale gli adottanti dovrebbero essere aiutati dall'ente pubblico, ma al tempo stesso seguiti e controllati. In tal senso è da sottolineare una

maggior prudenza che oggi si riscontra nei tribunali per i minori, quanto all'uso della adozione speciale. Circa la proposta di elevazione del limite di età a diciotto anni, ritiene che in ogni caso, qualora l'elevazione fosse stabilita, si dovrebbe definire in maniera diversificata il presupposto dello stato di abbandono, distintamente per le diverse fasce di età, assumendo il problema aspetti ben diversi quando si passa dall'infanzia all'adolescenza. A tale riguardo osserva anche come non possa presumersi con assoluta certezza lo stato di abbandono nemmeno in situazione di ricovero, posto che anche in tale situazione sussistono talvolta presupposti psichici favorevoli per il minore.

Per quanto concerne i lamentati ritardi delle decisioni in appello, ritiene che si potrebbe eliminare la reclamabilità dei provvedimenti cautelari e delle prescrizioni impartite in sede istruttoria. Il giudizio di appello in ogni caso deve essere conservato, in quanto svolge una funzione positiva.

Per quanto concerne il problema delle « adozioni internazionali » suggerisce una preventiva delibazione delle sentenze di adozione straniera, con riguardo alla idoneità degli adottanti, e previo divieto di lasciare entrare il minore in Italia (prima della delibazione).

Considerando infine il problema della prospettata adozione prenatale, ritiene che gli scopi con essa perseguiti possano essere raggiunti da altri mezzi, mentre la preadozione in se stessa sembra psicologicamente controproducente.

La dottoressa Carestia, in relazione alle incertezze che sussistono sull'effettivo buon funzionamento dell'istituto dell'adozione speciale (per il quale non si hanno ancora sufficienti conferme, non conoscendosi i risultati concreti dell'applicazione decennale dell'istituto), dichiara che l'adozione speciale, in quanto cancella completamente la famiglia di origine — secondo la normativa vigente — suscita perplessità, potendosi produrre crisi di identità nel minore.

A tale riguardo, il dottor Carlino riferisce che in molti casi le adozioni speciali non danno un buon risultato: sembrerebbe quindi più consigliabile utilizzare l'istituto della adozione ordinaria, con la quale non si can-

cella il vincolo di sangue, purchè tale istituto sia integrato con quei controlli sulla idoneità degli aspiranti all'adozione che sono stabiliti per l'adozione speciale.

Ad una domanda della senatrice Giglia Tedesco Tatò, il dottor Montoro ribadisce il giudizio sostanzialmente negativo sul trasferimento di competenze (per i provvedimenti urgenti) dal giudice tutelare al tribunale dei minori, operato con il nuovo diritto di famiglia: non si è tenuto conto, quantomeno, dell'articolazione territoriale del giudice tutelare, che è giudice monocratico e naturale. Il dottor Salmè osserva al riguardo che il giudice tutelare dovrebbe essere, effettivamente, valorizzato assai più di quanto avviene oggi, e che tuttavia ciò presuppone che egli sia veramente qualificato per tali funzioni, e che possa dedicare ad esse il tempo necessario.

La senatrice Tedesco chiede ai magistrati di Roma intervenuti nell'indagine se essi ritengano, comunque, adeguata la definizione dello stato di abbandono nella vigente normativa, stabilita con la legge del 1967. Il dottore Salmè dichiara di ritenere adeguata tale normativa, purchè si tolga in essa il presupposto della forza maggiore, che oggi è sempre intesa, correttamente, come circostanza transitoria: in caso di impossibilità ad assistere i figli per forza maggiore, i genitori naturali devono essere aiutati adeguatamente dall'ente pubblico. La dottoressa Carestia ribadisce, a tale riguardo, che la definizione dello stato di abbandono dovrebbe comunque essere diversificata per fasce di età, volendosi elevare il limite di età ai diciotto anni.

Ad una ulteriore domanda della senatrice Tedesco, che chiede se sia preferibile l'affiliazione o l'affidamento familiare, rispetto all'adozione speciale, e ciò al fine di non rompere del tutto i vincoli con la famiglia naturale, il dottor Carlino dichiara preferibile una legislazione che consenta un passaggio graduale dall'affidamento familiare (o dall'adozione ordinaria) all'adozione speciale, in modo da non interrompere bruscamente i vincoli con la famiglia naturale.

Il seguito dell'indagine è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 20,10.

MARTEDÌ 27 FEBBRAIO 1979

Presidenza del Presidente

VIVIANI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dirigente della pretura di Bergamo Corrado Bufardecì; i giudici del tribunale per i minori di Napoli Stefano Trapani e Antonio Chiariello; il presidente del tribunale per i minori di Milano Adolfo Beria d'Argentine e i giudici Annamaria Caruso, Fulvio Scaparro e Gilberto Barbarito dello stesso tribunale.

La seduta ha inizio alle ore 11.

SEGUITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI CONCERNENTI L'ADOZIONE, L'AFFIDAMENTO FAMILIARE E L'ASSISTENZA MINORILE: AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DEI TRIBUNALI PER I MINORI E DELLE PRETURE DI BERGAMO, MILANO, NAPOLI

Si riprende l'indagine.

Afferma il dottor Bufardecì, preliminarmente, che una modifica di fondo della legislazione vigente in materia di assistenza minorile è necessaria, per il mutamento nei comportamenti dei giovani e per gli adattamenti che si rendono opportuni in conseguenza del nuovo diritto di famiglia. In particolare ritiene che si richiedano misure legislative atte a superare l'atteggiamento negativo di chiusura dei giovani verso il tribunale dei minori — così come verso i giudici in genere —: nella zona di Bergamo per superare questa difficoltà si è cercato di avviare una collaborazione con gli organi amministrativi degli enti locali, in modo che gli assistenti sociali possano fungere da tramite fra i giovani e il tribunale dei minori. Per quanto concerne le disposizioni del codice civile inerenti ai doveri dei genitori, ritiene che si debbano restituire parte delle competenze perse dal giudice tutelare a seguito del nuovo diritto di famiglia.

Passando a considerare le funzioni dei consultori familiari, afferma che queste potrebbero essere integrate affidando ai consultori un'azione di filtro, in sede di assistenza minorile, prima dell'intervento del tribunale dei minori, ampliando anche, in generale, le competenze istituzionali stabilite dalla originaria legge n. 405.

Rispondendo ad alcune domande della senatrice Tedesco, dichiara che l'istituto della affiliazione dovrebbe essere conservato dal legislatore — sebbene sia ormai scarsamente applicato — e per dare al giudice una ulteriore possibilità di intervento, e per agevolare quelle coppie che non sono disposte ad assumersi la responsabilità piena derivante dall'adozione. Anche l'adozione ordinaria, sebbene meno usata di un tempo, potrebbe conservare una sua funzione, per gli adottandi maggiorenni, risolvendo problemi patrimoniali di successione. Per quanto concerne invece i minori, l'adozione ordinaria potrebbe confluire nella speciale, facendosi di esse un unico istituto. Quanto infine all'affidamento familiare, ritiene che possa essere un istituto utile, anche per i suoi possibili sviluppi (ritorno alla famiglia di origine, affiliazione, adozione): dovrebbe però ricevere un assetto giuridico più preciso, e venire anche sanzionato dal giudice.

La seduta, sospesa alle ore 11,30, riprende alle ore 12.

Prende la parola il dottor Trapani. Afferma anzitutto che il legislatore dovrebbe rendere più chiara l'attuale definizione dello stato di abbandono, specialmente precisando il tempo a cui si deve fare riferimento e chiarendo ogni circostanza, in modo da prevenire, per quanto è possibile, i conflitti con i genitori naturali. Ritiene inoltre che nei giudizi di opposizione si debba superare la difficoltà connessa con il patrocinio, in presenza di persone di modesta condizione: il patrocinio obbligatorio dovrebbe essere soppresso, oppure dovrebbe divenire gratuito per i non abbienti.

Passando a considerare il difficile problema affidato ai tribunali dei minori riguardo alla valutazione comparativa delle coppie aspiranti all'adozione, afferma che le difficoltà dei giudici dovrebbero essere appianate stabilendo per legge criteri obiettivi e più dettagliati, nonchè determinando il tempo a cui la valutazione deve riferirsi. Lamenta inoltre il fatto che la scelta negativa del tribunale (nei riguardi di una coppia) spesso venga annullata in appello, senza fondarsi sulla complessa situazione della coppia, che è accertata e valutata solo dal tribunale. Non è infine ben chiaro cosa si debba fare delle domande momentaneamente disattese.

Fa presente quindi le conseguenze dannose, per gli effetti di devianza minorile, derivanti dalla scarsa sorveglianza effettuata dai giudici ordinari sugli istituti di ricovero: se tali compiti venissero trasferiti al tribunale dei minori, questo potrebbe prevenire deviazioni che poi conducono inevitabilmente al crimine, ed inoltre accertare tempestivamente gli stati di abbandono, che gli istituti abusivamente nascondono.

Per quanto concerne l'istituto dell'adozione ordinaria, ritiene che dovrebbe includersi in esso la valutazione della coppia, che è caratteristica oggi del procedimento di adozione speciale: in pratica converrebbe riunire le due adozioni in un unico istituto.

Il professor Chiariello si sofferma sui frequenti casi di aggiramento dell'adozione speciale non già mediante il ricorso a quella ordinaria, bensì per mezzo di riconoscimento non fondato nei fatti. Per combattere tutti gli abusi in questione, riterrebbe efficace un attento controllo sugli istituti di ricovero, che faccia emergere in tempo gli stati di abbandono, offrendo così maggiori possibilità per le regolari procedure di adozione.

Rispondendo ad alcune domande della senatrice Tedesco, il dottor Trapani riferisce che nella zona di Napoli gli affidamenti familiari sono rari, per il disfavore verso la

provvisorietà di tali situazioni: la giurisdizionalizzazione dell'affidamento familiare gioverebbe in tal senso, e combatterebbe inoltre il mercato clandestino. In ogni caso gli abusi diminuirebbero, quando le coppie aspiranti all'adozione potessero contare su una legge più completa e funzionale di quella vigente. Considerando quindi le difficoltà inerenti a una soddisfacente definizione del presupposto morale dello stato di abbandono, afferma che in ogni caso si dovrebbe richiedere maggior rigore per quanto concerne l'assistenza dei genitori nei confronti di figli dati in ricovero ad istituti: nell'area della prostituzione, a Napoli, si registrano troppi casi di madri con figli in istituto, per i quali formalmente non è possibile dichiarare — sulla base della legge attuale — lo stato di abbandono, sebbene l'abbandono in sostanza sussista.

Rispondendo ad alcune domande del senatore Gozzini, afferma che l'adozione prenatale dovrebbe essere resa possibile, in quanto la futura madre può legittimamente indicare una determinata coppia di adottanti, nella quale ha fiducia. D'altra parte, l'adozione speciale stessa dovrebbe essere suscettibile di revoca, nei casi in cui il minore, giunto all'adolescenza, desideri tornare alla famiglia di origine. Il dottor Trapani ritiene infine assai consigliabile abilitare la madre nubile non ancora sedicenne a riconoscere il proprio figlio: ciò eviterebbe inconvenienti ed abusi piuttosto seri.

Circa l'esame della compatibilità genetica (per combattere i riconoscimenti abusivi) esprime perplessità sul carattere obbligatorio dell'accertamento, nonchè in relazione alla validità non assoluta di tale prova.

La seduta, sospesa alle ore 12,45, riprende alle ore 16,15.

Prende la parola il dottor Barbarito, rilevando nell'attuale situazione una linea di tendenza verso la decentralizzazione e il lavoro sul territorio, pur se a fronte dei nuovi poteri assunti dagli enti locali non vi è ancora stato un adeguamento delle entrate fi-

nanziarie. Le competenze sono inoltre ancora eccessivamente frazionate tra i vari enti locali, che spesso entrano in conflitto tra loro. Un disegno di legge in discussione alla Regione Lombardia prevede associazioni di comuni per gestire i servizi sociali, nei quali dovrebbero essere incorporati anche i consultori familiari, i quali però finora hanno diretto la propria attenzione soprattutto ai problemi della procreazione responsabile. Spetterebbe ai comuni la competenza amministrativa circa l'adozione speciale e l'affidamento familiare, ma non tutti i comuni sono pronti ad esercitare tale competenza o hanno una sufficiente conoscenza di tali problemi. Il tribunale per i minori di Milano è convinto che la legge del 1967 sull'adozione speciale ha consentito una diversa visione del minore nell'ambito familiare, e che quindi i principi informativi di tale legge vanno mantenuti. Si riscontrano circa 300 dichiarazioni annue di adottabilità, pur se negli ultimi tempi sono aumentate le opposizioni delle famiglie d'origine alla dichiarazione dello stato di abbandono. Per quanto riguarda l'affidamento familiare, la battaglia contro gli istituti ha conseguito notevoli successi, ma vi è qualche incertezza sulle nuove strutture.

Prende quindi la parola il dottor Beria d'Argentine, rilevando che il tribunale di Milano ha inteso rendere massimamente trasparente la procedura per l'adozione speciale, e ha sporto denuncia per i fenomeni di mercato di bambini presso la Procura della Repubblica.

Interviene quindi la dottoressa Caruso, affermando il principio che si deve cercare una famiglia per il minore, e non il contrario: tale principio ispiratore deve reggere tutti gli istituti giuridici previsti dal legislatore. È necessario quindi ripensare l'adozione ordinaria, che tradizionalmente risponde allo scopo di cercare l'erede per il nome e il patrimonio; e l'affiliazione, che indubbiamente offre al minore scarse garanzie giuridiche e sostanziali.

Esprime il proprio consenso al principio di prescindere, per l'accertamento dello stato di abbandono (nella procedura verso l'adozione speciale), dal potere di disposizio-

ne dei genitori e quindi dal loro consenso. La Convenzione di Strasburgo fa riferimento al consenso di chi esercita la potestà, ma, successivamente alla dichiarazione dello stato di adottabilità, essa viene esercitata dal tutore.

È bene che il legislatore tenga conto dei problemi collegati alla adozione di minori di altra nazionalità, anche perchè in tale settore si dà spesso luogo ad uno scandaloso mercato.

Il progetto Petrella giustamente intende coordinare l'attività del tribunale con quella degli enti locali, che devono offrire assistenza alle famiglie, in modo da metterle in grado di continuare a compiere i loro doveri nei riguardi dei figli. Attualmente capita, purtroppo spesso, che dei minori vengano ricoverati in istituti semplicemente perchè gli orari di lavoro dei genitori non coincidono con quelli della scuola. Ritiene poi che l'attuale previsione di quattro gradi di giudizio, per i ricorsi contro la dichiarazione dello stato di adottabilità, sia sovrabbondante e dia luogo ad un eccessivo allungamento dei tempi. Non crede che sia necessario prevedere obbligatoriamente un difensore di ufficio dei genitori naturali nella procedura per la dichiarazione dello stato di adottabilità, mentre è opportuna sempre la presenza di un rappresentante del minore.

Lamenta quindi l'eccessivo risalto dato da più parti all'istituto dell'affidamento familiare, che sembra spesso la soluzione più semplice, mentre in realtà ha effetti deleteri per lo sviluppo del bambino. È utile quindi un controllo dell'autorità giudiziaria sull'affidamento familiare, che comunque può svolgere una funzione positiva nel caso di bambini handicappati e di adolescenti caratteriali. Un contributo finanziario alle famiglie affidatarie può essere poi opportuno, ma non deve essere previsto in tutti i casi.

Interviene quindi il dottor Scaparro, rilevando che le comunità-alloggio e i gruppi-famiglia possono risultare non solo più efficaci ma anche meno costosi degli istituti. Per quanto riguarda l'affidamento familiare, esso crea sempre legami affettivi, che poi rischiano di dover essere spezzati. In tutta la materia gli elementi psicologici hanno un tale ri-

lievo che si avverte l'esigenza di una legislazione di principi piuttosto che di una legislazione a carattere regolamentare; e di poter fare affidamento su operatori sociali professionalmente preparati.

La dottoressa Caruso rileva che il disegno di legge n. 124 intende assicurare l'esigenza della segretezza per il periodo che inizia dal momento dell'adozione, mentre lascia scoperta la fase delicatissima dell'affidamento pre-adoztivo, nella quale si verifica effettivamente l'inserimento del minore nella nuova famiglia.

Il senatore Petrella pone agli intervenuti una serie di domande sull'opportunità di una mera legislazione di principi, sui nuovi compiti del tribunale dei minori e sull'azione giurisdizionale di controllo degli affidamenti familiari.

Il dottor Beria d'Argentine fa notare che il Tribunale dei minori di Milano ha continui e positivi rapporti con gli enti locali, e si avvale anche di una notevole partecipazione volontaria. Sono stati inoltre predisposti nove giudici decentrati per zone (con esclusione naturalmente delle questioni penali). Su un piano più generale, osserva che la formazione professionale dei magistrati dovrebbe essere maggiormente curata, apparendo assolutamente inadeguato l'attuale sistema di reclutamento, che porta spesso al fallimento nell'applicazione di leggi, pur se tecnicamente bene elaborate.

Il dottor Barbarito insiste sulla necessità di una legislazione di principi, che affidi ai giudici la necessaria responsabilità. Già in passato la semplice nozione di « condotta pregiudizievole al figlio », di cui all'articolo 333 del codice civile, ha dato luogo a tutta una dottrina giuridica e ad una prassi giurisprudenziale che hanno poi influito sulla legge sull'adozione speciale. Rileva infine che nella dichiarazione dello stato di abbandono l'aspetto morale, pur se difficilmente valutabile, deve essere prevalente su quello materiale.

In risposta a quesiti della senatrice Giglia Tedesco Tatò, il dottor Barbarito chiarisce che le domande delle coppie che intendono adottare un bambino sono oggetto di selezione, tramite un colloquio di gruppo,

un successivo colloquio per singola coppia ed una terza e definitiva valutazione. Il dottor Beria d'Argentine afferma che si sta cercando di accelerare al massimo la procedura di formazione di un elenco delle coppie disponibili, da considerare valido per un anno. Il dottor Scaparro lamenta una certa sclerotizzazione dei criteri comunemente usati per la valutazione delle coppie, mentre dovrebbe essere privilegiato il momento della discussione di gruppo, con la partecipazione di persone che abbiano già un'esperienza di adozione o di affidamento.

Il dottor Beria d'Argentine in proposito chiarisce che è stata fissata una procedura rigorosa e garantista anche per la dichiarazione di idoneità della coppia all'adozione; lamenta però la scarsità di pedagogisti qualificati tra i giudici onorari, che tuttavia, a suo parere, non devono entrare a far parte di uno specifico ruolo.

In risposta ad una domanda della senatrice Giglia Tedesco Tatò, la dottoressa Caruso dichiara che a Milano si è avuta una risposta adeguata, da parte del Tribunale dei minori, alla domanda di provvedimenti urgenti, tuttavia in altre zone la situazione è diversa. Sia la dottoressa Caruso che il dottor Beria d'Argentine rilevano che, pur cercandosi di prevenire, con una prassi particolarmente cautelativa, i falsi riconoscimenti di paternità, tendenti ad evitare la procedura di adozione speciale, appare difficile intervenire per via legislativa.

Ad una domanda della senatrice Giglia Tedesco Tatò, il dottor Barbarito dichiara che, in caso di bambino nato da donna nubile minore di sedici anni, generalmente vengono nominati tutori del neonato i genitori della minore; la dottoressa Caruso aggiunge che, in caso di mancato consenso dei genitori della minore, il bambino viene collocato presso altra famiglia, in attesa che la minore abbia sedici anni, ai fini della eventuale dichiarazione dello stato di adottabilità.

In risposta ad una domanda della senatrice Giglia Tedesco, la dottoressa Caruso si esprime a favore della previsione di un controllo del tribunale dei minori sull'affidamento familiare.

Il senatore Gozzini domanda per quali cause a Milano si verificano adozioni speciali in numero molto maggiore rispetto ad altre zone. Il dottor Beria d'Argentine addita una probabile causa nella ritrosia degli istituti di altre zone ad ammettere situazioni di abbandono. Il dottor Barbarito chiarisce che la correttezza degli istituti di Milano può dipendere dalla particolare determinazione del precedente presidente del tribunale dei minori, dottor D'Orsi, nell'applicare la legge sull'adozione speciale. Il tribunale dei minori di Milano ha sempre dato una interpretazione piuttosto ampia dello stato di abbandono (suscitando anche reazioni della corte d'appello), accentuando particolarmente l'elemento morale. Il dottor Beria d'Argentine nota che negli ultimi tempi le associazioni femminili hanno manifestato una certa diffidenza nei riguardi dello strumento dell'adozione speciale, che tenderebbe a togliere i bambini alle famiglie povere per darli alle famiglie ricche: in realtà agli esami delle *équipes* dimostrano spesso una maggiore maturità psicologica, per l'adozione, proprio le famiglie dei ceti meno abbienti e delle zone extraurbane. Il dottor Scaparro deplora che spesso, per la dichiarazione dello stato di abbandono, venga dato eccessivo risalto al ruolo della madre, trascurando quello del padre.

In relazione ad alcune domande del senatore Gozzini, il dottor Barbarito afferma di ritenere positivo il disegno di legge n. 1116-bis, in quanto mette in evidenza la necessità di garantire ogni assistenza alla madre, in particolare anche per consentirle di portare a termine la gestazione in un ambiente riservato; appare inoltre necessario darle una rassicurante certezza circa la futura assistenza al nascituro. Ritiene però impossibile conferire un valore giuridico alla dichiarazione della madre prima della nascita, e tanto meno addivenire, su questa base, a una dichiarazione di adottabilità prenatale. Ritiene anche da escludere che una eventuale coppia aspirante all'adozione effettui in proprio la dichiarazione allo stato civile, ai fini dell'atto di na-

scita: secondo la linea seguita dal Tribunale dei minori di Milano ci si limita ad attendere un breve intervallo di tempo, dopo la nascita, prima di dichiarare lo stato di abbandono.

Ad una domanda della senatrice Tedesco circa l'eventualità di dare una configurazione particolare all'istituto e al procedimento di adozione speciale, limitatamente ai minori adolescenti (qualora cioè il limite di età venisse elevato a diciotto anni) il dottor Scaparro risponde affermativamente: in particolare non sembra nè utile nè necessario obbligare l'adolescente ad una interruzione completa dei rapporti con la famiglia d'origine (sempre che egli conservi una immagine positiva dei genitori naturali). Non sembra vi siano ostacoli — ai fini dello sviluppo psichico — a consentire un parallelismo, nella coscienza del minore, fra i nuovi genitori e quelli d'origine. Nel caso poi dell'affidamento familiare, la necessità che vi siano adulti (gli affidatari) in grado di assumere il carico e la responsabilità del minore, non significa che occorra cancellare il ricordo ed ogni collegamento con la famiglia naturale. In tutti questi casi sembra assai opportuno tener conto del punto di vista espresso dal giovane stesso al tribunale dei minori.

Il dottor Beria d'Argentine ritiene infine di dover sottolineare — in relazione al contrasto che si profila per la ripartizione delle competenze in materia minorile fra i giudici tutelari e i tribunali dei minori — come sia più opportuno fare affidamento sulla specializzazione, nella materia, dei magistrati del tribunale dei minori, e ciò — precisa — non per un malinteso corporativismo, bensì per realizzare meglio gli interessi dei minori.

Il Presidente ringrazia quindi vivamente gli intervenuti per il valido contributo offerto ai lavori della Commissione, e rinvia il seguito dell'indagine conoscitiva alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 19,30.

MARTEDÌ 6 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
VIVIANI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza dell'Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie il presidente Giorgio Pallavicini e le signore Frida Tonizzo e Maria Attisani; in rappresentanza del Centro per la riforma del diritto di famiglia gli avvocati Giuliana Fuà, Ada Cammeo, Anna Danovi, Licia Petri.

La seduta ha inizio alle ore 10,40.

SEGUITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI CONCERNENTI L'ADOZIONE, L'AFFIDAMENTO FAMILIARE E L'ASSISTENZA MINORILE: AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE FAMIGLIE ADOTTIVE ED AFFIDATORIE E DEL CENTRO PER LA RIFORMA DEL DIRITTO DI FAMIGLIA

Si riprende l'indagine, sospesa nella seduta del 27 febbraio scorso.

Interviene il dottor Pallavicini, premettendo che scopo dell'Associazione da lui presieduta è quello di tutelare i minori in difficoltà, cercando di porre la famiglia naturale in condizioni di poter svolgere la propria funzione educativa e ricorrendo solo in ultima analisi allo strumento dell'adozione speciale, che è talvolta necessaria per venire incontro alle esigenze dei bambini, pur se di fatto va a colpire gli strati già socialmente emarginati.

Una realtà contro la quale bisogna assolutamente combattere a giudizio dell'oratore è quella del mercato dei bambini, che avviene attraverso falsi riconoscimenti di paternità o si cela dietro adozioni ordinarie e affiliazioni. Anche i centri di accoglienza per la vita, che vengono da alcune parti auspicati, rischiano di facilitare questo mercato. Egli, poi, esprime il proprio consenso alla richiesta del Presidente del tribunale per i

minorenni di Torino di consentire per via di legge al giudice di accertare con ogni mezzo la compatibilità genetica tra il figlio e il presunto padre, allo scopo di limitare la possibilità di falsi riconoscimenti.

Il dottor Pallavicini rileva quindi che, a dodici anni di distanza dalla approvazione, si sono evidenziati alcuni limiti della legge sull'adozione speciale. Il limite massimo di otto anni di età previsto per l'adottando è troppo basso; molti istituti resistono all'applicazione della legge, non inviando ai tribunali gli elenchi dei bambini ricoverati, ed infine molti giudici tutelari non svolgono gli importanti compiti che sono loro affidati. L'Associazione delle famiglie adottive propone quindi di alzare a diciotto anni l'età massima dell'adottando, di sopprimere gli uffici tutele, affidando i loro compiti al tribunale per i minorenni, e di semplificare le attuali procedure. Viene anche proposta la soppressione dell'adozione ordinaria e dell'affiliazione: quest'ultimo istituto, che oggi viene applicato in poco più di 500 casi all'anno, era utilizzato, prima della riforma del diritto di famiglia, per dare una forma surrettizia di riconoscimento ai figli adulterini, e serve oggi per introdurre nella nuova famiglia i minori di più di otto anni di età, cui non si può applicare l'istituto dell'adozione speciale.

L'oratore esprime quindi il proprio consenso a numerose norme dei disegni di legge in esame e tra le altre a quella che prevede l'abolizione del ricorso alla corte d'appello. Dichiara però la propria perplessità sulla tendenza ad allargare eccessivamente il concetto di « abbandono », poichè in tal modo si lascerebbe all'autorità giudiziaria una eccessiva discrezionalità, dalla quale inevitabilmente finirebbero per essere colpiti soprattutto i ceti più poveri. Anche la proposta, di parte comunista, di rendere possibile l'adozione alle coppie conviventi lo lascia alquanto perplesso, data anche la difficoltà di accertare obiettivamente la convivenza e la sua durata, mentre è nettamen-

te contrario alla possibilità di adozione da parte di singoli.

Sull'affidamento familiare, che prevede un rapporto costante e positivo tra le due famiglie, e deve concludersi entro breve tempo con un ritorno del minore nella famiglia d'origine, il tribunale per i minorenni, secondo il parere del dottor Pallavicini, dovrebbe intervenire solo in caso di conflitti. Gli istituti giuridici dell'adozione speciale e dell'affidamento possono comunque essere utilmente applicati solo in un ampio contesto di interventi sociali sul territorio.

Prende quindi la parola la signora Frida Tonizzo, la quale ricorda che la legge attuale sulla parità uomo-donna ha regolamentato anche il rapporto tra il genitore e il bambino adottivo, in forme però che risulterebbero troppo limitative, con il previsto innalzamento a diciotto anni del limite massimo di età dell'adottando speciale.

Ritiene comunque che la tutela previdenziale debba essere estesa ai minori in affidamento: gli affidatari dovrebbero anche poter percepire gli assegni familiari e intervenire per il minore negli organismi scolastici. Lamenta quindi la scarsa attività degli enti locali nel settore, tanto che in molte zone, nel caso di un minore in difficoltà, l'unico intervento cui ricorrono gli enti locali, spesso propensi ad un pericoloso palleggiamento di responsabilità, è il ricovero in un istituto.

Alla senatrice Giglia Tedesco Tatò — che chiede di conoscere l'opinione dell'Associazione famiglie adottive sull'effetto che avrebbe, in caso di innalzamento a diciotto anni del limite massimo di età dell'adottando speciale, la totale rescissione dei legami con la famiglia d'origine per minori già in età adolescenziale — il dottor Pallavicini risponde che quando le difficoltà, nel rapporto con la famiglia d'origine, sono irreversibili, la rottura dei legami è necessaria; già oggi in molti affidamenti il legame con la famiglia d'origine si allenta sempre più fino ad aversi di fatto una situazione di adozione. La signora Tonizzo ribadisce che il limite di otto anni

previsto dalla legge attuale è eccessivamente basso, che si dovrà prevedere il consenso del minore, soprattutto dopo i sedici anni, e che comunque la possibilità dell'adozione speciale per minori in età adolescenziale è da considerarsi valida, pur con la conseguente rescissione del legame giuridico con la famiglia originaria. La signora Attisani infine fa notare che, allorchè si arriva a pensare ad una adozione speciale, la rottura dei rapporti con la famiglia d'origine è già avvenuta: spesso è proprio il minore che chiede un inserimento a pieno titolo nella nuova famiglia.

A seguito di ulteriori domande della senatrice Tedesco, la signora Tonizzo afferma che la situazione qualificata come « semi-abbandono » può essere affrontata per mezzo dell'affidamento familiare, definito, come oggi avviene, in via puramente amministrativa. Tuttavia — per il caso di conflitto con la famiglia d'origine — sarebbe opportuno prevedere un intervento del tribunale. Il dottor Pallavicini aggiunge che per l'esercizio della potestà, e delle attribuzioni ad essa collegate, vi è di regola un accordo fra le due famiglie: in caso di disaccordo interviene il tribunale dei minori. Tuttavia, ai fini della possibilità di abbandonare il posto di lavoro per accudire al minore affidato, si ritiene che la dichiarazione dell'autorità amministrativa debba essere sufficiente. Afferma quindi che, per venire incontro alla necessità del decentramento delle competenze giudiziarie in materia minorile, sembra preferibile ampliare e decentrare i tribunali per i minori (come dimostra tra l'altro l'esperienza attuata in Piemonte) anzichè basarsi sul giudice tutelare, che per lo più dimostra scarso interessamento per tali problemi.

A seguito di alcune domande del senatore Bausi, il dottor Pallavicini riferisce che l'Associazione nazionale famiglie adottive è prevalentemente diffusa nell'Italia settentrionale e in Toscana, con nuclei distaccati a Roma ed in alcune regioni meridionali. L'Associazione non intrattiene rapporti con i consultori familiari, sulle attività dei quali pertanto non è in grado di esprimere valutazioni. La signora Tonizzo afferma che in base alle esperienze conseguite dall'Associazione l'uni-

co modo soddisfacente per addivenire all'adozione di un bambino straniero è quello che si basa sul preventivo parere del tribunale dei minori circa l'idoneità della coppia adottante, demandandosi quindi al CIAI gli ulteriori adempimenti. Si rende tuttavia indispensabile una regolamentazione legislativa della materia, in quanto le deliberazioni che avvengono in Italia hanno il carattere di pura ratifica, senza entrare nel merito del provvedimento giudiziario estero e senza, per di più, che sia chiaro lo stesso valore giuridico di tali deliberazioni.

La signora Tonizzo desidera inoltre precisare che l'Associazione nazionale famiglie adottive condivide l'esigenza di una maggiore tutela del segreto sull'origine dell'adottato, in relazione al disegno di legge n. 124. Fa presente infine alla Commissione che di frequente gli IPAI battezzano figli di ignoti, pregiudicando in tal modo la scelta — in materia di religione — che deve essere riservata alla futura famiglia di adozione. Ad una domanda della senatrice Tedesco chiarisce che tale prassi è pressochè generale negli IPAI delle regioni meridionali.

Il presidente Viviani ringrazia gli intervenuti per gli apprezzabili elementi di valutazione forniti alla Commissione.

La seduta, sospesa alle ore 12,15, viene ripresa alle ore 16,30.

Viene introdotta la rappresentanza del Centro per la riforma del diritto di famiglia. Dopo brevi parole di saluto del presidente Viviani, prende la parola la dottoressa Fuà. Riferendosi ai lavori svolti dalla commissione del Centro incaricata dei problemi di applicazione della legge n. 382, dichiara che la conclusione essenziale di tale commissione ha sottolineato la necessità che l'ente pubblico fornisca ogni assistenza occorrente affinché la madre sia posta in condizione di svolgere i suoi compiti fondamentali, in modo da evitare il concretarsi dello stato di abbandono. Al tempo stesso si è rilevata l'importanza di accertare lo stato di abbandono valutandolo come il maturare di una situazione irreversibile, che rende inevitabile l'inserimento in una nuova famiglia: in tale

situazione conviene abbreviare la procedura di adozione (successivamente alla dichiarazione di adottabilità). Rileva come i consultori familiari, che teoricamente potrebbero dare l'assistenza anzidetta alla madre e alla famiglia, sono stati invece concepiti in modo tale da incentrare la loro attività sui problemi della procreazione responsabile e, successivamente, su quelli della interruzione di gravidanza. In conseguenza di ciò non si è affatto instaurata una prassi che sarebbe stata auspicabile: il ricorso delle madri ai consultori dopo la nascita dei figli. Da tutto ciò deriva che i compiti assistenziali in questione debbono essere affidati alla comunità, ovvero ai servizi sociali, che devono essere quelli di zona, in quanto per essere vicini all'utente devono avere diffusione capillare. Ciò comporta il valersi di strutture zonali polivalenti, in grado quindi di afferrare, nel caso singolo, l'insieme dei problemi assistenziali, visti anche sotto l'aspetto (oltre che del minore e della madre) del padre, e degli anziani coinvolti.

Prende la parola la dottoressa Danovi, che riferisce sui risultati raggiunti dalla Commissione del Centro incaricata dei problemi dell'adozione. Si è concluso che soltanto l'adozione speciale dovrebbe essere considerata come adozione in senso proprio, essendo l'ordinaria un mero accordo tra famiglie, a contenuto e scopo patrimoniali. D'altra parte, la stessa adozione speciale dovrebbe essere intesa solo come un estremo rimedio, da usare quando ogni misura di sostegno alla madre, per l'adempimento dei suoi compiti (ovvero alla famiglia di origine), sia risultato inutile. Si è convenuto inoltre che debba essere superato il limite di otto anni per l'adozione speciale, e che debbano essere considerate idonee all'adozione anche persone singole. Nella constatazione della scarsa utilità concreta — per le reali necessità del minore — della figura del tutore o del curatore (anche per la pochissima competenza in materia educativa) si è ritenuto di proporre che all'apertura del procedimento di adottabilità il Tribunale dei minori nomini un rappresentante del minore inteso in senso globale (sostanziale e processuale), che abbia professionalmente la capacità e l'esperienza necessa-

rie, e che a sua volta deve potersi valere di una difesa tecnica: per quest'ultima necessità si potrebbe pensare ad un avvocato a carico dello Stato oppure anche all'avvocatura dello Stato. Occorre, del resto, provvedere anche alla difesa dei genitori naturali, che di norma non hanno i mezzi economici per farvi fronte, nè d'altra parte sono in grado di difendersi autonomamente. Si è concluso inoltre che in presenza di dichiarazione dei genitori naturali di non volersi in alcun modo occupare del figlio, al Tribunale dei minori dovrebbe essere consentito di procedere immediatamente alla dichiarazione di adottabilità, sempre tuttavia con nomina del rappresentante globale di cui sopra. Infine si è rilevata la necessità che le comunicazioni e notificazioni riguardanti il minore avvengano con la necessaria riservatezza.

Prende la parola la dottoressa Cammeo, la quale ritiene necessario sveltire la procedura, che attualmente può superare i 5 anni, sia eliminando il bando per la ricerca dei genitori, sia abolendo l'opposizione innanzi allo stesso giudice che ha dichiarato lo stato di abbandono. È sua opinione che debba essere sempre garantita la difesa dei genitori e la rappresentanza del minore; che il minore debba essere sempre sentito se abbia compiuto i 12 anni; che il provvedimento di adozione non debba essere preceduto dall'affidamento preadottivo. È poi opportuno che il cambiamento del cognome del minore adottato avvenga contemporaneamente alla pronuncia di adozione e che venga assicurata, sin dal momento del collocamento provvisorio che prelude all'adozione, la segretezza degli atti del procedimento, per i quali deve essere prevista la esenzione fiscale. È inoltre necessario che venga chiarito meglio il significato della nozione di « stato di abbandono », accentuando particolarmente l'aspetto morale, e che venga favorita in ogni modo la formazione di una preparazione specifica nei magistrati della Corte d'appello addetti ai minori.

Interviene quindi la dottoressa Petri, la quale dichiara di aver esaminato i disegni di legge alla luce delle disposizioni della Convenzione di Strasburgo, per cui l'Italia ha già depositato lo strumento di ratifica. Le di-

sposizioni della Convenzione riguardano la adozione dei minorenni, senza che venga specificato se si tratti di adozione ordinaria o speciale. L'oratrice ritiene che debba prevedersi la stessa procedura per entrambi gli istituti, pur se gli effetti sono differenti. Le indagini preliminari debbono essere svolte dall'ente locale e successivamente dall'autorità giudiziaria. Pur ritenendo che quella della coppia costituisca la soluzione ottimale, è opportuno prevedere la possibilità dell'adozione da parte del singolo, anche perchè la prevista elevazione del limite massimo d'età dell'adottando a 18 anni non faciliterà certo la collocazione dei minori. Ricorda quindi che la Convenzione di Strasburgo chiede che venga indicata una autorità nazionale, alla quale gli organi degli altri Paesi possano far riferimento, per la adozione di bambini stranieri. Per tutti i minori da adottare non può essere previsto un assoluto potere di veto della famiglia d'origine nei riguardi del provvedimento d'adozione, che ha carattere nettamente pubblicistico, e d'altra parte si deve evitare qualsiasi tono punitivo del provvedimento d'adozione verso la famiglia d'origine stessa.

Dopo aver espresso la propria convinzione sulla necessità di ridurre il periodo dell'affidamento preadottivo, che oggi è previsto della durata di 3 anni, dichiara la propria contrarietà all'ipotesi, di cui al disegno di legge 1116-bis, di un consenso all'adozione prima della nascita. Tale ipotesi contravviene anche alla disposizione dell'articolo 5, punto 4, della Convenzione di Strasburgo, secondo il quale la richiesta della madre di dare il proprio figlio in adozione deve essere presentata sei settimane dopo la nascita. L'oratrice conclude infine il suo intervento chiedendo che, nel caso di un innalzamento del limite di età dell'adottando a 18 anni, con una norma transitoria vengano tramutate in adozioni speciali le adozioni ordinarie e le affiliazioni in atto.

In risposta ad una domanda della senatrice Giglia Tedesco Tatò, la dottoressa Danovi chiarisce che, secondo l'opinione del Centro per la riforma del diritto di famiglia, qualsiasi stato di abbandono del minore, che non sia transitorio, ma irreversibile, deve avere conseguenze giuridiche, che si tratti

di abbandono morale o materiale e bastano comunque uno solo dei due. Il legislatore deve sempre operare un sacrificio di interessi, privilegiando però l'interesse del minore, al quale vanno evitati danni irrimediabili nel suo sviluppo psicofisico e prendendo in considerazione, oltre al genitore, anche altri parenti stretti, cui può essere opportunamente affidata la sua educazione. Secondo la dottoressa Cammeo è necessario dare la prevalenza al carattere volontario e morale dell'abbandono. Rispondendo ad un quesito della senatrice Giglia Tedesco Tatò, la dottoressa Petri dichiara che la decisione dell'affidamento familiare, circa il quale è urgente una normativa organica e chiara, dovrebbe essere presa dal servizio sociale, con un potere di controllo anche all'autorità giudiziaria. La dottoressa Petri, rilevato il carattere temporaneo che dovrebbe sempre avere l'affidamento, dichiara auspicabile che la famiglia affidataria sia dello stesso quartiere o dello stesso paese della famiglia d'origine.

Sempre in risposta a domande della senatrice Tedesco, le rappresentanti del Centro per la riforma del diritto di famiglia dichiarano di sostenere un potenziamento della figura del giudice tutelare, in stretto collegamento col Tribunale per i minorenni, ricordando però che esiste una tesi favorevole ad un futuro decentramento dello stesso Tribunale. Sono inoltre favorevoli ad uno stralcio della legge sul patrocinio dei non abbienti, per le procedure di adozione. Circa i riconoscimenti fraudolenti di paternità, sarebbe bene cercare di impedirli per via legislativa, pur se al momento appare difficile formulare una norma precisa. Nel caso di madre nubile minore di 16 anni, la soluzione ottimale — dichiara la dottoressa Cammeo — appare l'affidamento del bambino ai nonni. La dottoressa Petri rileva che deve essere protetta anche la madre, se vuole rimanere vicina al suo bambino. La dottoressa Danovi ritiene opportuna, in caso di contrasto tra la ragazza e la famiglia, la nomina da parte del Tribunale di un curatore del nascituro.

Le rappresentanti del Centro per la riforma del diritto di famiglia rispondono quin-

di ad alcune domande del senatore Petrella. La dottoressa Fuà afferma che il ruolo dei servizi sociali di zona deve essere considerato preminente anche in ordine alla difesa tecnica da assicurare ai genitori (di origine) non abbienti. Ciò tuttavia non nel senso che il difensore possa valersi di tali servizi sociali allo stesso modo e con gli stessi poteri del Tribunale dei minori, bensì nel senso che i servizi sociali di zona debbano offrire tale servizio (la difesa tecnica) ai genitori, eventualmente facendosi carico anche della relativa spesa. Circa il ricorso in appello contro lo stato di adottabilità, lo ritiene necessario e quindi non sopprimibile, mentre potrebbe essere soppressa l'opposizione ai sensi dell'articolo 314/12 del codice civile, posto che è assai difficile un mutamento di decisione da parte del Tribunale dei minori. La dottoressa Cammeo afferma la necessità di insistere più concretamente sulla specializzazione a livello di Corte d'appello, mentre non rileva ostacoli ad una specializzazione anche a livello di Corte di cassazione. Osserva poi che le delibazioni delle cosiddette adozioni straniere dovrebbero essere affidate al Tribunale dei minori, anziché alla Corte d'appello. La dottoressa Danovi afferma che il minore che ha compiuto dodici anni — secondo le conclusioni unanimemente raggiunte dal Centro — dovrebbe essere sempre sentito, sia per l'affidamento che per l'adozione: ciò posto, il problema legislativo si semplificherebbe, in quanto dalle dichiarazioni del minore emergerebbe la circostanza fondamentale in base alla quale deve decidere il Tribunale dei minori: la irreversibilità o meno della situazione di conflitto o comunque di incompatibilità con la famiglia di origine. Nel caso, comunque, che risulti inevitabile la scelta di una nuova famiglia, questa deve spettare esclusivamente al Tribunale dei minori: pertanto l'istituto dell'adozione ordinaria dovrebbe essere ridotto a minime dimensioni, quale appare, ad esempio, nel disegno di legge n. 791. Per tutte le situazioni transitorie non si può ricorrere che all'affidamento familiare, che deve essere quindi sempre temporaneo, e che non interrompe affatto il rapporto con la famiglia di origine: ciò implica peraltro che tale istituto sia discipli-

nato in dettaglio dal legislatore, precisando fra l'altro i poteri ed i doveri degli affidatari nonchè i limiti delle loro aspettative. In tale prospettiva, anche il volontariato — più in generale — richiede una disciplina legislativa. La dottoressa Petri, infine, in relazione al problema del battesimo dei neonati, figli di ignoti, praticato di frequente dagli IPAI, dichiara che in ogni caso (secondo le conclusioni raggiunte dal Centro) nella valutazione della idoneità della coppia aspirante all'adozione, il Tribunale dei minori dovrà sempre prescindere dalla religione o dalla ideologia politica della coppia stessa. Resta inteso ovviamente che nel caso invece di minore nel quale siano già maturate idee religiose o politiche, il Tribunale deve tener conto di ciò nella scelta della famiglia adottante, per prevenire presumibili conflitti.

In risposta ad una domanda della senatrice Giglia Tedesco Tatò, la dottoressa Petri riporta l'orientamento di massima del Centro sul problema del controllo delle adozioni di bambini stranieri. Se il bambino è stato già adottato all'estero, le autorità giudiziarie italiane possono solo controllare che siano stati rispettati i principi fondamentali della legislazione nazionale. Se all'estero è stato dichiarato solo l'affidamento, il Tribunale per i minori della zona di residenza della coppia che aspira all'adozione emetterà un giudizio di idoneità, che verrà poi valutato discrezionalmente dal giudice straniero. Qualora l'affidamento all'estero sia stato dichiarato in violazione di norme, dovranno essere investite del problema le autorità consolari. La dottoressa Petri ricorda poi che oggi la procedura di fatto seguita prevede un giudizio di idoneità sulla coppia da parte del Tribunale per i minori e una relazione di carattere sociale da parte dell'ente locale, lasciando poi ovviamente la decisione finale al giudice straniero. In risposta ad una domanda del senatore Petrella, le esponenti del Centro dichiarano di non conoscere nei dettagli il tipo di attività svolto dal CIAI. La dottoressa Petri rileva però che appare incongruo mantenere in vita questo centro, in un momento in cui la tendenza generale è verso la soppressione degli enti specialistici e la delega agli enti locali dei compiti di assistenza.

Il presidente Viviani ringrazia le intervenute per il loro apporto ai lavori della Commissione e avverte che l'indagine conoscitiva riprenderà martedì prossimo 13 marzo.

La seduta termina alle ore 18,50.

MERCOLEDÌ 7 MARZO 1979

*Presidenza del Presidente
VIVIANI*

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Bonifacio ed il Sottosegretario di Stato allo stesso Dicastero Dell'Andro.

La seduta ha inizio alle ore 16,45.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1979 (Tabella 5).

(Esame e rinvio).

Il relatore De Carolis sottolinea anzitutto la necessità — sentita ormai da tutte le forze politiche, dal Governo e dal Parlamento — di affrontare energicamente i problemi della giustizia. A questa necessità tuttavia non risponde ancora — nel presente bilancio — un impegno finanziario adeguato. Resta pur sempre il dovere, per il Parlamento, di verificare quanto si è fatto e si va facendo nel campo della giustizia, sulla falsariga delle osservazioni preliminari, assai opportunamente premesse quest'anno alla tabella n. 5.

Il più importante lavoro legislativo *in fieri* è indubbiamente quello relativo al futuro codice di procedura penale: il relatore ritiene necessario che si dia la massima diffusione agli importanti risultati conseguiti fino ad oggi, incluse le osservazioni della Commissione consultiva. Occorre infatti che gli operatori della giustizia ne abbiano piena conoscenza, poichè non ci si nasconde la difficoltà di attuazione del futuro codice.

Il testo fino ad oggi predisposto risponde, d'altra parte, ai principi stabiliti nella legge di delega, che non potevano essere modificati; sembra tuttavia di cogliere negli stessi rilievi governativi un accenno all'eventualità che, nel rivedere il testo fino ad oggi elaborato, si debbano modificare alcuni dei principi direttivi della delega. Si prospetta anche, sempre nelle osservazioni del Governo, un provvedimento legislativo di parziale anticipazione del futuro codice di procedura penale: un'iniziativa questa che potrebbe essere pericolosa, a meno che non si mantenga sulla linea del futuro codice.

È altresì *in itinere*, al Parlamento, l'importante disegno di legge di depenalizzazione e di previsione di pene alternative, che risponde ai nuovi criteri di valutazione della società, di fronte al reato, e al tempo stesso alleggerisce il carico di lavoro della magistratura. Il varo di tale provvedimento costringerà però a procedere rapidamente alla riforma della parte speciale del codice penale, per non lasciare incompiuta quella revisione sostanziale cui indubbiamente il provvedimento in corso dà inizio. Sempre in materia penale, è in corso un riordinamento e chiarificazione della materia del controllo delle armi, nella quale si è innovato secondo il rigore adeguato ai tempi, ma con un pesante accumularsi di normative non ben coordinate.

In materia civile, le dichiarazioni del Governo promettono una riforma del codice di procedura, sulla quale peraltro il Parlamento non ha alcuna indicazione più precisa. Tuttavia, con il disegno di legge n. 1372 all'esame della Commissione giustizia del Senato, la materia viene già affrontata, almeno per quanto concerne il procedimento davanti al conciliatore. Si perannuncia inoltre una riforma organica del codice della navigazione, che verrebbe anticipata da modifiche non irrilevanti in corso di esame presso la Commissione lavori pubblici, nelle quali si dovrà tuttavia procedere con attenzione.

Appare ormai sempre più urgente la riforma dell'ordinamento giudiziario; il disegno di legge sul trattamento economico e sullo stato giuridico dei magistrati — che è ora

all'esame della Camera e sul quale egli esprime nuovamente il suo consenso — contiene una normativa indirizzata in tal senso, disciplinandosi l'ingresso in magistratura. Vi sono poi i disegni di legge del senatore Viviani, all'ordine del giorno delle Commissioni riunite 1^a e 2^a del Senato: riguardo a quello, di notevole importanza, sulla responsabilità (non solo disciplinare ma anche civile) dei magistrati, sembrerebbe opportuna un'iniziativa legislativa parallela del Governo. Sul problema della magistratura onoraria è di notevole importanza il già menzionato disegno di legge n. 1372, una legge che peraltro richiederà un serio impegno di mezzi e strutture per la sua attuazione: l'aumento della competenza per valore dei conciliatori ne aumenterà l'attività in misura tale da richiedere ingenti mezzi, e al tempo stesso ciò alleggerirà moltissimo il carico di lavoro delle preture, più limitatamente quello dei tribunali.

Permane nella sua gravità il problema delle carenze numeriche dei magistrati: per le carenze di organico, non sembra logico far conto — come avviene nelle note governative — sui 300 magistrati previsti nel disegno di legge n. 1374 all'esame del Senato, che dovranno essere interamente adibiti al contenzioso tributario aggiuntivo. Per le vacanze negli organici, invece, i concorsi in atto copriranno gran parte dei vuoti, grazie anche ai disegni di legge in corso, di agevolazione e accelerazione delle procedure concorsuali. Si prevede poi una revisione (con atto amministrativo) delle piante organiche degli uffici giudiziari, per venire incontro ai disequilibri di origine demografica e socio-economica. Tale provvedimento amministrativo dovrebbe precedere la legge di delega per la riforma delle circoscrizioni giudiziarie, proposta con il disegno di legge n. 1369 all'esame del Senato, senza peraltro, sperabilmente, creare un fatto compiuto in pregiudizio del Parlamento, che in materia dovrà procedere tenendo conto delle vive preoccupazioni emerse, non solo di carattere campanilistico. D'altra parte, lo stabilire fermi parametri di carattere generale, anche se non con la ristrettezza proposta, eviterebbe al Governo di far fronte di volta in volta

alle comprensibili sollecitazioni locali, in sede di decreti delegati.

Il relatore De Carolis si sofferma quindi ad illustrare i sensibili miglioramenti, nelle segreterie e cancellerie giudiziarie, dovuti ai recenti provvedimenti; i progressi nell'edilizia giudiziaria, per i quali vi è anche un importante disegno di legge all'esame del Senato; le interessanti prospettive emergenti in fatto di raccolta e distribuzione elettronica dei dati, specialmente nella lotta contro il terrorismo; le favorevoli prospettive circa il varo, in Senato, del nuovo ordinamento della professione forense. Deplora i ritardi nell'*iter* parlamentare del disegno di legge sulle società professionali; nonchè la mancata menzione, nelle note governative, del problema legislativo relativo al patrocinio dei non abbienti, che è di grande importanza, pur se ostacolato dalle difficoltà di finanziamento.

Il relatore afferma quindi che l'amministrazione penitenziaria dovrà essere sollecitata per un massimo impegno nell'attuazione del nuovo ordinamento penitenziario, specialmente accelerando le procedure di assunzione delle nuove categorie di personale che si rendono necessarie. Riguardo al personale di custodia, che è stato ed è sottoposto a dure prove e rischi preoccupanti, si dovrebbe tener conto del maggiore orario di lavoro (rispetto alla pubblica sicurezza) che diminuisce per esso la portata dello straordinario; nonchè della necessità di accelerare l'*iter* legislativo del disegno di legge diretto a provvedere meglio alle esigenze di sicurezza e di incolumità fisica di tale personale: il disegno di legge in questione, all'esame della Camera, dovrebbe essere disgiunto dall'esame del grosso progetto legislativo di riforma della pubblica sicurezza. Osserva comunque con soddisfazione che le vacanze negli organici del personale di custodia continuano a diminuire.

Rileva anche una nota di conforto nelle prospettive di attuazione del programma di edilizia penitenziaria, sul quale riferisce dati dettagliati: da questi emerge che tutti i cospicui stanziamenti stabiliti dalle due importanti leggi — implicanti come risultato finale l'aggiunta di 13 mila posti-detenuto — sono stati ormai impegnati.

Il relatore De Carolis osserva, a conclusione, che non si notano, purtroppo, nella tabella 5, soddisfacenti aumenti negli stanziamenti previsti per il 1979 rispetto a quelli del 1978, tranne che per i rimborsi ai comuni e per le spese di personale, ovverossia per spese ricorrenti, obbligatorie o non. Per le spese in conto capitale non si notano novità di rilievo — quanto agli stanziamenti — rispetto a quelli degli anni scorsi dell'edilizia penitenziaria: si deve quindi sollecitare il Governo, affinché tenga conto di esigenze assai sentite nell'opinione pubblica. Pur tuttavia, nell'insieme dell'amministrazione penitenziaria e della situazione carceraria, i tempi più difficili sembrano superati: ciò dimostra che laddove si dà inizio a programmi organici, i risultati non tardano ad apparire, mentre nell'amministrazione giudiziaria, dove si è ancora ai primi passi, il disagio è ancora preoccupante, come risulta anche dalle giuste recriminazioni sollevate dagli operatori della giustizia.

Il presidente Viviani, nel ringraziare il relatore per la sua attenta analisi dei problemi della giustizia, osserva con compiacimento che i commissari possono valersi quest'anno della nota preliminare alla tabella, predisposta grazie anche all'interessamento del Presidente del Senato in occasione del precedente bilancio.

Il senatore Agrimi, dopo aver espresso un apprezzamento per la relazione del senatore De Carolis, si sofferma sui programmi legislativi prospettati dal Governo nella nota preliminare. Nel condividere tali programmi, esprime una particolare raccomandazione affinché si proceda sollecitamente alla riforma della parte speciale del codice penale, in modo da raccordarsi ai nuovi valori e valutazioni etiche che emergono nella società. Ciò eviterebbe anche di dover fare frequenti innovazioni anticipative di tale riforma, che purtroppo hanno carattere necessariamente disorganico, come si è visto a proposito delle innovazioni inserite — nonostante la inopportunità della sede — nel recente provvedimento di amnistia.

Il senatore Agrimi esprime quindi compiacimento per la conclusione dell'*iter* legi-

slativo del provvedimento di forfettizzazione delle spese processuali (legge 7 febbraio 1979, n. 59). Ritiene che debba essere sollecitato il problema legislativo inerente alla responsabilità disciplinare e civile dei magistrati, per il quale sarebbe opportuna anche un'iniziativa legislativa del Governo, che si affiancasse all'iniziativa del senatore Viviani, inserendo tale problema in uno schema più ampio, in modo anche da togliere in esso ogni possibile nota polemica. Riterebbe infine necessario addivenire rapidamente ad una normativa semplice e chiara in materia di *referendum*, che stabilisse esattamente l'oggetto ed i limiti del relativo diritto costituzionale.

Il senatore Beorchia, dopo aver condiviso le posizioni assunte dal relatore De Carolis, deplora che l'incremento di spesa sul 1978 sia stato solo del 20 per cento, inferiore quindi alle aspettative del Parlamento, nonché all'incremento generale della spesa pubblica. Osserva inoltre che, anche su tale incremento limitato, la parte di gran lunga più consistente è quella nella spesa corrente, con vivo contrasto rispetto alle esigenze prospettate dal Governo stesso nella nota preliminare alla tabella n. 5. Sembrerebbero meno deludenti soltanto gli incrementi in materia di edilizia giudiziaria, peraltro in gran parte ancora in corso di esame al Parlamento. Lamenta inoltre i tempi lunghi che dequalificano specialmente la spesa in conto capitale, come risulta anche dall'esame dei residui passivi, e manifesta la preoccupazione che gli assestamenti e le sperimentazioni in atto (in sede di proiezione triennale della spesa) possano deprimere lo sviluppo degli impegni e delle erogazioni nel settore della giustizia. Riguardo alla proposta governativa di delega per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ritiene che i criteri meramente aziendalistici di economia, che emergono dal disegno di legge n. 1369, debbano essere moderati dall'esigenza generale di tener conto della crescita della « domanda di giustizia » rilevata nelle stesse note governative. Conclude esprimendo parere favorevole, anche a nome degli altri sena-

tori democratici cristiani, sul bilancio della Giustizia, e augurandosi che le esigenze nazionali di stretto contenimento della spesa pubblica non ostacolino ma anzi favoriscano — grazie al meccanismo finanziario innovativo che ora si sta avviando — lo sviluppo futuro delle spese per la giustizia.

Il senatore Cifarelli, pur apprezzando la nota preliminare del Governo alla tabella n. 5, osserva che le troppe iniziative legislative prospettate finiscono per rendere frustrante l'attività del Parlamento, che dovrebbe invece pensare maggiormente alla qualità delle leggi prodotte: la sua parte politica non concorda infatti con gran parte della legislazione sulla giustizia che si va producendo, che fra l'altro rischia di favorire i vari corporativismi.

Passando a considerare il futuro codice di procedura penale, esprime un apprezzamento per il lavoro compiuto fino ad oggi, ritiene tuttavia che, per il suo contenuto, il futuro codice non sarà forse di gran giovamento al Paese: pur essendo inteso a sveltire l'amministrazione della giustizia, non potrà ottenere, per ora, tale risultato, che è legato essenzialmente ad un problema di costume, e in particolare anche alla mentalità delle persone e alla prassi giudiziaria. A tale riguardo il Ministro, pur nei limiti costituzionali, potrebbe assumere iniziative in proprio. Anche la prospettata riforma delle circoscrizioni giudiziarie non migliorerebbe sensibilmente l'amministrazione della giustizia. Sarebbe invece di primaria importanza provvedere affinché il trasferimento alle regioni della assistenza agli ex carcerati non si risolva in un indebolimento di tale compito, che è un dovere moralmente essenziale per lo Stato. In proposito si deve tener conto delle difficoltà anche finanziarie che aggravano oggi le amministrazioni regionali. Occorrerebbe, infine, preoccuparsi maggiormente della situazione materiale e morale in cui operano gli agenti di custodia.

Si conviene di rinviare il seguito dell'esame alla seduta antimeridiana di domani.

La seduta termina alle ore 18,30.

GIOVEDÌ 8 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
VIVIANI

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Bonifacio.

La seduta ha inizio alle ore 9,45.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1979 (**Tabella 5**).

(Seguito e conclusione dell'esame).

Prosegue il dibattito.

Prende la parola il senatore Gozzini, preannunciando l'astensione del Gruppo della sinistra indipendente, motivata dalla inadeguatezza dei fondi stanziati per la giustizia nella tabella n. 5. Al riguardo osserva che, essendosi riconosciuto, nella nota preliminare alla tabella stessa, che i fondi per l'amministrazione giudiziaria, e più ancora per quella penitenziaria, hanno carattere assolutamente prioritario, non si è tuttavia superata la ristrettezza usuale nel redigere il bilancio della giustizia, che invece avrebbe tratto gran giovamento anche, ad esempio, da una diminuzione proporzionalmente modesta del pletorico bilancio della difesa. Ritene comunque positivo che si cerchi — come appare sempre dalla nota preliminare — di accelerare le procedure per le costruzioni penitenziarie e giudiziarie, che sono inspiegabilmente lente; positivo anche lo sforzo per coinvolgere le forze locali ad una partecipazione maggiore per i problemi della giustizia.

Per quanto attiene alla nuova procedura penale in preparazione, il senatore Gozzini si rende conto che occorre affrontare, per

lo meno contemporaneamente, i problemi strumentali alla sua applicazione, e in particolare la predisposizione di una consistente magistratura onoraria, nonché del gratuito patrocinio, per il quale, a suo avviso, la mancanza di disponibilità finanziarie dovrebbe essere superata con prestazioni che i professionisti, in via generale, dovrebbero offrire alla società, in presenza di interessi sociali fondamentali.

Riguardo alla delinquenza minorile, in considerazione dei suoi gravissimi aspetti di preludio alla delinquenza degli adulti, ritiene che dovrebbe avere precedenza assoluta la modifica dell'attuale regime processuale — abolendo la connessione rispetto ai procedimenti penali contro adulti — e del regime penitenziario, evitando nel modo più rigoroso la promiscuità di detenzione con gli adulti. Conviene con il relatore e con il Governo sulla necessità di accelerare la revisione del codice penale, includendo però nella revisione la parte generale. In materia di legislazione sulle armi rileva che il controllo — nel quale giustamente si vuole porre ordine e chiarezza con un testo unico — non costituisce l'unico problema: la produzione ed il commercio dovrebbero essere regolati con la severità necessarie ad impedire che anche l'Italia distribuisca armi in una quantità di Paesi, in ogni continente.

Venendo a considerare il problema carcerario, osserva anzitutto che l'ordine nelle carceri, che sembra ora restaurato, ha però un carattere più apparente che reale, probabilmente anche perchè la riforma penitenziaria procede in modo assai disuguale, in mancanza di una linea direttiva centrale: in alcune carceri ci si spinge troppo oltre, in altre all'opposto si continua ad esasperare il custodialismo. Risulta poi esiguo lo stanziamento nel capitolo 2086 (corsi per la formazione e perfezionamento del personale carcerario) ma soprattutto è deficiente, e penosamente burocratizzata, la preparazione delle nuove categorie di personale richieste dalla riforma penitenziaria, prepa-

razione che finisce col frustrare l'impegno dei giovani che affluiscono verso tali compiti. Anche la preparazione degli agenti di custodia è troppo rapida, e lascia molto a desiderare rispetto agli obiettivi della riforma. Gli agenti di custodia appaiono inoltre scoraggiati, per il trattamento peggiore rispetto a quello degli altri corpi di pubblica sicurezza, e per la lontananza dalle famiglie (trattandosi in grande maggioranza di agenti reclutati nelle regioni meridionali, per cui occorrerebbe regionalizzare i concorsi). Carenze di personale si manifestano, oltre che nel personale di custodia, anche nel settore civile dell'amministrazione carceraria, ove sembrerebbero opportuni incentivi, per una maggiore affluenza ai concorsi. Resta però essenziale preoccuparsi dell'attuazione della riforma negli aspetti che più direttamente interessano i detenuti: si nota una diffusa tendenza a ricorrere al trasferimento del detenuto, sovente senza alcuna motivazione, usando cioè il trasferimento come misura repressiva, una misura che peraltro ha pessimi risultati sulla rieducazione del condannato, sia in quanto sconvolge i processi rieducativi e di arricchimento culturale in corso, sia in quanto interrompe la sua attività di lavoro. Riguardo al lavoro, inoltre, è da deplorare che, per conseguenza indiretta della stessa riforma penitenziaria, esso si sia reso molto difficile, non trovandovi più convenienza economica le imprese: occorre assolutamente provvedere, in presenza di una quantità di detenuti che realmente hanno volontà di lavorare. Si osserva d'altra parte che, nel caso del lavoro all'esterno, la percentuale dei reati che ne traggono occasione è assai bassa, del tutto accettabile, se si fanno confronti con le corrispondenti percentuali all'estero. Si richiederebbe, in generale, una maggiore attenzione per il lavoro carcerario da parte dei magistrati di sorveglianza, come anche sulla finalità di individualizzazione del trattamento e sull'esigenza di ridurre al minimo la promiscuità: obiettivi questi che non sono quasi mai conseguiti, con vanificazione di fatto della riforma penitenziaria.

Prende la parola il senatore Luberti. Premesso che il malessere della giustizia è ormai arrivato a un grado intollerabile, e che tuttavia ogni parte politica dovrebbe fare in proposito un esame di coscienza, (riguardo a ciò che si è fatto o non si è fatto negli anni passati), ritiene, personalmente, che il presente bilancio non dovrebbe essere approvato, e che non sia coerente, rispetto alle sue posizioni, la decisione della sua parte politica di approvarlo. D'altra parte, anche riguardo al dibattuto problema sulla produttività o meno delle spese per la giustizia è tardato, anche nella sua parte politica, il riconoscimento del carattere essenziale di tali spese dello Stato: le sinistre scontano ancora oggi i loro errori o ritardi, l'illusione che la soluzione dei problemi economici comporti automaticamente la soluzione di ogni altro problema, mentre oggi ci si rende conto di come non sia possibile presumere per principio un determinismo a senso unico delle « strutture » nei confronti delle « sovrastrutture ». Ognuno dunque deve prendersi le proprie responsabilità, riguardo alla realtà penosa di un aumento dell'incidenza delle spese di giustizia sulla spesa pubblica soltanto da 0,70 a 0,80 per cento. L'esiguità permane, del resto, anche se si includono le spese di giustizia comprese in altri stati di previsione della spesa: la questione essenziale sta nella scarsa volontà politica — riguardo agli stanziamenti — e nella lentezza, rigidità e cattiva volontà degli apparati burocratici, che rallentano od ostacolano l'impiego degli stanziamenti come pure, più in generale, l'attuazione delle riforme. Dovendosi far capo, onestamente, anche alla responsabilità dei passati governi, non si può far carico di ciò all'attuale Ministro, che incontra serie difficoltà nel superare tali ostacoli. Rileva infatti, per sua esperienza, che dal mondo carcerario emergono critiche aspre verso molti apparati burocratici dello Stato, non però contro il Ministero di grazia e giustizia.

Venendo a considerare il problema carcerario, ritiene anzitutto che non abbia importanza tanto il problema della smilitarizzazione degli agenti di custodia (alla quale del resto personalmente egli è piuttosto contrario) quanto la preparazione culturale di

questi agenti, che oggi è assai scadente, così che la loro incultura viene posta a continuo confronto con quella di carcerati assai spesso dotati di un loro particolare, ma tutt'altro che disprezzabile livello culturale. In tale ordine di considerazioni, individua in un decadimento culturale dei ceti medio-alti, in una specie di imbarbarimento della società borghese — dalla quale escono continuamente frange di auto-emarginazione, per mancanza di valori — la causa di fondo del terrorismo, che certamente è oggi sia di estrema destra che di estrema sinistra.

Condivide le considerazioni fatte sulla necessità di strutture e di mezzi da predisporre affinché il futuro codice di procedura penale possa funzionare, posto che già oggi l'esperienza di ogni avvocato constata un'estrema lentezza e difficoltà di funzionamento anche per il processo del lavoro. In tal senso ritiene che abbia un effetto disastroso anche il grave assenteismo che si osserva, in alto come in basso, nell'apparato di amministrazione della giustizia.

Un altro punto dolente — per quanto attiene ai programmi legislativi — è la riforma dell'ordinamento giudiziario, che dopo un'enorme proliferazione di scritti, studi e relazioni, resta ancora nel cassetto, per vele, non chiare opposizioni. D'altra parte, se non si risolve prima almeno un elemento essenziale di tale riforma, con la creazione di una consistente magistratura onoraria, non è possibile nemmeno procedere alla prospettata soppressione di preture e di tribunali: occorre offrire ai cittadini un'alternativa seria a tali soppressioni, altrimenti le opposizioni locali, che hanno ogni colore politico, divengono irresistibili. In tema di magistratura onoraria, peraltro, egli mantiene la sua personale contrarietà al disegno di legge n. 1372. Quanto alla magistratura ordinaria, si nota fra i magistrati un'estrema disparità di valore personale e di prestazioni: occorre comunque liberare i magistrati migliori dal sovraccarico costituito dal contenzioso minore, ed anche per questo è urgente il problema della magistratura onoraria. Non ritiene, comunque, che si possa disattendere il problema legislativo della responsabilità dei magistrati, che deve esse-

re regolata nei suoi aspetti non solo disciplinari e civili, ma anche penali. I magistrati devono essere remunerati adeguatamente, ma non si deve consentire, in omaggio alla ormai pressochè superata separazione dei poteri, che l'autonomia di giudizio del magistrato divenga irresponsabilità garantita. In tale questione, si dovrebbe tenere fermo il principio che vi è un solo potere sovrano: quello del Parlamento.

Quanto agli ospedali psichiatrici giudiziari, deplorando ciò che sta avvenendo, a danno degli alienati, per i non giudiziari, si augura che nel risolvere tale specifico problema si seguano diversi indirizzi.

Il senatore Luberti conclude affermando che l'odierna approvazione del bilancio, nella presente situazione di caos politico, potrebbe avere almeno il significato di una prova di buona volontà da parte del Parlamento.

Replicando agli intervenuti, il senatore De Carolis afferma anzitutto che nel settore penitenziario, nonostante le carenze di ogni genere, enumerate dal senatore Gozzini, si deve prendere atto di un positivo inizio di programmazione, che dà i suoi frutti. Nel settore giudiziario, invece, vi è tuttora carenza di fondi. Ritiene tuttavia, ricollegandosi alle osservazioni del senatore Luberti, che tutte le parti politiche si siano finalmente rese conto della necessità di uno sforzo finanziario adeguato e coerentemente programmato.

Condivide i richiami del senatore Agrimi al problema dei *referendum*, che interessa le Commissioni giustizia e affari costituzionali: l'intervento diretto dei cittadini nella legislazione deve essere regolato e disciplinato, posto che in Italia esiste un regime parlamentare rappresentativo, che non può essere stravolto. Circa i rilievi, del senatore Beorchia e di altri, critici verso il disegno di legge numero 1369, ritiene di poterli sintetizzare con la considerazione che per la riforma delle circoscrizioni giudiziarie non sono sufficienti i criteri « aziendali », ed i calcoli effettuati dal Consiglio superiore della magistratura, dovendosi guardare alle esigenze dei cittadini, specie quelli di modesta condizione, che precludono un eccessivo accentramento territoriale dell'attività giudiziaria. Riguardo ai pro-

blemi della delinquenza minorile, giustamente evidenziati dal senatore Gozzini, ritiene che il presente sforzo per l'edilizia penitenziaria, in connessione con la riforma penitenziaria, debba consentire almeno l'eliminazione della promiscuità con i delinquenti adulti. Si rende anche necessario un coordinamento legislativo — nel quadro della riforma dell'ordinamento giudiziario — delle numerose riforme legislative, attuate o in corso, che interessano i minori: la legge antidroga, il nuovo diritto di famiglia, la legislazione sull'adozione, al fine di evitare il confuso interferire di normative diverse.

Riguardo all'attuazione della riforma penitenziaria, ritiene che le lamentate carenze culturali nel personale amministrativo e di custodia non devono comunque distogliere il singolo dal compiere ogni sforzo per realizzare la riforma. Al riguardo nota, d'altra parte, che il personale cosiddetto « ausiliario » risponde bene alle attese. Il problema di fondo comunque resta quello — così come per la riforma della pubblica sicurezza — di una adeguata preparazione del nuovo personale, e di una riqualificazione degli anziani: la smilitarizzazione e la sindacalizzazione rivestono minore importanza.

La riforma dell'ordinamento giudiziario è collegata con la carenza di strutture e di mezzi materiali: carenza che non soltanto pregiudica l'attuazione del futuro codice di procedura penale, bensì già oggi ostacola gravemente l'attuale processo penale. La riforma deve comunque essere realizzata facendo precedere il problema della magistratura onoraria (e cioè il disegno di legge n. 1372) alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Nel nuovo ordinamento giudiziario dovrà soprattutto essere chiarita la posizione del giudice, e i rapporti fra giudice e Parlamento. A tale riguardo rammenta i preoccupanti abusi giudiziari che si verificano nell'applicazione della legge sull'equo canone: si qualificano come estorsioni o tentate estorsioni situazioni in cui vi è stata al massimo una tentata truffa. Sulla base anche di tali considerazioni, ritiene urgente regolare la responsabilità disciplinare, civile e penale del magistrato.

Il relatore De Carolis conclude rilevando una generalizzata volontà politica di soste-

nere il Ministro ed il Governo nella loro azione impostata sulle linee programmatiche descritte nella nota preliminare alla tabella n. 5, e propone quindi che la Commissione si esprima favorevolmente sulla tabella stessa.

Il ministro Bonifacio, dopo aver apprezzato l'approfondita relazione del senatore De Carolis e la qualità dei successivi interventi, nota con soddisfazione che la Commissione, senza insistere sui dettagli delle cifre contenute nella tabella, si è soffermata a lungo sulle linee di politica della giustizia proposte nella nota preliminare alla tabella stessa, che assai opportunamente è stata quest'anno inserita: si deve dare atto al presidente Viviani e alla Commissione della richiesta a suo tempo avanzata in tal senso, tramite il Presidente del Senato.

Ritiene di poter oggi discutere e sostenere tali linee di politica della giustizia, anche nella presente crisi di Governo, in quanto dovranno essere considerate anche in futuro, mantenendo obiettivamente una loro importanza, qualunque possa essere il futuro Governo.

Massimo problema legislativo appare oggi quello della riforma del codice penale, ed in tal senso riveste estrema importanza la revisione di una delle parti più importanti del codice, proposta dal Governo con il disegno di legge n. 1462, notevolmente ampliato e migliorato a seguito di una valida, assidua collaborazione fra il Governo stesso e l'altro ramo del Parlamento: con una simile collaborazione con il Senato, il Governo ritiene che altri importanti disegni di legge potranno proseguire il loro *iter* ed essere notevolmente migliorati. Il testo anzidetto (approvato dalla Camera) per la depenalizzazione e per le pene alternative alla detenzione, conduce l'Italia allo stesso livello dei Paesi più progrediti, e in sostanza al riconoscimento della scarsa efficacia, nella realtà concreta, della sanzione penale, che in moltissimi casi può essere sostituita da una appropriata sanzione amministrativa, con la quale si tutelano assai meglio determinati interessi della collettività. Quanto alle pene alternative, è ormai generalmente riconosciuto che la detenzione conduce ad ulte-

riori reati. Tutto ciò, comunque, prelude alla riforma della parte speciale del codice penale: un apposito comitato presso il Ministero sta elaborando una proposta legislativa, nella quale si tiene conto specialmente di quelle nuove esigenze e indirizzi che emergono dall'opinione pubblica, constatabili specialmente nella proposizione di quei *referendum* che sono stati giudicati inammissibili. Particolarmente nei reati contro la pubblica amministrazione e nei reati di opinione, è necessario fare attenzione alla reale scala dei valori da tutelare, che è ben diversa, oggi, rispetto all'epoca di elaborazione del codice vigente.

Il Ministro preannuncia quindi la prossima presentazione del nuovo testo unico sul controllo delle armi, che ha assunto le dimensioni di un vero e proprio codice delle armi, contenente innovazioni, e nel quale si è tenuto conto di indicazioni provenienti dalla Commissione giustizia della Camera.

Riguardo al futuro codice di procedura penale, premette che la legge dell'agosto 1977, anticipandone alcuni principi (specialmente in materia di connessione, e agevolando il giudizio direttissimo) ha avuto effetti positivi, accelerando i procedimenti ed evitando quindi scarcerazioni per decorrenza di termini. Buoni risultati sono derivati anche dalla riduzione dei collegi giudicanti: un provvedimento legislativo che a suo tempo era stato nettamente ostacolato dal Consiglio superiore della magistratura. Indubbiamente, però, le anticipazioni della legge del 1977 sono poca cosa: resta il grosso problema del futuro codice di procedura penale, con la connessa necessità di coordinarlo con le normative introdotte in via di urgenza per la lotta contro il terrorismo. Tali normative indubbiamente non rispondono alla logica del futuro codice; d'altra parte, il legislatore era costretto a tali interventi, che si sperano transitori, e che comunque non incidono nè sulla Costituzione nè sui principi generali del nostro ordinamento. Non si è mai pensato comunque — e non si pensa nemmeno in questi ultimi tempi — di proporre leggi eccezionali: il Ministro ritiene di poter dare questa assicurazione a nome del Governo. Ul-

teriori rettifiche potrebbero essere imposte dalla lotta al terrorismo, nell'ambito sempre della Costituzione: l'articolo 18 vieta le associazioni segrete e le organizzazioni di carattere militare, per cui appare legittimo, in materia, un aumento dei minimi di pena, anche se è ancor più necessario migliorare l'organizzazione e l'efficienza delle forze di pubblica sicurezza e dell'apparato giudiziario. L'elevazione dei minimi di pena (e una revisione dell'articolo 69 del codice penale) risponderebbero anche all'esigenza di ridurre gli spazi di discrezionalità dei magistrati: ma proprio con questa riduzione l'Esecutivo può astenersi da qualunque indebita tendenza ad incidere sull'indipendenza della magistratura. Resta comunque incontestabile che non si può continuare ad operare con la vigente procedura penale, che oltre a tutto è in gran parte disapplicata (nella sua stesura originaria), a seguito degli interventi legislativi, pur se frammentari, e ancor più a seguito di quelli della Corte costituzionale: da tutti questi interventi è derivata una generale incoerenza del sistema della procedura penale. Occorre dunque affrontare il problema del futuro codice, per il quale è disponibile ora anche il parere della Commissione consultiva: sul testo fino ad oggi elaborato e, sul parere, è stato chiesto l'avviso degli operatori del diritto, per verificare quanti e quali mezzi, materiali ed umani, occorrono per la sua attuazione, ed anche quali spazi della delega possano essere utilizzati per adeguare meglio la futura normativa alla realtà del Paese. Non dovrebbe essere, infine, motivo di scandalo se si venisse nell'idea di modificare anche qualche principio della delega, nell'intesa comunque di procedere in tempi strettissimi.

Il Ministro si sofferma quindi sugli altri lavori legislativi in corso: sono in stato di avanzata elaborazione le proposte per il nuovo codice della navigazione, per la nuova procedura civile, e per il processo minorile.

Venendo a considerare i problemi dell'organizzazione dell'apparato giudiziario, nel riconoscere che la separazione dei poteri è un principio in gran parte superato, e che pertanto occorre un minimo di coordinamento

tra essi, dichiara che si sono raggiunti risultati positivi nel coordinare le competenze del Consiglio superiore della magistratura con quelle del Ministero, specialmente in materia di trasferimento dei magistrati, e per la revisione in sede amministrativa delle piante organiche, che certamente non interferirà con la revisione legislativa delle circoscrizioni giudiziarie. Sempre in sede amministrativa, si dovrà provvedere, anche in tempo di crisi di Governo, ad alcuni problemi assai urgenti: il potenziamento di importanti uffici della Procura della Repubblica e di talune magistrature di sorveglianza: per queste ultime, un aumento di otto unità è previsto, e verrà deciso anche contro il parere del Consiglio superiore della magistratura. Gli organici dei magistrati restano comunque seriamente inadeguati: le integrazioni proposte in sede di repressione dei reati tributari indubbiamente non risolverebbero il problema, ma almeno non si aggraverebbe, con tali nuove incombenze, l'organico attuale della magistratura. Esprime quindi soddisfazione per le notevoli accelerazioni delle procedure concorsuali, che consentiranno di colmare, almeno in parte, i vuoti di organico assai prima del previsto. Quanto al personale ausiliario, gli aumenti nel numero dei segretari giudiziari e dei coadiutori dattilografi appaiono soddisfacenti, anche se il personale esistente dovrebbe essere meglio utilizzato, sopprimendo gli uffici con scarso carico di lavoro.

Nel riconoscere la validità delle osservazioni del senatore Luberti circa la priorità del problema della magistratura onoraria rispetto alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, deve tuttavia ribadire che gli assai rilevanti spostamenti di popolazione e di attività economiche rendono del tutto inadeguata la rete degli uffici giudiziari, risalente ad epoca superata. Si dovrà quindi avere il coraggio di sopprimere gli uffici inutili, anche se il progetto governativo non lascia troppo spazio al riconoscimento delle situazioni locali, alle quali comunque si verrà incontro offrendo le nuove previste disponibilità di magistrati onorari. A tal fine il disegno di legge n. 1372 non è certamente adeguato, limitandosi a ridare vitalità all'istituto del conciliatore. È sperabile che per

il progetto, più radicale, da lui a suo tempo predisposto (affidante al giudice onorario anche una competenza penale) con il tempo si vedano attenuare le contrarietà manifestatesi. Le preture avrebbero così maggiori energie da dedicare ai procedimenti in materia di lavoro e alle nuove incombenze in materia di equo canone. A tal fine si dovranno anche superare pregiudizi — seguendo gli esempi esteri — che appesantiscono, in Italia, le procedure stabilite per il contenzioso minore.

Considerando quindi i programmi per la edilizia giudiziaria, sulle cui carenze sono emerse nel dibattito deplorazioni, ricorda che il disegno di legge n. 1523, all'esame del Senato, porterà almeno un incremento iniziale degli stanziamenti in conto capitale, di cui vi è estrema urgenza. Sempre per gli uffici giudiziari ritiene però di poter anticipare che nel bilancio dei lavori pubblici le proiezioni triennali prevederanno uno stanziamento complessivo di circa 200 miliardi.

Circa le costruzioni penitenziarie — per le quali non si lamentano carenze di stanziamento e di impegno — ribadisce la volontà di proseguire con la massima energia, ed in tal senso dichiara, a nome del Governo, che le nuove carceri di Torino, nonostante gli attentati di recente avvenuti, saranno compiute nel tempo previsto, a qualunque costo.

Nell'amministrazione penitenziaria si nota comunque un miglioramento, anche perchè il notevole sfoltimento dovuto all'amnistia ha alleggerito le tensioni, e ha consentito di dare ai detenuti un trattamento più umano. Sono diminuite parecchio, in ogni caso, le evasioni e le rivolte, ed egli deve ora ringraziare il personale tutto, per le gravissime difficoltà affrontate e sostenute. Nel mentre ci si orienta verso la smilitarizzazione degli agenti di custodia si deve soprattutto — ciò che ha più importanza — preparare tale personale in modo che, oltre che alla custodia, sia idoneo ai nuovi compiti di rieducazione, che implicano un vero contatto con il detenuto. Non si può, d'altra parte, pensare a concorsi regionalizzati, che resterebbero pressochè deserti. Deve infine rilevare il notevole apporto degli ausiliari, giovani che affrontano questi nuovi compiti con notevole impegno; occor-

re tuttavia che a ciò si affianchi il sostegno della società, e in tal senso egli ha avviato contatti con gli enti locali.

Nel ringraziare, infine, il relatore e tutti gli intervenuti per i notevoli contributi, il Ministro raccomanda l'approvazione della tabella n. 5.

Si dà mandato quindi al senatore De Carolis di redigere un rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

« **Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977** » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 5^a Commissione).

Il relatore De Carolis, estensore designato del parere, riferisce alla Commissione, soffermandosi su alcuni capitoli in cui risultano residui passivi degni di nota.

Si dà quindi mandato al senatore De Carolis di trasmettere parere favorevole sul disegno di legge in titolo.

La seduta termina alle ore 12,45.

MARTEDÌ 13 MARZO 1979

*Presidenza del Presidente
VIVIANI*

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente della Fondazione Emanuela Zancan monsignor Giovanni Nervo e, in rappresentanza del Centro italiano adozioni internazionali, la dottoressa Gabriella Merguici e la dottoressa Donata Nova.

La seduta ha inizio alle ore 10,40.

SEGUITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI CONCERNENTI L'ADOZIONE, LO AFFIDAMENTO FAMILIARE E L'ASSISTENZA MINORILE: AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELLA FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN E DEL CENTRO ITALIANO ADOZIONI INTERNAZIONALI

Si riprende lo svolgimento dell'indagine, sospeso il 6 marzo.

Prende la parola monsignor Giovanni Nervo, il quale, premesso che la Fondazione da lui diretta si occupa di ricerche su problemi (di cui però non ha esperienza pratica) come quelli della famiglia, dei minori e della adozione speciale, rileva che la legge del 1967 ha consentito di introdurre degli elementi nuovi nel diritto di famiglia.

Si è ormai convenuto che il minore ha diritto alla famiglia come luogo privilegiato per la sua crescita umana e che quindi, in caso di difficoltà, prima che si arrivi a dichiarare lo stato di adottabilità, la famiglia ha diritto ad essere aiutata a svolgere le sue funzioni. È però ben fermo il principio che il minore è una persona autonoma e che, in caso di contrasti, i suoi diritti prevalgono sugli interessi dell'adulto. La legge sull'adozione speciale è stata applicata in modo ben diverso dai tribunali per i minori e dalle corti d'appello. Si verificano fenomeni di mercato di bambini, ed è risultato molto difficile aiutare le famiglie in difficoltà, soprattutto sul piano educativo; non sono stati di grande aiuto a questo fine neanche i consultori familiari.

L'oratore prosegue rilevando come la consapevolezza dell'esigenza della deistituzionalizzazione non si è concretizzata nella formazione di strutture alternative. Appare opportuno a tale scopo potenziare l'istituto dell'affidamento familiare, mentre un giudizio negativo deve essere dato sia sull'adozione ordinaria, che porta ad una difficile convivenza tra famiglia biologica e famiglia adottiva, sia sull'affiliazione, che non tutela abbastanza il minore.

Su richiesta della senatrice Tedesco monsignor Nervo illustra un documento conclusivo sui risultati di un dibattito in seno alla Fondazione Zancan. In tale sede si è sostenuto che è indispensabile tentare con ogni mezzo il recupero del minore alla famiglia naturale. Con ciò non si intende asserire che nella prassi il minore venga tolto abusivamente dalla famiglia naturale per colpa degli organi giudiziari, posto che, anzi, i Tribunali dei minori usano largamente la clausola di salvaguardia (costituita dalla forza maggiore) per tutelare i diritti della famiglia di origine. Si intende invece affermare che

gli organi di assistenza sociale degli enti locali non svolgono un'azione energica per favorire il ritorno alla famiglia naturale ogni qualvolta sia possibile, nè per ostacolare il ricovero in istituto, spesso voluto dalla stessa famiglia di origine. Sarebbe auspicabile invece che tali compiti venissero svolti più attivamente, presumibilmente dai consultori familiari, che dovrebbero considerarli realmente come propri compiti istituzionali.

Si è poi ritenuta apprezzabile la disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 18 del disegno di legge n. 791, che consente al giudice di stabilire prescrizioni per l'assistenza al minore anche nei confronti degli enti e organi di assistenza. Riguardo al dibattuto problema del significato sociale delle dichiarazioni di adottabilità, che sono costantemente pronunciate contro genitori non abbienti, l'oratore ritiene approvabile la modifica del concetto di abbandono, presente in entrambi i disegni di legge, per la quale l'abbandono morale potrebbe valere di per sé solo a concretare lo stato di abbandono: ciò consentirebbe infatti di dichiarare l'adottabilità anche nei confronti dei molti genitori agiati che forniscono ai figli assistenza soltanto materiale. In ogni caso dovrebbe restare fermo il principio che il diritto dei genitori deve essere sempre subordinato al diritto del minore. È stata inoltre auspicata la soppressione dell'adozione ordinaria, che apparentemente mantiene i legami con la famiglia di origine, ma in realtà finisce per estrometterla, come l'adozione speciale, per la quale però vi è almeno una valutazione di idoneità della famiglia di origine da parte del tribunale. L'adozione ordinaria appare, in sostanza, come un contratto fra adulti in danno di un minore, considerato come una proprietà da trasferire; qualora anche si volesse consentire la trasmissione del nome e del patrimonio, si potrebbe studiare un istituto apposito, soltanto per tale finalità e sopprimendo quindi l'adozione ordinaria. Si è manifestata anche una valutazione del tutto negativa sull'istituto dell'affiliazione e su ogni altra normativa tendente a favorire — come sembra avvenire nel disegno di legge n. 968 — il

formarsi di situazioni giuridiche con le quali ci si appropria irreversibilmente di un minore. Si è ritenuto inoltre che il disegno di legge n. 968 rallenta con una normativa eccessivamente dettagliata il procedimento di adozione, richiedendo troppi adempimenti non indispensabili.

Monsignor Nervo si sofferma infine sul problema delle cosiddette « adozioni internazionali », che a suo avviso dovrebbero essere regolate dalla futura legge, trattandosi di un fenomeno di costume realmente affermatosi, e di cui pertanto il legislatore deve tener conto. Deplora tuttavia le pressioni interessate cui spesso sono sottoposte le famiglie desiderose di adottare, in quanto vengono strumentalizzati politicamente minori provenienti da paesi in via di sviluppo e trovantisi in difficili condizioni.

In risposta ad un quesito della senatrice Giglia Tedesco Tatò, circa l'opportunità di lasciare un più ampio margine di discrezionalità ai giudici per la dichiarazione dello stato di abbandono, modificando l'attuale dizione troppo dettagliata della legge, monsignor Nervo si dichiara favorevole a distinguere l'abbandono morale da quello materiale, ritenendo sufficiente uno solo dei due per avviare un procedimento di adozione. In risposta a successive domande della senatrice Giglia Tedesco, monsignor Nervo delinea rapidamente l'interessante fenomeno del tramonto della concezione della famiglia chiusa. Molte coppie, soprattutto di giovani che hanno avuto esperienze di lavoro volontario di gruppo, accolgono in casa temporaneamente persone in difficoltà, sia minori che adulti. Questo fenomeno è più che rilevante nel settentrione, mentre nel Mezzogiorno, dove pure si vanno compiendo esperienze interessanti, la famiglia è ancora gelosa della propria riservatezza, pur essendo fortemente ospitale. È necessario comunque sperimentare una vasta gamma di strutture per il collocamento di minori abbandonati che siano già in età adolescenziale, non apparendo in tutti i casi soddisfacente la soluzione della comunità.

Ad una domanda della senatrice Tedesco, monsignor Nervo precisa poi che, a suo avviso, la segretezza sull'origine del minore

deve essere preservata (secondo quanto già propone il disegno di legge n. 124), con maggiore rigore; tuttavia, a tempo opportuno il minore stesso dovrebbe essere messo a conoscenza delle sue origini, avendo il diritto di sapere la verità, di non restare nell'incertezza. A seguito di ulteriori domande della senatrice Tedesco, afferma che sulle adozioni internazionali dovrebbero essere stabiliti più attenti controlli, particolarmente per quanto concerne l'idoneità della coppia adottante, tuttavia senza che questi controlli vengano a scoraggiare il fenomeno, che risponde, positivamente, da un lato alla maggiore apertura psichica che si manifesta nella famiglia italiana, dall'altro ai nostri doveri verso i Paesi in via di sviluppo. Circa le possibilità di utilizzare il volontariato in generale, e in particolare le attitudini e la propensione ad adottare (nei numerosissimi casi in cui le richieste di adozione debbono restare inevase per mancanza di minori da adottare), premesso che egli ritiene positive anche le piccole comunità che spesso si formano spontaneamente tra i giovani non curati o respinti dalle rispettive famiglie, afferma che sarebbe auspicabile un recupero di quelle iniziative individuali e familiari che un tempo fornivano alla società un tessuto solido di aggregazione, e che il moderno sviluppo della civiltà industriale ha eliminato.

Il presidente Viviani ringrazia sentitamente monsignor Giovanni Nervo per l'intelligente contributo recato ai lavori della Commissione, e rinvia il seguito dell'indagine al pomeriggio.

La seduta, sospesa alle ore 11,45, viene ripresa alle ore 16,30.

Prende la parola la dottoressa Merguici, prospettando anzitutto la necessità — ad avviso del Centro italiano adozioni internazionali (CIAI) — che nella futura legge sia regolamentata anche l'adozione internazionale, sulla base della stessa procedura che verrà stabilita per l'adozione speciale in Italia, in particolare prescrivendo l'onere di conseguire anzitutto la dichiarazione di idoneità all'adozione da parte del tribunale dei

minori italiano, da valere come garanzia per il giudice straniero. A tale riguardo fa presente che purtroppo oggi gli aspiranti alla adozione che sono valutati negativamente dal tribunale dei minori riescono ugualmente, per lo più, ad ottenere sul posto, all'estero, un decreto di adozione. È chiaro quindi che l'intento del legislatore dovrà essere quello di garantire ai bambini stranieri la stessa tutela giuridica che viene data, mediante il procedimento di adozione speciale, ai bambini italiani. Avverte altresì che l'attività del CIAI si svolge esclusivamente sulla base della preventiva dichiarazione di idoneità da parte del tribunale dei minori. Dovrebbe inoltre essere regolata la delibazione delle pronunce straniere, in modo da affidarla ai tribunali dei minori anziché alle corti d'appello, e precisando che l'effetto giuridico debba essere quello dell'adozione speciale: talvolta oggi la delibazione produce gli effetti dell'adozione ordinaria, con serio pregiudizio per gli interessi reali del bambino.

Prende la parola la dottoressa Nova, che chiarisce i contatti costantemente intrattenuti dal CIAI con i tribunali dei minori, con i quali il Centro si trova in piena concordanza di vedute. Il CIAI condivide inoltre del tutto le posizioni manifestate nella presente indagine conoscitiva dall'Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie. Esprendo quindi il punto di vista del CIAI sulla legge vigente, ravvisa l'opportunità che sia alzato il limite di età per l'adozione speciale a diciotto anni e che siano soppressi gli istituti dell'adozione ordinaria e dell'affiliazione, in quanto usati in sostituzione dell'adozione speciale per produrre evidenti abusi. Manifesta inoltre perplessità sulla prospettata adozione prenatale, affermando che, anche per adeguarsi alla Convenzione di Strasburgo, deve esservi un minimo di intervallo, dopo la nascita, prima della dichiarazione dello stato di adottabilità.

La dottoressa Nova manifesta perplessità anche sulla previsione di « centri di accoglienza » per condurvi gravidanze in condizioni di riservatezza, rammentando come istituzioni di questo tipo siano state organizzate a suo tempo dalle province, con in-

desiderabili effetti segreganti. Ritiene infine che nei disegni di legge nn. 791 e 968 venga eccessivamente giurisdizionalizzato l'istituto dell'affidamento familiare, che dovrebbe essere invece sempre disposto dai servizi sociali, e soltanto segnalato al tribunale dei minori. Non sembra peraltro che tale istituto possa essere utilizzato sul piano internazionale, in relazione al problema delle adozioni internazionali, dato il suo carattere temporaneo, e la conservazione in esso dei rapporti con la famiglia d'origine.

A seguito di alcune domande della senatrice Tedesco, la dottoressa Merguici informa che il CIAI opera dal 1967, con attività promozionale e con attività concreta per la realizzazione delle adozioni internazionali. L'attività promozionale è diretta a superare i pregiudizi culturali o razziali, in Italia, contro l'adozione di bambini provenienti dai più vari paesi, ma soprattutto ad accertare le concrete possibilità di inserimento che potrà avere l'adulto nella società italiana, date le caratteristiche somatiche spesso diverse da quelle prevalenti nel Paese: in tal senso il Centro svolge anche indagini approfondite sui risultati rilevabili dal decennio trascorso. Circa l'attività promozionale all'estero, il Centro svolge una propaganda intesa alla formazione di legislazioni nazionali adeguate, a tutela dei minori, nonché per un generale miglioramento delle condizioni di povertà che oggi portano all'uscita dei bambini dai rispettivi paesi. Per quanto attiene all'attività per la realizzazione delle adozioni, precisa che il Centro esige dalla coppia adottante la massima disponibilità quanto al paese di provenienza del bambino, ed inoltre che non si abbiano preclusioni nei confronti di adottandi nazionali. Aggiunge che la dichiarazione di idoneità della coppia da parte del tribunale costituisce per il Centro condizione necessaria ma non sufficiente per dar seguito alla procedura, in quanto la coppia è sottoposta ad un'ulteriore valutazione da parte del Centro stesso. La procedura consiste quindi nel prendere contatto con le magistrature estere, ovvero con gli enti abilitati all'estero. In materia esiste una notevole diversità fra i Paesi di provenienza dei bambini; per la

Corea del Sud il Centro si è sempre rivolto unicamente all'ente statale appositamente istituito; in India invece il Centro prende contatto con organismi sociali locali, e quindi si instaura un procedimento avanti al giudice, che accerta lo stato di abbandono nonché l'idoneità della coppia adottante sulla base della dichiarazione proveniente dall'Italia. Il giudice quindi pronuncia una tutela provvisoria a favore degli adottanti, che conseguono poi l'adozione speciale in Italia. Nella maggior parte degli altri Paesi di provenienza la situazione è analoga a quella dell'India, tranne che per l'Ecuador, dove l'adozione si perfeziona *in loco* con provvedimento giudiziario: ne derivano serie conseguenze a danno degli adottanti e del minore, per le incertezze sul valore giuridico della deliberazione in Italia, che spesso non produce effetto nei confronti degli enti e dei servizi pubblici.

In risposta ad un quesito della senatrice Tedesco, la dottoressa Merguici chiarisce che il CIAI è un'associazione privata, pur avendo già presentato domanda di riconoscimento della personalità giuridica, e ciò limita inevitabilmente la sua attività, soprattutto all'estero. Accordi bilaterali fra le varie nazioni, o, ancor meglio, una convenzione internazionale, che viene ormai da tempo da più parti richiesta, faciliterebbero le adozioni di bambini stranieri. Bisogna però anche tener conto della realtà culturale dei vari paesi; ad esempio l'ideologia musulmana accetta l'affidamento, ma non l'adozione.

La dottoressa Merguici, sempre rispondendo alla senatrice Tedesco, dichiara di ritenere che per il CIAI passi solo una minoranza dei bambini stranieri che arrivano in Italia, poichè l'ingresso fraudolento è facilitato dai rapporti personali della coppia italiana con persone dimoranti all'estero, anche se non sembra plausibile l'esistenza di centri che organizzino questo traffico. Sarebbe auspicabile un maggior controllo dei tribunali dei minori e delle corti d'appello. In risposta ad una domanda del senatore Bausi, la dottoressa Merguici dichiara che nel corso della sua attività il CIAI ha facilitato circa 600-650 adozioni, curando il rapporto con la famiglia fino a due anni dopo

l'ingresso del bambino in Italia. Sarebbe necessaria comunque da parte delle autorità una maggiore tutela del bambino straniero.

Il CIAI è nato come appendice dell'Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie ed è una associazione, i cui soci possono pagare volontariamente una quota.

In risposta ad una domanda del senatore Petrella, la dottoressa Merguici afferma che i bambini sudcoreani di cui si è occupato il CIAI sono circa il 50 per cento del totale. Lo scopo del Centro è sempre stato quello di dare una famiglia ad un bambino che ne avesse necessità, assicurandogli qualcosa di più della semplice sopravvivenza fisica. Il Centro opera nei Paesi stranieri in

collegamento con i servizi sociali, gli istituti di ricovero e la magistratura: gli istituti producono la documentazione necessaria riguardante il minore e la magistratura fa le sue indagini, chiedendo al tribunale per i minorenni italiano un nullaosta per la famiglia che richiede l'adozione. La dottoressa Nova fa rilevare che, ovviamente, gli ingressi illegali di bambini stranieri in Italia non seguono questa procedura.

Il Presidente ringrazia quindi gli intervenuti per il contributo apportato ai lavori della Commissione e rinvia il seguito dell'indagine conoscitiva alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 17,45.

AFFARI ESTERI (3^a)

MERCLEDÌ 21 FEBBRAIO 1979

Presidenza del Presidente

VIGLIANESI

indi del Vice Presidente

CALAMANDREI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Presidente nazionale delle ACLI Domenico Rosati, il Vice presidente del Patronato-ACLI Mario Martoriati, il Presidente del consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero (ICLE), Bonaventura Picardi, accompagnato dal Direttore generale dello stesso istituto Giovanni Oliviero D'Antona.

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

SEGUITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE COMUNITA' ITALIANE ALL'ESTERO: AUDIZIONE DEL PRESIDENTE NAZIONALE DELLE ACLI E DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI CREDITO PER IL LAVORO ITALIANO ALL'ESTERO (ICLE).

Si riprende l'indagine, sospesa il 17 gennaio.

Il presidente Viglianesi presenta alla Commissione il dottor Domenico Rosati, Presidente nazionale delle ACLI ed il ragioniere Mario Martoriati Vice Presidente del Patronato della stessa associazione.

Il dottor Rosati, sottolinea la peculiarità della struttura organizzativa delle ACLI, a carattere associativo democratico e inter-settoriale, peculiarità che consente una conoscenza immediata e diretta delle questioni della immigrazione, si sofferma sui punti di maggior rilievo individuati dalla stessa traccia predisposta dalla Commissione. Dopo aver osservato, in merito ai problemi di adattamento dei nostri emigrati nelle realtà

locali, che molti elementi tendono oggi ad evidenziare fenomeni di assorbimento acritico della cultura locale, specie laddove il modello sociologico di riferimento è più vicino a quello di origine, in merito a fenomeno della stabilizzazione, rileva che la fase recessiva in atto ha influito in maniera negativa sulla tendenza alla stabilità dell'impiego ed al ricongiungimento familiare, rendendo ulteriormente ambito e ricercato il traguardo del rientro in Italia con certezza di occupazione. Toccando alcune questioni riguardanti la politica sociale comunitaria, ricorda l'arco dei problemi concernenti la recente direttiva comunitaria per la scolarizzazione dei figli dei lavoratori migranti la quale, per una piena attuazione, esigerebbe — egli fa notare — un adeguamento delle nostre strutture amministrative ed una seria concertazione didattica, favorita dalla partecipazione delle forze sociali.

Proprio in tema di partecipazione lamenta poi, nonostante le proposte avanzate in sede di Conferenza nazionale di emigrazione, taluni fenomeni regressivi, aggravati dall'assenza di una componente estera a livello degli organi centrali di consultazione: su tale carenza partecipativa si inserisce poi un « recupero » dell'interventismo statale che, ad avviso del Presidente delle ACLI, non può non dare luogo a momenti di burocratizzazione in senso verticale.

Fa osservare quindi come solo nel campo dell'assistenza scolastica si sia dato vita con gli INTERCOASCIT, a forme di strutture partecipative a livello di ambasciata, mentre i comitati consultivi consolari non hanno potuto svolgere le funzioni partecipative loro assegnate. Ritiene che, a questo punto, nuovo impulso allo sviluppo della partecipazione possa essere dato da strumenti legislativi in grado di garantire la presenza ed il controllo delle forze sociali in ordine ai problemi della emigrazione.

Proseguendo nella sua esposizione, il dottor Rosati rileva poi che la sua organizzazione è costretta a volte a combattere nei confronti della Amministrazione periferica

degli esteri, vere e proprie battaglie per far capire i problemi dei lavoratori, e, quanto al ruolo delle Regioni e degli enti locali, ritiene necessaria una legge-quadro che organizzi il settore, fra l'altro, per omogeneizzare interventi che altrimenti potrebbero caratterizzarsi in senso episodico o frammentario. Degno di particolare attenzione è, secondo il presidente delle ACLI, il ruolo che anche i comuni dovranno svolgere per il voto degli emigranti per le elezioni del Parlamento europeo. L'oratore conclude la sua esposizione mettendo a disposizione della Commissione due note specifiche riguardanti i problemi dei patronati e della formazione professionale all'estero per i quali suggerisce apposite audizioni.

Rispondendo ad alcuni quesiti avanzati dal senatore Marchetti, il dottor Rosati concorda sulla necessità di prevedere per il voto degli italiani all'estero sistemi diversi da quelli configurati per le elezioni europee, mentre, per quanto riguarda il sistema elettorale adottato per i Comitati consolari, osserva che la partecipazione può essere realmente favorita solo attribuendo ad essi non tanto funzioni meramente consultive, quanto piuttosto concreti poteri d'intervento.

Sempre rispondendo al senatore Marchetti, sottolinea la necessità di operare in sede politica per eliminare quelle tendenze alla burocratizzazione e all'assistenzialismo che caratterizzano l'amministrazione degli Esteri, e sono il portato di una cultura, di una forma mentale non più adeguate ai problemi della realtà attuale.

Circa il ruolo dei mezzi di comunicazione di massa nell'opera di promozione umana e sociale dei nostri emigrati, il dottor Rosati giudica non soddisfacente il livello delle trasmissioni radiofoniche che la RAI dedica ai nostri connazionali all'estero.

Quanto ai patronati, ritiene che non tanto si debba parlare di una loro eliminazione, quanto di un loro potenziamento per incrementare quell'opera di contenzioso giurisdizionale che può assicurare ai nostri emigrati notevoli conquiste anche in campo legislativo per una migliore disciplina del rapporto di lavoro.

Il presidente delle ACLI risponde quindi ad alcuni quesiti posti dal senatore Calamandrei,

fra l'altro, dicendo che le ACLI, consapevoli della rilevanza dei problemi vissuti dalle comunità di lavoro italiane impegnate nella realizzazione di grandi progetti di cooperazione nei paesi in via di sviluppo, non hanno ancora individuato gli strumenti adeguati per dare vita ad interventi concreti ed efficaci.

Quanto ad un altro problema, richiamato dal senatore Vinay, concorda con lui circa l'importanza prioritaria di assicurare scuole efficienti ed alloggi civili per garantire alla nostra emigrazione condizioni di vita adeguate, ricordando altresì che le stesse ACLI hanno assunto iniziative dirette alla costituzione di forme cooperative per la costruzione di alloggi.

Rispondendo infine a quesiti posti dal senatore Foschi in ordine ai temi della integrazione, esprime l'opinione che, a tutt'oggi, la condizione operaia sia ancora sfavorita nei confronti delle possibilità offerte ai tecnici i quali, nonostante recenti fenomeni di appiattimento, riescono più facilmente a risolvere i problemi di adattamento nelle varie realtà locali.

Ribadendo infine la necessità di un impegno, a livello di forze politiche e sociali, per il cambiamento di certe mentalità dell'amministrazione degli affari esteri, il dottor Rosati conclude, replicando di nuovo al senatore Vinay, ribadendo che le ACLI si sono spesso impegnate per denunciare le situazioni meno tollerabili in materia di condizioni abitative.

Congedati i rappresentanti delle ACLI, vengono introdotti il Presidente dell'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero (ICLE) e il direttore generale dello stesso istituto. Il presidente Calamandrei, nel porgere il saluto della Commissione, fa presente l'opportunità di un chiarimento in merito ad una segnalazione, fatta il 1° marzo dello scorso anno nel corso dell'audizione del rappresentante della stampa italiana all'estero, riguardo ad una richiesta di credito non accolta dall'ICLE.

L'onorevole Picardi precisa innanzitutto la natura, i compiti e l'attività dell'ICLE. Osservato che l'Istituto si configura come società per azioni con partecipazione maggioritaria del Tesoro, ponendosi quale unico ente di credito speciale per la emigrazione, ritiene che la sua struttura debba essere

modificata per adeguarla alla mutata realtà, consentendo in particolare anche di assistere i nostri emigrati dopo il loro rientro in patria.

Delineata brevemente la storia dell'ICLE — che da una prima fase, per così dire colonizzatrice, è passato poi, dopo un periodo in cui venne praticato un credito agevolato e non di mercato, ad un'ulteriore fase, iniziata con la legge n. 876 del 1970 nella quale, chiusa la separata gestione per conto dello Stato, il capitale sociale venne aumentato fino agli attuali dieci miliardi, con un ampliamento anche degli scopi istituzionali, riguardanti tutte le necessità finanziarie dei nostri emigrati — lamenta la mancanza di un intervento agevolativo da parte dello Stato, dovendosi ascrivere soltanto alla oculata gestione finanziaria e patrimoniale i brillanti risultati fin qui conseguiti, sebbene all'Istituto sia stata preclusa la stessa via maestra delle emissioni obbligazionarie.

L'onorevole Picardi, dopo aver ricordato la dinamica campagna promozionale lanciata per delineare la vera immagine dell'ICLE, a volte offuscata da parziali e non obiettive prese di posizione, ed aver sottolineato, attraverso l'esposizione di precisi dati contabili, la validità dell'attività fin qui svolta, sottolinea gli ostacoli che impediscono una più dinamica presenza dell'ICLE nel settore creditizio: essi sono riassumibili — egli dice — nella pratica impossibilità di ricorso al mercato finanziario, nella mancanza di agevolazione del credito (nonostante l'alto contenuto sociale), nella attuale limitazione statutaria circa la fase di rientro della nostra emigrazione.

Affrontando il tema della eventuale istituzione di casse regionali per l'emigrazione, rileva che un ammodernamento dell'ICLE ed una eventuale costituzione di un comitato di coordinamento regionale consentirebbero di affrontare assai più adeguatamente i problemi finanziari della nostra emigrazione i quali verrebbero invece risolti in misura non omogenea ed episodica ove fossero affidati alla competenza di tali casse.

L'oratore delinea poi brevemente un progetto per la costituzione di un fondo speciale da assegnare in gestione separata all'ICLE per il finanziamento di attività pro-

duktive e caratterizzato dalla produzione di interessi in valuta, e si augura che si formi una chiara volontà politica capace di condurre in porto tale progetto, che si rivelerebbe assai utile per l'assistenza finanziaria dell'emigrato.

In merito infine all'episodio ricordato dal presidente Calamandrei, fornisce alla Commissione gli elementi che giustificano l'operato dell'ICLE in quella circostanza.

Il presidente Calamandrei ringrazia quindi l'onorevole Picardi per il suo esauriente intervento e prende atto della esigenza di adeguare l'ICLE ai nuovi compiti che esso potrebbe assumere per rispondere con maggiore efficacia alle richieste di carattere finanziario che possono essere avanzate dai nostri emigrati. Si dichiara quindi certo che tali elementi saranno presi in considerazione anche per eventuali interventi legislativi.

Interviene il senatore Sarti, che dichiara di concordare con l'onorevole Picardi sulla necessità di potenziare l'ICLE anche in riferimento a prospettate soluzioni a livello regionale dei problemi del credito per l'emigrazione. Successivamente, il senatore Marchetti osserva che i propositi manifestati dall'onorevole Picardi, in merito alla futura attività dell'ICLE, vanno incoraggiati, favorendone lo sviluppo, e prospetta l'opportunità di riservare un'audizione al problema specifico del rapporto tra l'Istituto e le regioni; infine il senatore Orlando manifesta la propria perplessità in ordine al singolare fenomeno rappresentato da un Istituto di credito speciale che si vede costretto a praticare tassi ordinari piuttosto che tassi agevolati come accade di regola nel settore del credito specializzato.

Conclude il presidente Calamandrei ringraziando l'onorevole Picardi e l'avvocato D'Antona, e sottolineando la validità del contributo da loro fornito, il quale ha soprattutto evidenziato la necessità di un adeguamento strutturale e normativo per risolvere la questione del finanziamento alla emigrazione che si inquadra nel più vasto complesso dei problemi dei nostri lavoratori all'estero.

Quindi il seguito dell'indagine viene rinviato.

La seduta termina alle ore 12,40.

MARTEDÌ 27 FEBBRAIO 1979

Presidenza del Vicepresidente
CALAMANDREI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza della CIDA, il Vicepresidente Fausto D'Elia ed il Segretario generale Raffaele Ciabattini; ed in rappresentanza della Federazione nazionale dirigenti pubblici, Leonardo Cuzzocrea.

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

SEGUITO DELLO SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE COMUNITA' ITALIANE ALL'ESTERO: AUDIZIONE, PER LA CONFEDERAZIONE ITALIANA DIRIGENTI DI AZIENDA, DEL VICE PRESIDENTE FAUSTO D'ELIA, DEL SEGRETARIO GENERALE RAFFAELE CIABATTINI E DEL RAPPRESENTANTE DELLA FEDERAZIONE NAZIONALE DIRIGENTI ENTI PUBBLICI LEONARDO CUZZOCREA

Si riprende lo svolgimento dell'indagine.

Il presidente Calamandrei presenta alla Commissione il dottor Fausto D'Elia e l'avvocato Raffaele Ciabattini, rispettivamente Vicepresidente e Segretario generale della CIDA, nonché il dottor Leonardo Cuzzocrea, della Federazione nazionale dirigenti enti pubblici.

Il Presidente, ritenendo la questione strettamente inerente all'argomento oggetto dell'indagine, si sofferma quindi brevemente sulle recenti notizie di stampa secondo le quali il progettato convegno di Buenos Aires sui problemi della comunità italiana nei paesi dell'America latina, al quale avrebbero dovuto partecipare rappresentanti del Governo e dei due rami del Parlamento, sarebbe stato rinviato sia a causa della crisi di governo italiana sia perchè le autorità argentine non sarebbero in grado di fornire precise notizie circa la sorte di taluni nostri connazionali. L'oratore auspica che su que-

st'ultima ragione del rinvio il Governo fornisca al più presto precisazioni o smentite.

Il senatore Marchetti concorda interamente con la richiesta del Presidente.

Si riprende l'indagine, sospesa il 21 febbraio.

Il dottor D'Elia, nel rilevare l'aspetto peculiare assunto dal fenomeno emigrativo negli ultimi anni, caratterizzato da una trasformazione qualitativa della emigrazione — da emigrazione di manovalanza ad emigrazione di tecnici e dirigenti aziendali, cosiddetta di colletti bianchi —, sottolinea l'importanza che il flusso anzidetto non sia a senso unico e che il Parlamento adotti adeguati strumenti normativi capaci di evitare che anche per l'avvenire il fenomeno continui a rappresentare una perdita secca per il Paese.

L'avvocato Ciabattini illustra quindi un apposito documento. Premette che le proporzioni assunte globalmente dall'emigrazione — a quella tradizionale si aggiunge la « nuova emigrazione » cui ha fatto cenno il precedente oratore — sollecitano l'adozione di una politica sociale più incisiva ed avente come obiettivo centrale quello dell'occupazione, soprattutto giovanile. Quanto alle strutture interne, la CIDA — prosegue l'oratore — condivide l'utilità ed il fine spettante al Comitato interministeriale per la emigrazione mentre ritiene che l'ipotizzato Consiglio generale degli italiani all'estero debba essere caratterizzato da una maggiore rappresentatività delle forze del lavoro ed, in particolare, di quelle dei dirigenti di azienda, in considerazione della incidenza della categoria negli attuali flussi migratori. Quanto invece all'adeguamento delle strutture esistenti all'estero, la CIDA ritiene opportuno che nell'auspicato potenziamento della rete consolare possa trovare utilizzazione una quota qualificata di giovani mentre esprime preoccupazioni per le duplicazioni che si potrebbero verificare nelle rispettive competenze a seguito della proposta creazione di comitati consolari elettivi, do-

tati di poteri sia consultivi che deliberativi in materie di competenza di organismi esistenti.

L'avvocato Ciabattini si sofferma quindi sulle politiche di sostegno nei confronti della nuova situazione dei flussi migratori e delle necessità urgenti poste dalla crisi occupazionale. Sottolinea l'opportunità che esse siano finalizzate alla predisposizione di strumenti atti a soddisfare l'intero arco dei bisogni di vita dei lavoratori all'estero nonché a favorire la loro integrazione nell'ambito delle comunità locali e la loro promozione culturale e civile. Dopo aver osservato che anche il sistema di sicurezza sociale dovrebbe essere adeguato alle nuove caratteristiche assunte dal fenomeno migratorio, rileva l'esigenza che la tutela dei lavoratori all'estero si traduca anche nella possibilità di fruire di rinvii ed esoneri del servizio militare, nella predisposizione di adeguati mezzi di emergenza per i rischi di lavoro derivanti da particolari situazioni locali, in un ampliamento e qualificazione dell'intervento regionale nell'assegnazione di mezzi finanziari in rapporto all'entità dei flussi migratori, in un particolare impegno da parte degli organi comunitari tendente ad una migliore definizione dei cosiddetti diritti speciali dei lavoratori all'estero in un'ottica che conduca all'elaborazione dell'ipotizzato « Statuto del lavoratore europeo ».

L'oratore conclude ricordando che sui problemi dell'emigrazione nel loro complesso ed, in particolare, sulle forme di tutela del lavoratore all'estero il CNEL ha approvato, nelle assemblee del 16 luglio 1970 e del 9 aprile 1976, un apposito documento contenente osservazioni e proposte.

Il dottor Cuzzocrea, dal canto suo, si sofferma invece sui problemi della sicurezza sociale rilevando la necessità di adottare soluzioni univoche in materia, tali da superare il sistema attualmente vigente del « diritto di riscatto », previsto dall'articolo 51 della legge n. 153 del 1969 — eccessivamente oneroso in rapporto all'entità della remunerazione —, e capaci di coordinare le norme esistenti a livello comunitario con quelle

previste dalle varie convenzioni bilaterali, stipulate con Paesi non appartenenti alla CEE, in modo tale che il periodo lavorativo, a fini contributivi, non sia caratterizzato da soluzioni di continuità che possano pregiudicare il maturare del diritto alla pensione. Dopo aver sottolineato l'importanza che potrebbe rivestire, ai fini della soluzione della questione, l'obbligo per le ditte italiane di assicurare i lavoratori occupati all'estero, conclude raccomandando l'individuazione di un meccanismo che prescindere da quello attuale (rappresentato dal miglior triennio retributivo compreso nell'ultimo decennio di attività) e sia capace di rivalutare la base pensionabile.

Seguono interventi dei senatori Veronesi, Marchetti e Vinay, che pongono alcuni quesiti.

Il dottor D'Elia, rispondendo ad un quesito postogli dal senatore Veronesi, premette che l'emigrazione, soprattutto quella dei giovani, si indirizza prevalentemente verso destinazioni nuove, e rileva che, in particolare, l'emigrazione dei « cervelli » rappresenta una reazione ad una politica tendente sostanzialmente all'egualitarismo, sia sul piano economico che su quello morale (ricorda esemplificativamente la recente proposta del senatore Anderlini di porre un tetto alle sole retribuzioni dei dirigenti). L'oratore raccomanda altresì alla classe politica di meditare attentamente sul fenomeno della emorragia dei « cervelli », al fine di determinare, attraverso adeguati provvedimenti normativi, una auspicabile inversione di tendenza.

L'avvocato Ciabattini, in seguito a una domanda del senatore Marchetti sul richiesto potenziamento della rappresentanza di essa in seno al Consiglio generale degli italiani all'estero, precisa che la CIDA ha natura squisitamente sindacale, come del resto è dimostrato dalla sua partecipazione istituzionale al CNEL.

Il dottor Cuzzocrea, risponde poi ad un altro quesito posto dal senatore Marchetti: osserva che l'obbligo per le aziende di assicurare i lavoratori all'estero dovrebbe essere adempiuto, ai fini del ricongiungimento dei periodi assicurativi, secondo un para-

metro che tenga conto dell'effettiva retribuzione percepita, e con un meccanismo omogeneo di rivalutazione.

Il presidente Calamandrei ringrazia gli oratori intervenuti all'audizione per il costruttivo apporto da essi fornito all'indagine conoscitiva, raccomandando altresì che, prima della conclusione di essa, la Commissione dedichi un ulteriore approfondimento al problema delle convenzioni bilaterali stipulate dall'Italia con Paesi non appartenenti alla CEE.

Il seguito dell'indagine viene rinviato.

La seduta termina alle ore 11,25.

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
VIGLIANESI

Intervengono il Ministro per gli affari esteri Forlani ed i Sottosegretari di Stato allo stesso Dicastero Radi e Sanza.

La seduta ha inizio alle ore 17,15.

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1979 (Tabella 6).

(Esame e rinvio).

Riferisce alla Commissione il senatore Ajello.

Il relatore rileva innanzitutto che il bilancio di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno 1979 rimane immutato, in termini reali, rispetto a quello dello scorso anno avendo avuto un incremento percentuale del 12,4 per cento, pari al prevedibile deprezzamento della lira: nessun seguito viene quindi dato alle ripetute richieste di potenziamento che si sono levate nel passato dalla Commissione affari esteri del Senato. A suo avviso, se è pur vero che i bilanci dei

diversi ministeri non sono comparabili sotto il profilo quantitativo, è però innegabile che la percentuale del bilancio dello Stato riservata alla politica estera appare sproporzionatamente esigua anche quando non si voglia tener conto della necessità di un più incisivo ruolo dell'Italia in materia di aiuti allo sviluppo: è da prevedersi, pertanto, che sarà necessario ricorrere anche per il 1979 al meccanismo delle integrazioni di bilancio, con tutti gli inconvenienti ed i ritardi che ne derivano.

Il relatore Ajello si sofferma quindi ad esaminare i problemi strutturali del Dicastero evidenziando in particolare la progressiva frammentazione della gestione degli affari esteri cui da anni si assiste nel nostro Paese, sia all'interno della stessa amministrazione pubblica, sia a causa dell'ingerenza di gruppi di pressione, privati, pubblici o semipubblici. Tale frammentazione da un lato rende poco efficace e non sufficientemente finalizzata la nostra proiezione estera e dall'altro impedisce un penetrante controllo da parte delle forze parlamentari. Il relatore, pertanto, individua la necessità di una riforma delle strutture del Ministero degli affari esteri — da incentrare sulla creazione di un centro di coordinamento — nell'ambito del più ampio contesto della riforma della pubblica amministrazione. In particolare, per quanto concerne il personale, una utile occasione di riforma potrebbe essere rappresentata dalla legge-quadro sul pubblico impiego. A tale riguardo, il relatore alla Commissione coglie l'occasione per dichiarare di dissentire dalle opinioni critiche del senatore Cifarelli sulla « qualifica funzionale » nonché dalla decisione del Consiglio dei ministri che ha escluso i diplomatici dall'applicazione della legge-quadro. Egli auspica che la Camera, in sede di esame della legge, voglia correggere quello che è, a suo giudizio, un errore.

Passando poi a trattare della sempre sottolineata importanza della componente culturale della nostra politica estera, il relatore Ajello ricorda lo stato di crescente crisi in cui versano da anni i nostri istituti di cultura all'estero e si dichiara convinto che tale crisi non potrà essere risolta guar-

dando al problema sotto un profilo meramente tecnico — e cioè di mezzi — ma potrà essere superata solo garantendo agli istituti in questione una vera autonomia derivante dal prestigio culturale e dalle capacità professionali dei direttori e degli addetti, da reclutarsi con metodi selettivi severi. Egli ritiene che occorrerà comunque creare un organo democratico di programmazione e di direzione della nostra politica culturale verso l'estero che possa varare i grandi progetti entro i quali si collocheranno i differenti apporti creativi e le diverse tendenze che caratterizzano la nostra cultura che deve cessare di venire indenticata, per quanto riguarda l'estero, con la propaganda.

Accennato poi ai problemi della scuola italiana all'estero per sottolinearne soprattutto gli aspetti riguardanti lo stato giuridico ed economico del personale insegnante, il relatore si sofferma sulla Rubrica di bilancio relativa ai servizi per l'emigrazione e le collettività all'estero per lamentare come essa, in termini reali, appaia decurtata rispetto al 1978 ed esprimere il rammarico che le documentate richieste di maggiori assegnazioni di fondi siano state disattese dal Governo. Egli giudica particolarmente grave la decurtazione subita dal capitolo 3532 relativo all'assistenza diretta tanto più in un periodo, come l'attuale, di diffusa recessione economica e vista la necessità di frenare il flusso di rientro dei nostri lavoratori emigranti che della crisi che investe il paese ospitante sono le vittime prime e più esposte. Il relatore alla Commissione esprime quindi l'avviso che occorrerà cogliere l'occasione delle prossime elezioni europee per aiutare i nostri connazionali a riprendere contatto con la madrepatria e favorirne al tempo stesso l'inserimento nella vita politica del paese in cui lavorano.

Passando poi a trattare dei più ampi temi di politica internazionale, il relatore alla Commissione osserva come, nel momento attuale, l'acuirsi di vecchie crisi e il moltiplicarsi dei focolai di tensione abbiano scosso nel profondo l'impianto stesso della distensione, della quale già lo scorso anno il senatore Gonella, nella sua relazione, aveva

sottolineato il carattere prioritario. Tale carattere va oggi riaffermato più che mai, ed è sul problema della distensione che, più ancora del passato, dovrà fondarsi tutto l'impianto della nostra politica estera, la strategia dei rapporti preferenziali, la scelta delle priorità.

Rilevato quindi che la crisi sembra colpire non tanto l'idea della distensione in quanto tale ma un certo modello — quello dell'equilibrio bipolare — e che le due superpotenze sembrano aver perso in qualche modo il controllo della situazione finendo per essere costrette dalle cose a giocare ruoli diversi da quelli tradizionali, il relatore sottolinea che ci si sta avviando verso un tipo di equilibrio multipolare che vede affiancarsi, ai due tradizionali, nuovi protagonisti quali la Cina, l'Europa e i Paesi del Terzo Mondo. Si affievolisce invece la posizione delle cosiddette medie potenze regionali finora delegate, dalle due maggiori, ad una funzione stabilizzatrice e, anzi, le vicende dell'Iran e del Vietnam dimostrano che, nella mutata situazione internazionale, questo ruolo contiene oggi più rischi che vantaggi.

Sottolineato quindi che, in questo nuovo tipo di equilibrio che presuppone una più dinamica filosofia della distensione, il sistema delle democrazie occidentali si rivela più sensibile di quello sovietico, ancora molto legato al vecchio schema, e che pertanto deve essere preoccupazione costante e prioritaria della nostra politica estera e della politica estera europea il cercare di scongiurare il rischio di una rinascita dell'antico timore dell'accerchiamento che tanto peso ha avuto nella storia russa, il relatore alla Commissione evidenzia l'importante ruolo che l'Europa è chiamata a svolgere per rimettere in modo il meccanismo inceppato della distensione.

Oggi il problema che si pone è quello di assicurare la transizione da un tipo di equilibrio all'altro, facendo in modo di evitare eccessivi traumi e di correre più rischi del necessario, rischi che, almeno per ragioni geografiche, sarebbero corsi in primo luogo dalla stessa Europa. Il nuovo corso della distensione dovrà arricchirsi di idealità più ambiziose che non la mera preoccupazione

di mantenere entro margini tollerabili il confronto fra le due parti dell'Europa ed è proprio al criterio del superamento della contrapposizione che deve ispirarsi la nostra politica estera sia nel seguito del negoziato della CSCE sia nell'opera di riscontro dell'effettiva situazione degli accordi di Helsinki. Naturalmente, a giudizio del senatore Ajello, un'azione di tutela dei diritti umani, per essere efficace e compatibile con lo spirito della distensione, dovrà mirare a che tali diritti comprendano anche le libertà collettive, a far sì che i paesi occidentali acquistino credibilità cominciando a far rispettare tali diritti al loro interno e, infine, a che la relativa campagna sappia resistere a tentazioni destabilizzanti nei confronti dei paesi comunisti.

Dichiaratosi convinto che occorra restaurare tra Est ed Ovest un clima di fiducia reciproca nell'intento di tenere l'Europa al riparo dal clima di conflittualità che si registra nelle altre regioni, il senatore Ajello rileva che è in questo contesto che vanno collocate le relazioni con la Cina, che aprono all'Europa interessanti prospettive di cooperazione politica ed economica ma che vanno tenute al riparo di ogni tentativo di strumentalizzazione. Poiché con l'avvento di un nuovo gruppo dirigente la Cina ha accentuato il suo ruolo antagonista rispetto all'Unione Sovietica ed ha caricato di significati provocatori le principali iniziative della sua politica estera, è compito della nostra diplomazia instaurare una corretta chiave di lettura di tali iniziative, affinché le relazioni fra la Cina e l'Europa si svolgano con reciproco vantaggio senza danneggiare le altre relazioni di cui si compone il dialogo Est-Ovest.

Il relatore esprime quindi un giudizio positivo per l'atteggiamento assunto dal Governo in merito alla nuova crisi del Sud-est Asiatico anche perché tale atteggiamento si è sostanziato di iniziative concrete; egli giudica parimenti apprezzabile il comportamento del Governo nel far fronte alle principali crisi internazionali, alcune delle quali destinate a produrre a lungo effetti destabilizzanti: in particolare il Medio Oriente e la regione del Golfo, dove la caduta dell'Iran

come potenza regionale e interlocutore privilegiato degli Stati Uniti sta mutando profondamente gli equilibri esistenti con contraccolpi anche sul difficile negoziato fra Israele ed Egitto. Egli esprime, al riguardo, la soddisfazione che non può non derivare dagli esiti della missione del presidente Carter, ma invita a riflettere sul rischio che l'Egitto resti isolato dal resto del mondo arabo finendo per non essere in grado di offrire ad Israele reale garanzia di sicurezza e si dichiara convinto che tale sicurezza potrà derivare solo dal raggiungimento di un accordo politico multilaterale basato sul riconoscimento solenne dei diritti dello Stato di Israele da un lato e dei palestinesi dall'altro.

Il relatore Ajello si sofferma poi sulla grave situazione determinatasi nell'Africa australe a seguito dell'evidente fallimento dei piani occidentali per un pacifico accesso all'indipendenza della Rhodesia e della Namibia, sottolineando l'importanza di riuscire a recuperare tutti i margini di negoziato utilizzando la mediazione dei paesi della linea del fronte, per indurre il Sud-Africa ad allentare il suo irrigidimento: ciò servirà anche a garantire che si possa proseguire sulla via della ormai dichiarata disponibilità da parte di molti Paesi africani ad ampliare la area della cooperazione con l'Occidente.

Passando poi a trattare dei negoziati per il disarmo, il senatore Ajello, dopo aver rilevato che il problema si pone ormai in termini che non consentono ulteriori ritardi in quanto non è più tollerabile assistere alle sempre crescenti spese in armamenti quando tanto resta ancora da fare per combattere la fame, la miseria e le malattie nel mondo, si richiama convinto che l'unica via ragionevole per tutelare la sicurezza degli Stati sia ormai quella della progressiva ed equilibrata riduzione delle forze, e che per accelerare questa via occorreranno coraggiose iniziative volte a persuadere realmente la Unione Sovietica del fermo proponimento dei Paesi occidentali di addivenire ad intese concrete di limitazione degli armamenti.

Il relatore fa presente inoltre che il passaggio ad un assetto internazionale basato su un equilibrio multipolare pone il pro-

blema di una revisione delle stesse relazioni interoccidentali e in particolare quelle fra l'Europa e gli Stati Uniti d'America. Al riguardo ricorda come si faccia sempre più pressante, con il progredire dell'idea dell'Europa, la richiesta che essa sia un soggetto autonomo di iniziativa politica, sia per la necessità di occupare gli spazi che si sono venuti creando in conseguenza della crisi del vecchio equilibrio bipolare, sia per consentire una più efficace tutela degli interessi europei che, dalla crisi energetica del '73, hanno iniziato a divergere da quelli degli Stati Uniti. Tutto ciò non intacca la natura dei rapporti esistenti in quanto caratterizzati dalla consapevolezza di far parte di una stessa area culturale e di un comune sistema di valori solo che l'obiettivo da perseguire resta quello di una *partnership* fra uguali, quale quello indicato dal presidente Kennedy. Nel perseguire questo obiettivo non si vuole certo mettere in discussione l'alleanza Atlantica ma contestare l'idea di una Europa, appendice degli Stati Uniti, incapace di una sua iniziativa politica autonoma: egli teme però che nemmeno le prossime elezioni dirette del Parlamento europeo basteranno da sole a rivitalizzare il processo di integrazione europea; sarà comunque di vitale importanza il problema dei poteri del nuovo Parlamento senza i quali esso si ridurrà ad essere la camera di compensazione degli egoismi nazionali.

Per quanto riguarda lo SME, il relatore Ajello, nell'esprimere la soddisfazione per il suo decollo, ritiene di non poter tacere le perplessità per il modo con cui si è giunti da parte italiana alla sua approvazione che taluni hanno giudicato intempestiva. È comunque importante che nessuna delle forze politiche della maggioranza abbia messo in discussione la sostanza del problema e quindi l'opportunità di dar vita ad un sistema monetario europeo.

Il relatore mette quindi in rilievo l'importante ruolo svolto dai Paesi del Terzo Mondo nel mettere in modo il processo di trasformazione degli equilibri internazionali. Tali paesi presentano oggi un blocco economico compatto cementato dalla piattaforma comune dei settantasette, quella piatta-

forma del dialogo Nord-Sud che deve rappresentare la nuova grande priorità della politica estera italiana. Egli è convinto che sia necessario condurre nei confronti di tali paesi una strategia più lungimirante di quella oggi condotta, in sede UNCTAD, dai Paesi industrializzati per superare non infondate diffidenze e bloccare la strada alla tentazione, per questi paesi, di far ricorso alle maniere forti invece che al negoziato. L'aiuto allo sviluppo dei Paesi del Terzo Mondo in realtà va inteso come una lungimirante difesa degli interessi dei paesi industrializzati in quanto solo l'aumento del potere di acquisto di tali paesi può consentire una ripresa del processo di sviluppo dei nostri mercati: ciò vale soprattutto per l'Italia, in quanto paese trasformatore ad alto tasso di inflazione e disoccupazione e con una notevole capacità produttiva inutilizzata. C'è inoltre una ragione di ordine politico-morale che deve indurre l'Italia ad assumere una posizione di punta nella strategia dell'aiuto allo sviluppo e questa deriva dalla constatazione che, dato il forte incremento demografico, è prevedibile che nel 1980 solo poco più del 22 per cento della popolazione mondiale potrà vivere nel benessere mentre il resto sarà condannato alla miseria e alla fame. Il nostro paese non può accettare passivamente la tragica realtà che l'anno prossimo moriranno nel mondo 17 milioni di bambini sotto i cinque anni nè può continuare ad essere inadempiente su questo argomento, al punto da trovarsi ad occupare l'ultimo posto nella lista dei paesi industrializzati che danno un aiuto pubblico allo sviluppo.

Il relatore Ajello conclude sottolineando come non possa essere considerata sufficiente l'approvazione della nuova legge sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo, e rilevando che comunque la sua dotazione finanziaria è ancora troppo esigua per far fronte alla gravità dei problemi: tale dotazione dovrà essere aumentata attraverso note di variazione del bilancio che trasferiscano risorse dal Ministero della difesa a quello degli affari esteri. Nel contempo, occorrerà reperire, entro l'anno, nel bilancio dello Stato una somma pari all'1 per cento del

prodotto nazionale lordo come richiesto dall'ONU, predisponendo gli strumenti legislativi ed operativi per una sua proficua utilizzazione per lo sviluppo dei paesi del Terzo mondo.

Il presidente Viglianesi introduce quindi brevemente il dibattito nel quale intervengono i senatori Calamandrei, Cifarelli e Orlando.

Il senatore Calamandrei afferma che l'attuale situazione politica interna non impedisce di fare un consuntivo sull'andamento della politica estera italiana, che è molto vicino a quello tracciato dal relatore e che sottolinea la positività degli indirizzi seguiti dal nostro Governo. La piattaforma di politica estera delineata con le mozioni del 1977 è stata complessivamente rispettata senza subire l'incidenza dell'involuzione dei rapporti fra le forze politiche che ha portato alla crisi; la stessa adesione allo SME, cioè il momento di maggior lacerazione fra i partiti, ha avuto prevalentemente motivazioni interne e non ha intaccato la sostanziale convergenza fra le forze democratiche. Le direttrici della nostra politica estera (iniziativa comunitaria nel quadro dell'alleanza atlantica; affermazione dei principi di distensione, sicurezza, cooperazione, riduzione degli armamenti; difesa dei diritti degli uomini e dei popoli; rispetto del trattato di Helsinki) sono state nella sostanza seguite dal Governo senza distorsioni, e devono rimanere a cardine dell'iniziativa italiana, in particolare per consentire la ripresa dell'intesa democratica e una maggiore incisività della nostra politica estera.

In ordine alla situazione nel Sudest asiatico, l'oratore concorda con il relatore sulla efficacia dell'azione italiana, tesa a sottolineare i principi universali di non ingerenza e di integrità territoriale, e afferma che la travagliata transizione da un equilibrio bipolare (non più in grado di mantenere la pace nel mondo) a uno multipolare sempre più articolato, comporta instabilità e conflittualità tali da sconvolgere la distensione e la pace se non contenute da una politica ispirata al non intervento e al negoziato pacifico, in ordine alla quale va riaffermato il ruolo

dell'Europa e dell'Italia, in particolare nel Sudest asiatico.

Per quanto riguarda il settore medio-orientale, il senatore Calamandrei si dichiara d'accordo con il relatore circa la valutazione positiva del recente viaggio del presidente Carter al Cairo e a Gerusalemme, anche se la stabilizzazione dei rapporti fra Egitto e Israele non scioglie le questioni nodali dello scacchiere (anche in ordine al potenziale destabilizzante del nuovo corso in Iran) e lascia integre le preoccupazioni sul tipo di presenza USA in Medio Oriente; occorre al riguardo potenziare l'azione europea e italiana per ricondurre il negoziato nella sede delle Nazioni Unite e concentrarlo sul nodo centrale, cioè quello palestinese. Esprime altresì apprezzamento per l'atteggiamento assunto dal Governo in ordine ai rivolgimenti in Iran, auspicando la conferma dei progetti già avviati e l'espansione della nostra partecipazione allo sviluppo di quel Paese. Si tratta, più in generale, di dare un rilievo adeguato alla politica di cooperazione per lo sviluppo, rendendola operante e sviluppandone la portata, soprattutto in ordine alle tragiche realtà della fame e del sottosviluppo, a fronte delle quali sollecita un dinamico impegno per il disarmo.

L'oratore ricorda quindi lo stretto collegamento dell'Italia con l'area del non allineamento, in particolare attraverso accordi bilaterali (che auspica in ogni caso più stretti, in specie verso i Paesi dell'area mediterranea); accenna al riguardo allo stato assai buono delle relazioni con la Jugoslavia, pur nella sussistenza di difficoltà in ordine alla creazione della zona franca prevista dal Trattato di Osimo e all'attuazione dell'accordo sulla pesca. Conclude auspicando una più regolare e organica trasmissione di informazioni e documentazione da parte del Governo al Parlamento, e specificamente alla Commissione, per una più efficace azione dell'Italia in campo internazionale.

Il senatore Cifarelli, fatto cenno ad alcune costanti storico-geografiche della nostra politica estera, dà atto al senatore Calamandrei di avere individuato la costante per cui, sui grandi temi di politica estera, è dato rinvenire una convergenza fra le forze demo-

cratiche da sostenere e valorizzare. Esprime invece perplessità sull'intonazionale generale del discorso del senatore Calamandrei, volto a sottolineare in modo preminente l'intervento italiano; il campo d'azione della nostra politica deve essere l'Europa e l'ambito comunitario, e rappresenta settorialismo e mancanza di interesse europeistico tutto quanto possa portare a una sottovalutazione delle prossime elezioni per il Parlamento europei. Occorre piuttosto angolare la politica italiana maggiormente in funzione della politica comunitaria.

Escluso che un'adesione ritardata allo SME avrebbe comportato vantaggi, l'oratore ribadisce il significato razionalizzatore del sistema monetario recentissimamente varato, anche per un'amplificazione della voce della Comunità; circa i rapporti con la Jugoslavia, di cui sostiene l'importanza — anche in vista dell'ingresso della Grecia nella CEE —, richiama la necessità di attuare il trattato di Osimo senza incidere sulle esigenze di difesa ecologica della zona.

Circa la situazione medio orientale, il senatore Cifarelli giudica positivamente lo sforzo mediatore del presidente Carter (che ha seguito la falsariga della politica kisingeriana dei piccoli passi), con accenni al ruolo negoziatore dell'ONU — su cui esprime perplessità — e al rilancio islamico. Si dichiara anche pienamente d'accordo con il relatore in ordine alla necessità di valorizzare la politica di cooperazione per lo sviluppo, anche per motivi di politica economica (apertura di mercati, approvvigionamento di materie prime e di mano d'opera a basso costo); si rimette alle valutazioni del relatore, infine, in materia di disarmo e di pluripolarismo.

Il senatore Orlando, dopo aver individuato il pregio della relazione del senatore Ajello nell'analisi acuta che vi è stata delineata dell'attuale stato di rapporti internazionali conseguenti alle modifiche di un certo tipo di equilibrio, si riallaccia a questo punto per ricordare di aver già da tempo sostenuto che il bipolarismo era ormai destinato a segnare il passo. La stessa caduta di quella strategia basata sulle potenze regionali, rientranti nell'una o nell'altra sfera di

influenza, e destinata a far durare nel tempo l'equilibrio bipolare appare estremamente significativa al riguardo anche se, sostiene lo stesso senatore Orlando, tale strategia non ha ancora interamente cessato di essere applicata: è infatti in questa ottica che egli vede la missione del presidente Carter e il ruolo svolto dagli Stati Uniti nella soluzione della controversia fra Egitto e Israele, una soluzione cui, peraltro, non si può che guardare con soddisfazione.

L'oratore si dichiara anche convinto che la stessa esplosione di furore islamico nell'Iran — fenomeno peraltro non nuovo quando si ricordino gli avvenimenti del Sudan e della Libia — tradotta in termini politici altro non sia che un ulteriore esempio di quella disperata ricerca di identità che gli Stati islamici stanno perseguendo al fine di inserirsi in un quadro di equilibri diversi da quelli tradizionali.

Il senatore Orlando ritiene che, in questo momento, anche la cosiddetta fase del non allineamento comincia ad essere superata in quanto fase negativa della politica di taluni paesi: in questa luce vanno riguardati i recenti avvenimenti concernenti la Cina, che mostrano l'emergere di forze prima non allineate le quali chiedono di inserirsi in un rapporto paritario con le due superpotenze. Poichè, quindi, i fatti di questi ultimi tempi sono proprio l'effetto del passaggio di forze non allineate verso un tipo di coesistenza diversa da quella tradizionale, il senatore Orlando dichiara di temere che il relatore, evidenziando la priorità del tema della distensione, abbia citato vecchi strumenti che non si adattano più alle prospettive da seguire verso un obiettivo di pace. Oggi si deve parlare invece di globalità della distensione in quanto frutto di un negoziato ben più ampio di quello riguardante l'Est e l'Ovest ed egli ritiene che sia necessario l'accordo di tutte le forze politiche per perseguire tale obiettivo se si vuole evitare di calcare antiche e ormai inefficaci strade.

Rispondendo poi ad una obiezione del senatore D'Angelosante, il senatore Orlando ricorda che la cosiddetta politica dei tre mondi altro non è stata se non una fase

per passare da una situazione caratterizzata dalla psicosi dell'accerchiamento ad una politica antiegeomonica nei confronti dell'Unione Sovietica, a sua volta destinata — egli dice — a sfociare in quella globalità della distensione cui si può arrivare anche attraverso una reazione alle politiche di potenza. A giudizio dell'oratore l'intento di tutti i democratici preoccupati del conseguimento dell'obiettivo della pace deve essere la finalizzazione di ogni sforzo verso quello che egli ha indicato come l'unico sbocco possibile.

Il seguito del dibattito è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Viglianesi informa la Commissione che i documenti sulle intese raggiunte con i Governi della Comunità in ordine alle garanzie necessarie per l'esercizio del voto degli italiani nei paesi comunitari sono stati trasmessi alle due Camere e che detti documenti sono ora in corso di assegnazione alla Commissione competente. Avverte quindi che, a norma dell'articolo 139-bis del Regolamento, essendo tali atti del Governo pervenuti durante l'aggiornamento dei lavori del Senato, la Commissione — che prevedibilmente verrà investita della questione — non potrà avviare la procedura d'esame prima della settimana prossima.

La seduta termina alle ore 19,20.

GIOVEDÌ 15 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
VIGLIANESI
indi del Vice Presidente
PECORARO

Interviene il Ministro degli affari esteri Forlani ed i Sottosegretari di Stato allo stesso Dicastero Radi e Sanza.

La seduta ha inizio alle ore 10,20.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1979 (Tabella 6).

(Seguito e conclusione dell'esame).

Riprende l'esame, rinviato nella seduta di ieri.

Intervengono i senatori Artieri, Vinay, De Simone e Pecoraro.

Il senatore Artieri esprime preliminarmente perplessità sull'effettivo significato dell'esame annuale del bilancio; prospetta al riguardo la possibilità di devolvere l'approfondimento delle tabelle a Commissioni specializzate o composte di tecnici ed esperti dell'economia e dell'amministrazione. In particolare, sostiene che l'esame della previsione della spesa del Ministero degli affari esteri si risolve in un dibattito sulla politica estera svolta dall'Italia durante l'esercizio finanziario trascorso.

L'opera del Governo nell'ultimo anno merita consenso: un'opera compiuta in stretta aderenza a una realtà caratterizzata da varie contingenze, e in particolare dal travaglio della costruzione comunitaria, con i relativi problemi dell'adozione dello SME, del riequilibrio agricolo, delle elezioni per il Parlamento europeo. L'edificazione dell'Europa — un imperativo categorico, vera e propria necessità di vita — deve avvenire non tanto come integrazione, quanto come addizione delle nazionalità, alla luce della salda sussistenza del sentimento nazionalista del mondo. Occorre creare un'Europa che sia forte, armata, unita e autonoma, e nell'ambito della politica comunitaria delineare una politica estera italiana che tenga conto di una realtà costantemente in evoluzione e tutt'ora minacciata da conflitti fra Est e Ovest (nonchè all'interno del mondo comunista): una politica estera guardinga, non tambureggiante ma neanche autosacrificantesi, che consenta all'Italia di essere sempre presente sul palcoscenico internazionale, in modo da

valorizzare il proprio ruolo soprattutto sul piano economico e produttivo.

Auspicato che venga fatto tutto il possibile per moderare gli effetti del Trattato di Osimo (che considera una macchia nera della nostra storia politica), al fine di non incidere sugli interessi delle nostre popolazioni di frontiera, il senatore Artieri conclude ribadendo che la politica estera, pur nei condizionamenti che ha dovuto subire, si è sviluppata — a differenza di quella interna — in modo positivo, facendo perno su quei pilastri di solidarietà occidentale ed equidistanza che nessuna crisi politica deve smantellare.

Il senatore Vinay concorda innanzitutto con il relatore nel valutare esiguo il bilancio degli Esteri, a fronte dell'importanza del Ministero nel quadro di una dimensione planetaria della politica dei singoli Stati e del ruolo dell'Italia nella cooperazione per lo sviluppo (auspica al riguardo un incremento del capitolo 3532). Soffermandosi sull'obiettivo della distensione generale, si rammarica dell'allineamento dell'Italia all'aumento dell'8 per cento della spesa mondiale complessiva per gli armamenti; nel quadro di una situazione caratterizzata anche da segnali positivi (il patto di non aggressione USA-URSS, la nuova atmosfera di fiducia collegata alle prospettive di soppressione della NATO e del Patto di Varsavia), l'Italia può svolgere invece un ruolo di stimolo soprattutto nell'affermazione dei diritti degli uomini e dei popoli, in ordine alla quale si rimette ampiamente a quanto rilevato dal relatore.

L'oratore accenna quindi ad alcuni grandi temi di politica internazionale: la ripresa dell'*Ost-politik* di Schmidt verso l'Unione Sovietica; l'emergere della Cina come potenza mondiale, con particolare riferimento agli aspetti anche espansionistici della politica di Pechino nonché alle aperture verso USA e Giappone; gli ostacoli americani alla riunificazione della Corea. Per quanto riguarda le vicende nel Sud-est asiatico, afferma che l'azione italiana è incorsa in tre errori: la carenza di un aiuto effettivo per la ricostruzione delle città e delle campagne del Vietnam; la mancanza di una dura con-

danna dei massacri di vietnamiti compiuti dal trascorso regime cambogiano di Pol Pot; l'utilizzazione a fini propagandistici della questione dei profughi vietnamiti e la dimenticanza del dramma delle province indocinesi recentemente alluvionate (occorrerebbe al riguardo potenziare il capitolo 3120).

Richiamata quindi la necessità di rafforzare l'azione italiana di cooperazione per lo sviluppo (con accenni alla manifestazione tenutasi venerdì scorso alla Camera dei deputati) e di affrontare decisamente il tragico problema dei quindici milioni di bambini morti all'anno, il senatore Vinay conclude affermando che quanto è successo in Iram — con una rivolta popolare condotta contro un regime che aveva interpretato la modernizzazione del paese solo in chiave di potenziamento degli armamenti — rappresenta un *test* di quello che potrà avvenire se non si inverte la tendenza al riarmo. Occorre riprendere il negoziato SALT 2, nel quadro di una politica di riduzione degli armamenti che riorganizzi le risorse per un mondo diverso da quello in cui pochi hanno ogni beneficio e le masse sono private di tutto. L'obiettivo resta quello di salvare l'umanità.

Il senatore De Simone rileva innanzitutto che gli stanziamenti previsti non consentiranno al Ministero degli affari esteri di mantenere lo stesso livello operativo del '78 e che sarà pertanto necessario far ricorso, anche per il '79, alle integrazioni di bilancio. L'oratore sottolinea ancora l'insufficienza dei fondi destinati agli aiuti all'emigrazione e dichiara poi di ritenere assolutamente inspiegabile la decurtazione del capitolo riguardante l'assistenza diretta proprio nel momento in cui i nostri lavoratori all'estero sono più esposti al rischio della disoccupazione.

Dichiaratosi poi convinto che sia pericoloso — e quindi da evitare — il troppo frequente ricorso alle note di variazione del bilancio che, oltre a dimostrare che si fa una politica estemporanea, creano difficoltà alle forze parlamentari che non possono disporre di un quadro chiaro e completo di informazioni e allo stesso Governo che finisce per lavorare senza un programma, il senatore De Simone rivolge una raccomandazione

al Governo a che si faccia il possibile per garantire il diritto di voto ai nostri lavoratori all'estero e a prodigarsi per la realizzazione della Conferenza degli emigranti latino-americani che consentirebbe, fra l'altro, di rompere il velo di reticenze del Governo argentino sulla condizione dei nostri connazionali.

Secondo il senatore Pecoraro la pregevole relazione del senatore Ajello ha risposto adeguatamente al triplice ordine di considerazioni che la lettura della tabella di bilancio per il Ministero degli affari esteri induce e cioè la valutazione da dare delle poste del bilancio stesso, l'analisi globale della situazione politica internazionale e il modo di conduzione della politica estera del nostro paese.

L'oratore si associa al giudizio del relatore per quanto riguarda la scarsezza, in termini reali, delle cifre e sulla necessità di un ammodernamento delle strutture del Dicastero. Per quanto concerne poi le vicende internazionali, il senatore Pecoraro ritiene che l'Italia possa svolgere un ruolo più incisivo rispetto alla questione medio orientale che non a quella del Sudest asiatico: egli giudica positivamente la missione del presidente Carter e il raggiungimento di un accordo tra Egitto e Israele ed auspica che anche l'Unione Sovietica partecipi in modo positivo a garantire la soluzione dei molti problemi che restano ancora aperti.

Ricordati i consensi unanimi che sono stati espressi sulla conduzione della nostra politica estera in quanto tesa al raggiungimento di obiettivi di pace e di difesa democratica nel contesto del Patto Atlantico e ispirata all'intento di contribuire alla distensione fra Est e Ovest, il senatore Pecoraro esprime giudizio positivo sulla nostra adesione allo SME — nonostante i possibili rischi — in quanto è convinto che il nuovo sistema monetario potrà essere un elemento di razionalizzazione per tutte le economie, non solo europee.

Richiamata poi l'attenzione sul Consiglio d'Europa quale interessante palestra di politica internazionale, l'oratore conclude dichiarandosi convinto che il Governo promuoverà tutte le iniziative necessarie a garantire l'attuazione dei deliberati delle conferen-

ze di Helsinki e di Belgrado e a promuovere la cooperazione con i paesi del Terzo Mondo secondo quello che è non solo un dovere morale ma anche nostro preciso interesse.

Replica quindi il relatore Ajello che riprende talune osservazioni formulate nel corso del dibattito dai senatori Artieri, Orlando, Pecoraro, Cifarelli, Calamandrei e Vinay — concernenti l'utilità dell'attuale dibattito, la costruzione dell'Europa, il problema della distensione e il dialogo Nord-Sud — rifacendosi a quanto già detto nella sua relazione. Aggiunge poi brevi considerazioni sugli avvenimenti in Iran per dichiararsi convinto che la rivolta iraniana è stata popolare ancor prima che religiosa ed originata dal tipo distorto di sviluppo che il passato regime aveva impresso al Paese. Egli ritiene anzi che il popolo iraniano respingerà anche il modello proposto dall'attuale governo se esso continuerà ad apparire così chiaramente medievale.

Il relatore conclude sottolineando l'importanza del fatto che, nonostante la diversa situazione politica, anche in questo, come nello scorso anno, sia emerso dal dibattito unanime apprezzamento circa la politica estera del Governo.

Prende quindi la parola il ministro degli affari esteri Forlani, il quale sottolinea in primo luogo come la pregevole relazione e gli interventi che hanno arricchito il dibattito convergano nella riaffermazione delle direttrici di fondo della nostra politica estera.

Entrando nel merito del bilancio del Dicastero, il Ministro concorda con i rilievi concernenti l'inadeguatezza degli stanziamenti, alla luce dell'inflazione e soprattutto dell'aggravarsi della situazione internazionale; le indispensabili integrazioni richiederanno peraltro procedure e tempi lunghi tali da rallentare l'azione ministeriale. Nell'ambito della politica di contenimento della spesa pubblica, strutture e modi di operare del Ministero sono stati aggiornati in funzione di esigenze prioritarie: tutela della collettività italiana all'estero, nostra presenza economica in paesi in via di sviluppo e produttori di materie prime, promozione culturale. Gli uffici ministeriali sono stati organizzati, adeguati e rafforzati (in particolare

quelli competenti in campo CEE), mentre difficoltà sussistono per la copertura dei posti all'estero, in particolare nei paesi del Terzo Mondo e in quelli disagiati: si è al riguardo operato soprattutto facendo perno sui consolati di emigrazione e aprendo un confronto con le organizzazioni sindacali per una rivalutazione dell'indennità del personale all'estero di cui al capitolo 1503, mentre in prospettiva sembra necessaria la definizione di una nuova normativa per far fronte a tali esigenze. Il varo della legge sulla vendita dei beni demaniali all'estero dovrebbe migliorare la situazione delle infrastrutture; sono inoltre da adeguare gli organici del personale che lavora al Ministero, al momento scoperti per il 17 per cento, per un aggiornamento delle procedure e della organizzazione del lavoro.

Il Ministro tocca quindi alcuni temi specifici.

In materia di emigrazione dà conto degli interventi esperiti e di quelli in via di definizione, sul piano legislativo, amministrativo e del negoziato bilaterale e multilaterale, per fronteggiare la situazione di emergenza caratterizzata da disoccupazione crescente e da rischi di incolumità emergenti in alcune zone del mondo. Una più efficace difesa degli emigrati passa, all'interno, attraverso l'impegno per ottenere mezzi più adeguati all'assistenza e l'attivazione delle strutture *ad hoc* (consiglio dell'emigrazione, comitato consolare, comitato interministeriale per l'emigrazione), e all'estero attraverso la regolazione comunitaria e gli accordi bilaterali. Il Ministro assicura anche, su un punto specifico, che sono state svolte tutte le possibili azioni a tutela degli italiani detenuti o scomparsi in America latina.

In tema di promozione culturale, il ministro Forlani afferma che questa è componente essenziale della nostra politica estera, e va conseguentemente affinata sul piano della strumentazione, onde promuovere una maggiore conoscenza del nostro paese, delle sue tradizioni e della sua realtà odierna.

In materia di promozione commerciale, va proseguita l'azione di ulteriore accrescimento della componente estera nella nostra economia, in modo da confermare i positivi ri-

sultati del 1978, che vedono un incremento dell'8,5 per cento delle esportazioni, la riduzione a solo 348 miliardi di lire del disavanzo della bilancia commerciale e un attivo della bilancia dei pagamenti per 6 miliardi 850 milioni di lire. Occorre poi in particolare utilizzare le nuove possibilità legislative di intervento per rilanciare la cooperazione con i paesi emergenti, soprattutto intervenendo attraverso rapporti bilaterali e gli organismi internazionali e adeguando l'organizzazione del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, di recente istituito.

Il ministro Forlani riferisce quindi sul Consiglio europeo di Parigi che pochi giorni fa ha dato avvio allo SME, soffermandosi sulle sostanziali convergenze raggiunte in ordine all'applicazione alla politica agricola degli Stati degli importi compensativi monetari e alla svalutazione della lira verde. La politica agricola comunitaria, grazie anche al perfezionamento di strutture e meccanismi, ha dato risultati positivi, anche se dovrà continuare l'azione di stimolo del Governo italiano per ridurre le eccedenze e meglio equilibrare le produzioni continentali e quelle mediterranee.

La situazione economica della CEE è invece nel complesso poco soddisfacente: la ripresa degli Stati si accompagna infatti a tensioni sui livelli dei prezzi e a preoccupazioni occupazionali. In questo senso, la lotta all'inflazione, il miglioramento delle strutture economiche per facilitare l'occupazione giovanile, la ristrutturazione del settore industriale in crisi attraverso il Fondo sociale, restano obiettivi essenziali, a fianco dell'esigenza — comunemente recepita a Parigi — di ridurre il consumo di energia da parte degli Stati e di sviluppare propri programmi per la sperimentazione di altre fonti energetiche, senza tralasciare la necessità di un dialogo con i paesi produttori di petrolio. In generale, il Consiglio europeo è soprattutto arrivato a questa conclusione: tutte le politiche devono essere adoperate per la convergenza della politica economica dei paesi membri nel quadro di una accresciuta solidarietà e del rilancio comunitario.

Il Ministro informa quindi la Commissione sui negoziati in corso per l'adesione della

Grecia alla CEE, nonché sui contatti con Portogallo e Spagna per l'ulteriore allargamento della Comunità. Lo sforzo italiano, al riguardo, inteso a superare le attuali difficoltà senza abdicare alla tutela dei nostri interessi, è stato riconosciuto nel suo significato di contributo a un rilancio del processo di integrazione e coesione che passi attraverso la vitalizzazione delle strutture istituzionali e di alcune politiche in particolare (industriale, sociale, agricola). L'impegno del Governo, che non sempre trova corrispondenza in termini di spesa, si è concretato nella istituzione del Comitato dei Ministri per il coordinamento delle attività economiche e finanziarie di ambito comunitario, nonché — sotto un profilo particolare — nella organizzazione del supporto tecnico per assicurare il libero svolgimento del voto degli italiani nei paesi comunitari alle prossime elezioni per il Parlamento europeo.

Riferendosi poi ai temi di politica internazionale trattati nel corso del dibattito — sui quali ha avuto occasione di parlare ampiamente alla Camera — dopo aver preso atto del consenso manifestato sulle iniziative del Governo riguardo alle tragiche vicende del Sudest asiatico, il ministro Forlani ricorda le lettere che il presidente Andreotti ha inviato a Carter e a Breznev per sollecitare una rapida conclusione dei negoziati SALT 2 e per suggerire un incontro tra i due capi di Stato nel quale concordare la ripresa dei negoziati stessi. Le risposte a tali lettere sono state da tutte e due le parti di apprezzamento per l'iniziativa ed hanno confermato l'accordo sostanziale di addivenire al suggerito incontro: ciò appare molto incoraggiante per le prospettive del dialogo Est-Ovest che resta ancora di fondamentale importanza. Egli non vuole infatti contestare che ci si stia avviando verso un nuovo assetto di superamento del bipolarismo ma si starebbe fuori della realtà se, di fatto, si prescindesse oggi dal considerare indispensabile un impegno convergente delle due superpotenze, a fronte di tanti e pericolosi focolai di crisi.

Il Ministro degli affari esteri si sofferma poi sulla vicenda iraniana — della quale non vuole in questo momento cercare di analizzare le matrici — sottolineando che l'Ita-

lia ha tenuto, al riguardo, un atteggiamento di assoluta non interferenza e di rispetto delle nuove situazioni che via via si creavano pur senza perdere l'occasione per auspicare, in tutte le sedi, che si approdasse a soluzioni democratiche. Si è fatto tutto il necessario per venire incontro alle necessità dei nostri connazionali ed è comunque già in atto una ripresa dei rapporti tra le imprese italiane operanti in Iran e il nuovo governo con il quale si intendono stabilire rapporti di ampia cooperazione.

Per quanto riguarda poi il Medio Oriente, il Ministro, dopo aver rilevato che non si dispone ancora di elementi completi di valutazione sulla missione del presidente Carter, esprime comunque l'apprezzamento del Governo italiano per tale missione e ripete l'auspicio già formulato dal presidente Pertini che si apra la via ad una pace globale e durevole.

Il ministro Forlani sottolinea invece le gravi preoccupazioni derivanti dalle vicende del Corno d'Africa dal momento che sembra che non si riesca a trovare per il problema eritreo una soluzione non militare. Egli è personalmente intervenuto presso il Ministro degli esteri sovietico per sollecitare dall'URSS una politica di incoraggiamento al negoziato ma si è scontrato con un atteggiamento che non lo può indurre a previsioni ottimistiche. Da qui le sue preoccupazioni dal momento che in questa zona dell'Africa risiedono numerosi italiani e che l'Italia ha in corso qui molteplici impegni di cooperazione tecnico-economica.

Per quanto concerne il problema della fame nel mondo su cui si è molto insistito in questa sede, il Ministro degli affari esteri si dichiara convinto che l'Italia, avendo ben presente questa triste realtà, debba compiere ogni possibile sforzo di partecipazione nel settore degli aiuti allo sviluppo, anche se non si deve dimenticare che i Paesi dell'OCSE sostengono la maggior parte dell'onere assunto al riguardo sul piano internazionale: egli intende comunque mettere a disposizione della Commissione tutti i dati concernenti l'impegno italiano in questo settore.

Riferendosi poi al suo recente viaggio in Jugoslavia, il ministro Forlani fa presente

che si è trattato di una serie di colloqui soddisfacenti nei quali si è constatato il buon andamento dei rapporti e dai quali è emersa la volontà della Jugoslavia di arrivare in tempi ravvicinati ad un nuovo trattato di cooperazione con la Comunità europea: una cooperazione che appare estremamente importante anche per il suo significato politico. Egli ha trovato la massima comprensione per quanto riguarda l'applicazione del Trattato di Osimo e le esigenze di salvaguardia delle condizioni ambientali mentre ritiene che si dovrà insistere con la Jugoslavia affinché essa accetti di trattare con la Comunità per quanto attiene ai problemi della pesca dal momento che ormai la materia è di competenza comunitaria.

Il ministro Forlani conclude sottolineando l'importanza del dibattito in quanto occasione di verifica degli indirizzi complessivi

della politica estera del Governo, le cui direttrici restano quelle che sono state approvate dal Parlamento: la accentuazione delle ragioni di presenza dell'Italia e l'incoraggiamento alla distensione, avendo come punti essenziali di riferimento l'Alleanza atlantica e il processo di costruzione europea.

Al senatore Ajello viene quindi conferito il mandato di trasmettere alla 5^a Commissione rapporto favorevole.

« **Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977** » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 5^a Commissione).

Su proposta del relatore Ajello, la Commissione conviene di trasmettere un parere nel senso che nulla vi sia da osservare per quanto di competenza.

La seduta termina alle ore 13,20.

DIFESA (4^a)

MARTEDÌ 13 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
SCHIETROMA*Intervengono il Ministro della difesa Ruffini ed il Sottosegretario di Stato allo stesso Dicastero Caroli.**La seduta ha inizio alle ore 10,20.***IN SEDE CONSULTIVA****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.**

— Stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1979. (Tabella 12).

(Esame e rinvio).

Riferisce il senatore De Zan il quale premette anzitutto un giudizio positivo sulla gestione di bilancio del 1977 da parte della amministrazione della Difesa, la cui cautela ed oculatezza sono denotate, tra l'altro, a suo parere, anche dell'incremento dei residui passivi nella misura solo dell'8,4 per cento sul totale del bilancio statale, cifra significativa se si pone mente che gli acquisti di beni e servizi raggiungono nel settore della difesa i livelli più alti. Il relatore osserva quindi che le disponibilità di bilancio assegnate alla Difesa, per il 1979, pur comportando un incremento pari al 20 per cento, rappresentano la stessa percentuale del 7,6 per cento del bilancio complessivo dello Stato toccata nell'esercizio 1978.

Ricordato che negli ultimi dieci anni il rapporto percentuale in parola è andato decrescendo — dall'11,82 per cento nel 1972, al 9,17 per cento nel 1974, al 7,7 per cento nel 1976, al 7,49 per cento nel 1977, sino alla misura attuale — il relatore De Zan afferma altresì che tale rapporto è oggi pressochè

il più basso di tutti i paesi europei, preceduto solo da quello relativo al Lussemburgo.

Il relatore alla Commissione si addentra quindi in un esame dettagliato delle spese del Ministero della difesa e sulla loro suddivisione, ponendo in evidenza la rigidità dello stato di previsione in esame comprovata dal fatto che le spese vincolate incidono sul totale per il 60 per cento e che anche le spese che si dicono discrezionali si riferiscono in realtà a scelte tecnico-operative rese indispensabili dall'esigenza di mantenere in vita a livello minimo lo strumento militare. Ne risultano estremamente sacrificate le possibilità di ammodernamento e rinnovamento degli apparati e dei servizi militari, alle quali non vengono incontro neanche sufficientemente gli stanziamenti delle leggi promozionali.

Proseguendo nell'esame delle cifre di bilancio, il relatore De Zan sottolinea le carenze relative alle attività addestrative dei militari che pongono sempre nuovi problemi in relazione sia alla continua trasformazione e all'incessante ammodernamento dei mezzi di difesa, sia al nuovo compito, ora specificamente riconosciuto alle Forze armate, di intervento con mezzi di soccorso in occasione di calamità naturali. A questo punto l'oratore si sofferma ampiamente, sotto il profilo della cura e dell'efficienza della componente umana delle Forze armate, sui problemi economici e di carriera degli ufficiali e dei sottufficiali che si traducono in termini di adeguata preparazione e attitudine dei quadri militari. Accennato in particolare alla necessità di un potenziamento dell'Arma dei carabinieri con un aumento quantitativo delle unità oltre che con l'adeguamento delle strutture e dei mezzi, attraverso eventualmente un'apposita legge promozionale che completi quanto è stato fatto con la legge 22 luglio 1977, n. 413, concernente l'ammodernamento tecnologico dei servizi di tutela dell'ordine pubblico, il relatore esprime ancora l'avviso che i problemi economici dei

quadri militari possano essere risolti disgiungendo le carriere economico-amministrative da quelle gerarchiche.

Avviandosi alla conclusione, il relatore De Zan si sofferma sulle necessità poste nel settore delle Forze armate dalla ricerca e dallo sfruttamento di nuove tecnologie. Lo sviluppo adeguato di un programma di ricerca può portare, ad avviso dell'oratore, ad una minore dipendenza delle Forze armate dall'industria straniera e ad un potenziamento dell'industria italiana con positivi riflessi sulla occupazione e sulla economia nazionale. L'esigenza di tale programma ha rilievo anche in sede di attuazione delle leggi promozionali, al fine di meglio orientare le scelte e di ricavare una maggiore utilità dagli investimenti in un periodo di lungo termine. Ancora per ciò che concerne le leggi promozionali, il relatore ribadisce l'opportunità di riprendere in esame il complessivo programma di potenziamento delle Forze armate, nei termini indicati nell'ordine del giorno accolto unanimemente dalla Commissione in occasione del recente esame della legge finanziaria.

Dopo aver quindi osservato che si riconosce da ogni parte la necessità di condurre avanti in modo più rigoroso il discorso di una riorganizzazione interforze dello strumento militare, sia a livello centrale che periferico, cominciando dalla stessa formazione dei quadri, il relatore alla Commissione conclude il suo intervento con alcune considerazioni politiche sulla situazione internazionale.

Mentre l'Europa presenta, a suo parere, elementi di certezza e di stabilità nello svolgimento dei rapporti tra i due blocchi, momenti di instabilità e di preoccupazione si evidenziano nel quadro asiatico ed africano. È necessario, conclude il senatore De Zan, che non si alteri da un lato la misura di quell'equilibrio tra le due aree contrapposte che ha garantito la pace nel mondo per trentacinque anni, e che non si ceda, dall'altro lato, alla illusione di puntellare la predetta misura dell'equilibrio sino ad oggi mantenuto con il concorso di terze forze.

Si apre quindi la discussione: interviene il senatore Pasti. Egli osserva, riprenden-

do l'ultimo cenno contenuto nella relazione del senatore De Zan, che è sbagliato, partire da una politica di dissuasione e di armamento per arrivare alla sicurezza internazionale, mentre sarebbe più conferente partire dall'equilibrio delle forze per conseguire l'obiettivo della distensione: una politica di dissuasione, infatti, può condurre solo ad una corsa indiscriminata verso il riarmo e a non tener conto, come avviene oggi a suo parere da parte della NATO, dell'effettivo potenziale del blocco avverso.

Ribadito ancora l'avviso, da lui espresso in molte occasioni, di una superiorità militare delle forze della NATO su quelle del Patto di Varsavia e conseguentemente della scarsa giustificazione delle spese militari sostenute dall'Italia in un momento economico delicato — tesi sulla quale il ministro Ruffini manifesta, in ripetute interruzioni, le proprie nette riserve — l'oratore conclude preannunciando la presentazione di emendamenti per la riduzione delle spese militari.

La seduta, sospesa alle ore 12,20, viene ripresa alle ore 17.

Il senatore Signori, intervenendo brevemente, preannuncia la presentazione di emendamenti del Gruppo socialista per una riduzione delle spese militari al fine di reperire fondi da destinare in favore dell'infanzia nei paesi in via di sviluppo.

Il senatore Tolomelli si sofferma sul processo di trasformazione delle Forze armate alla luce anche dei compiti nuovi previsti per le stesse dalla legge sui principi della disciplina militare. Dopo aver dichiarato che i senatori comunisti attribuiscono particolare importanza alla credibilità ed efficienza dello strumento militare italiano, l'oratore aggiunge che tali caratteristiche sono in dipendenza non soltanto della quantità e della qualità dei mezzi bellici ma, prima ancora, di una serie di condizioni alle quali deve essere rivolta la massima attenzione. Prima di tali condizioni è certamente quella di una economia e di un processo produttivo sani ed equilibrati nei quali le spese militari si inseriscano senza effetti di distorsione.

La seconda condizione — prosegue l'oratore — consiste nella necessaria sintonia della politica militare con quella estera, nella linea affermata dalla maggioranza che ha guidato il Paese nell'ultimo anno. Sotto tale aspetto è da valutare convenientemente cosa possano significare per l'economia italiana ma, prima ancora, per la credibilità dell'apparato militare nazionale una scriteriata corsa a nuovi e sofisticati armamenti e l'abbandono della politica di disarmo bilanciato che potrebbero porre costi inaccettabili per il nostro Paese. Da ciò vengono a breve termine le proposte, fatte proprie dai senatori comunisti, di dilazionare nel tempo l'erogazione finanziaria per mezzi meno urgenti per la difesa, e di porre a disposizione dell'ONU, in favore dei bambini del Terzo Mondo, una parte degli stanziamenti militari.

Il senatore Tolomelli afferma quindi che altra condizione essenziale ai fini sopra detti è che vada avanti il processo di democratizzazione delle forze armate e risulti progressivamente rafforzato il raccordo tra queste e la società civile. Si tratta soprattutto di dare immediata attuazione pratica a quanto previsto dalla legge sui principi della disciplina militare.

Condizione ancora per il rafforzamento delle Forze armate italiane, prosegue l'oratore, è un nuovo ordinamento del personale militare adeguato ai compiti. Circa il suggerimento del senatore De Zan, relatore alla Commissione, di una legge promozionale per i carabinieri, egli esprime alcune preoccupazioni, sembrandogli necessario che il potenziamento dell'Arma avvenga non autonomamente bensì nel quadro di un rinnovamento del complesso delle strutture che difendono la società dal terrorismo.

Ultima condizione infine è che vi sia un uso più razionale da parte dell'Amministrazione militare dei beni e dei mezzi a propria disposizione. Ciò concerne anzitutto l'utilizzazione dei beni demaniali, che deve avvenire nel rispetto delle esigenze civili e nella collaborazione tra forze armate ed enti locali, dando quindi piena applicazione alla legge sulle servitù militari. Anche la ristrutturazione degli stabilimenti degli arsenali

militari dovrebbe essere condotta, afferma l'oratore, in piena corrispondenza con gli interessi reali del paese, tenendosi presente il problema del preavviamento al lavoro dei giovani e delle norme che lo hanno regolato.

Il senatore Tolomelli conclude dichiarandosi d'accordo con il relatore De Zan sulla esigenza di una sempre maggiore pianificazione interforze della organizzazione militare ed affermando che, nella prospettiva complessivamente indicata, i senatori comunisti daranno il proprio voto favorevole al bilancio della difesa.

Il senatore Boldrini dichiara di voler dare anzitutto atto di quanto è stato fatto in questa legislatura nel settore militare, anche per merito della Commissione alla quale il senatore Schietroma ha dato un vivace impulso ed una efficace guida. Può darsi in generale, sostiene l'oratore, che il Parlamento sia finalmente giunto, dopo lungo periodo di tempo, ad avere nei confronti dei problemi delle Forze armate una giusta sensibilità, ponendosi in grado di procedere, per la prima volta, ad una completa riconsiderazione della funzione e dei compiti dello strumento militare al servizio degli interessi del Paese.

In questo nuovo quadro, afferma il senatore Boldrini, assumono un rilievo particolare le linee di tendenza che possono condurre verso una politica europea unitaria nel settore militare.

L'oratore si sofferma quindi su alcuni aspetti del *memorandum* firmato dall'Italia con il Governo degli Stati Uniti in materia di collaborazione tecnica e scientifica a fini militari. Egli chiede al Ministro di volerne precisare la portata nei riguardi degli obiettivi di una standardizzazione degli armamenti a livello europeo. Chiede anche i motivi per i quali la nuova carica di Direttore generale degli armamenti è stata cumulata con quella di Segretario generale della difesa. Preso atto quindi di immediate risposte date, a tali quesiti, da parte del ministro Ruffini, il senatore Boldrini si augura che la collaborazione prevista dal *memorandum* predetto non impedisca scelte europee e non finisca con l'imporre una tecnologia che si risolva a vantaggio dell'industria americana.

Lamentate poi la non armonica attuazione delle leggi promozionali da parte delle tre Forze armate, la mancanza di un giusto coordinamento interforze tra ricerca civile e ammodernamento militare nonché la mancata partecipazione ai massimi organismi delle Forze armate degli esperti previsti dalle leggi istitutive, l'oratore richiama la necessità di regolamentare in via generale la stipula di contratti di fornitura militari con l'industria straniera.

Il senatore Boldrini conclude sottolineando i pericoli derivanti da una corsa agli armamenti che modifichi preesistenti equilibri nello stesso momento in cui in tutto il mondo si avverte, per l'emergere di nuovi centri di riferimento, la crisi del bipolarismo USA-URSS.

Prende infine la parola il senatore Donelli che incentra il suo intervento in una serie di quesiti al ministro Ruffini. Le domande concernono i tempi di emanazione ed attuazione del Regolamento relativo alla organizzazione e al funzionamento della Rappresentanza militare; il carattere aggiuntivo o meno, rispetto al programma della legge promozionale per l'Aeronautica militare, della spesa sostenuta per il caccia leggero AMX; l'ammissibilità della produzione da parte di una impresa a partecipazione statale (la ditta SIAI di Sesto Calende) dell'aereo addestratore militare S 211, fuori di ogni programma militare nazionale ed anzi in concorrenza con la produzione dell'aereo MB339 in dotazione alle Forze armate italiane; il significato reale della riduzione delle spese per il personale che si evince dal bilancio in esame rispetto a quello relativo all'esercizio 1978.

Il presidente Schietroma osserva quindi che la Commissione è interessata ad una pronta emanazione ed attuazione del Regolamento della Rappresentanza militare da parte dell'Amministrazione della difesa. Ricorda infine che nella seduta prevista per domani alle ore 9,30 il senatore De Zan e il Ministro della difesa replicheranno agli oratori intervenuti nel dibattito odierno.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 19.

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
SCHIETROMA

Interviene il ministro della difesa Ruffini.

La seduta ha inizio alle ore 9,40.

**PROPOSTA DI INDAGINE CONOSCITIVA SULLE
ACCADEMIE E SULLE SCUOLE MILITARI**

Il presidente Schietroma ricorda che il 15 settembre 1977 il Presidente del Senato trasmise alla Commissione una relazione del Governo sull'attività e sul funzionamento delle Accademie militari, aderendo alla richiesta dei senatori comunisti di avere una documentazione sul particolare argomento. La Commissione costituì successivamente, in data 17 maggio 1978, per l'esame della predetta relazione, una Sottocommissione i cui lavori si conclusero nel giugno successivo con la proposta di una indagine conoscitiva sulle Accademie e sulle scuole militari. La proposta, comunicata alla Commissione nella seduta del 14 giugno 1978, incontrò il favore di tutti i Gruppi, anche perchè vi era stato nel frattempo un analogo autorevole suggerimento del Presidente Fanfani che aveva fatto rilevare l'opportunità di approfondire i dati e la problematica contenuti nella relazione governativa e di verificare quello che può considerarsi un momento fondamentale delle Forze armate — la formazione dei quadri — momento che condiziona l'efficienza complessiva dello strumento militare italiano.

Dopo aver aggiunto che i risultati dell'indagine potrebbero essere estremamente positivi, se non altro per l'acquisizione di una informazione necessaria per ogni futura scelta, il presidente Schietroma afferma che il quadro complessivo dell'indagine stessa è segnato dalla concezione di un raccordo vivo tra Forze armate e società che individui le Accademie e le scuole militari non solo a misura della validità dei metodi di formazione del personale militare di comando, ma anche sotto il profilo della formazione del

cittadino — le Forze armate come scuola basilare di educazione civica — e di preparazione dello stesso ad attività professionali civili.

L'oratore espone quindi gli elementi del programma delineato dall'ufficio di presidenza della Commissione giusta il mandato ricevuto nella predetta seduta del 14 giugno. La Commissione incarica quindi il presidente Schietroma di trasmettere il programma al Presidente del Senato richiedendo il suo consenso allo svolgimento dell'indagine conoscitiva.

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1979 (Tabella 12).

(Seguito e conclusione dell'esame).

La Commissione prosegue l'esame dello stato di previsione in titolo sospeso nella seduta di ieri.

Il Ministro della difesa Ruffini replica ampiamente agli oratori intervenuti nel dibattito. Egli premette anzitutto alcune considerazioni di politica militare rilevando come talune recenti vicende dell'Iran e del Sud-Est asiatico presentino elementi capaci di interferire sul processo di distensione, non sempre correttamente interpretato come un processo globale che deve investire l'intera gamma di rapporti internazionali. Ricordati quindi i negoziati che vengono proseguiti in sede internazionale ai fini del disarmo e le difficoltà nascenti dalle diverse valutazioni sull'entità delle forze contrapposte, si sofferma sull'esame del quadro mediterraneo che vede un progressivo miglioramento dei rapporti dell'Italia con tutti i Paesi impegnati in tale mare, e particolarmente con la Jugoslavia e i paesi del Maghreb.

Il ministro Ruffini ribadisce quindi il ruolo fondamentale della Alleanza atlantica ai fini della stabilità degli equilibri mondiali e l'importanza della scelta europea per il

nostro paese. Dopo aver accennato alle recenti riunioni dell'Eurogruppo e del Gruppo europeo indipendente di programmazione, afferma che la situazione economica e le previsioni dei fondi destinati alla difesa del nostro paese condizionano purtroppo il livello della partecipazione italiana, tanto è vero che mentre il Governo italiano è costretto a considerare il valore del 3 per cento di incremento annuale, in termini reali, delle spese per la difesa proposto dalla NATO, come un obiettivo di massima a cui tendenzialmente avvicinarsi, l'Alleanza considera di converso l'attuazione dei programmi promozionali per le tre Forze armate come meramente compensativa del mancato incremento percentuale.

Rispondendo a questo punto ad una richiesta del senatore Boldrini, il Ministro dichiara che il *memorandum* firmato tra l'Italia e gli Stati Uniti costituisce un accordo-quadro, e si configura principalmente come uno strumento idoneo a conseguire un progressivo riequilibrio dei rapporti di scambio tra le due parti, sia in termini di valore dei contratti che di livelli tecnologici, venendo rimossi molti ostacoli di natura protezionistica alle possibilità della esportazione nazionale e prevedendosi accordi di compensazione, nell'intento di colmare divari di interscambio non più compatibili con la nostra delicata situazione economica.

L'oratore aggiunge che una commissione paritetica ha il compito di accertare periodicamente la situazione dell'interscambio e di promuovere le opportune misure correttive e che da parte americana si realizza, col documento in questione, una migliore utilizzazione delle risorse destinate alla difesa attraverso il processo di standardizzazione e si acquisiscono maggiori consensi presso gli alleati europei attraverso la tutela ed il rispetto delle loro capacità industriali.

Il ministro Ruffini afferma quindi che nel corso della riunione del Comitato pianificazione di difesa è stato approvato il programma di acquisizione del sistema NATO Aeroportato di avvistamento avanzato (AWACS) con la firma del relativo *memorandum* di

intesa multilaterale. Tale sistema si colloca nel contesto del programma di difesa a lungo termine, come strumento squisitamente difensivo in grado di migliorare nettamente la sicurezza nazionale e quella della Alleanza.

Resta in definitiva pressante, prosegue il Ministro, la necessità che l'Italia persegua gli obiettivi della propria sicurezza nazionale e del processo di distensione tra le grandi potenze attraverso la predisposizione di un valido strumento militare. A questo proposito egli dichiara di rendersi conto dell'alto significato umano e sociale delle proposte di ridurre gli stanziamenti del Dicastero della difesa per una devoluzione a favore del Fondo internazionale delle Nazioni Unite per la infanzia. Gli corre tuttavia l'obbligo di ricordare che il bilancio della Difesa è sì aumentato del 20 per cento ma che della stessa misura è aumentato l'intero bilancio dello Stato per effetto soprattutto dell'inflazione. La riduzione proposta dai senatori Signori e Pasti non solo assorbirebbe totalmente la parte di spese dedicata agli armamenti ma verrebbe ad incidere anche sul livello di quanto viene destinato alle spese per il personale, per la ricerca scientifica e per l'addestramento, in contraddizione con proposte che pure vengono da tutte le parti per un aumento degli stipendi ai militari, per investimenti nel settore della ricerca scientifica nazionale a fini militari, per un miglioramento dell'attività addestrativa. Il livello delle attuali spese militari che tocca il 2,6 del prodotto nazionale lordo, costituisce, afferma il Ministro, la percentuale più bassa riscontrabile in qualsiasi Paese del mondo.

Il ministro Ruffini accenna quindi ad una serie di problemi che riguardano la riorganizzazione di vertice e periferica delle Forze armate in senso interforze e il riordinamento dell'area industriale militare. Passando quindi ad esaminare lo stato di attuazione delle leggi promozionali, ricorda i programmi avviati per l'Esercito, l'Aeronautica e la Marina (per quest'ultima l'obiettivo operativo irrinunciabile è di mantenerne la dimensione almeno al livello di circa 105.000 tonnellate di naviglio). In particolare sottolinea le due peculiarità che caratterizzano i programmi associati per le tre Forze armate,

e precisamente: la massima priorità di ciascun elemento dei programmi e l'interdipendenza tra gli stessi, in primo luogo e, in secondo luogo, l'immediato e benefico effetto su larghi settori dell'industria nazionale di una produzione ad elevato contenuto tecnologico nonché le possibilità di esportazione immediatamente aperte dalle commesse militari.

Condizione essenziale, prosegue l'oratore, è che vengano rispettate le scadenze finanziarie previste, il che appare particolarmente problematico per la Marina a causa dell'impostazione finanziaria e non programmatica della legge promozionale navale. Esposti gli oneri comportati, a prezzi 1978, dai programmi di ammodernamento in questione, il Ministro afferma che la legge finanziaria, limitando le autorizzazioni di spesa per il 1981 a 54 miliardi per la Marina — a fronte dei 537,2 miliardi richiesti — e a 25,8 miliardi per l'Aeronautica — a fronte invece di 418,4 miliardi — determinerà una caduta immediata dell'intera programmazione per le predette Forze armate, mentre l'Esercito sarà coinvolto solo a partire dal 1982, per effetto dei diversi tempi di avvio della legge promozionale che lo concerne. Ribadite ancora le gravi conseguenze sul piano militare e politico per la sicurezza del Paese e per gli impegni nei riguardi dell'Alleanza atlantica che possono derivare da tale situazione, il ministro Ruffini risponde poi ad un quesito del senatore Donelli circa l'utilizzazione dell'aereo AMX per l'Aeronautica militare (l'aereo è destinato a sostituire gli attuali G 91 e gli ultimi F 104/G al termine della loro vita tecnica).

L'oratore passa quindi ad esaminare problemi riguardanti militari di truppa (per i quali si prospetta l'unificazione della ferma di leva), il reclutamento e lo stato di avanzamento dei sottufficiali delle Forze armate (un apposito disegno di legge è in fase di concerto interministeriale) nonché alcune categorie di ufficiali, per i quali poi è in fase di predisposizione un provvedimento che rivedrà la vigente legislazione sull'avanzamento.

Rispondendo ancora ad un quesito del senatore Donelli, l'oratore assicura che il re-

golamento sulla Rappresentanza militare verrà emanato al più presto; eventuali osservazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato non ancora trasmesso e ritenute dal Governo degne di considerazione saranno informalmente comunicate alle Commissioni difesa dei due rami del Parlamento.

Il ministro Ruffini si sofferma successivamente sui problemi concernenti la concessione di alloggi di servizio ai militari, la condizione del personale civile della difesa e gli aspetti attuativi della legge sulle servitù militari, e conclude il proprio intervento chiarendo che l'uso di reparti delle Forze armate in servizio di ordine pubblico avviene solo a richiesta del Ministero dell'interno, ed è esercitato con le forze istituzionalmente preposte alla tutela dell'ordine democratico. Precisa inoltre, rispondendo al senatore Boldrini, che vengono utilizzati generalmente reparti di militari non di leva e che non esistono nelle Forze armate corpi speciali anti-terrorismo.

Il presidente Schietroma ringrazia quindi il ministro Ruffini per la sua ampia esposizione ed avverte che sono stati presentati i seguenti ordini del giorno:

La 4^a Commissione permanente del Senato, considerato, secondo quanto riferisce l'Organizzazione mondiale della sanità, il pauroso tasso mondiale di mortalità infantile (che per l'anno 1978 ha superato i 17 milioni di bambini fino a cinque anni);

considerato inoltre:

che, alla luce dei principi civili, umanitari, religiosi, pacifici che sono a fondamento delle società democratiche, non è concepibile un atteggiamento indifferente dei Governi nei confronti di questa autentica strage, le cui responsabilità sono da attribuire ad un assetto sociale, che vede un divario pauroso tra alcune aree ed altre sottosviluppate dove, quotidianamente, milioni di uomini lottano per la sopravvivenza;

che appaiono del tutto insufficienti gli strumenti nazionali ed internazionali predisposti per il superamento delle carenze alimentari, sanitarie ed igieniche, che costitui-

scono cause evidenti della morte di milioni di esseri umani;

che, di fronte a tali carenze, si pongono aumenti delle spese militari, che nel bilancio in corso di approvazione rappresentano per l'Italia un superamento delle percentuali sollecitate dalla NATO ed adottate negli Stati Uniti;

che lo stesso bilancio non prevede nei capitoli di spesa dei singoli ministeri alcun adeguato intervento finanziario tendente a contribuire alla risoluzione del problema, anzi prevede contributi agli organismi internazionali inferiori a quelli corrisposti da altri Stati ed inferiori a quelli indicati nelle convenzioni;

impegna il Governo:

ad apportare con apposito disegno di legge di variazione del bilancio dello Stato, una riduzione dei capitoli di spesa del Ministero della difesa di lire 409.520 milioni, pari all'8 per cento dell'attuale bilancio della difesa (tale riduzione lascerebbe questo bilancio invariato in termini reali rispetto allo scorso anno);

a destinare la somma così reperita alla cooperazione con i Paesi in via di sviluppo iscrivendola nel corrispondente capitolo del Ministero degli affari esteri.

(0/1594/1/4-Tab. 12) NENNI, CIPELLINI, SIGNORI, AJELLO, LABOR, ALBERTINI, FERRALASCO, FINESSI

La 4^a Commissione permanente del Senato, di fronte al preoccupante aggravamento della situazione internazionale e alla urgenza di impedire una nuova fase della corsa agli armamenti che renderebbe esplosivi i rapporti fra gli Stati e porrebbe in termini drammatici il problema della credibilità delle nostre Forze armate limitando le possibilità di intervento dell'Italia a favore della distensione e di un nuovo assetto internazionale,

invita il Governo a intensificare gli sforzi sulla base della risoluzione recentemente approvata a larga maggioranza dai due rami del Parlamento per operare una inversione

di tendenze alla corsa agli armamenti attraverso una graduale riduzione bilanciata degli armamenti in Europa;

allo scopo poi di dare credibilità e prestigio all'iniziativa italiana in tutti i settori dello scacchiere internazionale e al fine di non far gravare più del necessario il peso delle spese sulla precaria situazione economica finanziaria,

invita altresì il Governo a valutare le possibilità di una diversa distribuzione nel tempo dei programmi di riassetto delle Forze armate e a promuovere iniziative concordate con i paesi europei alleati al fine di devolvere una percentuale dei fondi dei rispettivi bilanci della difesa a sostegno dell'azione che l'ONU intende svolgere, in particolare nel 1979 a favore dell'infanzia povera del Terzo mondo.

(0/1594/2/4-Tab. 12) TOLOMELLI, PASTI, DONELLI, BOLDRINI Arrigo, PELUSO

La 4ª Commissione permanente del Senato,

di fronte al preoccupante aggravamento della situazione internazionale e all'urgenza di impedire una nuova fase nella corsa agli armamenti che renderebbe esplosivi i rapporti fra gli Stati e porrebbe in termini drammatici il problema della credibilità delle nostre Forze armate limitando le possibilità di intervento dell'Italia a favore della distensione e di un nuovo assetto internazionale,

invita il Governo a intensificare gli sforzi sulla base della risoluzione recentemente approvata a larga maggioranza dai due rami del Parlamento per operare una inversione di tendenze alla corsa agli armamenti attraverso una graduale riduzione bilanciata degli armamenti in Europa;

allo scopo poi di dare credibilità e prestigio all'iniziativa italiana in tutti i settori dello scacchiere internazionale e al fine di non far gravare più del necessario il peso delle

spese sulla precaria situazione economico-finanziaria,

invita altresì il Governo a promuovere iniziative concordate coi paesi europei alleati al fine di devolvere una percentuale dei fondi dei rispettivi bilanci della Difesa a sostegno dell'azione che l'ONU intende svolgere, in particolare nel 1979 a favore dell'infanzia povera del Terzo Mondo.

(0/1594/3/4 - Tab. 12) GIUST, MAZZOLI, AMADEO, SCHIANO, PELUSO, PASTI, TOLOMELLI, DONELLI, BOLDRINI Arrigo, DE ZAN

Il Ministro della difesa dichiara di non potersi pronunciare sugli ordini del giorno a causa dell'affievolimento dei poteri del Governo derivante dalle sue dimissioni.

Il senatore Signori esprime allora l'intendimento di ripresentare in Assemblea l'ordine del giorno 0/1594/1/4 - Tab. 12.

Il presidente Schietroma avverte che la dichiarazione del rappresentante del Governo è preclusiva di un qualunque ulteriore corso, nell'ambito dell'attuale discussione, degli ordini del giorno in questione, che comunque restano agli atti del Senato come espressione di volontà politica dei proponenti.

Il senatore Signori illustra quindi un emendamento: tende a ridurre, al capitolo 2102 della tabella in esame, lo stanziamento ivi previsto, di lire 1.600 milioni e ad aggiungere una corrispondente somma al capitolo 3126 della tabella 6, relativa allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri. L'emendamento è presentato anche a nome dei senatori Ajello, Labor e Albertini.

La Commissione respinge la proposta illustrata dal senatore Signori, contrari il relatore ed il Ministro: pronunciano dichiarazione di voto contrario il senatore Amadeo, di astensione, il senatore Donelli e di voto favorevole il senatore Pasti.

Il presidente Schietroma avverte infine che, non facendosi osservazioni, devono intendersi implicitamente respinte anche proposte di emendamento presentate, con uguali motivazioni, dal senatore Pasti e tendenti ad ottenere una più ampia riduzione degli stanziamenti del Dicastero della difesa.

La Commissione dà quindi mandato al senatore De Zan di trasmettere un rapporto favorevole sulla tabella 12.

« **Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977** » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 5^a Commissione)

Su proposta del senatore De Zan, estensore designato del parere, la Commissione si esprime in senso favorevole sul rendiconto dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977.

La seduta termina alle ore 13.

BILANCIO (5°)

GIOVEDÌ 8 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
COLAJANNI

Intervengono il Ministro del bilancio Morlino ed il Sottosegretario di Stato per le partecipazioni statali Rebecchini.

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

IN SEDE REFERENTE

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Disegno di legge.

— Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1979 (**Tabella 4**). (Esame).

Il senatore Pala riferisce alla Commissione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

In linea generale ricorda che quest'anno l'esame della tabella n. 4 si inserisce in un nuovo quadro di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio che apre prospettive nuove al discorso sulla programmazione economica. In sostanza tale tema sembra articolarsi su tre direttrici: la Relazione previsionale e programmatica, quale documento illustrativo degli elementi che fanno da supporto alla programmazione dei flussi finanziari pubblici (legge finanziaria, bilancio annuale, bilancio pluriennale); i programmi di settore previsti da singole leggi che disciplinano competenze, tempi e modi per gli interventi settoriali; i programmi regionali, a loro volta collegati al nuovo assetto della contabilità regionale. Questa prospettiva di ordine generale lascia comunque aperte alcune questioni più specificatamente attinenti ai profili organizzativi del Mi-

nistero del bilancio, in primo luogo, per quanto attiene, in particolare, ad un più razionale assetto degli organismi di ricerca e di programmazione economica (ISCO, ISPE, ISTAT) e, più in generale, in ordine al complesso tema dell'accorpamento dei Ministeri economici più direttamente coinvolti nel processo di programmazione.

L'oratore fornisce quindi ampi ed analitici ragguagli sulle caratteristiche strutturali della spesa contenuti nella tabella in esame, soffermandosi in particolare sui capitoli 1142, 1134 e 1145.

Concludendo sottolinea che la possibilità di ripresa di un discorso di programmazione appare comunque in ultima analisi legata alla ricomposizione di un quadro politico stabile. Raccomanda infine un esame favorevole da parte della Commissione.

Segue un intervento del presidente Colajanni: comunica le conclusioni cui sono pervenute la Conferenza dei Presidenti delle Commissioni permanenti e la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari in relazione agli eventuali ordini del giorno presentati. Si è stabilito che, qualora il Governo non ritenga opportuno pronunciarsi sui di essi, a causa dell'affievolimento dei poteri di cui è titolare, determinato dalle dimissioni, non si debba procedere alla votazione degli stessi.

Si apre il dibattito.

Interviene il senatore Bacicchi, il quale rileva che permane il problema della unitarietà della impostazione della politica economica del Paese, sottolineando però la difficoltà di affrontare tale problema in questo momento politico. Rileva inoltre che le previsioni di cassa presentate per la prima volta quest'anno, sia pure a titolo sperimentale, in conseguenza della nuova legge sulla contabilità dello Stato, costituiscono la novità più rilevante del bilancio di previsione che si esamina. Per quanto riguarda il dato complessivo che si rinviene dall'esame della tabella 4, nota che per il capitolo 1134 gli stanziamenti di competenza per l'anno ed

i residui passivi previsti allo scadere del precedente esercizio finanziario si equivalgono, e ciò in relazione al fatto che a valere sugli stanziamenti contenuti nel predetto capitolo, concernente spese per la elaborazione di progetti pilota, non si sono ancora effettuate spese. In relazione a ciò trova inopportuna la iscrizione nel medesimo capitolo di una rilevante cifra di competenza per il nuovo esercizio finanziario. Vista la situazione politica esistente, non propone la soppressione di tale stanziamento di competenza, come peraltro sarebbe stata sua intenzione fare; ma esprime l'auspicio che, appena se ne presenti l'occasione, si possa riconsiderare tale questione.

Fa presente ancora che il problema costituito dalla efficienza degli istituti di ricerca, quali l'ISPE e ISCO, pur discusso fin dalla precedente legislatura, non ha trovato ancora soluzione.

Sottolinea con soddisfazione che quest'anno non solo siano stati accorpati nell'apposito fondo di sviluppo regionale gli stanziamenti precedentemente iscritti in altre tabelle, ma che l'ammontare stesso degli stanziamenti sia stato aumentato. Rimane peraltro il problema della capacità di spesa delle Regioni e della Pubblica amministrazione che costituisce un rilevante problema di politica economica. Annuncia infine il voto favorevole del proprio Gruppo.

Il senatore Basadonna, dopo aver rilevato il consistente ammontare dei residui esistenti nei capitoli riguardanti gli straordinari del personale del Ministero, ed in quelli relativi agli studi da effettuarsi, concorda con quanto si è affermato circa i progetti pilota e circa la dimostrata scarsa capacità di spesa delle Regioni.

Constata inoltre, con rammarico, che l'avvio del nuovo processo di programmazione economica sia coinciso con un momento di particolare difficoltà politica.

Esprime infine il voto positivo del Gruppo di Democrazia nazionale sulla tabella.

Il senatore Colombo Renato, dopo aver rammentato che in generale tutta la discussione del bilancio investe problemi politici, e che la discussione della tabella 4 comporta implicazioni più politiche che tecnico-finanziarie,

fa presente che non si sono apportate alla tabella le modifiche che ci si attendeva. Il momento principale della discussione dovrebbe svilupparsi sulla questione dei residui, ma tale discussione, essendo di ordine politico generale, non può essere affrontata in questo momento di crisi: non solo manca il naturale interlocutore, costituito dal Governo, ma non vi è neppure la maggioranza cui rivolgersi.

Dopo essersi richiamato a quanto già espresso circa l'unità della gestione della politica economica e la mancata capacità di spesa delle Regioni e della Pubblica amministrazione, fa presente come ancora manchino concreti elementi di conoscenza del funzionamento del sistema economico. Nonostante infatti il notevole lavoro svolto dal Parlamento per la costruzione di un quadro tecnico giuridico più completo, attraverso l'adozione della nuova legge sulla contabilità dello Stato, le condizioni di esame del bilancio, anche a cause delle evenienze politiche, non possono certo considerarsi migliorate.

Esprime infine l'orientamento favorevole del Gruppo socialista sullo stato di previsione della spesa in esame.

Replicano agli intervenuti il relatore Pala ed il ministro Morlino.

Il relatore Pala ribadisce che il discorso sulla programmazione, a partire dal piano triennale già formulato, è strettamente collegato alla ricomposizione di un quadro politico stabile e comunque capace di tradurre in linee concrete le scelte di programma: solo tale quadro potrà dare prospettive operative ai nuovi interessanti strumenti posti con la più recente legislazione contabile.

Il ministro Morlino si sofferma in primo luogo sul tema della organizzazione dell'organo-Governo: tale tema, sottolinea l'oratore, sarà affrontato in sede di predisposizione del disegno di legge sui poteri e sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio. In tale senso pone in rilievo che la questione cruciale da risolvere è quella di un giusto punto di sintesi tra il momento dell'accentuazione dei poteri di direzione e di coordinamento del Presidente del Consiglio e il carattere collegiale che, nella nostra « costituzione materiale », anche in ragione del suo

carattere fortemente pluralista, viene ad assumere la compagine governativa. Da questo punto di vista si tratta anche di stabilire se la gestione della politica economica si esprima in modo più incisivo accentuando la collegialità o la monocraticità dell'organo-Governo. Essenziale comunque è che gli sviluppi reali dell'assetto costituzionale materiale siano in armonia con gli equilibri reali esistenti tra le forze politico-sociali.

Soffermandosi quindi sul tema degli organismi economici preposti alla programmazione fornisce ampi ragguagli sulla situazione dell'ISCO, dell'ISPE e dell'ISTAT.

Per quanto riguarda l'ISCO ricorda che si è portato avanti un discorso di sostanziale affinamento delle tecniche operative; per l'ISPE evidenzia il significato della nuova formula seguita nella ricomposizione del Comitato direttivo, formula che ha accentuato il rilievo scientifico-culturale di quest'organo; per l'ISTAT osserva che si tratta di una tematica assai più complessa, caratterizzata comunque dal permanere del problema dell'esigenza di migliorare la dotazione e le attrezzature dell'organismo.

Dopo essersi soffermato sulle vicende che hanno caratterizzato la formula organizzativa attraverso cui si esprime il CTS (Comitato Tecnico-Scientifico), nonché sull'importanza che è venuta assumendo l'attività della segreteria del CIPE, il rappresentante del Governo fornisce chiarimenti sulla situazione dei progetti pilota, di cui al capitolo 1134 della tabella in esame.

Sul tema dei residui regionali sottolinea l'esigenza di distinguere con chiarezza la parte di residui che sta a fronte di opere non eseguite da quella che, per motivi di ordine contabile, è destinata a pagare opere in larga misura in corso d'esecuzione o già eseguite. Ricorda comunque che il problema dei residui si collega, da un lato, alle complicazioni procedurali previste dalla più recente legislazione di spesa (complicazioni derivanti dall'esigenza di realizzare una più larga partecipazione tra i diversi livelli di articolazione delle autonomie locali) e, dall'altro, alle lentezze derivanti dall'attuale assetto normativo sui contratti della Pubblica amministrazione, assetto anch'esso da rivedere dopo

la recente riforma delle norme di contabilità in materia di bilancio.

Concludendo svolge alcune considerazioni sul significato del piano triennale, sottolineando, tra l'altro, che al di là del giudizio che si voglia dare sulle sue impostazioni e sulle sue analisi, esso comunque va tenuto fermo dal punto di vista metodologico quale momento centrale di ripresa del discorso sulla programmazione.

Infine la Commissione conferisce al senatore Pala il mandato di redigere in senso favorevole la relazione sulla Tabella n. 4.

— Stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1979 (Tabella 18).

(Esame).

Il senatore Giacometti riferisce sulla tabella riguardante lo stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali, rilevando che essa registra un modico aumento (179.000.000) per la spesa corrente a fronte del quale si registra un aumento di 188 miliardi per le spese in conto capitale. In particolare 171 miliardi sono destinati al Comitato di liquidazione dell'EGAM e 66 miliardi sono destinati ai tre enti di gestione per la sottoscrizione dell'aumento del capitale GEPI.

Dopo aver esaminato brevemente i programmi di investimento ed i fabbisogni finanziari degli Enti di gestione il relatore Giacometti dichiara che è necessario affrontare nell'ambito del piano triennale il problema della ristrutturazione finanziaria delle partecipazioni statali che versano attualmente in una situazione estremamente delicata, per intervenire nella quale deve pensarsi ad un consolidamento dei debiti a breve anche utilizzando la legge di ristrutturazione finanziaria delle imprese. Il relatore conclude proponendo alla Commissione la espressione di parere favorevole. Dichiara infine di non essersi occupato in tale sede dei piani di settore, sui quali ha competenza la Commissione interparlamentare, prevista dalla legge n. 675.

Segue il dibattito.

Il senatore Basadonna richiama l'attenzione della Commissione sul problema degli investimenti e dell'occupazione nel Meridione lamentando, tra l'altro, la mancata realizzazione dello stabilimento di Bagnoli.

Il senatore Benassi dichiara che negli enti di gestione vi è la tendenza a considerare il rapporto tra fondi di gestione ed investimenti in modo meccanico e secondo schemi proporzionali, laddove invece bisognerebbe avere una visione finalizzata e qualificata dei fondi di dotazione. Si sofferma quindi su alcuni problemi del settore — quali la liquidazione delle attività ex EGAM — affermando che esiste attualmente un diffuso stato di malessere tra i gruppi dirigenti delle partecipazioni statali: ne è esempio la recente vicenda delle dimissioni del direttore generale dell'IRI.

Dopo aver svolto alcune considerazioni in ordine alla tabella in esame, richiamando tra l'altro il rilievo della Corte dei conti circa l'utilizzazione presso il Ministero di personale delle aziende a partecipazione statale, conclude il proprio intervento preannunciando l'astensione del proprio Gruppo.

Il senatore Colombo, annunciando il voto favorevole del Gruppo socialista, dichiara che la competenza della Commissione bilancio non può ritenersi menomata dalla creazione di una Commissione speciale intercomunale.

Il sottosegretario Rebecchini, replicando agli oratori intervenuti dichiara che, per quanto riguarda i progetti dell'ENI, il Ministero ha ritenuto di sottoporre ad un accurato esame il progetto per la SAMIM. Afferma quindi che i distacchi di personale presso il Ministero sono ormai quasi completamente esauriti: rimane comunque l'esigenza di approntare strutture amministrative adeguate. Circa le dimissioni del direttore generale dell'IRI, rileva che attualmente è giacente presso il Ministro la lettera di dimissioni dell'avvocato Boyer.

A tale proposito il presidente Colajanni sottolinea le competenze che in tale materia ha il Consiglio di amministrazione dell'Ente. Il Presidente ricorda quindi che i poteri della Commissione interparlamentare in ordine ai programmi di settore sono limitati a un

parere preventivo. Spetta invece alle Commissioni permanenti la competenza relativa ai fondi di dotazione i quali, secondo la legge, debbono essere finalizzati ai piani di sviluppo, che pertanto in tale sede vengono ad essere conosciuti e deliberati dalla Commissione: tra i due organi pertanto non possono essere ipotizzate situazioni di conflitto.

La Commissione quindi dà mandato al senatore Giacometti di pronunciarsi favorevolmente sulla tabella in esame.

La seduta termina alle ore 13,50.

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

Presidenza del Vice Presidente
Renato COLOMBO

Interviene il Sottosegretario di Stato per il tesoro, Mazzarrino.

La seduta ha inizio alle ore 16,30.

IN SEDE CONSULTIVA

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1978, n. 26, concernente provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi » (1600), approvato dalla Camera dei deputati.
(Parere alle Commissioni riunite 2^a e 10^a).

L'estensore designato del parere, senatore Bollini, illustra il provvedimento: questo — osserva preliminarmente il senatore Bollini — per quanto riguarda il problema della copertura, strettamente di competenza della Commissione bilancio, può ritenersi giuridicamente impostato in modo corretto, anche se in pratica (qualora lo Stato debba far fronte integralmente alla garanzia assunta) occorrerebbe rimpinguare il capitolo di bilancio al quale fa riferimento.

Passando ad una disamina di ordine più generale, insiste sulla necessità di reperire una norma con cui si assicuri che le situazioni per le quali lo Stato assume garanzia non vengano spogliate delle attività economiche ancora sane.

Conclude la propria relazione esprimendosi per un parere favorevole.

Il sottosegretario Mazzarrino sottolinea il carattere eminentemente normativo del decreto-legge all'esame, che, quanto al contenuto economico, potrà essere valutato in sede di consuntivo. Rispondendo quindi al senatore Basadonna, insiste sull'eccezionalità delle norme derogatorie delle procedure concorsuali previste dal codice civile.

I senatori Colella e Polli si dichiarano quindi per l'espressione di parere favorevole per quanto riguarda la copertura del provvedimento. Il senatore Bacicchi auspica che il decreto trovi quanto prima attuazione, confermando il voto favorevole del Gruppo comunista al parere proposto dal relatore.

La Commissione delibera quindi di dare mandato al senatore Bollini di stendere parere favorevole sul provvedimento, inserendovi le considerazioni svolte sulla tecnica di copertura adottata.

La seduta termina alle ore 17.

GIOVEDÌ 15 MARZO 1979

Presidenza del Vice Presidente
Renato COLOMBO

Interviene il Ministro delle finanze Malfatti.

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

IN SEDE REFERENTE

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Disegno di legge.

— Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1979 (Tabella 1).

(Esame e rinvio).

Il relatore sulla tabella dell'entrata, senatore Spezia, ricorda che, secondo le nuove norme sulla contabilità dello Stato, la legge finanziaria indica il livello massimo del ri-

corso al mercato finanziario precisando inoltre che tale ammontare concorre con le entrate a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscriverne nel bilancio annuale. La procedura adottata costituisce una risposta formalmente ineccepibile al disposto del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, ma certamente pericolosa nella sostanza per le incerte prospettive che potrebbe aprire. Il ricorso all'accensione dei debiti costituisce senza dubbio il mezzo più semplice e immediato di copertura, mentre l'attenzione dovrebbe e deve essere puntata maggiormente su altri mezzi, i quali non potendo contare sulla istituzione di nuove entrate, sulla maggiorazione di entrate già previste o sulla riduzione di stanziamenti già decisi, devono insistere soprattutto nella direzione delle maggiori entrate rispetto a quelle previste. Ciò si può ottenere in misura abbastanza consistente con la costante riduzione delle evasioni (più efficace se non affidata in misura eccessiva alla discrezionalità delle persone, ma a procedure automatiche e facilmente controllabili, quali le bollette per le merci trasportate ai fini dell'IVA, in vigore dal 1° gennaio scorso), ed attraverso il passaggio di un rilevante numero di contribuenti, in modo automatico, da scaglioni di reddito inferiori a scaglioni superiori, e pertanto allo scatto in avanti delle aliquote di imposta, in conseguenza degli aumenti dei redditi indicizzati.

Va da sé che le prospettive più sostanziali e durature per l'incremento delle entrate poggiano sulla ripresa e stabilità del quadro economico nazionale, con la conseguente possibilità dell'uso più adeguato dello strumento creditizio ai fini degli investimenti e pertanto della produttività; è altrettanto evidente peraltro che l'incertezza del quadro politico non aiuta certo la ripresa economica.

Dopo aver auspicato che il bilancio dello Stato non sia più soltanto un mezzo di rappresentazione e di autorizzazione delle entrate e delle uscite, ma anche uno strumento di politica economica e di verifica della sua influenza sull'equilibrio economico generale, il relatore ricorda la interdipendenza

fissata dalla legge n. 468 tra i bilanci dello Stato, degli enti pubblici, territoriali e non e delle aziende autonome dello Stato, in modo da conferire un più stretto controllo e coordinamento di tutta la finanza pubblica. In tale quadro se ritiene non da respingere alcune richieste di ripristino, da parte degli enti locali, di imposte da essi direttamente stabilite e riscosse, afferma che comunque anche questa parte della finanza locale do-

vrebbe essere inquadrata nell'ordine di concetti esposti.

Il relatore illustra quindi i dati principali che compongono l'entrata dello Stato, e conclude la propria relazione invitando i colleghi ad esprimere parere favorevole sulla tabella dell'entrata.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11.

FINANZE E TESORO (6^a)

MERCOLEDÌ 7 MARZO 1979

Presidenza del Presidente

SEGNANA

indi del Vice Presidente

MARANGONI

Intervengono il Ministro delle finanze Malfatti ed il Sottosegretario di Stato per il tesoro Tarabini.

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Sui tempi e i modi di esame delle tabelle 2 e 3 del bilancio, si svolge un breve dibattito nel quale intervengono, oltre al sottosegretario Tarabini, i senatori Grassini e Li Vigni ed il presidente Segnana. La Commissione decide quindi di esaminare nella seduta odierna la tabella 3, con l'intesa di trattare la tabella 2 mercoledì 15 marzo.

Il presidente Segnana avverte inoltre che la Commissione sarà prossimamente impegnata nell'esame, in sede referente o consultiva, di alcuni disegni di legge di conversione di decreti-legge.

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Disegno di legge.

— Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1979 (Tabella 3).

(Esame).

Il senatore Grassini riferisce alla Commissione sulla tabella 3, osservando preliminarmente che dei circa 3200 miliardi di spese di parte corrente previste per il Ministero delle finanze, si riferiscono alle spese per il fun-

zionamento dell'Amministrazione finanziaria solo 1702 miliardi, 490 dei quali poi, precisa, costituiscono il corrispettivo per gli aggi esattoriali.

In generale, confrontando la massa dei tributi accertati con il costo necessario per la loro esazione, risulta un rapporto che si aggira, per le imposte dirette ed indirette, intorno al 3,5 per cento, rapporto che può essere senz'altro giudicato positivamente. Venendo ad esaminare le spese per il personale — che costituiscono la parte rigida delle spese di funzionamento dell'Amministrazione — osserva che rispetto all'esercizio precedente, ove non si considerino i 490 miliardi per aggi esattoriali, inseriti per la prima volta nel bilancio di previsione, si assiste ad un aumento effettivo di spesa del 26 per cento circa, inferiore all'aumento percentuale delle spese per acquisti di beni e servizi che, aggirantesi intorno al 34 per cento, testimonia la concreta volontà politica di rendere maggiormente efficiente l'Amministrazione delle finanze.

Dopo aver rilevato che è stata anche aumentata, di circa 42 miliardi, la disponibilità per la corresponsione degli interessi di mora sulle somme indebitamente riscosse dall'Amministrazione, il relatore osserva che il costo medio per dipendente va dagli 8 milioni annui per gli impiegati civili agli 8,2 per i militari ed infine ai 6,7 milioni per il personale operaio, e ritiene doveroso confrontare tali dati con quelli risultanti da un'indagine compiuta dalla Mediobanca, secondo la quale nel 1977 il costo medio annuo per dipendente nell'industria privata ammontava a 10,2 milioni e può quindi essere calcolato per il 1979 in circa 12 milioni, risultando quindi una notevole discriminazione a discapito del personale finanziario, tra l'altro quasi totalmente impiegatizio, mentre nell'industria privata è prevalente l'elemento operaio. Si chiede pertanto se non si renda opportuno riconsiderare il trattamento retributivo del personale

finanziario, attualmente troppo appiattito, soprattutto per quanto riguarda la dirigenza.

Ad avviso del relatore Grassini, si tratta comunque di rivedere, così come del resto prevede il piano di ristrutturazione triennale predisposto dal Ministero, tutto l'ambito della organizzazione e della qualificazione del personale, anche per superare gli attuali squilibri dovuti soprattutto ad una eccessiva presenza di personale esecutivo, mentre troppo esigui sono i ruoli, in particolare, della carriera di concetto.

Sotto tale riguardo ritiene che vadano giudicati con favore l'impegnativo programma per la riqualificazione di una larga fascia di personale e il piano che prevede l'assunzione, con procedure semplificate, di circa 10 mila nuovi dipendenti.

Deve pertanto esprimere il proprio rammarico per il fatto che la crisi di governo imponga altresì il blocco di quei provvedimenti legislativi che intedevano facilitare tali progetti e si proponevano tra l'altro la istituzione di quei centri regionali di servizi che potranno favorire una più funzionale organizzazione di tutta l'Amministrazione finanziaria. Costituiscono comunque motivo di conforto gli stanziamenti previsti nello stato di previsione del Tesoro per l'assunzione di accertatori e per la ristrutturazione o la costruzione di uffici, soprattutto nel settore delle dogane, ad ulteriore testimonianza del concreto impegno programmatico del ministro Malfatti.

Il relatore Grassini, successivamente, dopo aver fatto notare che l'importanza della lotta contro l'evasione fiscale e la necessità di dare attuazione al piano triennale di ristrutturazione dell'Amministrazione renderebbero opportuno un accordo tra le varie forze politiche per consentire l'attuazione di provvedimenti legislativi indispensabili per la prosecuzione dei piani predisposti dal Ministero, passa ad illustrare brevemente i dati riguardanti la Guardia di finanza, dai quali risulta il notevole impegno per accrescere la disponibilità di mezzi di questo Corpo di cui auspica un ulteriore potenziamento, rilevando fra l'altro, quale unica nota non positiva, il mancato aumento dei fondi per i servizi di informazione. Invita infine la Commissione

ad esprimere parere favorevole sulla tabella 3.

Segue la discussione.

Il senatore De Sabbata chiede chiarimenti al Ministro delle finanze in ordine ad alcuni problemi riguardanti l'amministrazione finanziaria, con particolare riferimento al regime delle bollette di accompagnamento per le merci viaggianti ed ai risultati dei primi mesi di applicazione di questo nuovo strumento di controllo, al ritmo degli accertamenti, da lui giudicato attualmente inadeguato, ed infine ai problemi derivanti dagli errori materiali che spesso si verificano nella compilazione delle dichiarazioni IRPEF.

Il senatore De Sabbata prosegue prospettando l'opportunità di un riesame della curva delle aliquote delle imposte dirette, che la dinamica inflattiva rende anzi a suo avviso necessario, non solo per motivazioni di equità fiscale, ma anche per ragioni di carattere organizzativo, divenendo assai meno efficace il lavoro degli accertatori quando il numero delle denunce cresce in misura notevole.

L'oratore si sofferma poi brevemente sul problema della riforma del catasto che giudica urgente non solo per eliminare gli attuali ritardi in materia di volture — che costituiscono un notevole intralcio alle diverse transazioni civilistiche — ma anche per rendere finalmente il catasto uno degli elementi cardine del sistema IRPEF da una parte e delle procedure per la determinazione dell'equo canone dall'altra. Sotto tale aspetto desidera aggiungere che la futura riforma del catasto non potrà non riconsiderare il ruolo delle amministrazioni locali, sull'esempio di quanto del resto accade negli altri paesi europei.

Venendo infine al tema della finanza locale, il senatore De Sabbata auspica che il ruolo del Ministero delle finanze in questo campo assuma maggiore rilevanza, in un nuovo contesto che, disciplinato da una legge organica di riforma, conduca al superamento del sistema dei provvedimenti transitori di consolidamento e di ripiano dei debiti, per affrontare i problemi della struttura delle entrate degli enti locali, anche attraverso la individuazione di distinti settori impositivi.

Conclude infine chiedendo chiarimenti in merito ai processi di meccanizzazione in atto nell'Amministrazione ed esprimendo perplessità in ordine all'affidamento di compiti istituzionali ad operatori estranei all'Amministrazione.

Il senatore Assirelli, rilevando che purtroppo gli eventi succedutisi nel 1978 hanno ostacolato il cammino di quei provvedimenti legislativi che si proponevano di dare attuazione al piano di ristrutturazione della Amministrazione finanziaria, si sofferma brevemente sul tema della distribuzione settoriale del personale finanziario, a suo avviso troppo numeroso, per esempio, per quanto riguarda le imposte di registro e carente invece per quanto riguarda l'IVA.

A proposito del registro pone in evidenza, tra l'altro, il rilevante costo della gestione di questo tributo rispetto ai risultati nei termini di gettito, auspicando anzi una riforma della normativa atta a rendere meno onerosi e più automatici gli adempimenti tributari e l'assolvimento del debito d'imposta.

Il senatore Assirelli lamenta infine, in materia di contenzioso tributario, la carenza di una disciplina di sanatoria per quelle situazioni derivanti dalla mancata presentazione delle istanze atte ad impedire l'estinzione del processo tributario, che, rendendo definitivo l'accertamento, anche errato, dell'Amministrazione, costringe molti contribuenti al pagamento di tributi non dovuti.

Si dichiara quindi d'accordo con il senatore De Sabbata in merito alla opportunità di esaminare il problema della revisione delle aliquote IRPEF che, se affrontato con gradualità, può da una parte evitare paradossali fenomeni di super-imposizione e dall'altra può indurre molti potenziali evasori ad un comportamento più corretto nei confronti dell'apparato finanziario.

Venendo al tema della finanza locale l'oratore, dopo aver lamentato la mancanza di raccordo tra l'ultimo provvedimento legislativo in materia — il cui *iter* è stato tra l'altro assai affrettato — e la legge finanziaria, auspica una riforma organica che consenta innanzitutto la impostazione dei bilanci e delle spese nei limiti delle entrate, in modo

da far abbandonare il vecchio metodo del ripiano dei disavanzi a carico del Tesoro. Insomma, nello Stato, egli afferma, concepito come organismo unitario ma articolato, la periferia deve sì avere una sua reale autonomia, senza però che si debba consentire ad alcuno sprechi, mentre altri restano privi di essenziali servizi. Agli oratori intervenuti replicano il relatore e il rappresentante del Governo.

Il senatore Grassini, convenendo con i rilievi formulati, richiama l'attenzione sulla necessità di dare vita ai provvedimenti legislativi capaci di rendere più efficiente la Amministrazione finanziaria secondo quei programmi di ristrutturazione previsti da un Ministro, il cui impegno e la cui competenza sono riconosciute anche a livello internazionale assai qualificato.

Il ministro delle finanze Malfatti, dopo aver ringraziato il senatore Grassini per la sua relazione chiara e puntuale, sottolinea l'importanza del piano di potenziamento dell'Amministrazione finanziaria che si articola, tra l'altro, sull'aumento considerevole del numero degli accertatori, sull'adeguamento delle strutture — e a tale fine sono destinati i 60 miliardi previsti nello stato di previsione del Tesoro — sulla creazione dei centri regionali di servizio. Entro tale ambito si dovrà inoltre favorire la mobilità del personale, attualmente inquadrato entro veri e propri compartimenti stagni che danno vita a distorsioni gestionali considerevoli. Basti pensare al rilevante numero di dipendenti attualmente addetti al settore delle imposte del registro, il cui gettito accertato per dipendente — gravato da una serie notevole di minori adempimenti — si aggira intorno ai 300 milioni, una cifra circa 10 volte inferiore rispetto, per esempio, al settore IVA.

Osservato quindi che occorre riesaminare tutto il complesso di quella legislazione minuta che assegna al settore delle imposte di registro una mole di adempimenti che ne compromettono la economicità gestionale, sottolinea l'esigenza di affrontare i problemi dei vari settori impositivi secondo una visione globale, evitando di assumere punti

di vista parziali come talvolta è accaduto in passato.

Replicando quindi alle osservazioni del senatore De Sabbata, riporta alcuni dati concernenti il regime delle bollette di accompagnamento delle merci viaggianti in base ai quali risulta che, nel corso dei circa 53 mila controlli effettuati dalla Guardia di finanza, sono state riscontrate circa 5 mila irregolarità, delle quali circa 1.500 riguardanti la mancanza della suddetta bolletta.

Dopo aver comunicato ulteriori dati che si riferiscono all'aumento del gettito IVA nei primi due mesi del 1979 e all'incremento, di circa mille miliardi, del gettito derivante dalla autoliquidazione di giugno, rispetto alle previsioni iniziali, osserva, rispondendo alle perplessità manifestate dal senatore De Sabbata in ordine ai ritmi di accertamento da questi giudicati inadeguati, che le oggettive difficoltà presenti in questo settore possono essere superate attraverso un costante impegno politico diretto a introdurre nella legislazione e nella esecuzione delle norme tutte quelle modifiche che l'esperienza dimostri necessarie.

Auspiciando che possa procedere rapidamente l'iter del disegno di legge riguardante il potenziamento della Guardia di finanza, ricorda che nel 1978 nel settore delle imposte dirette sono stati compiuti circa 70 mila accertamenti, mentre per il 1979, con i mezzi ed il personale attualmente esistenti, se ne prevedono circa 150 mila, traguardo che potrebbe essere più agevolmente raggiunto se si riuscisse a favorire, in seno ai vari comparti dell'Amministrazione, una certa osmosi, capace anche di consentire, per esempio, un controllo incrociato tra dati IVA e dati IRPEF.

Il Ministro delle finanze poi concorda con le preoccupazioni espresse dal senatore De Sabbata riguardo alla necessità di interventi legislativi per la sanatoria delle infrazioni minori compiute in sede di dichiarazione IRPEF e per il superamento di quelle incresciose situazioni in cui vengono a trovarsi coloro che, non avendo presentato ulteriore istanza di ricorso, si trovano costretti a pagare tributi non dovuti, come ha giustamente lamentato il senatore Assirelli.

Dopo aver osservato, per quanto riguarda il catasto, che si procede nei programmi di meccanizzazione e che per gli arretrati in materia di volture si è largamente utilizzata la legge per l'occupazione giovanile, rileva, in ordine al problema della finanza locale, che occorre rivedere alcuni contenuti della stessa riforma tributaria, riconoscendo agli enti locali, come del resto avviene in ambito comunitario, una distinta capacità impositiva.

Venendo infine alla questione della revisione delle aliquote e del sistema delle detrazioni, pur ricordando che una qualche correzione è stata introdotta con la legge finanziaria, riconosce l'importanza e rilevanza del problema che tuttavia, per la sua estrema delicatezza, dovendosi ad un tempo tutelare l'equità impositiva e garantire determinati livelli di entrate tributarie, va affrontato con la massima ponderazione, secondo una visione globale del bilancio dello Stato.

La Commissione dà quindi mandato al senatore Grassini di redigere un rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

La seduta termina alle ore 12,30.

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

*Presidenza del Presidente
SEGNANA*

Intervengono il Ministro del tesoro Pandolfi ed i Sottosegretari di Stato per le finanze Azzaro e per il tesoro Tarabini.

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1979 (Tabella 2).

(Esame).

Il senatore Andreatta svolge un'ampia ed analitica relazione, con il supporto di nume-

rosi dati statistici e con relativi commenti, facendo precedere l'esame della tabella da alcune considerazioni sulla riforma delle norme della contabilità dello Stato in materia di bilancio, attuata con la legge 5 agosto 1978, n. 468.

Rilevato che la riforma in questione ha costituito un notevole progresso nella struttura dei conti pubblici e nelle possibilità conoscitive che ne possono trarre il Parlamento ed i cittadini, il senatore Andreatta pone in rilievo altresì alcuni aspetti negativi che, a suo parere, richiederebbero alcuni ritocchi alla legge n. 468.

Circa l'articolo 17 pone in evidenza gli inconvenienti che si possono creare nel settore delle previsioni di cassa dalla fissazione al 31 ottobre del termine per la presentazione alle Camere delle proposte di provvedimenti legislativi di variazione al bilancio, ritenendo che si dovrebbe o anticipare tale termine ovvero estendere la facoltà di riporto di cui all'ultimo comma dello stesso articolo 17 a tutte le disponibilità di cassa esistenti alla chiusura del precedente esercizio.

Reputa poi inidoneo l'articolo 19 (dispone che vengano annessi agli stati di previsione dei Ministeri i conti consuntivi di tutti gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria), sembrandogli preferibile o l'abrogazione o almeno la modificazione della norma in modo da attribuire ad un provvedimento del Governo la formulazione di un elenco ristretto di enti, selezionati per la loro importanza economica, i consuntivi dei quali dovrebbero essere allegati al bilancio preventivo dello Stato.

Giudica quindi positivamente l'introduzione di un controllo di efficienza dei dati consuntivi quale previsto dal penultimo comma dell'articolo 22, ma rileva che il Ministero del tesoro, al quale questi compiti sono stati attribuiti, non dispone delle dotazioni degli organici e delle attrezzature tecniche adeguate. Si dovrebbe perciò autorizzare il rinvio dell'applicazione della norma per almeno un anno, durante il quale si dovrebbe potenziare l'organizzazione della Ragioneria generale dello Stato e soprattutto delle dipendenti Ragionerie centrali presso le varie amministrazioni.

Esprime poi il parere che l'articolo 25 — che prevede un completo adeguamento dei bilanci di tutti gli enti pubblici alla struttura del bilancio dello Stato — sia di difficile attuazione nei confronti di un notevole numero di comuni (almeno 5.000) di ridotte dimensioni amministrative e finanziarie, per cui si dovrebbe delegare il Ministro del tesoro a predisporre, di concerto con i Ministri delle finanze e dell'interno, uno schema tipo di bilancio per i comuni minori.

Osserva inoltre che il deposito nella tesoreria dello Stato delle disponibilità finanziarie di tutti gli enti pubblici (articolo 32) creerà notevole difficoltà alle sezioni di tesoreria provinciale presso la Banca d'Italia, ritenendo opportuno un rinvio nell'applicazione della norma sino ad una data da concordare con l'Istituto di emissione.

Propone infine un'integrazione dell'articolo 33 affinché sia espressamente menzionata la facoltà di conservare, anche per la parte corrente, tra i residui, i cosiddetti residui di stanziamento, indicando i relativi capitoli in un elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, da approvarsi con apposito articolo della legge di bilancio.

Passando all'esame della tabella 2, rileva che l'ammontare delle spese appare nel suo complesso più che raddoppiato dal 1978 al 1979; raggruppa poi gli incrementi netti in relazione alle cause che li hanno determinati: disposizioni legislative (tra le quali la legge n. 43 sulla finanza locale e la n. 833 sul servizio sanitario nazionale); per oneri inderogabili (tra i quali oltre 4.000 miliardi per interessi di debito pubblico); per adeguamento del fabbisogno; per altre motivazioni e per maggiori accantonamenti nei fondi globali (per 7.885 miliardi). Al riguardo sottolinea che i fondi globali hanno avuto un'espansione notevole, essendo nel complesso quasi triplicati rispetto all'anno precedente e rappresentando il 10,2 per cento della spesa complessiva; il considerevole aumento appare peraltro dovuto non solo al manifestarsi di nuove esigenze, ma soprattutto agli effetti della norma che ha pre-

scritto l'inserimento nel bilancio delle operazioni da finanziare con ricorso al mercato.

Analizzando gli stanziamenti contenuti nella tabella, li mette a raffronto con le previsioni iniziali del 1978, facendovi seguire alcune annotazioni di commento: tra l'altro afferma che le spese per gli organi costituzionali presentano un aumento che non potrà forse coprire neppure lo slittamento monetario e ritiene opportuno un aggiornamento dei fondi destinati al finanziamento pubblico dei partiti, anche ai fini delle esigenze di moralizzazione; rileva che i maggiori stanziamenti per acquisto di beni e servizi potranno poco più che coprire gli aumenti dei costi e pone in evidenza una delle conseguenze più rilevanti, in termini di irrigidimento della spesa, provocate dall'elevato ammontare del *deficit* dato l'aumento del 48,9 per cento degli interessi sui debiti.

Passando all'analisi dei costi dei servizi propri del Ministero del tesoro, sottolinea la modestia, in termini percentuali, degli aumenti degli stanziamenti per il personale e per l'acquisto di beni e servizi (rispettivamente dell'8,5 per cento e del 19,4 per cento), soffermandosi poi sugli interventi a favore della finanza regionale e locale (sezione XI) per circa 8.000 miliardi, che rappresentano l'11,4 per cento delle spese finali del Ministero. In proposito osserva che si pone con urgenza il problema della riforma della finanza locale per l'impossibilità di perpetuare una situazione temporanea quale quella posta dai tre ultimi provvedimenti emanati in attesa della riforma e dalla legge finanziaria per il 1979; soprattutto, però, occorre che i trasferimenti dello Stato non servano a perpetuare od accrescere le diseguaglianze tra i cittadini a seconda dei comuni di appartenenza, per cui i trasferimenti stessi dovrebbero essere determinati e quantificati in base ad obiettivi parametri. Va comunque sottolineato che la riforma in questione presuppone complesse esigenze conoscitive sulla situazione finanziaria, economica e sociale dei singoli comuni, esigenze alle quali non può far fronte il Ministero del tesoro con l'attuale struttura organizzativa. L'urgenza di provvedere dovrebbe perciò suggerire che, sia pure senza entusiasmo,

si affidi questo compito conoscitivo ad una organizzazione di elaborazione dei dati.

Dopo un breve accenno sull'andamento dei residui passivi del Ministero del tesoro ed alcune riflessioni sul preventivo di cassa, presentato per quest'anno solo a titolo sperimentale, il senatore Andreatta si intrattiene sul problema del funzionamento dell'apparato organizzativo del Dicastero, riscontrandone l'insufficienza rispetto ai nuovi e rilevanti compiti. In particolare evidenzia la carente situazione degli organici, sia al livello centrale che periferico, ed il basso livello delle retribuzioni, soprattutto dei dipendenti della carriera direttiva. Su questi problemi il Ministro ha richiamato più volte l'attenzione del Parlamento, ed egli ritiene che non vi può non essere da parte delle forze politiche comprensione ed appoggio.

Il presidente Segnana ringrazia il senatore Andreatta per la pregevole relazione.

Segue la discussione.

Il senatore Li Vigni, soffermandosi sulla esigenza di una gestione unitaria della spesa pubblica e di più chiari strumenti di controllo a disposizione del Parlamento, pur non sottovalutando i progressi determinati dalle nuove norme di contabilità in materia di bilancio, ritiene opportuno arrivare alla costituzione di un Ministero dell'economia nazionale.

Dichiara poi di condividere l'urgenza di una riforma della finanza locale, nonché le considerazioni svolte dal relatore sull'apparato ministeriale e sulle carenze di personale; in ogni caso, a suo avviso, dovrebbe essere proseguito il processo di decentramento delle strutture e finalmente potenziato il servizio meccanografico.

Richiamandosi infine alle sempre maggiori funzioni demandate al Dicastero del tesoro, e quindi al Ministro responsabile, ritiene necessario un più costante rapporto tra Ministro stesso e le competenti Commissioni parlamentari allo scopo di agevolare informazioni e verifiche più tempestive sulle importanti politiche attribuite alla responsabilità del Ministero, in tema, ad esempio, di politica creditizia e monetaria.

Il senatore Grassini sottolinea la ristrettezza dei margini di libertà determinati dalla rigidità del bilancio e, per quanto riguarda il finanziamento del *deficit*, nota con preoccupazione l'elevatezza delle somme destinate al pagamento degli interessi sul debito pubblico; pone poi anche egli in evidenza gli ulteriori elementi di rigidità insiti nell'attuale sistema di finanza locale.

Circa l'organizzazione del Ministero ed il problema del personale, si dichiara d'accordo sulla necessità di strumenti di incentivazione economica, ma pensa anche che con un cambiamento delle procedure e con l'estensione della meccanizzazione gli attuali dipendenti possano essere sufficienti.

Dopo aver espresso perplessità sull'accenno fatto dal relatore all'opportunità di aumentare i fondi destinati al finanziamento dei partiti, essendo quello della moralità della vita politica un problema piuttosto di qualità e di costume, conclude dichiarando il voto favorevole del Gruppo della Democrazia cristiana sulla tabella in esame.

Il presidente Segnana limita il suo intervento alle esigenze di maggiore produttività dell'Amministrazione, ritenendo che i Ministeri delle finanze e del tesoro dovrebbero essere tra i primi da potenziare e ciò sia con maggiori e più moderni mezzi che con un incremento degli organici: ad esempio taluni ritardi nell'erogazione delle pensioni ai dipendenti degli enti locali potrebbero essere notevolmente ridotti ove fossero dotate di più numerosi dipendenti le Direzioni provinciali del tesoro, al servizio delle quali, tra l'altro, potrebbe essere comandato personale esuberante di altri Ministeri.

Il senatore Andreatta, nella sua replica, evidenzia che la VII Legislatura resterà importante nella storia dell'Amministrazione italiana per l'assunzione da parte del Ministero del tesoro di un più efficace ruolo di controllore dei flussi della finanza pubblica, e ciò soprattutto per impulso ed iniziativa dei due ministri Stammati e Pandolfi. Ma la stessa Legislatura ha visto emergere anche una proficua collaborazione tra Governo e Commissioni parlamentari finanziarie su problemi di notevole rilievo tecnico, collaborazione resa possibile dal ridursi delle

tensioni politiche conseguente all'allargamento della maggioranza.

Ribadisce la necessità, per il Ministero del tesoro (e per quello delle finanze), di strumentazioni tecniche più adeguate e di personale più qualificato nei campi dell'economia e della finanza ma ritiene che lo stesso Parlamento necessiti di superiori dotazioni tecniche, di propri strumenti di elaborazione e di più numerosi *staff* di collaboratori, in particolare per le Commissioni finanziarie.

Si sofferma quindi nuovamente sui criteri in base ai quali dovrebbero essere determinati i trasferimenti dello Stato agli enti locali, sottolineando poi come, di fronte ad un acceleramento della spesa complessiva statale nell'ultimo trimestre del 1978, negli altri comparti del settore pubblico si registrino invece accumuli di disponibilità e di attività finanziarie.

Evidenzia poi l'importanza della politica del debito pubblico, dell'allungamento o dell'accorciamento della vita di tale debito sul settore privato e in genere sull'economia, dedicando infine l'ultima parte del suo intervento a possibili evoluzioni dell'attuale quadro economico. In particolare, non esclude l'eventualità di una rivalutazione del dollaro ed una ripresa del processo di svalutazione della lira, ove la nostra moneta non riuscisse ad apprezzarsi nei confronti delle altre monete europee.

Da ultimo, sul finanziamento pubblico dei partiti, si domanda se gli stessi possano continuare a mantenersi con dotazioni fissate anni fa, quando il valore della lira era circa il doppio dell'attuale.

Il ministro Pandolfi premette un caldo apprezzamento per il contributo arrecato dal senatore Andreatta con la sua relazione, sottolineando poi l'importante funzione svolta dal Parlamento in questa legislatura, durante la quale alcune riforme essenziali, come quella della legge n. 468, non sarebbero state possibili senza l'apporto determinante delle Camere. È fuor di dubbio, inoltre, che la soluzione di tanti problemi è stata resa possibile da una maggioranza molto larga e dal contributo offerto da tutti i Gruppi che vi hanno fatto parte.

Il Ministro svolge poi alcune considerazioni sull'ordinamento del Tesoro, sul suo apparato organizzativo e sulle politiche ad esso affidate.

Circa l'ordinamento, pone in rilievo il miglioramento realizzato nella struttura dei conti pubblici e nel sistema del settore pubblico allargato, ricordando l'importanza della « 468 » e lo sforzo di analisi e di disaggregazione dei dati compiuto in sede di elaborazione dei principali documenti economico-finanziari presentati in Parlamento.

In ordine al tema della finanza locale, condivide l'affermazione che i trasferimenti statali, pur se erogati con criteri perequativi, debbano essere determinati in base a parametri oggettivi; la definizione di questi e, in genere, la conoscenza degli elementi più significativi per un idoneo intervento dello Stato comportano però un lavoro assai lungo e gravoso, che non potrà essere compiuto in breve tempo.

In merito agli oltre 14.000 miliardi per il servizio sanitario nazionale iscritti nella tabella del Tesoro, chiarisce che il relativo stanziamento è stato previsto nella tabella 2 in quanto trattasi di un trasferimento al sistema che fa capo alle unità sanitarie locali, che, a loro volta, rientrano nel sistema delle autonomie locali.

Passando alle esigenze di maggior efficienza e produttività dell'apparato del Ministero, afferma che alcune idee di riforma si sono ormai fatte strada e che la loro attuazione potrebbe procedere abbastanza rapidamente. Si riferisce, in particolare, a modifiche dell'orario di lavoro (con la realizzazione di mense e di asili nido); ad ipotesi di nuove forme di assunzione per i Direttori generali e di diverse forme di remunerazione; a possibilità di reclutamento di *staff* di contrattisti. Un elemento importante dell'auspicato potenziamento dovrà essere altresì il settore dell'informazione, nel quale il Ministero del tesoro è particolarmente carente, ma, su questo punto, occorrerà, ad avviso del Ministro, varare una disciplina legislativa per tutta l'informatica nella pubblica Amministrazione.

Riportandosi alle affermazioni del senatore Andreatta sulla opportunità di più ade-

guate dotazioni tecniche e di personale del Parlamento, dichiara la sua massima disponibilità, come Ministro del tesoro, ad un eventuale incremento delle relative voci di bilancio previste nella tabella 2.

In ordine alle politiche del Tesoro, si sofferma sull'azione che il Ministero può svolgere sulla politica monetaria e creditizia e sui riflessi che sono indotti dalla politica del debito pubblico per quanto riguarda sia la scadenza che l'entità del debito stesso, facendo presente, tuttavia, che esistono anche problemi di riforma normativa concernenti la legge di contabilità, la legge bancaria e gli stessi rapporti del Tesoro con la Banca d'Italia.

Per quanto riguarda, infine, il quadro economico del 1979, pone in rilievo le influenze che sulla nostra politica economica potranno esercitare fattori esterni, quali l'aumento del prezzo del petrolio e di altre materie prime nonché le vicende del dollaro, di cui non si può escludere anche la rivalutazione.

Il senatore Andreatta viene quindi incaricato di redigere un rapporto favorevole per la 5ª Commissione.

« Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977 » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 5ª Commissione).

Su proposta del relatore Andreatta la Commissione delibera di esprimere parere favorevole per quanto di competenza.

IN SEDE REFERENTE

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 22, concernente modificazioni di aliquote in materia di IVA per le cessioni e le importazioni degli animali vivi della specie suina » (1599), approvato dalla Camera dei deputati.

(Esame).

Il senatore Pegoraro riferisce sul provvedimento che, come risulta dalle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, eleva dal 6 al 9 per cento l'IVA sulle cessioni e le importazioni dei suini vivi, delle carni

degli animali della specie suina, nonché di tutti gli altri prodotti di origine anche parzialmente suina.

Il relatore ricorda taluni problemi di interpretazione sorti al momento della pubblicazione del decreto-legge circa l'applicabilità della nuova aliquota anche agli insaccati misti e la presentazione da parte del Governo di un nuovo testo con il quale si unifica l'aliquota del 9 per cento sia per i suini vivi che per gli insaccati, anche se misti.

Il Governo si è indotto ad emanare il decreto tenuto conto dell'aliquota superiore esistente per altri tipi di carne nonché per attenuare, a vantaggio dei produttori italiani, gli effetti perversi del sistema dei montanti compensativi comunitari. Gli obiettivi del provvedimento sono stati condivisi anche nell'altro ramo del Parlamento, ma sussistono perplessità per i riflessi indotti, sulla contingenza, da tale aumento. Il provvedimento, comunque, risponde, in generale, ad esigenze effettivamente avvertite, anche se non possono essere questi i sistemi più idonei per venire incontro alla zootecnia.

Il senatore Longo chiede un chiarimento, condividendo poi il fatto che sia stata unificata l'aliquota per tutti i prodotti in questione.

Il presidente Segnana osserva che il provvedimento viene in essere poco tempo prima dell'entrata in vigore delle nuove norme sull'IVA previste nel decreto presiden-

ziale n. 24, nel quale l'aliquota compensativa per i suini è fissata appunto nel 9 per cento. Si chiede allora se non sarebbe stato opportuno attendere tale entrata in vigore, fissata il prossimo 1° aprile.

Il Presidente dichiara poi che avrebbe preferito, per gli insaccati, il mantenimento dell'aliquota del 6 per cento, per omogeneità con gli altri prodotti alimentari, spesso di consumo meno popolare, gravati della stessa aliquota. Più in generale osserva che non si può continuare a sostenere la zootecnia con misure di ordine fiscale.

Il senatore Marangoni richiama le perplessità già accennate dal relatore preannunciando che il Gruppo comunista pronuncerà in Assemblea un voto di astensione.

Dopo una breve replica del senatore Pegoraro, il sottosegretario Azzaro spiega i motivi che hanno indotto il Governo a modificare alla Camera la formulazione del provvedimento affinché non vi fosse luogo a controversie interpretative circa l'aliquota stabilita per gli insaccati, ed in particolare per quelli misti, osservando, infine, come il provvedimento stesso anticipi le ricordate norme sull'aliquota compensativa di cui al decreto presidenziale n. 24.

La Commissione dà quindi mandato al senatore Pegoraro di riferire favorevolmente all'Assemblea, autorizzandolo, se necessario, a chiedere di svolgere la relazione orale.

La seduta termina alle ore 13,45.

ISTRUZIONE (7ª)

GIOVEDÌ 8 MARZO 1979

Presidenza del Vicepresidente

BORGHI

indi del Presidente

SPADOLINI

Intervengono i Ministri per i beni culturali e ambientali Antoniozzi e della pubblica istruzione Pedini, nonché il Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione Spigaroli.

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Borghi fa presente che l'esame della tabella 7 del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1979, potrà concludersi nel pomeriggio sotto la presidenza del presidente Spadolini, stamattina impegnato nella direzione del Partito repubblicano, con l'intervento del ministro Pedini, trattenuto al Ministero del tesoro da trattative in corso; comunica altresì che (anche alla luce di quanto convenuto in sede di conferenza dei Presidenti delle Commissioni permanenti e di conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, riunitesi ieri), per l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo — per la parte relativa allo spettacolo e allo sport — la Commissione è convocata martedì 13 marzo, alle ore 16,30, mentre per l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero per i beni culturali e ambientali nonché delle previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica essa tornerà a riunirsi in base a quanto rappresentato dal ministro Antoniozzi, mercoledì 14, alle ore 10.

Conviene la Commissione.

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il trien-

nio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1979 (Tabella 7).

(Esame).

Riferisce il presidente Borghi, preliminarmente ricordando che l'esame del bilancio avviene quest'anno in una situazione politica e istituzionale anomala e caratterizzata dall'urgenza dell'approvazione dello stesso — che il Senato esamina in seconda lettura — al fine di rispettare la scadenza prevista dall'esercizio provvisorio. Entrando nel merito della tabella 7, di cui richiama l'alto grado di rigidità, l'oratore fa presente che lo stanziamento complessivo previsto per la pubblica istruzione per l'esercizio 1979 è di lire 8.990 miliardi e 800 milioni, con un incremento del 18,33 per cento rispetto allo stanziamento dell'anno finanziario precedente; circa il 98 per cento della somma è destinata alla parte corrente (a fronte di più di un milione di dipendenti del settore), mentre a 185 miliardi ammontano le spese in conto capitale, con una diminuzione di 2 miliardi e 500 milioni rispetto all'esercizio precedente che è in particolare dovuta al trasferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali e alla cessazione del contributo statale disposto dalla legge n. 32 del 1975 a favore dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (Istituto che, peraltro, ha ottenuto con la legge n. 45 del 1979 un finanziamento di 25 miliardi per il 1979).

Accennato agli incrementi proposti per i capitoli 8551 e 8552, il relatore passa a delineare gli aspetti caratterizzanti del bilancio di previsione per il 1979. Questo segna la continuazione dell'azione razionalizzatrice operata in occasione degli esercizi precedenti, in particolare attraverso l'accorpamento delle voci di spesa in un più ridotto numero di capitoli (ciò si vede al capitolo 1030 sul personale non docente di ogni livello di istruzione), onde consentire una maggiore elasti-

cià e rapidità di intervento degli organi amministrativi.

In relazione alla nuova disciplina introdotta dalla legge n. 468 del 1978, il bilancio annuale risulta poi, soprattutto, strettamente collegato con l'impostazione programmatica triennale; esso opera in tal modo come strumento contabile di definizione della spesa per ogni singolo associato potenzialmente qualificato ad una politica della spesa pubblica ispirata ad esigenze di sviluppo, in vista di una mutazione del rapporto fra legge di spesa e bilancio pluriennale.

Il relatore si sofferma quindi su alcuni punti specifici: il nesso fra i capitoli 1121 e 1140 per la formazione del personale, in ordine al quale esso rileva l'opportunità di approfondire il significato e la portata della convenzione del 1976 fra il Ministero e la RAI-TV (con adesione e richiesta di chiarimenti del senatore Bernardini); l'incremento di competenza proposto per il capitolo 1135, al fine di assicurare agli organi collegiali e distrettuali quella capacità funzionale che possa fungere da perno per il rinnovo delle strutture scolastiche; l'aumento dello stanziamento di cui al capitolo 1129, sul sistema di automazione dei servizi amministrativi, in ordine alla gestione del quale auspica l'impegno del Ministero nel subentrare dal prossimo anno all'Italsiel (con rilievo del senatore Bernardini).

L'oratore accenna quindi alla rubrica 17, auspicando che gli scambi culturali si sviluppino nel clima di una sempre più stretta integrazione europea (in particolare alla luce del nuovo capitolo 5274) e sulla base di un maggiore raccordo fra formazione scolastica e mondo del lavoro; si sofferma anche sulla rubrica 3, sottolineando con dati numerici lo sviluppo della scuola materna, soprattutto per quanto riguarda le iniziative non statali per le quali sono previste delle competenze a suo dire potenzialmente insufficienti. Più in generale, l'andamento delle variazioni alle competenze proposte per l'esercizio 1979 segue l'evoluzione della situazione complessiva dell'istruzione in Italia, caratterizzata, per quanto concerne le iscrizioni, da una lieve ripresa della scuola materna, da un decremento della scuola dell'obbligo, da una sostanziale stabilità della scuola secon-

daria superiore, pur nella maggiore propensione verso corsi più brevi e professionalizzanti (istituti professionali, magistrali, artistici), da un incremento piuttosto negativo dell'università.

Ricordata la sussistenza di problemi ancora aperti (inerenti ad esempio la revisione dei programmi della scuola elementare, lo sviluppo della scolarità adulta, le iniziative di formazione, qualificazione e aggiornamento del personale), e ribadita l'urgenza della riforma della scuola secondaria superiore e dell'università, il relatore conclude auspicando che la Commissione si pronunci in senso favorevole sulla tabella in esame, sostanzialmente espressiva della situazione esistente.

Si apre la discussione generale, cui intervengono i senatori Maravalle, Anna Maria Conterno Degli Abbati, Buzzi, Faedo, D'Amico e Mascagni.

Il senatore Maravalle, rammaricatosi che la situazione politica non consenta un esame approfondito del bilancio per l'anno 1979, dichiara il voto favorevole del Gruppo socialista sulla tabella 7, pur sottolineando la mancanza in esso di una visione dinamica e proiettata verso il futuro, in particolare in ordine al raccordo tra il bilancio per l'esercizio 1979 e i bilanci per gli anni successivi, e lamentando che l'aumento dello stanziamento per la pubblica istruzione sia di misura inferiore rispetto all'incremento della spesa generale dello Stato (con pericolo di rarefazione delle infrastrutture). Accenna quindi ad alcuni temi specifici: la necessità della riforma della scuola secondaria superiore, l'opportunità di ridurre il finanziamento per le scuole materne non statali, il problema della dotazione gratuita dei libri di testo. È necessario in ogni caso e più in generale — conclude l'oratore — una più approfondita analisi delle forme e tendenze della scolarità in Italia.

La senatrice Conterno degli Abbati, fatta presente la potenziale produttività della spesa per l'istruzione, richiama la necessità di un più penetrante controllo e di una razionalizzazione di tale spesa, in particolare in vista di una qualificazione degli interventi pubblici nel settore e di una organizzazione dell'uso delle risorse che sia funzionale, per

quanto riguarda sia le scelte che i modi di realizzazione di questi interventi, a un disegno riformatore. Sottolineati alcuni aspetti negativi e problematici dell'istruzione nel Paese (scolarizzazione insufficiente, sprechi e utilizzazione carente o incoerente del patrimonio di istruzione, difficoltà occupazionali, ridotta professionalizzazione, condizionamenti sociali sulla scelta e sul rendimento scolastico), ribadisce la necessità di una finalizzazione qualificata della spesa pubblica per l'istruzione, chiedendo al riguardo al Governo di fornire i dati relativi agli stanziamenti già erogati.

Accennato ai diversi problemi applicativi sollevati dalle leggi n. 348 del 1977 e n. 463 del 1978, l'oratrice si sofferma specificamente sui capitoli 1121 e 1122 (sostenendo l'opportunità di una più attiva presenza regionale nell'ambito della formazione del personale e della ricerca in campo pedagogico), 1572 (nel quale sembrano confluire troppe voci), 1623 e 1624, 2552 e 2558, 3102 (su cui chiede chiarimenti), 3273 e 3274 (sulla comparazione delle quali competenze esprime perplessità). Sollecitate quindi talune delucidazioni sulle previsioni di cassa concernenti la tabella 7, in particolare in ordine al problema dei residui passivi, la senatrice Conterno degli Abbatini infine preannuncia il voto favorevole del Gruppo comunista, pur attendendo con interesse le risposte del Governo alle richieste avanzate.

Il senatore Buzzi accenna alle innovazioni introdotte quest'anno nel procedimento di formazione del bilancio, sottolineando come il rapporto fra bilancio di competenza e programmazione triennale possa essere un fatto non meramente contabile, bensì sostanziale se si attua una politica di bilancio ispirata ad intenti di programmazione dinamica della spesa, in modo da conformare le disponibilità alle esigenze di qualificazione e produttività della spesa pubblica, in particolare per quanto riguarda l'aggiornamento e l'utilizzazione del personale docente (anche alla luce dell'immissione nei ruoli predisposta dalla legge n. 463), l'incremento delle attrezzature e un più razionale funzionamento delle strutture scolastiche.

Chiesti chiarimenti al Governo in ordine ai contatti presi con le Regioni per il supe-

ramento delle difficoltà emerse in ordine al trasferimento delle competenze operato dal decreto n. 616 di attuazione della legge n. 382, nonché sui rapporti con le Regioni a statuto speciale, l'oratore sviluppa alcuni temi specifici: la riforma del Ministero e soprattutto delle sue strutture periferiche (con accenni al riguardo ai problemi che investono i provveditorati e alle modalità di qualificazione del personale amministrativo); la necessità di strutture di supporto, umane e materiali, per la gestione sociale degli interventi; una più incisiva promozione dal basso dell'azione di aggiornamento e sperimentazione devoluta agli istituti regionali; il riconoscimento dell'importanza e del significato della scuola materna (anche di quella non statale), soprattutto alla luce delle innovazioni recate dalla legge n. 463 (con l'auspicio per l'introduzione degli organi collegiali anche in questo grado di istruzione); una maggiore certezza organizzativa ed amministrativa nel settore degli handicappati; la ricerca delle motivazioni — anche in considerazione del coordinamento non ancora perfezionato fra Stato e Regioni in materia di formazione professionale — che presiedono all'incremento delle iscrizioni agli istituti professionali.

Il senatore Faedo, in relazione al passaggio — che avverrà il prossimo anno — dall'Italsiel al Ministero della gestione del sistema di automazione dei servizi amministrativi, solleva i problemi del trattamento economico di cui dovrà venire a fruire il personale del Ministero prossimamente adibito a questi compiti e della collocazione, attualmente eccessivamente onerosa, delle apparecchiature.

Il senatore D'Amico, fatto presente il crescente interesse della collettività per la cultura musicale e di enti, organismi e associazioni per la promozione di iniziative in materia, auspica un incremento dei capitoli 2753 e 2755 per un'adeguata preparazione degli operatori della musica, in vista di una più accurata formazione professionale nel settore, soprattutto nel Mezzogiorno.

La seduta, sospesa alle ore 13, viene ripresa alle ore 17.

Interviene il senatore Mascagni, che si sofferma in particolare sui problemi attinenti l'istruzione artistica, illustrando un ordine del giorno da lui presentato:

« La 7^a Commissione permanente del Senato,

facendo riferimento all'ordine del giorno accolto il 19 maggio 1977 (in sede di discussione da parte del Senato della legge 16 giugno 1977, n. 348), dal Ministro della pubblica istruzione, ordine del giorno che in termini motivati impegnava il Governo ad esaminare ogni possibilità di adottare per l'educazione musicale nella scuola media un orario settimanale di due ore; a soddisfare in materia ogni richiesta di sperimentazione; a promuovere nei Conservatori statali di musica e in ogni altra scuola o centro di iniziativa qualificati in materia corsi di aggiornamento, incontri dimostrativi, scambi di esperienze, sperimentazioni metodologiche, tirocinii, ogni iniziativa in generale che fosse in grado di realizzare una qualificazione didattica dei musicisti indirizzati all'educazione musicale nella scuola media e nella stessa scuola elementare, utilizzando in proposito le ore integrative;

rilevato che le esigenze richiamate nel citato ordine del giorno si presentano, a due anni di distanza, della medesima entità e gravità e semmai ulteriormente intensificate, mentre la domanda di musica — come conseguenza di un generale processo di maturazione democratica e culturale — si è fatta e si va facendo più intensa e sempre più chiara è la consapevolezza della necessità che la musica partecipi pienamente alla formazione del cittadino,

richiamata in particolare la recente approvazione da parte del Ministro della pubblica istruzione di un nuovo programma di educazione per la scuola media, sensibilmente più avanzato sul piano della individuazione di contenuti linguistico-espressivi e di appropriati criteri didattico-metodologici, programma che implicitamente postula maggiore spazio per un adeguato intervento educativo ed una più specifica qualificazione professionale dei docenti,

impegna il Governo:

a definire sollecitamente un piano di graduale attuazione delle due ore settimanali di educazione musicale, generalmente invocate, nella scuola media, programma che, tenendo necessariamente conto della disponibilità di insegnanti, possa avere pratico inizio a partire dal prossimo anno scolastico,

a promuovere, attraverso ogni idonea iniziativa nei Conservatori e in altri centri di promozione musicale opportunamente selezionati, corsi di aggiornamento per gli insegnanti già presenti nella scuola media e corsi di qualificazione professionale per i musicisti che intendano dedicarsi a tale attività di insegnamento,

a porre allo studio un programma di promozione musicale a breve e medio termine nella scuola materna e nella scuola elementare, che preveda nuovi indirizzi didattici, aggiornati alle più sperimentate metodologie educative, corsi di aggiornamento e qualificazione didattico-musicale per gli insegnanti delle due scuole, e, parallelamente, l'utilizzazione graduale di esperti di educazione musicale, aventi il compito di coordinare l'attività del personale insegnante e di curare direttamente, nelle ore integrative della giornata scolastica, una preparazione musicale con carattere di maggiore specificità.

(0/1594/4/7-tab. 7)

MASCAGNI

In riferimento a questi problemi afferma l'esigenza di un intenso impegno delle forze politiche e del Governo in tale settore, anche per superare l'agitazione esistente in esso e dovuta a fraintendimenti — talvolta strumentali — delle norme che il Parlamento ha all'esame, in sede di riforma della scuola secondaria superiore e dell'Università. Accenna inoltre all'esigenza di una programmazione — ora carente — specie per quanto riguarda l'istituzione di Conservatori di musica; formula taluni rilievi critici circa le direttive impartite sul reclutamento dei docenti di Conservatorio con le ordinanze ministeriali in tema di incarichi e di supplenze; conclude rilevando che l'Accademia nazionale di arte drammatica attende ancora che il Ministero

prenda in considerazione il nuovo statuto (che dovrebbe sostituire l'attuale, risalente al 1938) e ribadendo l'esigenza di provvedere a dare finalmente una sede all'Accademia stessa.

Dopo che il senatore Borghi, relatore alla Commissione, ha dichiarato di prendere atto degli interventi, tutti sostanzialmente favorevoli all'approvazione della tabella in esame, ha la parola il Ministro della pubblica istruzione.

Premesso che la condizione attuale del Governo, in carica soltanto per l'ordinaria amministrazione, non consente di assumere alcun impegno, l'onorevole Pedini dichiara che nel suo intervento si limiterà a fornire ogni possibile chiarimento e giustificazione al bilancio in esame, in relazione ai punti toccati dagli intervenuti nel dibattito odierno.

Accenna quindi all'attività — non di poco rilievo — svolta dal Ministero per l'attuazione delle cosiddette « piccole riforme » disposte con le leggi 16 giugno 1977, n. 348; 4 agosto 1977, n. 517; 9 agosto 1978, n. 463; col decreto-legge, recentemente convertito dalla legge 19 febbraio 1979, n. 54, sul personale precario dell'Università, nonché con la legge n. 31 del 1979, istitutiva del Consiglio universitario nazionale.

Passando poi ad una analisi puntuale delle questioni sollevate, si sofferma sugli istituti regionali per la ricerca, la sperimentazione e l'aggiornamento culturale e professionale del personale docente, — di prossima attivazione — per i quali il Ministero ha disposto la nomina dei Consigli direttivi, rilevando l'esigenza di potenziare ulteriormente i capitoli 1121 e 1122 dello stato di previsione della spesa; sul funzionamento dell'ufficio studi e programmazione, nel settore dell'aggiornamento (per il quale — osserva il Ministro — sono prioritariamente considerati gli interventi relativi all'attuazione delle citate leggi n. 348 e n. 517 del 1977, all'aggiornamento del personale ispettivo o direttivo delle scuole in materia di democrazia scolastica, all'approfondimento dei temi connessi con la riforma della scuola secondaria superiore), della ricerca educativa (per cui sono in corso di elaborazione e attuazione ini-

ziative sistematiche in alcuni settori ritenuti fondamentali), della sperimentazione, dell'inserimento degli handicappati nella scuola dell'obbligo.

Il ministro Pedini rispondendo ancora a singoli quesiti fornisce quindi dati circa il Centro di elaborazione dati e l'automazione della gestione del personale del Ministero, per cui si sta addestrando personale atto a subentrare nei compiti ora svolti dalla società Italsiel e osserva che tra breve si potranno sgombrare i locali, attualmente occupati nell'Osservatorio astronomico di Monte Porzio Catone; rileva poi che per la convenzione tra la RAI-TV e il Ministero si attende il prescritto parere del Consiglio di Stato sulla definitiva redazione del testo. Si sofferma successivamente — sempre in riferimento ai temi toccati nel dibattito — sulla scuola materna statale e non statale (per entrambe le quali ritiene necessario in futuro una dilatazione della spesa) osservando che il problema dell'unità direzionale della scuola materna potrà essere positivamente risolto solo tramite apposito provvedimento legislativo; sull'istruzione elementare, in riferimento all'attuazione delle citate leggi nn. 517 e 463; sugli stanziamenti per posti gratuiti per convittori e semi-convittori nei Convitti nazionali; sul settore dell'istruzione professionale, rilevando che l'incremento della popolazione scolastica (sul quale si dovrà riflettere in sede di riforma della scuola secondaria superiore), solo in piccola parte dipende dall'introduzione della « maturità professionale », apparendo dovuto piuttosto in larga misura alla possibilità di optare per un'istruzione che consenta sia il rapido inserimento nel mondo del lavoro, sia una prosecuzione degli studi a livello universitario.

Il Ministro della pubblica istruzione passa quindi a trattare i temi dell'istruzione artistica e in particolare dell'educazione musicale, sottolineando la importanza del settore, che ancora non ha potuto essere affrontato con una visione globale (che si rivela necessaria): dichiara — tra l'altro — di concordare con il senatore Mascagni sugli inconvenienti di una proliferazione non programmata dei Conservatori (per eliminare ciò si rendono necessarie nuove nor-

mative in materia) e sottolinea la esigenza di norme, anche a carattere transitorio, per risolvere il delicato problema del doppio incarico (di docente e di orchestrale) di taluni insegnanti di Conservatorio.

Il Ministro della pubblica istruzione conclude quindi il suo intervento rilevando che i temi trattati dal relatore e dagli oratori intervenuti nel dibattito (ai quali rivolge espressioni di apprezzamento) — al di là dei riferimenti puntuali a singoli problemi o a poste di bilancio — investono necessariamente aspetti politici di fondo, sui quali peraltro come Ministro di un Governo dimissionario non ritiene di potersi pronunciare.

Si passa quindi all'esame degli ordini del giorno.

Il senatore Bernardini illustra i seguenti due, dei quali è primo proponente:

La 7^a Commissione permanente del Senato,

in occasione dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1979,

impegna il Governo a dare seguito agli impegni già dichiarati in favore dell'Istituto nazionale di fisica nucleare all'atto dell'approvazione della legge n. 45 del 7 febbraio 1979, provvedendo a completare il finanziamento per l'anno in corso ed a definire le previsioni per l'intero quinquennio 1979-83.

(0/1594/1/7 - Tab. 7) BERNARDINI, URBANI

La 7^a Commissione permanente del Senato,

in occasione dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1979,

considerando che nella tabella relativa al Ministero della pubblica istruzione è iscritta la cifra di 33 miliardi di lire per la ricerca universitaria, come somma indivisa al capitolo 8551,

impegna il Governo:

ad acquisire il parere del Consiglio universitario nazionale sia sui criteri che sulle proposte di assegnazione ed a rendere pubblico tutto quanto concerne la ripartizione della somma in questione;

a tenere conto delle obiettive difficoltà in cui si trovano i ricercatori universitari nelle piccole sedi decentrate, particolarmente nelle regioni meridionali, e ad incentivare con opportune erogazioni di finanziamenti e sulla base di programmi concordati con il Consiglio universitario nazionale, l'attività di ricerca in dette sedi, anche al fine di contrastare il fenomeno del pendolarismo dei docenti.

(0/1594/2/7-tab. 7) BERNARDINI, CONTERNO
DEGLI ABBATI Anna
Maria, MASCAGNI, SAL-
VUCCI, URBANI

Quindi il senatore D'Amico illustra il seguente ordine del giorno:

La 7^a Commissione permanente del Senato

in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1979;

attesa le crescente richiesta di sostegno delle iniziative promozionali della diffusione della cultura musicale positivamente registrata in ogni parte del Paese, le quali presuppongono la soluzione a monte del problema delle strutture finalizzate al reperimento di nuovi elementi artistici ed al perfezionamento professionale degli stessi;

rilevato che gli stanziamenti di cui ai capitoli 2753 e 2755 (relativi tra l'altro ai seguenti settori di intervento: l'incremento e l'insegnamento delle belle arti e della musica; premi di incoraggiamento a musicisti; corsi non statali d'insegnamento musicale), dell'importo rispettivamente di lire 35 milioni e lire 10 milioni, da anni rimasti immutati a tali livelli, sono da considerarsi assolutamente inadeguati;

ritenendo che a soffrire dell'insufficienza dei mezzi finanziari disponibili non possono

non essere soprattutto gli enti, le istituzioni, le associazioni, che per perseguire le sopra indicate finalità vanno sorgendo nel Mezzogiorno, giungendo in ritardo nei confronti delle iniziative già consolidate di altre aree,

invita il Governo ed impegna il Ministro:

a promuovere quanto del caso perchè con opportune possibili variazioni sia provveduto all'impinguamento dei capitoli di bilancio sopra citati per poter far fronte già dal corrente esercizio alle richieste non soddisfatte che risultino effettivamente meritevoli di incoraggiamento, tenendo per fermo comunque che l'esigenza prospettata risponde ad istanze reali che non vanno oltre disattese.

(0/1594/3/7 - tab. 7)

D'AMICO

Il Ministro della pubblica istruzione dichiara quindi di non potersi pronunciare nè sui predetti ordini del giorno nè sul quarto (0/1594/4/7 - tab. 7), già illustrato dal senatore Mascagni nel suo intervento in sede di discussione generale, a causa dell'affievolimento dei suoi poteri determinato dalle dimissioni del Governo: il presidente Spadolini avverte, in riferimento alla dichiarazione del Ministro, che gli ordini del giorno resteranno comunque agli atti della Commissione come espressione della volontà politica dei proponenti.

Infine la Commissione conferisce mandato al senatore Borghi di trasmettere alla 5ª Commissione permanente rapporto favorevole all'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione.

La seduta termina alle ore 18,05.

MARTEDÌ 13 MARZO 1979

Presidenza del Vicepresidente
URBANI

Interviene il Ministro del turismo e dello spettacolo Pastorino.

La seduta ha inizio alle ore 18,40.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1979 » (per la parte relativa allo spettacolo e allo sport) (Tabella 20).

(Esame).

Riferisce alla Commissione il senatore Trifogli. Premesso che l'importanza del settore non trova piena corrispondenza negli stanziamenti contenuti nella tabella in esame, il relatore alla Commissione dà conto della spesa complessiva dello stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo rilevando che essa appare notevolmente inferiore a quella del precedente esercizio finanziario per la parte corrente, recando invece un positivo incremento del conto capitale: osserva peraltro che la diminuzione della parte corrente è dovuta essenzialmente alla mancata proroga per il 1979 del contributo disposto dalla legge 22 luglio 1977, n. 426, a sostegno delle attività musicali, ed osserva che — se si considera che tali attività avrebbero dovuto ricevere un contributo superiore a 74 miliardi in base al disegno di legge n. 1455 già approvato dalla 7ª Commissione e il cui *iter* è stato interrotto dalla sopravvenuta crisi di Governo — sostanzialmente le spese correnti restano pari a quelle dello scorso anno; e ciò insieme all'aumento del conto capitale porta a dare un positivo giudizio sulla impostazione di tale bilancio.

Il senatore Trifogli si addentra quindi in un'attenta disamina delle variazioni intervenute nei capitoli, riferiti ai trasferimenti, delle rubriche 4 (servizi del teatro) delle spese correnti e 3 (servizi della cinematografia) delle spese in conto capitale; sottolinea poi la sostanziale stazionarietà delle spese per il personale rilevando in proposito il decremento del personale stesso legato al mutamento di competenze del Ministero e al trasferimento di talune di esse alle regioni che — tra l'altro — impone in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1978 un riordinamento entro il corrente an-

no dei settori della prosa, del cinema e delle attività musicali. Dopo aver accennato al permanere di notevoli residui passivi (pur se minori dello scorso anno), fornisce dati globali per il settore dello spettacolo, per quanto riguarda la spesa del pubblico, che testimoniano la continua crescita di tale comparto, se si eccettuano gli spettacoli cinematografici.

Passando quindi a trattare dei singoli settori, si sofferma in primo luogo sul teatro di prosa: rileva il crescente interesse del pubblico e il moltiplicarsi di iniziative, dando conto dell'incremento delle rappresentazioni, dei lavori rappresentati, dei biglietti venduti e dei relativi incassi nonché delle formazioni operanti nel settore, e si sofferma brevemente sull'Ente teatrale italiano (ricorda la recente legge di riordinamento del 14 dicembre 1978, n. 836), sull'Istituto nazionale per il dramma antico (del quale è prossima l'approvazione del nuovo statuto), sull'Istituto per il dramma italiano e sull'Accademia « Silvio D'Amico »; fornisce infine i dati relativi alla ripartizione della spesa per il settore (14 miliardi complessivamente) fra i vari tipi di organismi operanti in esso. Osserva infine che in attesa della riforma, non ulteriormente dilazionabile, gli interventi legislativi anche di recente avuti testimoniano l'attività del Parlamento e del Governo.

Passando quindi a trattare del teatro lirico e delle altre attività musicali, il senatore Trifogli ne sottolinea lo sviluppo, testimoniato dall'incremento di domanda e di incassi; egli rileva poi come questa crescita di interesse — determinata tra l'altro da una maggiore diffusione della musica che trarrà giovamento anche dall'aver introdotto l'educazione musicale nella scuola — richieda ancora interventi legislativi, e soprattutto la definizione della legge-quadro (ricorda in proposito come i due disegni di legge, nn. 347 e 537, presentati in materia dalle forze politiche siano all'esame dell'apposita Sottocommissione). Dopo aver menzionato la serie di leggi relative al finanziamento del settore, conclusasi con la legge n. 426 del 1977, nonché il ricordato disegno di legge n. 1455 che avrebbe dovuto provvedere al finanziamento per il 1979, si sofferma sui bilanci degli

enti lirici rilevando come il disavanzo ancora esistente nel 1977 sia stato consolidato nei bilanci per il seguente anno.

In merito al settore del cinema — continua il relatore alla Commissione — si pone il problema di intervenire con decisione per rimuovere, per quanto possibile, le cause della crisi, che non accenna ancora a diminuire. Anche dai dati statistici dell'ultimo anno emerge una crescente diminuzione della produzione, dell'esportazione, del numero degli spettatori e delle sale di proiezione: le cause vanno cercate oltre che nell'insufficienza legislativa, nella concorrenza della televisione, specie di quelle « libere » (per le quali urge una regolamentazione); nei difetti dei circuiti di distribuzione; e non da ultimo nell'insufficiente qualità della produzione che per motivi di commercializzazione indulge spesso alla pornografia e alla violenza. A tale ultima considerazione si ricollega — egli dice — il tema della censura preventiva sugli spettacoli cinematografici, sistema ora inefficace e controproducente, per la modifica del quale il Governo aveva già nel precedente Ministero presentato un disegno di legge. La complessità della materia — continua il relatore — ha impedito finora la presentazione di un organico disegno di legge di riforma, del quale appaiono chiare la necessità e l'urgenza; in attesa di esso è da rilevare che la legge 20 gennaio 1978, n. 25, sul credito specializzato, e l'altra n. 1 del 1979, che ha ridotto l'IVA sugli spettacoli cinematografici, sembrano assecondare la ripresa che gli ultimissimi dati sulla produzione testimoniano per i primi mesi del corrente anno.

Dopo aver accennato, passando al settore dei circhi e dello spettacolo viaggiante, alla esigenza di un notevole aumento dei contributi, della quale si fa carico uno schema di disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei ministri, il relatore alla Commissione conclude la parte della sua relazione relativa allo spettacolo sottolineando che occorre prendere atto delle energie esistenti in tale mondo e corrispondere con gli opportuni interventi legislativi alle attese di esso.

Il senatore Trifogli affronta quindi il tema dello sport: dopo aver ricordato i limiti

della competenza del Ministero del turismo e dello spettacolo in tale campo, accenna all'aumento di poteri di sorveglianza sul CONI avutosi negli ultimi anni (a tale riguardo lamenta la mancata presentazione in allegato al bilancio della prevista relazione sull'attività di tale organo); sottolinea poi come la politica dello sport debba sempre più avviarsi alla promozione — accanto allo sport agonistico — di attività a carattere dilettantistico per i giovani e per i cittadini in età adulta, fornendo il necessario sostegno allo associazionismo spontaneo e contribuendo alla creazione di impianti sportivi. Ricorda, infine, i disegni di legge pendenti davanti al Parlamento per il riordinamento del settore sportivo, dando atto della volontà politica più volte manifestata dal Ministro.

Sulla base delle considerazioni esposte, il relatore alla Commissione termina proponendo di esprimere parere favorevole sulla tabella 20 per la parte relativa allo spettacolo e allo sport.

Si apre la discussione generale: intervengono i senatori Faedo, D'Amico, Urbani, Borghi e Bompiani.

Il senatore Faedo chiede al Ministro dati comparativi sulla crisi della cinematografia italiana di fronte a quella che può constatarsi negli altri Paesi europei.

Il senatore D'Amico, dopo aver espresso il parere favorevole del Gruppo della democrazia cristiana sullo stato di previsione in esame, dando atto del molto che è stato fatto in questo settore e ribadendo la piena disponibilità del Gruppo stesso per la soluzione dei problemi pendenti, si sofferma su alcuni punti specifici riguardanti il fenomeno dei residui passivi, a proposito del quale accenna all'esigenza di snellire le procedure per l'erogazione dei contributi — specie per il comparto delle attività musicali — anche in riferimento a taluni problemi sorti in ordine all'interpretazione delle norme a ciò relative contenute nella legge 8 gennaio 1979, n. 8, ed illustra il seguente ordine del giorno:

La 7ª Commissione permanente del Senato,

in occasione dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'esercizio 1979,

dato atto che con l'entrata in vigore della legge n. 8 dell'8 gennaio 1979 si è provveduto a disciplinare in misura al momento ritenuta soddisfacente le procedure per lo impiego del personale artistico, ridando tranquillità ad un vasto settore del mondo dello spettacolo;

accertato che sussistono ancora incertezze per quanto attiene allo stesso personale occorrente per le attività musicali di particolare natura quali sono i corsi di avviamento e di perfezionamento professionale, previsti e sovvenzionati dalla legge n. 800 del 14 agosto 1977 in quanto diretti al reperimento di nuovi elementi artistici ed alla loro qualificazione;

atteso che per il personale predetto, che necessariamente è chiamato ad assolvere a ruoli e funzioni di docenza, l'Ufficio speciale di collocamento dei lavoratori dello spettacolo rifiuta di rilasciare il nulla osta di competenza non rientrando dette funzioni tra quelle proprie delle categorie e qualifiche considerate, sia dalla legge n. 800, che da quella n. 8 del 1979 sopra richiamata;

impegna il Governo a farsi carico del problema perchè trovi ad esso una confacente soluzione, se del caso chiarendo in sede di proposizione del regolamento da emanare per l'applicazione della legge 8 gennaio 1979, n. 8, che i corsi sopra menzionati sono espressamente da ricomprendere tra le manifestazioni musicali genericamente indicate all'articolo 1 di essa legge.

(0/1594/1/7-Tab. 20)

D'AMICO

Il senatore Urbani, premesso che, anche in considerazione della situazione politica generale, non ritiene opportuno addentrarsi in un esame particolareggiato della tabella, già compiuto dalla Camera dei deputati, esprime, a nome del Gruppo comunista, talune osservazioni generali di carattere politico. Al di là dell'approvazione della tabella in esame — egli dice — non si può esprimere senz'altro un giudizio positivo sull'attività di Governo nei settori dello spettacolo e dello sport, giudizio che non spiegherebbe la loro situazione di crisi anche per la precarietà in cui le istituzioni in essi operanti so-

no state costrette a vivere dal ritardo nella adozione di organiche normative che le difficoltà obiettive richiedevano. È questo un elemento che — egli dice — tutte le forze politiche devono meditare, e soprattutto quelle che hanno avuto maggiori responsabilità di governo, anche di fronte alle prospettive del futuro: questa carenza egli ritiene di poter riscontrare non soltanto nei settori in cui sono più profonde le ragioni strutturali di crisi ma anche in quelli in cui si può constatare una forte tendenza positiva. Accenna in particolare al settore del cinema lamentando che, nè a livello di Parlamento nè del Governo, si sia avviato un processo atto a favorire il superamento dell'attuale crisi, e ricordando l'insufficienza che le forze politiche hanno registrato sia col mancato superamento del problema della censura, sia col mancato riordinamento delle strutture di carattere pubblico del settore.

In ordine al teatro di prosa e alle attività musicali osserva che a spinte positive non ha corrisposto una capacità di intervento da parte del Legislativo nè dell'Esecutivo (accenna come esempio il problema del ritardo nell'erogazione di contributi agli enti lirici, che ne ha aggravato in maniera determinante la crisi economica). Dopo essersi soffermato brevemente su taluni aspetti di carattere particolare, accenna all'ingente mole dei residui passivi ed al dissesto degli enti lirici (in relazione al quale sostiene la esigenza di una gestione più rigorosa, rilevando peraltro come in base ai valori culturali espressi da taluni di essi, quale il Teatro alla Scala, si debbano riconoscere situazioni di eccezionalità) il presidente Urbani termina il proprio intervento affermando che le considerazioni da lui esposte vogliono essere il contributo del Gruppo comunista, anche in vista dell'immediato futuro politico, perchè qualcosa cambi in profondità, nei settori in esame.

Il senatore Borghi in riferimento alle valutazioni politiche espresse dal precedente oratore osserva come ogni parte politica debba seriamente meditare sul perchè si stia per giungere a interruzioni nell'attività del Parlamento che hanno certamente effetti negativi anche sull'iter di quelle riforme che

vengono ritenute giustamente così urgenti. Per quanto attiene in particolare agli enti lirici, osserva che il carattere eccezionale che, anche a suo avviso, deve essere riconosciuto a taluni di essi postuli peraltro un rigore culturale che non sempre pare rispettato.

Il senatore Bompiani, infine, osserva che le cifre fornite nella esauriente relazione del senatore Trifogli sono senz'altro significative dal punto di vista quantitativo; resta peraltro il problema della qualità della produzione e del rapporto tra intervento dello Stato e rendimento qualitativo delle iniziative alle quali esso contribuisce, ed al riguardo ritiene che difficilmente possa assumersi un metro rigoroso: l'adozione di leggi quadro può portare — al limite — ad un irrigidimento nella spontaneità della proposta. Se il settore del cinema — che egli porta come esempio — non è in grado di offrire alla società prodotti appetibili, non è poi da meravigliarsi della crisi che esso traversa.

Segue la replica del relatore Trifogli: rilevato che non può parlarsi di un vero ritardo nell'adozione delle riforme cui si è fatto riferimento in quanto la realizzazione di esse va correlata con l'adozione della struttura generale dello Stato, e quindi con il ricordato decreto presidenziale n. 616 che ne ha fissato il termine al 31 dicembre 1979, osserva come lo sviluppo spontaneo avutosi nei settori della prosa e della musica è una positiva testimonianza dell'opera svolta dal Parlamento e dal Governo.

Interviene quindi il Ministro per il turismo e lo spettacolo.

Il senatore Pastorino dichiara di voler permettere talune puntualizzazioni di ordine politico, anche in riferimento al presente dibattito. Ritiene che non si possa parlare di crisi nel mondo dello spettacolo, se si eccettua il settore del cinema: le situazioni di disagio esistenti sono collegate non tanto alla esigenza di leggi di riforma (all'elaborazione delle quali del resto si stava arrivando prima dell'apertura dell'attuale crisi politica, ed un accordo fra le forze politiche era stato già raggiunto per il settore della lirica), quanto a problemi di ordine finanziario, che in taluni settori (e accenna soprattutto al teatro

lirico) sono aggravati da una gestione non sempre oculata, alla quale ha dato il suo contributo negativo la stabilizzazione delle masse orchestrali richiesta dai sindacati. Neanche nel settore dello sport, osserva poi il ministro Pastorino, può certo parlarsi di crisi.

Ritornando sul tema della scarsità di fondi, tanto più rilevante, egli dice, in previsione delle più volte richiamate riforme, osserva come proprio in previsione di tale riordinamento la tabella in esame assuma il carattere di una previsione provvisoria: in ogni caso lo Stato non potrà non farsi carico di finanziare adeguatamente le iniziative che concorrono alla formazione artistica culturale e sociale della collettività.

Il Ministro si sofferma quindi partitamente su diversi settori di competenza del Ministero da lui diretto. In relazione al teatro di prosa sottolinea lo sviluppo delle iniziative pubbliche e private nel settore rilevando come esso vada finalizzato verso precisi obiettivi di programmazione nell'ambito di una visione generale ed armonica in tutti gli aspetti, tenendo conto delle crescenti responsabilità assunte dalle regioni e dagli enti locali; sottolinea quindi come il fabbisogno finanziario del settore sia di circa 20 miliardi rispetto ai 14 oggi complessivamente disponibili.

Per quanto riguarda le attività musicali esprime l'auspicio che le ultime vicende politiche non ostacolino i positivi risultati ottenutisi negli ultimi tempi nel corso di incontri tra le varie forze politiche che facevano ritenere prossima la soluzione dell'annoso problema di una riforma organica. Accennato quindi alle carenze della legge 14 agosto 1967, n. 800, ricorda l'esigenza di provvedere ai finanziamenti per il 1979, secondo quanto la 7ª Commissione del Senato aveva già approvato in sede di esame del disegno di legge n. 1455.

Passa poi a trattare del settore del cinema.

Dopo aver premesso, in riferimento al quesito posto dal senatore Faedo, che — ad eccezione degli Stati Uniti — si registra dovunque una crisi del cinema con un ridimensionamento delle sale di proiezione,

peraltro non paragonabile alla più grave situazione italiana, accenna alle diverse responsabilità cui può imputarsi la crisi stessa (una visione eccessivamente commercialista dei produttori, il fenomeno del divismo, un certo tipo di sindacalizzazione, la concorrenza delle televisioni private).

Il ministro Pastorino affronta quindi i problemi dello sport: dopo aver chiarito i limiti della competenza del Ministero in tale settore accenna all'esigenza di una nuova legislazione organica. Di fronte alle varie proposte pendenti davanti al Parlamento, egli dice, il Governo ha ritenuto opportuno di non intervenire con un proprio testo; in ogni caso, afferma, la riforma dovrà muoversi in direzione di un potenziamento dell'agonismo ma accanto ad esso di un'apertura ai giovani e alla cosiddetta « terza età », e soprattutto garantire allo sport la piena libertà da condizionamenti di natura politica.

Terminata la disamina dei vari settori di competenza del Ministero, il ministro Pastorino sottolinea l'opera svolta negli undici mesi di attività del Governo oggi dimissionario osservando che sono stati attraverso essa poste in essere le condizioni per affrontare positivamente quelle riforme organiche cui da ogni parte si è fatto riferimento e che dovrebbero avviare a soluzione i diversi problemi dei settori dello spettacolo e dello sport.

Si passa quindi all'esame dell'ordine del giorno presentato dal senatore D'Amico: il Ministro del turismo e dello spettacolo dichiara di non potersi pronunciare su di esso a causa dell'affievolimento dei suoi poteri derivante dalle dimissioni del Governo, e il presidente Urbani avverte che tale ordine del giorno resterà comunque agli atti della Commissione come espressione della volontà politica del proponente.

Infine la Commissione conferisce mandato al senatore Trifogli di trasmettere alla 5ª Commissione permanente rapporto favorevole all'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo per la parte relativa allo spettacolo e allo sport.

La seduta termina alle ore 21,10.

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
SPADOLINI

Intervengono il Ministro per i beni culturali e ambientali incaricato del coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica Antoniozzi, ed il Sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Spitella.

La seduta ha inizio alle ore 10,35.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero per i beni culturali e ambientali per l'anno finanziario 1979 » (Tabella 21).

(Esame).

Riferisce sulla tabella in titolo il senatore Brezzi, il quale ricorda le origini storiche della discussione parlamentare sul bilancio dello Stato e la particolare situazione critica attuale, che impedisce discorsi di troppo ampia portata. Pur tuttavia la consapevolezza dell'importanza del settore dei beni culturali porta a cogliere gli elementi più rilevanti delle previsioni per il 1979. È innanzi tutto possibile constatare un notevole incremento delle spese in conto capitale, spese che sono produttive non solo culturalmente, ma anche economicamente, dato il ben noto apporto di moneta pregiata, collegata alla presenza degli stranieri in Italia attratti dai nostri tesori disseminati ovunque. Il Ministero ha provveduto a potenziare il suo personale, anche se non tutte le esigenze sono finora soddisfatte, ed è stata incrementata l'occupazione giovanile nel settore.

Deplora quindi che il disegno di legge sulle accademie e i corpi scientifici e letterari

non sia ancora giunto all'approvazione ed auspica più sostanziosi interventi per Orvieto e per le parti artistiche del Friuli colpite dal terremoto. Invita il Ministero a sbrigare rapidamente i concorsi, la cui procedura è già iniziata, anche per poter rendere fruibili da parte di tutti i cittadini le numerose opere d'arte che rimangono ancora nascoste.

Sottolineata la delicatezza dei problemi circa il passaggio di competenze dal Ministero alle Regioni in merito alle biblioteche, ai beni ambientali e ad altri settori, conclude la sua relazione con la raccomandazione di tagliare le spese superflue, di pura rappresentanza, e di allargare i cordoni della borsa invece per l'acquisto di attrezzature tecniche, evitando però sovrapposizioni di competenze, che faciliterebbe dispersioni di interventi e favoritismi. Esprime infine parere favorevole sia al consuntivo 1977 sia al bilancio di previsione della spesa per l'anno finanziario 1979 del Ministero per i beni culturali e ambientali e propone il recepimento del parere favorevole da parte della Commissione.

Il Presidente ringrazia il relatore, senatore Brezzi, per la relazione esemplarmente lucida e breve e dichiara di condividere la sua deplorazione per il fatto che il disegno di legge sugli istituti culturali si sia bloccato e rischi di essere travolto da un eventuale deprecabile scioglimento delle Camere. Si apre la discussione generale: intervengono i senatori Salvucci, Trifogli ed il presidente Spadolini.

Il senatore Salvucci, pur apprezzando l'aumento delle spese in conto capitale, deplora la scarsa organicità degli interventi del Ministero, che, per quanto riguarda ad esempio i monumenti, si limita a tentare di impedire un'ulteriore degradazione. I fondi sono ancora insufficienti e viene quindi rallentata la incentivazione del bisogno di fruizione delle opere artistiche. Per quanto concerne gli archivi di Stato, ravvisa l'opportunità della creazione di un ufficio tecnico centrale, in modo che il personale dei vari archivi

possa essere ricondotto ai suoi compiti istituzionali.

Conclude dichiarando che le critiche e le riserve su alcuni aspetti particolari del bilancio non impediscono al Gruppo comunista di dare un giudizio complessivamente favorevole e di esprimere quindi voto positivo.

Il senatore Trifogli rileva che, quantunque ogni sforzo finanziario sia inadeguato a valorizzare pienamente l'immenso patrimonio artistico italiano, l'incremento dei fondi del bilancio di quest'anno conferma la positività della scelta compiuta in passato dando vita al Ministero per un'attività organica nel settore dei beni culturali.

Si sofferma quindi, esprimendo un giudizio pienamente positivo, sull'incremento delle varie voci della tabella, a testimonianza di uno sforzo finanziario ingente — nonostante la crisi economica — in sintonia con la diffusione anche presso le masse popolari della sensibilità per questi problemi. Passa poi a deplorare anch'egli il blocco dell'*iter* del disegno di legge sulle accademie e conclude il suo intervento sottolineando l'opportunità di affiancare, ai singoli sovrintendenti, organismi interni con compiti di consulenza, onde evitare l'eccessiva personalizzazione nella gestione degli istituti.

Prende la parola il presidente Spadolini rilevando come il bilancio di quest'anno sia il primo a registrare, nella storia breve e tormentata del Ministero, una vera impena delle spese di investimento.

Le strutture del Ministero si vanno consolidando, ma presentano ancora oggi una eccessiva preponderanza degli uffici centrali sugli uffici periferici e uno stato di disagio nel settore delle biblioteche e in particolare nel settore degli archivi, in passato gestito dal Ministero dell'interno.

Riferendosi quindi all'asserzione del senatore Trifogli sui poteri eccessivamente ampi dei singoli sovrintendenti, dichiara di ritenere in qualche misura fondata. Dopo un breve *excursus* storico sull'origine delle sovrintendenze, che nacquero in età giolittiana nel quadro dell'intervento statale di ti-

po liberaldemocratico per porre fine all'anarchismo del periodo precedente (quando — come ricorda il Berenson — i Masaccio si vendevano sulle bancarelle), il presidente Spadolini dichiara di ritenere che alle sovrintendenze, pur democratizzate, debbano rimanere poteri di stringente controllo sulle cose artistiche, soprattutto data una certa neghittosità degli enti locali che non si avvalgono dei poteri così insistentemente richiesti in passato.

Chiusa la discussione generale, il senatore Brezzi replica brevemente, ringraziando i colleghi per i loro interventi e constatando un accordo generale sui punti fondamentali: è stata confermata la funzione positiva del Ministero che deve però avvalersi di un personale più numeroso e qualificato, con una migliore distribuzione dei fondi tra i vari settori.

Ha quindi la parola il rappresentante del Governo.

Il ministro Antonozzi esprime la sua gratitudine alla Commissione per il giudizio così positivo e stimolante ed informa che nell'ottobre del 1978 si è conclusa una importante ricerca sulla consistenza dei beni tutelati dall'Amministrazione, la quale tra l'altro ha portato a constatare che solo l'otto per cento degli oggetti artistici e culturali sono fruibili da parte dei cittadini. Vi è ancora molto da fare e molto si sta già facendo, come testimonia l'incremento — del 90 per cento, rispetto all'anno scorso — del bilancio dei beni culturali. La distribuzione dei fondi non è perfettamente adeguata alle esigenze dei singoli settori, ma già nel predisporre il bilancio dell'anno prossimo si potrà provvedere ad un maggiore equilibrio. L'organico previsto per il Ministero è di circa 20.000 unità, ma tale tetto potrà essere raggiunto solo alla fine del 1979 con la conclusione dei concorsi già in fase di espletamento. Il programma di contratti di formazione per i giovani, affidato al Ministero per i beni culturali, è stato svolto quasi per intero, a differenza di altre amministrazioni pubbliche: desidera in proposito sottolineare che tali giovani hanno lavorato con

impegno, raggiungendo una qualificazione professionale, della quale il Ministero non potrà non tener conto anche in futuro.

Passando a trattare dei settori delle biblioteche e degli archivi di Stato, ricorda che si è recentemente tenuta una Conferenza nazionale, che ha approvato all'unanimità un documento conclusivo. Sono state inoltre incrementate le relazioni internazionali, portando una testimonianza dell'attività culturale italiana, e sono stati allacciati più stretti legami fra la struttura burocratica del Ministero e il Consiglio nazionale dei beni culturali, una sorta di Parlamento della cultura italiana, che ha una funzione molto importante da svolgere. Sottolinea infine l'esigenza di sensibilizzare le Regioni sul problema dei beni culturali e di rivedere la struttura del Ministero, onde evitare sovrapposizioni di competenze e favorire un potenziamento delle attività culturali: sembra anche necessario — egli dice — prevedere un migliore coordinamento degli interventi sull'ambiente, senza d'altra parte nulla togliere alle competenze regionali. Conclude ringraziando tutti i senatori ed in particolare il presidente Spadolini, del quale ricorda l'opera di avvio nella formazione del Ministero.

La Commissione infine conferisce mandato al relatore di trasmettere rapporto favorevole alla Commissione bilancio, sullo stato di previsione della spesa del Ministero per i beni culturali e ambientali.

— Previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica per l'anno finanziario 1979 (1594), (Tabelle varie).

(Esame).

Prende la parola il relatore senatore Faedo il quale ricorda che per il terzo anno la Commissione pubblica istruzione si occupa esplicitamente in sede di esame del bilancio preventivo dello Stato, della ricerca scientifica, pur non essendosi ancora realizzato un Ministero per la ricerca scientifica e tecnologica. Le voci che interessano vanno ricercate quindi fra i capitoli dei vari Ministeri e sono tra loro fortemente disomogenee, anche perchè spesso le spese per la ricerca scientifica sono mescolate a spese per ser-

vizi puramente tecnici, anche contravvenendo alla legge n. 283 del 1962 che aveva disposto l'accorpamento in unico capitolo, per ogni stato di previsione della spesa, degli stanziamenti per la ricerca scientifica (un esempio particolarmente evidente di tale mescolanza di voci diverse si nota nel bilancio del Ministero di grazia e giustizia).

Si sofferma quindi sui capitoli di spesa dei vari dicasteri.

Nel Ministero del tesoro aumenta nettamente la dotazione del CNR, la cui struttura risulta però paralizzata, poichè la legge ha impedito l'assunzione di nuovo personale; è inoltre dubbia la capacità del CNR di gestire una dotazione che è arrivata quasi a triplicarsi nel giro di pochi anni. È notevole anche, nel bilancio della Pubblica istruzione, l'aumento di 22 miliardi del contributo finanziario dell'Università e, nel bilancio della sanità, l'aumento della dotazione dell'Istituto superiore della sanità, come anche l'incremento dei fondi per la ricerca e sperimentazione agraria, nel bilancio del Ministero dell'agricoltura.

Conclude rilevando la necessità dell'istituzione di un nuovo ministero, che coordini i programmi di un settore di così vitale importanza per il progresso del Paese.

Si apre la discussione generale: intervengono i senatori Bernardini, Brezzi e Buzzi. Il senatore Bernardini, rileva che si potrebbero riformulare tutti gli auspici espressi nella discussione del bilancio dell'anno passato, poichè nessuno degli interventi richiesti è stato effettuato: continua ad esempio il contributo straordinario al CNR per i programmi spaziali, di cui pure l'anno scorso era stata richiesta la fine; giudica poi risibili l'assegnazione di tre milioni annui all'Istituto vulcanologico o lo stanziamento di 70 milioni al Servizio geologico statale a fronte di un dissesto geologico che causa danni per mille miliardi annui. Conclude rilevando che, complessivamente, gli stanziamenti per la ricerca sono arrivati in Italia ad una cifra rispettabile, ma manca completamente ogni coordinamento.

Il senatore Brezzi da parte sua fa rilevare che la mancanza di unità nel settore incentiva favoritismi e clientelismi. Il senatore Buz-

zi ripropone l'ipotesi della formazione di un ministero al quale affidare la ricerca scientifica e l'Università, anche in considerazione della necessità di snellire il Ministero della pubblica istruzione.

Esaurita la discussione generale, il senatore Faedo rinuncia alla replica, concordando con le osservazioni espresse.

Interviene quindi il ministro Antoniozzi: rilevato di non avere pressochè nessun potere di intervento presso i diciassette Ministeri interessati alla ricerca scientifica, sottolinea l'esigenza — per una visione organica e razionale del settore — di prevedere una nuova normativa che garantisca l'effettiva possibilità di un coordinamento; tale esigenza è tanto più presente, in quanto ormai la ricerca non ha più il ruolo modestissimo di alcuni anni fa (si è ormai arrivati alla soglia dell'1 per cento del prodotto interno lordo destinato alla ricerca scientifica e si prevede di arrivare entro il 1983 all'1,57 per cento). Indica quindi i vari settori nei quali appare più urgente la necessità del coordinamento fornendo una serie di dati circa gli stanziamenti ad essi relativi, e dichiara che il piano nazionale spaziale è stato redatto e presentato al CIPE.

Dopo che il senatore Urbani ha annunciato il parere contrario del Gruppo comunista sulle previsioni di spesa in esame, la Commissione dà mandato al senatore Faedo di trasmettere alla 5ª Commissione parere favorevole sulle previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica.

« **Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977** » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.

(Esame).

Su proposta del presidente Spadolini, la Commissione esprime parere favorevole sul rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977, per le parti di propria competenza.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore Urbani rappresenta l'opportunità che, anche in deroga alla corrente prassi, la Commissione istruzione pubblica possa urgentemente discutere il disegno di legge numero 852-B, recante realizzazione della seconda università di Roma e istituzione delle università statali della Tuscia e di Cassino, rilevando che le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati costituiscono in realtà un mero coordinamento richiesto dalla sopravvenuta decadenza del decreto-legge 21 ottobre 1978, n. 642.

Il presidente Spadolini, convenendo con tale richiesta, assicura che si farà interprete di ciò presso la Presidenza del Senato; osserva quindi che anche per il disegno di legge n. 1556, recante norme per l'erogazione di contributi statali ad enti culturali, d'iniziativa dei deputati Amalfitano ed altri, si pone l'esigenza di un'urgente approvazione.

Conviene la Commissione.

La seduta termina alle ore 13.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8°)

MERCLEDÌ 7 MARZO 1979

Presidenza del Presidente

TANGA

indi del Vice Presidente

OTTAVIANI

Intervengono il Ministro dei trasporti e, ad interim, della marina mercantile Vittorio Colombo ed il Sottosegretario di Stato per la marina mercantile Rosa.

La seduta ha inizio alle ore 10.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per l'anno finanziario 1979 (Tabella 17).

(Esame).

Riferisce alla Commissione il senatore Mola il quale rileva in primo luogo che lo stato di previsione della spesa per la marina mercantile, pur registrando un aumento di 175 miliardi rispetto al bilancio precedente, presenta tuttavia una riduzione in termini percentuali rispetto alla spesa complessiva del bilancio statale ed un incremento dei residui passivi che dimostra la scarsa capacità di spesa da parte dell'Amministrazione. Questi elementi negativi fanno sorgere fondati dubbi sulla possibilità di perseguire efficacemente gli obiettivi indicati nella stessa tabella n. 17, relativi al superamento della grave crisi in cui versano l'industria delle costruzioni navali e l'armamento, ad una maggiore efficienza dei complessi portuali, alla tutela del demanio e dell'*habitat* marino nonchè del lavoro marittimo e portuale, al rilancio della pesca marittima.

Il bilancio in esame — prosegue il relatore — sembra inoltre non cogliere tutte le novità intervenute nel settore della politica marittima tanto nel campo della programmazione della spesa, attraverso lo strumento della legge finanziaria che ha disposto importanti finanziamenti soprattutto per i porti e i cantieri, quanto, sotto il profilo più propriamente legislativo, con la legge recante le provvidenze per l'industria cantieristica navale, la presentazione al Parlamento del Piano di ristrutturazione di tale settore nonchè con il disegno di legge n. 1533, già approvato dalla Camera, recante norme in materia di programmazione portuale.

I fatti nuovi verificatisi nel 1978 sono stati possibili per il clima di collaborazione tra i Gruppi parlamentari della maggioranza democratica ora interrotta. Sviluppi positivi potranno esservi perciò soltanto se si riuscirà a ristabilire rapporti di collaborazione costruttiva tali da determinare la ripresa della politica di solidarietà nazionale su basi nuove, più rispondenti ai gravi problemi del Paese. La Commissione, pur nell'attuale situazione di precarietà, non può esimersi comunque dal manifestare i propri orientamenti in ordine alle linee di azione di politica marittima da svolgere nel corso del 1979.

Soffermandosi sui problemi dell'armamento il senatore Mola, richiamati i risultati della Conferenza nazionale dei trasporti, pone l'accento sulla necessità di uno sviluppo della flotta mercantile italiana, sia per l'affermazione di un nuovo ruolo dei trasporti italiani nel sistema internazionale, sia per il riequilibrio tra i vari modi di trasporto. Occorre quindi passare al più presto alla fase di definizione e di attuazione concreta dei progetti finalizzati di cui si è parlato alla Conferenza ed avviare inoltre il processo di coordinamento e di unificazione di tutte le competenze in materia di trasporti. La qualificazione e lo sviluppo della flotta mercantile italiana richiedono altresì una verifica ed un adeguamento dei programmi della FINMARE attua-

ti finora con risultati insoddisfacenti rispetto alle potenzialità offerte dalla legge n. 684 che ha inteso ristrutturare la flotta di preminente interesse nazionale. Tale legge ha previsto un notevole impegno del gruppo FINMARE nel campo del trasporto merci, nei collegamenti con le isole e nei servizi passeggeri internazionali considerati indispensabili; ha previsto inoltre la costituzione di numerose società miste tra la FINMARE e aziende private e pubbliche, delle quali però ne sono state costituite soltanto quattro, mentre insoddisfacenti risultati sono stati conseguiti anche nei collegamenti con le isole maggiori. I pur validi strumenti di programmazione del trasporto marittimo, offerti dalla legge n. 684, non sono stati dunque adeguatamente utilizzati e al riguardo non può essere invocata a giustificazione la crisi economica e dei noli marittimi; le conseguenze si riflettono negativamente soprattutto sulle condizioni dei lavoratori se si tiene presente che l'attuazione della predetta legge n. 684 ha provocato la soppressione di 7.753 posti di lavoro e ha comportato l'anticipato pensionamento di altri 5.087 marittimi.

Riferendosi poi ai problemi della cantieristica e richiamata la relazione sul Piano di ristrutturazione svolta in Commissione dal senatore Tonutti, il relatore, dopo aver ricordato che i tempi di discussione e definizione del Piano saranno certamente tali da non poter dare risposte immediate ai problemi del settore e soprattutto ai lavoratori che vedono minacciato il proprio posto di lavoro, prospetta l'esigenza di adottare provvedimenti urgenti in grado di assicurare immediatamente commesse di lavoro ai cantieri e indicare nuovi indirizzi di qualificazione del settore. A suo giudizio il Governo, che ha già manifestato disponibilità per il problema dei cantieri di Pietraligure e NavalSud di Napoli potrebbe, attraverso una consultazione delle varie componenti interessate, approntare specifici provvedimenti da finanziare attraverso gli stanziamenti recati dalla legge finanziaria. La richiesta di misure immediate — sottolinea il senatore Mola — è stata avanzata dai lavoratori, dai sindacati, dagli enti locali e da esponenti di gruppi parlamentari e di partito in una re-

cente riunione avvenuta a Castellammare di Stabia.

Passando a trattare del problema dei porti il relatore osserva che l'obiettivo della maggiore efficienza dei complessi portuali richiede un particolare impegno in relazione a tutti gli aspetti che determinano la funzionalità dei porti. Al riguardo è urgente l'approvazione delle leggi di riforma delle gestioni e di programmazione portuale; è necessaria altresì una verifica da parte del Parlamento sulla ripartizione degli stanziamenti per opere marittime disposti dalla legge finanziaria, in attesa appunto del provvedimento organico di programmazione, in modo che gli stanziamenti rispondano ai criteri di un equilibrato sviluppo del sistema portuale italiano, senza dimenticare peraltro che lo stanziamento di 750 miliardi appare insufficiente al confronto non soltanto delle esigenze reali ma anche rispetto all'ammontare complessivo di 13.000 miliardi di investimenti programmati per il settore dei trasporti nel triennio 1979-81.

Riferendosi quindi agli aspetti relativi al lavoro marittimo e portuale il senatore Mola sottolinea l'esigenza di un'ampia e qualificata formazione professionale marittima che esige innanzitutto l'impegno soprattutto delle regioni marittime sulla base della legge-quadro in materia di formazione professionale recentemente approvata. Occorre altresì la riconsiderazione del ruolo degli Istituti tecnici nautici e l'attivazione dei corsi di qualificazione professionale previsti dalla legge n. 373 del 1977.

Aspetti gravi ed allarmanti presenta poi il problema della salvaguardia della vita dei marittimi, come è testimoniato dalla tragica ed incredibile vicenda del mercantile « Stabia I » affondato a pochi metri dal porto di Salerno dopo aver atteso a lungo l'autorizzazione ad attraccare. Al riguardo il relatore osserva che ai fini di una seria inchiesta, volta ad accertare le vere cause dell'affondamento, è indispensabile il recupero del mercantile nel quale probabilmente sono rimaste le salme di alcuni marinai.

Dopo aver accennato alla necessità di una adeguata tutela del demanio e dell'*habitat* marino attraverso un'opera efficace di pre-

venzione e di repressione dell'abusivismo, il senatore Mola sottolinea poi l'esigenza di un rilancio della pesca marittima che tuttavia è molto difficile perseguire attraverso lo stanziamento in bilancio di appena 2 miliardi. Tale settore, nonostante gli sforzi compiuti dagli operatori, non riesce ancora a superare una condizione prevalentemente artigianale, sostenuta da un intervento statale di tipo assistenziale e clientelare. Occorre quindi un piano per lo sviluppo del settore ittico se si vuole raggiungere una dimensione di tipo industriale, largamente basata sull'associazionismo, che consenta l'uso di una importante risorsa nazionale e quindi la riduzione del *deficit* della bilancia alimentare e l'espansione dei livelli di occupazione in tale settore. L'interesse nazionale per il settore della pesca — nota poi il senatore Mola — viene tutelato con scarso impegno anche nei rapporti internazionali, come è dimostrato dalla vicenda del Regolamento CEE sul sostegno dei prezzi per il pesce azzurro.

In conclusione il senatore Mola raccomanda alla Commissione l'espressione di un parere favorevole all'approvazione della tabella n. 17 pur esprimendo gravi preoccupazioni per la situazione del settore marittimo, portuale e cantieristico ed auspicando un rinnovato impegno per il rilancio di questa importante componente dell'economia nazionale.

Apertosi il dibattito interviene il senatore Crollalanza il quale ricorda in primo luogo che, nell'arco della sua quasi quarantennale esperienza in Parlamento, ha reiteratamente sostenuto l'esigenza di una adeguata politica marinara che scaturisce dalla stessa posizione geografica del nostro Paese. I progressi registrati in questi anni sono stati però modesti, in rapporto anche all'evoluzione tecnologica dei traffici marittimi e delle attività portuali.

L'oratore ricorda i ritardi nel processo di ristrutturazione della flotta FINMARE e nella costituzione delle società miste, affermando quindi che il rilancio della flotta mercantile, pur condizionato dalla difficile situazione economica del Paese, è comunque indispensabile soprattutto per promuovere ed in-

tensificare le relazioni commerciali con i Paesi emergenti dell'area mediterranea.

Soffermandosi poi sui problemi della portualità, il senatore Crollalanza, con riferimento particolare alle esigenze di sviluppo industriale del Mezzogiorno, pone l'accento sulla necessità del potenziamento dei porti meridionali senza ripetere gli sperperi compiuti nel passato, come ad esempio nel caso di Gioia Tauro, e predisponendo un adeguato supporto infrastrutturale per la penetrazione sui mercati esteri dei prodotti delle industrie meridionali.

Nel lamentare l'inadeguatezza degli stanziamenti previsti dalla tabella 17 in particolare per le opere a mare, il senatore Crollalanza, riferendosi alla particolare situazione del porto di Bari, fa presente che le gravi carenze nella manutenzione del molo foraneo hanno costretto e costringono tuttora ad onerosi interventi di riparazione. Richiama anche l'esigenza di un adeguato ammodernamento delle attrezzature per la movimentazione dei *containers* nello stesso scalo pugliese.

Concludendo il suo intervento il senatore Crollalanza invita il Governo ad affrontare il problema della predisposizione di adeguate infrastrutture per la conservazione e la lavorazione dei prodotti ittici.

Prende successivamente la parola il senatore Melis il quale, premesso di condividere la relazione del senatore Mola che ha richiamato aspetti da lui già sottolineati con la relazione alla stessa tabella 17 svolta l'anno scorso, pone l'accento in particolare sulla necessità di una parificazione, con quelle ferroviarie, delle tariffe del trasporto marittimo con la Sardegna. Osserva a tale riguardo che l'economia dell'isola è fortemente penalizzata dagli elevati costi di trasporto che gravano sui prodotti della sua economia impedendo di fatto l'integrazione con il sistema economico nazionale ed accentuando l'emarginazione di tale regione con ripercussioni, anche in termini politici, sulla stessa unità nazionale, giacché il persistere di antiche ingiustizie alimenta suggestioni separatiste.

Soffermandosi poi sui problemi della portualità sarda, il senatore Melis rileva che la ventilata ripartizione dei fondi tra i diversi

porti nazionali prevede una quota assolutamente insufficiente per le esigenze dei porti sardi giacchè gli investimenti ipotizzati non consentirebbero neppure di ripristinare, ad esempio, le infrastrutture del porto di Cagliari che pure vanta un volume di traffico superiore alla media nazionale. Ricorda poi l'assoluta carenza di infrastrutture per la ricettività dei passeggeri in particolare nel porto di Olbia che nelle giornate di punta del traffico estivo ospita migliaia di viaggiatori i quali devono sostare in condizioni di grave disagio.

Dopo aver prospettato anche l'esigenza di un potenziamento e di una accelerazione dell'attività di escavazione dei fondali per evitare conseguenze negative sul traffico marittimo con pericoli per la stessa sicurezza della navigazione, il senatore Melis sollecita in conclusione un deciso intervento del Governo per i problemi da lui sollevati allo scopo di rendere più confortanti le prospettive di sviluppo della Sardegna.

Interviene il senatore Gusso, il quale ringrazia il relatore per la sua opera, pur non potendo condividere tutte le sue osservazioni. Ritiene anch'egli che sia opportuno varare un provvedimento-ponte per il settore cantieristico, dato che i tempi di approvazione del Piano generale si prevedono abbastanza lunghi. Su tale questione egli presenta il seguente ordine del giorno:

« La 8^a Commissione permanente del Senato,

ritenuto che la definitiva approvazione del " Piano di ristrutturazione dell'industria delle costruzioni navali " subirà un ritardo rispetto alla necessità di intervenire con urgenza nel settore, invita il Governo a predisporre con immediatezza idonei strumenti legislativi atti ad affrontare le più gravi situazioni di crisi in atto nei cantieri italiani, in particolare del Mezzogiorno ».

(0/1594/1/8-Tab. 17) GUSO, MOLA, FEDERICI, TONUTTI, MELIS, RUFINO

Il senatore Gusso dichiara poi di essere alquanto perplesso di fronte alla sollecita-

zione del relatore per una urgente approvazione del disegno di legge n. 1533, già approvato dalla Camera, sulla programmazione portuale: a suo parere la discussione del disegno di legge potrà proseguire solo dopo che la Commissione avrà esaminato i risultati della indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema portuale italiano.

Il disegno di legge per la tutela del demanio marittimo è stato bloccato in attesa di notizie sui provvedimenti riguardanti l'abusivismo urbano, ma a tutt'oggi non sono giunti dati nuovi. Ricorda anche che è stato rinviato il trasferimento delle competenze in materia di demanio marittimo con caratteristiche turistico-ricreative, essendosi ancora una volta evidenziate le difficoltà del problema dei rapporti tra Stato e Regioni.

Conclude dichiarando che il Gruppo democristiano si appresta ad esprimere parere favorevole sulla tabella in esame.

Interviene quindi il senatore Federici, dichiarando innanzi tutto di condividere la relazione del senatore Mola e rilevando che negli ultimi anni la percentuale della spesa pubblica nel settore è nettamente diminuita, mentre sono aumentati i residui passivi, a dimostrazione dell'esistenza di non lievi difficoltà, ereditate dal passato.

L'esame del Piano di settore cantieristico appare in una situazione di stallo, dalla quale è difficile uscire. Ne deriva la necessità di un provvedimento urgente, indispensabile per la semplice sopravvivenza dei cantieri, finalizzato alla costruzione di un prefissato numero di navi, al limite valutando già le esigenze di attività dei vari cantieri e privilegiando particolarmente quelli meridionali. Il Gruppo comunista ha aderito perciò all'ordine del giorno del senatore Gusso.

A dimostrazione dell'incuria avutasi su certi problemi, ricorda poi che l'unica inchiesta del Parlamento sui porti risale al 1882: l'indagine conoscitiva è stata quindi necessaria ed ha portato alla rilevazione di dati interessanti. Bisogna superare un ritardo culturale di fondo, rifiutando il concetto della marginalità del settore del trasporto marittimo e la nozione di porto come luogo concluso e impresa separata.

Anche la scienza giuridica è in notevole ritardo nel cogliere la reale natura dei porti. Sottolineata l'esigenza di un controllo del Parlamento sugli investimenti portuali e la delicatezza del problema della distinzione del territorio nazionale in sistemi portuali, l'oratore deplora anche l'arretratezza dei rapporti tra « pubblico » e « privato » e della organizzazione del lavoro portuale.

Una nuova impostazione del settore, per uno sviluppo non distorto, è resa necessaria dalla stessa collocazione geografica dell'Italia, dalla quale scaturisce una funzione mediatrice tra paesi emergenti e paesi sviluppati.

Annuncia quindi il voto favorevole del Gruppo comunista alla tabella, con una sollecitazione al Governo per attuare le profonde modifiche che la situazione impone.

Prende la parola il senatore Rufino, riconoscendo alla impostazione del Ministero e alla relazione del senatore Mola sul bilancio della marina mercantile la corrispondenza a criteri obiettivi. Nonostante che l'Italia sia un paese prevalentemente marittimo, il Ministero della marina mercantile è divenuto in gran parte inutile o è stato espropriato delle sue funzioni, mentre il trasporto via mare occupa ormai un posto marginale nel complesso dell'economia ed invano si attende quel coordinamento della politica dei trasporti di cui da troppo tempo si parla. I molteplici centri di potere, operanti nel settore con finalità corporative, difficilmente vengono ricondotti in una logica unitaria. In questi giorni, lo sciopero del personale del trasporto aereo ha fatto scoprire l'impossibilità delle autorità politiche di influenzare il comportamento dell'Alitalia, che pure è espressione indiretta del potere statale. In tale situazione, nella quale ha giocato un ruolo negativo anche il mancato adeguamento delle strutture ministeriali, non è da sorprendersi che certi problemi di trasporto, come il collegamento tra Civitavecchia e Olbia, si ripresentino regolarmente ogni anno.

L'oratore dichiara poi di condividere le considerazioni dei senatori Gusso e Federici sulla necessità di provvedimenti urgenti finalizzati per il settore cantieristico, pur se la crisi di governo acuisce tutti i problemi;

esprime quindi l'avviso che, se si rimane in passiva attesa del provvedimento generale sull'abusivismo, il disegno di legge sul demanio marittimo non verrà mai approvato. Ha notato con soddisfazione che il Gruppo comunista, alla Camera dei deputati, ha presentato un progetto di sanatoria per le costruzioni abusive, che prevede però una notevolissima imposizione fiscale, certo necessaria per motivi di giustizia, ma che forse finirà per rendere più difficile la soluzione del problema.

Il senatore Rufino conclude auspicando la smilitarizzazione del personale delle Capitanerie di porto e notando nel bilancio una certa sottovalutazione dei problemi dello sviluppo della pesca e del controllo degli inquinamenti.

Agli oratori intervenuti replica quindi il relatore.

Il senatore Mola nota che la discussione è sfuggita in parte al pericolo di assumere un carattere rituale, affrontando invece problemi concreti. Lo sviluppo del settore marittimo è estremamente importante nell'ambito dell'economia generale e particolarmente per un'integrazione delle aree meridionali in via di sviluppo; condivide pertanto l'auspicio che possa sorgere una nuova impostazione culturale nella politica per il settore marittimo. Si dichiara poi, nuovamente, a favore di una pronta approvazione del disegno di legge n. 1533 per la pianificazione dello sviluppo del sistema portuale, tenendo presenti i risultati dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità dei porti e in collegamento col disegno di legge sulla riforma delle gestioni. Dopo aver accennato brevemente ai problemi del demanio marittimo e della pesca, per la quale si rende necessaria la ricerca di una dimensione industriale, constata che l'esigenza di un processo di unificazione delle competenze nel settore dei trasporti è stata confermata da più parti. Ribadita la necessità di provvedimenti urgenti per il settore cantieristico, il relatore alla Commissione Mola chiede al Presidente se sia possibile, nonostante la crisi di Governo, continuare la discussione sul Piano di ristrutturazione dei cantieri.

Prende quindi la parola il ministro Vittorino Colombo, il quale osserva anzitutto che

il piano di sviluppo triennale prevede un aumento medio del prodotto interno lordo di circa il 4,5 per cento annuo ed un aumento dell'interscambio del 5,5-6 per cento annuo: ne deriva la previsione di uno sviluppo anche dei trasporti marittimi, nel quadro di una politica unitaria dei trasporti. Sottolineata l'importanza del cabotaggio merci, che già oggi provvede al 20 per cento del trasporto merci nazionale, passa a trattare dei problemi derivanti dal prossimo inserimento della Grecia nella Comunità economica europea, che presumibilmente comporterà nuove correnti di traffico mercantile attraverso il Paese.

Rilevati i legami particolarmente stretti della cantieristica con gli altri settori economici e ricordate le resistenze in sede CEE alle nostre richieste, dichiara di poter accettare come raccomandazione l'ordine del giorno presentato dal senatore Gusso. Anche a livello mondiale la crisi cantieristica è lungi dall'essere superata, tanto che in Germania il Governo ha deciso di giungere alla chiusura dei cantieri di Amburgo. In Italia si è verificata ultimamente una certa ripresa, facilitata dalle legge n. 231, e si è rilevata l'esigenza di procedere ad una maggiore specializzazione dei cantieri e di difendere in particolare la cantieristica meridionale. In questo settore i paesi in via di sviluppo vengono avanti con forza dirompente: ad esempio a Malta entrerà in funzione tra breve un grande cantiere con costi decisamente inferiori a quelli italiani.

Per quanto concerne i problemi dei collegamenti marittimi con la Sardegna, dopo aver ricordato che sotto il profilo della politica generale dei trasporti sono stati adottati per l'isola provvedimenti di rilievo quali la elettrificazione dell'intera rete ferroviaria con tecnologie d'avanguardia e la impostazione di una nuova nave traghetto, rileva, per quanto riguarda le tariffe, che occorre distinguere tra quelle praticate dalle Ferrovie dello Stato (in cui già è notevolmente presente l'elemento della socialità), quelle del settore delle partecipazioni statali (per il quale non può essere sottovalutato il criterio della economicità), ed infine quelle degli operatori privati. Fa presente comunque che ha promosso incontri con rappre-

sentanti regionali della Sardegna in modo da definire tariffe preferenziali soprattutto per i flussi commerciali adottando comunque criteri di selettività, giacchè non è detto che debbano essere privilegiati anche tipi di trasporto non essenziali.

Soffermandosi quindi sulla situazione dei traffici marittimi mondiali osserva che essi risentono della difficile situazione economica generale e che per quanto riguarda l'Italia non va dimenticato la duplice azione concorrenziale svolta dalle flotte con bandiere-ombra e da quelle dei Paesi del COMECON, con i quali comunque si stanno avviando accordi in tale settore. Ricorda anche che è in via di definizione il codice di comportamento tra i paesi della CEE per la determinazione delle quote di traffico da trasportare con bandiera nazionale, e quelli in via di sviluppo, prospettando a tale riguardo i pericoli di penalizzazione ai quali va incontro il nostro Paese e la necessità quindi di procedere in questo campo in modo graduale.

Nel definire poi non felice l'attuale situazione della flotta mercantile italiana, afferma che per il futuro occorre fare scelte di natura politica capaci di contemperare sia l'esigenza di un potenziamento in termini quantitativi della stessa flotta, dando così lavoro anche ai cantieri nazionali, sia quella di perseguire una adeguata concorrenzialità.

Per quanto riguarda il settore portuale rileva che i nodi fondamentali sono quelli della politica degli investimenti, con particolare riferimento alle esigenze del Mezzogiorno e alla creazione dei sistemi portuali relativi ai vari bacini di traffico con possibili collaborazioni con la Jugoslavia per l'Alto Adriatico; del perseguimento di sufficienti livelli di produttività del lavoro portuale che attualmente, persistendo forme organizzative anacronistiche, determina sensibili diseconomie le quali inducono gli operatori ad accrescere le richieste di autonomie funzionali; ed infine dell'ammodernamento del quadro istituzionale attraverso la riconsiderazione del ruolo e delle funzioni di organismi tradizionali come le compagnie di lavoratori e gli enti portuali.

Rilevata quindi l'esigenza, per quanto concerne il settore della pesca, di dare ad esso una impostazione di carattere industriale

promuovendo anche accordi di carattere internazionale, si sofferma sui problemi della tutela del demanio, ricordando le intese in corso con le regioni, e su quelli della lotta all'inquinamento facendo presente che sono stati adottati provvedimenti per il controllo delle rotte petrolifere. Per quanto riguarda l'affondamento del mercantile « Stabia I », ricordato dal relatore, fa presente che la questione è attualmente all'esame della magistratura la quale soltanto può autorizzare i provvedimenti relativi al recupero del relitto.

A conclusione del suo intervento, dopo essersi dichiarato disponibile per l'approfondimento di problemi specifici, il ministro Colombo, nel ricordare di aver accolto come raccomandazione l'ordine del giorno Gusso ed altri (0/1594/1/8-Tab. 17), dichiara di poter accogliere come raccomandazione anche il seguente ordine del giorno, presentato dal senatore Melis:

« La 8^a Commissione permanente del Senato,

udita la relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per l'anno 1979;

considerato che le prospettive di integrazione economica e civile della Sardegna con il resto del Paese sono gravemente compromesse in conseguenza dei maggiori costi tariffari gravanti sul trasporto marittimo pubblico rispetto a quelli ferroviari;

impegna il Governo a realizzare l'unificazione delle tariffe del trasporto marittimo pubblico passeggeri-merci da e per l'Isola — oggi gestite dalla Società di navigazione Tirrenia — con quelle ferroviarie, riaffermando e dando concreta attuazione al principio costituzionale che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico che, limitando di fatto l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana ed impediscono altresì l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ».

(0/1594/2/8-Tab. 17) MELIS, FEDERICI, GUSO, RUFINO

Il presidente Tanga, in ordine all'esigenza, prospettata dal relatore nella sua replica, che la Commissione prosegua, perdurando la crisi di governo, nell'esame del Piano di ristrutturazione della cantieristica, fa presente che sottoporrà la questione al Presidente del Senato.

Infine la Commissione dà mandato al senatore Mola di predisporre un rapporto favorevole all'approvazione della tabella n. 17.

SULLE AGITAZIONI SINDACALI NEL SETTORE DEL TRASPORTO AEREO

Il presidente Tanga, dopo aver ricordato la situazione di grave disagio esistente nel settore del trasporto aereo a causa delle perduranti agitazioni sindacali, invita il Ministro a riferire sulla situazione in occasione dell'esame della tabella dei trasporti previsto per la prossima settimana, prospettandogli anche l'opportunità di una convocazione in sede ministeriale del Presidente dell'Alitalia in modo da acquisire diretti elementi di giudizio circa l'atteggiamento della società che sembra improntato ad una sorta di indifferenza per quanto sta accadendo.

Il senatore Sgherri, dopo aver dato atto al Presidente della sensibilità dimostrata nei confronti di una questione che sta arrecando al Paese grave pregiudizio e nel prospettare l'esigenza di più efficaci controlli sull'attività dell'Alitalia, concorda sulla esigenza di un approfondimento della questione in sede di esame del bilancio del Ministero dei trasporti.

Il ministro Colombo, manifestata piena disponibilità ad accogliere l'invito del Presidente, fa presente che la vertenza sindacale è all'esame del Ministero del lavoro, competente in materia di politica salariale. Vi sono comunque aspetti di ordine organizzativo che riguardano la responsabilità del Ministro dei trasporti sui quali ritiene senz'altro opportuno un approfondimento in sede di esame del bilancio.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Tanga avverte che, essendosi esaurito l'esame della tabella n. 17, la seduta pomeridiana non avrà più luogo.

Informa quindi che nelle sedute previste per la giornata di domani si svolgerà l'esame dello stato di previsione della spesa dei lavori pubblici mentre per la prossima settimana sono previsti l'esame degli stati di previsione della spesa delle poste e dei trasporti, la discussione, in sede deliberante, del disegno di legge n. 1596, già approvato dalla Camera, recante proroga del termine di attività della Commissione d'inchiesta sul Belice ed infine la discussione del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema portuale italiano.

La seduta termina alle ore 13,20.

GIOVEDÌ 8 MARZO 1979

Seduta antimeridiana

*Presidenza del Presidente
TANGA*

Intervengono il Ministro dei lavori pubblici Stammati ed il Sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Fontana.

La seduta ha inizio alle ore 9,45.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1979 (Tabella 9).

(Esame e rinvio).

Riferisce alla Commissione il senatore Santonastaso il quale, sottolineato preliminarmente che le recenti innovazioni in materia di contabilità di Stato favoriscono il recupero del ruolo parlamentare di indirizzo e di controllo in merito alla spesa pubblica, ed osservato altresì che sarebbe opportuno rendere contestuale l'esame del bilancio e la discussione della legge finanziaria, dichiara di ritenere che vada affrontato con decisione il problema delle nuove funzioni che il Ministero dei lavori pubblici dovrà

assumere, nel quadro dell'avvenuto passaggio di molteplici competenze alle Regioni, funzioni che a suo avviso debbono caratterizzarsi in senso programmatico e di coordinamento.

Rilevato altresì che l'articolo 37 della legge n. 468 assicura, oltre ad una maggiore trasparenza nella spesa pubblica, anche la verifica di una reale coerenza di tale spesa con le scelte politiche parlamentari, l'oratore prosegue riconoscendo la dinamicità di azione che ha contraddistinto la gestione del ministro Stammati, la quale si concretizza tra l'altro in una serie di progetti e di investimenti produttivi che riguardano numerosi settori, dagli interventi per le zone colpite da calamità naturali, all'edilizia demaniale, al varo del piano decennale per l'edilizia.

Fatto un breve cenno al cosiddetto « piano Stammati », già avviato dal punto di vista progettuale e comportante una spesa per investimenti di circa mille miliardi, passa a trattare uno degli aspetti che si debbono ritenere prioritari nell'ambito delle competenze del Ministero dei lavori pubblici: la difesa del suolo, per la quale occorrerebbe una legge quadro — egli dice — capace di definire la programmazione generale dei vari interventi. Sempre sotto tale aspetto giudica soddisfacente lo stanziamento previsto in quattro anni per 850 miliardi, sebbene le esigenze globali del settore possano essere stimate in circa 25-30 mila miliardi.

Il relatore rileva poi l'opportunità di trasferire al Ministero il servizio geologico nazionale, rendendo così più agevole il coordinamento degli interventi, e passa quindi a trattare del sistema portuale al quale va riconosciuto un ruolo decisivo nell'ambito della organizzazione del territorio e che va pertanto adeguatamente potenziato. Sebbene debba riconoscersi che già la legge n. 366 del 1974 ha correttamente impostato i problemi dei grandi porti, mentre per gli altri è da considerare idoneo il ricorso agli strumenti offerti dalla stessa legge di bilancio, sottolinea la necessità che i vari stanziamenti previsti — che rispetto all'esercizio precedente mostrano un notevole incremento — siano prioritariamente destinati al completamento delle varie opere già iniziate.

Per quanto riguarda poi l'edilizia demaniale notevole è stato lo sforzo sostenuto dal Ministero dei lavori pubblici soprattutto per una decisa azione di recupero dell'esistente patrimonio artistico venutosi a trovare in condizioni non ulteriormente tollerabili. Quale dato estremamente positivo il relatore Santonastaso ricorda che, per il triennio 1979-1981 sono previsti, per il settore dell'edilizia demaniale, investimenti per ben 720 miliardi. Osservato poi, per quanto riguarda l'edilizia, che il bilancio 1979 prevede finanziamenti per il proseguimento delle opere previste dalla legge n. 641, mentre altri 100 miliardi sono stati assegnati al settore dalla legge finanziaria, rileva altresì che la stessa legge ha previsto, per le opere igienico-sanitarie, un programma straordinario di interventi per 500 miliardi nel triennio, che dovrà essere concordato con le regioni, e ricorda infine che il 60 per cento degli stanziamenti è destinato al Mezzogiorno.

Altro tema di notevole rilevanza è quello della viabilità, affrontato dal Ministero con notevole decisione, come dimostra la previsione di investimenti: nel triennio, 3.000 miliardi, da utilizzare per il completamento dei grandi itinerari nazionali ed internazionali, per l'ammodernamento delle strade di avvicinamento ai centri urbani, per l'eliminazione di tratti particolarmente pericolosi, per la realizzazione di varianti in corrispondenza degli abitati, per la sistemazione di strade interessanti zone turistiche o industriali.

Venendo quindi a trattare del settore dell'edilizia abitativa, il relatore alla Commissione ricorda che il piano decennale per l'edilizia, recentemente approvato, costituisce una vera e propria svolta nella politica per la casa, garantendo al settore una costanza di flussi finanziari che non potrà non stimolarne positivamente lo sviluppo produttivo. In particolare rileva che gli stanziamenti previsti dalla legge n. 457 per il triennio 1978-1981 prevedono contributi per 3.500 miliardi a favore dell'edilizia sovvenzionata, per 280 miliardi a favore dell'edilizia convenzionata e agevolata e per circa 150 miliardi a favore di altre iniziative.

Quanto al problema della traduzione in reali investimenti di tale ingente massa di fi-

nanziamenti, sembra essere stata trovata una soddisfacente soluzione — egli osserva — attraverso la predisposizione dei meccanismi previsti dalla legge n. 166. Ricorda altresì che, a partire dal 1980, la disciplina del settore sarà affidata alle singole legislazioni regionali che verranno comunque stimolate nella loro capacità di spesa dall'obbligo, prevista nella legge n. 457, della presentazione di una relazione trimestrale alla Cassa depositi e prestiti e al Comitato per l'edilizia residenziale, sulla cui attività non può non esprimere un giudizio lusinghiero.

Esaminando alcuni dati contenuti nella tabella 9, il relatore Santonastaso ricorda che le spese previste per il 1979 ammontano a circa 1.750 miliardi di cui 116 miliardi circa per la parte corrente e 1.634 miliardi per la parte in conto capitale. Rispetto al bilancio dell'esercizio precedente, si riscontra un aumento di oltre 475 miliardi di cui oltre 29 miliardi per la parte corrente e 445 miliardi circa per la parte in conto capitale. Occorre poi precisare che un ulteriore stanziamento di 100 miliardi è previsto dalla nota di variazioni. Gli incrementi della parte in conto capitale sono dovuti, egli fa notare, all'incidenza di leggi precedenti ed alla stessa legge finanziaria; osserva poi che sono state compiute alcune variazioni in diminuzione dovute al trasferimento di competenze alle Regioni a seguito del decreto presidenziale n. 616.

Dedica quindi un cenno ai residui passivi, ricordando che quelli di stanziamento ammontano a circa 864 miliardi mentre i residui passivi propri raggiungono i 2.809 miliardi. Da un confronto con l'esercizio finanziario precedente si riscontra un aumento di 190 miliardi dei residui passivi propri ed una riduzione di circa 275 miliardi dei residui passivi impropri: ciò testimonia un sostanziale miglioramento della situazione, dovuto in verità soprattutto all'incidenza della perenzione, e solo in parte alla migliorata capacità di intervento degli uffici ministeriali, le cui procedure sono state snellite dalla legge n. 1 del 1978.

A tale riguardo sottolinea l'opportunità di rivedere la normativa in materia di progettazione delle opere pubbliche, assolutamente

inadeguata alla nuova realtà industriale del paese.

Conclude invitando la Commissione ad approvare la tabella n. 9 del bilancio di previsione dello Stato.

Si apre la discussione.

Il senatore Crollanza, rendendo testimonianza al ministro Stamatì dell'impegno manifestato nella conduzione del Ministero che si trova attualmente in una difficile fase di assestamento, dovuta al passaggio di molte competenze ministeriali alle Regioni, sottolinea l'urgente necessità di definire con chiarezza il nuovo ruolo di tale dicastero, precisando senza equivoci la responsabilità in alcuni importanti settori, tra i quali in particolare ricorda quello della pianificazione del territorio e quello delle opere portuali.

L'oratore, osservando che sarebbe stato preferibile esaminare il bilancio contestualmente alla discussione del piano triennale e della stessa legge finanziaria, rileva che i fondi assegnati al Ministero dei lavori pubblici, anche tenendo conto della difficile situazione finanziaria del Paese, non sono affatto adeguati ai compiti, di vitale importanza per l'intera economia della nazione, affidati a questo dicastero.

Manifestando alcune perplessità in merito agli aumenti di spesa previsti per l'edilizia demaniale, lamenta che il problema della difesa del suolo (come dimostra — egli dice — lo stanziamento di 180 miliardi, a suo avviso assai esiguo) venga trascurato dal Governo, ritenendosi forse che interventi in questo settore non possano svolgere il ruolo di opere « di facciata ». È comunque deprecabile che tale problema non sia mai stato affrontato alla radice e che si debba sempre ricorrere a massicci interventi finanziari destinati non tanto a prevenire, quanto a riparare i danni causati dalle periodiche calamità naturali.

Giudicando, in generale, necessario operare più consistenti tagli sulla spesa corrente per incrementare le spese in conto capitale, il senatore Crollanza ritiene prioritari, per quanto riguarda le opere portuali, i progetti destinati a difendere le opere foranee, al fine di evitare quanto purtroppo è già accaduto nei porti di Bari e Palermo.

Soffermandosi quindi sulla tematica delle idrovie, sottolinea l'opportunità di sviluppare programmi capaci di collegare l'Italia alla rete idroviaria europea allo scopo di conseguire concreti risultati soprattutto nel campo del trasporto delle cosiddette merci povere.

Per quanto riguarda poi l'edilizia residenziale, l'oratore, pur riconoscendo che per l'edilizia popolare in particolare si potrà fare qualche passo in avanti, manifesta serie perplessità circa la reale capacità del settore edilizio di soddisfare il crescente fabbisogno di nuovi alloggi, attualmente valutato in 400 mila unità annue. Se si vuole veramente che l'attività edilizia riprenda tono occorre innanzitutto — egli afferma — rivedere tutta quella legislazione in materia urbanistica ed edilizia che, scivolando spesso sul terreno della demagogia, ha bloccato anche le migliori iniziative. Bisogna poi evitare di privilegiare la costruzione di nuovi alloggi, mentre, soprattutto nel Mezzogiorno, sarebbe opportuno recuperare il patrimonio edilizio esistente, evitando così, tra l'altro, la espulsione dai centri storici di un notevole numero di abitanti che negli stessi hanno la loro sede di lavoro.

Espresso infine l'auspicio che venga finalmente e definitivamente risolto il problema delle zone terremotate e deprecato che il problema dei disavanzi delle società autostradali venga affrontato con pesanti aumenti tariffari piuttosto che attraverso una rigorosa politica di programmazione, conclude augurandosi che venga finalmente completato il collegamento, nell'arco ionico, tra le due grandi direttrici longitudinali della penisola, e che vengano parimenti migliorati i collegamenti con le autostrade europee, soprattutto per quanto riguarda il versante adriatico.

Il senatore Ottaviani, dopo aver osservato che i nuovi strumenti del bilancio costituiscono l'avvio per una concreta programmazione della spesa pubblica, ritiene opportuno portare l'attenzione della Commissione sulla necessità di una urgente definizione dei compiti e dei ruoli che l'Amministrazione centrale deve assumere, soprattutto in seguito al decentramento di competenze alle Regioni attuato, da ultimo, con il decreto

presidenziale n. 616. Tale discorso riguarda in particolare il Ministero dei lavori pubblici, poichè si ha l'impressione che, nonostante l'impulso dinamico impressogli dal ministro Stammati, il Ministero non riesca ad assumere un proprio, definito ruolo, potendosi a volte intravedere, soprattutto in seno alla burocrazia ministeriale, una sorta di volontà di rivincita per recuperare di fatto competenze trasferite altrove.

In realtà sembra che si voglia privilegiare il momento dell'intervento concreto piuttosto che quello del coordinamento e dell'indirizzo: occorre quindi che la riforma delle strutture del Ministero dei lavori pubblici venga affrontata tempestivamente, senza attendere la riforma generale della Pubblica amministrazione, poichè molti sono i settori (per esempio quello della difesa del suolo e la materia edilizia e urbanistica, o ancora tutta la normativa riguardante gli appalti) che necessitano di un intervento coordinatore del Ministero il quale deve anche farsi promotore, in tali materie, di iniziative legislative adeguate.

Non può quindi giudicare del tutto positivamente la pur commendevole azione del Ministero che si è impegnato fattivamente nel campo dell'edilizia demaniale, delle opere marittime ed idrauliche, della viabilità, attraverso la elaborazione e la attuazione di progetti di cui però non si è mai verificata adeguatamente la utilità sociale, mediante un necessario confronto con le forze parlamentari. Il Ministero infatti non ha fatto conoscere alle competenti Commissioni parlamentari — egli fa notare — i suoi programmi di intervento e lo stesso può dire per quanto riguarda il piano elaborato dall'ANAS.

Va insomma sottolineato il rischio che una eccessiva operatività da parte del Ministero risusciti nelle strutture burocratiche vecchie mentalità, come dimostra del resto il mantenimento di quell'Ispettorato centrale per la ricostruzione edilizia che pure il decreto presidenziale n. 616 sembra aver soppresso. Chiedendo infine informazioni al Ministro in merito alla formulazione della legge-quadro per gli IACP e giudicando altresì inidonea la posta in bilancio prevista per la difesa del

patrimonio artistico, il senatore Ottaviani conclude auspicando un esame complessivo dello stato di attuazione delle varie leggi in materia edilizia, esame che potrebbe anche condurre ad un ripensamento critico di alcune tematiche.

Il senatore Tonutti, piuttosto che condurre un esame analitico delle varie voci del bilancio — del resto già approvato dall'altro ramo del Parlamento — ritiene opportuno soffermarsi sulle linee generali della politica seguita dal Ministero dei lavori pubblici. A tale proposito concorda con coloro che hanno posto in evidenza come l'azione del Ministero si sia incentrata soprattutto sugli interventi concreti — in particolare nei settori delle opere idrauliche, marittime e nell'edilizia demaniale — mentre sia sostanzialmente mancata una visione organica dei problemi. Si è fatto ricorso insomma a soluzioni empiriche, tralasciando anche gli impegni di carattere legislativo che, invece, per alcuni settori — per esempio quello della difesa del suolo — devono essere considerati urgenti.

Manca parimenti una legge-quadro per i porti e gli stessi problemi del sistema autostradale sono stati affrontati in maniera episodica, così come il problema dei bacini di carenaggio ha avuto soltanto soluzioni di carattere pratico e contingente in mancanza di un quadro programmatico. Lo stesso problema dei bacini interregionali previsti nell'articolo 89 del decreto presidenziale n. 616 non è stato ancora affrontato a livello legislativo.

Il Ministero, le cui scelte operative — prosegue il senatore Tonutti — vanno giudicate positivamente, ha mancato di informare il Parlamento in merito ai programmi adottati nel settore delle opere idrauliche, dei porti, dell'edilizia demaniale e lo stesso è accaduto per i progetti dell'ANAS. Occorre quindi fornire più concrete indicazioni soprattutto in ordine alle immediate previsioni di attuazione di questi programmi, evitando tra l'altro di creare illusioni sull'attuabilità di alcuni progetti, quale quello del ponte di Messina, che richiedono tempi di realizzazione assai lunghi.

L'oratore si domanda infine come si intendano condurre gli interventi previsti dalla legge n. 596 del 1977, per la ricostruzione

delle zone terremotate del Friuli, nel campo della sistemazione idrogeologica, esprimendo la preoccupazione che si possa ricorrere a strumenti inadeguati.

Il senatore Mingozi ritiene anch'egli opportuno esaminare con attenzione il nuovo ruolo che il Ministero dei lavori pubblici deve assumere nell'ambito di una seria politica di piano e di programmazione che persegua il fine di un equilibrato governo del territorio.

Dopo i mutamenti intervenuti a livello istituzionale in seguito all'attuazione del decreto presidenziale n. 616, si è manifestata insopprimibile l'esigenza di una riforma delle strutture dell'amministrazione centrale dello Stato, riforma che non può non prevedere anche l'unificazione di competenze oggi divise tra numerosi Ministeri. Sotto tale riguardo non possono non lamentarsi ritardi dovuti forse anche alle resistenze della burocrazia ministeriale.

Lo stesso travagliato cammino della leggequadro per la difesa del suolo trova giustificazione, prosegue il senatore Mingozi, nelle difficoltà emerse per la definizione del ruolo del Ministero dei lavori pubblici — al quale deve essere assegnato il compito precipuo di coordinamento e di programmazione — mentre vanno scoraggiati tutti i tentativi che vorrebbero restituire al dicastero poteri di intervento diretto sul territorio.

Riconoscendo che la gestione del ministro Stammati si contraddistingue per dinamismo e capacità di iniziativa, sollecita poi qualche precisazione in merito ai progetti speciali per il Po e l'Appennino, chiedendosi se essi siano interventi di coordinamento o non piuttosto interventi diretti.

Sottolineata poi la necessità che gli stanziamenti previsti si traducano tempestivamente in spese effettive, evitando di accrescere la massa dei residui passivi, il senatore Mingozi dichiara di ritenere che il Parlamento debba essere messo in grado di conoscere i modi di utilizzazione degli stanziamenti triennali previsti per le opere marittime, idrauliche, per la viabilità e la difesa del suolo, per i quali il Ministro dei lavori pubblici ebbe modo in passato di illustrare i criteri

generali. Per quanto riguarda infine il problema autostradale, rileva che troppo a lungo è stata trascurata la viabilità ordinaria: a tale proposito ritiene che occorra esaminare, eventualmente in una sede specifica, le ipotesi di ristrutturazione dell'ANAS.

Il senatore Mingozi presenta infine i seguenti ordini del giorno:

« L'8^a Commissione permanente del Senato,

considerato che in più occasioni il Governo è stato sollecitato a portare a compimento, nell'ambito del potenziamento della viabilità ordinaria, la strada di grande comunicazione denominata "Europa 7" (Varsavia-Roma) che, nell'attraversamento del territorio nazionale, interessa le regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Lazio;

considerato altresì che la "E-7", oltre a soddisfare un impegno di carattere internazionale sottoscritto fin dal 1950, assolve funzioni di riequilibrio territoriale in molte delle regioni attraversate;

constatato che il persistente ritardo nella realizzazione di importanti tratti collocati particolarmente in Emilia-Romagna ed in Umbria mette in crisi l'intero tracciato;

impegna il Governo:

a provvedere nel triennio 1979-1981 al completamento dell'opera mediante il finanziamento di tutti i lotti già approvati tecnicamente e ricadenti nel tratto Cesena-Bagno di Romagna ed in quello toscano ed umbro ».

(0/1594/1/8 - Tab. 9) MINGOZZI, OTTAVIANI,
SGHERRI, FEDERICI

« L'8^a Commissione permanente del Senato,

considerato:

che nella regione Emilia-Romagna sono in corso i lavori per la costruzione dell'acquedotto di Romagna, opera considerata prioritaria anche dal Piano regolatore generale degli acquedotti approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 1274 del 3 agosto 1968;

che la carenza idrica rappresenta elemento negativo allo sviluppo socio-economico della Romagna nel suo complesso;

che nel riconoscimento di tali esigenze gli organi competenti dello Stato providero a suo tempo all'approvazione tecnica delle opere comprendenti anche la costruzione di una grande diga ad arco di gravità in zona Ridracoli per fornire 63 milioni di metri cubi di acqua all'anno, ed ad includere nei programmi del Ministero dei lavori pubblici i primi stanziamenti a favore dell'acquedotto di Romagna: lire 500.000.000 nel biennio 1969-1970, lire 6.160.000.000 nel quinquennio 1971-1975;

che la regione Emilia-Romagna, in rapporto alle sue competenze in materia di acquedotti, ha riconfermato la priorità dell'acquedotto di Romagna, stanziando un primo contributo di lire 20 miliardi;

che lo stesso Consorzio costituito dagli enti locali (amministrazioni provinciali di Forlì e Ravenna e 25 comuni) sta compiendo sforzi finanziari di notevole portata;

che, nonostante tali impegni finanziari, la lievitazione dei costi ha creato insormontabili difficoltà alla regione e al Consorzio stesso, difficoltà che minacciano la sospensione dei lavori e la chiusura del cantiere con conseguenze drammatiche facilmente intuibili;

rilevato che il costruendo canale emiliano-romagnolo non è un'opera alternativa o sostitutiva dell'invaso di Ridracoli, ma solo complementare allo stesso in quanto si propone il rifornimento idrico ai soli fini agricoli e industriali;

impegna il Governo:

ad assegnare al Consorzio acque per le provincie di Forlì e Ravenna il massimo contributo finanziario, a norma degli articoli 75 e seguenti del vigente testo unico sulle acque e impianti elettrici, tenendo anche conto dell'interesse nazionale dell'opera e delle specifiche e molteplici finalità della derivazione che comprendono, oltre al rifornimento idropotabile ad una zona di circa un milione di abitanti, anche il risanamento igienico del fiume Ronco-Bidente, la sen-

sibile laminazione delle massime piene, la produzione di energia elettrica e un possibile non lieve contributo a combattere il fenomeno della subsidenza che colpisce in modo drammatico la città di Ravenna ed altre località della Romagna ».

(0/1594/2/8-Tab. 9)

MINGOZZI

Interviene successivamente il senatore De-gola il quale, premesso di condividere molte delle osservazioni formulate in precedenza dal relatore e dai vari oratori intervenuti, si sofferma in primo luogo sui problemi dell'edilizia abitativa, rilevando che gli ultimi due anni sono stati particolarmente produttivi sotto il profilo legislativo consentendo di superare le carenze del passato per quanto riguarda soprattutto l'edilizia pubblica. È necessario ora promuovere il rilancio degli investimenti privati concentrando gli sforzi in tale settore la cui stasi può vanificare gli stessi investimenti effettuati per il versante pubblico.

Pone quindi l'accento sulla necessità di mettere ordine nella legislazione nazionale e regionale, giacché la mancanza di un quadro di certezze giuridiche può scoraggiare ed intralciare le nuove iniziative. Appare indispensabile soprattutto modificare la legge n. 10 sul regime dei suoli uniformandone i meccanismi e sveltendone le procedure; è altresì opportuno un ripensamento circa la entità degli oneri previsti dalla stessa legge che, alla luce della esperienza, si sono rivelati eccessivi ed hanno gravato notevolmente sui costi di costruzione esercitando un effetto disincentivante.

Prospettata poi l'esigenza di una realistica regolamentazione del fenomeno dell'abusivismo, ricorda che sono state registrate difformità di applicazione della legge n. 457, recante il piano decennale per l'edilizia, soprattutto per quanto riguarda la definizione degli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente. È urgente perciò che il Governo, eventualmente con circolari interpretative, chiarisca la situazione anche perchè vi sono state conseguenze di ordine penale derivanti appunto dalla di-

versa interpretazione data alla legge da alcune Regioni.

Per quanto riguarda la disciplina dell'equo canone osserva che essa continua a suscitare polemiche invero contraddittorie giacchè alle lamentele della proprietà edilizia per la scarsa redditività delle locazioni fanno riscontro le reazioni delle organizzazioni degli inquilini per gli alti livelli dei canoni e la registrazione della sensibile incidenza dell'equo canone sui meccanismi della scala mobile. Tutto ciò — prosegue l'oratore — denota che ci si trova ancora in una delicata fase di rodaggio della legge ed implica quindi molta attenzione e prudenza nel valutarne l'impatto sul piano economico e sociale. Sarà perciò importante la relazione che il Governo dovrà fare al Parlamento, anche se occorre evitare la prospettiva di modifiche sostanziali della legge giacchè, in tal modo, si susciterebbero aspettative tali da complicare ulteriormente la operatività della nuova disciplina. Osserva infine, su tale argomento, che un aspetto determinante è quello della fissazione dei costi di costruzione per il 1979 e gli anni successivi, in modo da creare le condizioni per la graduale utilizzazione degli alloggi attualmente sfitti, evitando il ricorso a forme di requisizione senz'altro controproducenti.

Dopo aver auspicato un sollecito *iter* parlamentare del disegno di legge relativo al risparmio-casa, in relazione al quale si rammarica che non sia stata accolta la richiesta della Commissione per un esame congiunto con la 6ª Commissione, il senatore Degola, riferendosi ai provvedimenti per la difesa del suolo, afferma che i vari Gruppi parlamentari dovranno compiere reciprocamente sforzi di realismo per sbloccare l'*iter* di tale provvedimento, tenendo presente che la materia implica una visione unitaria che non può essere disattesa. Per quanto riguarda le opere idrauliche è opportuno che i relativi progetti tengano conto, non soltanto degli aspetti relativi alla difesa del suolo, ma anche di tutte le connessioni concernenti l'utilizzazione delle acque, la lotta all'inquinamento e i problemi relativi alla navigazione interna, che andrebbe adeguatamente potenziata superando i ritardi fin qui registrati e utilizzando in pieno le potenzialità del sistema idroviario padano.

A conclusione del suo intervento il senatore Degola preannuncia il voto favorevole del Gruppo della Democrazia cristiana sulla tabella n. 9.

Prende poi la parola il senatore Rufino il quale si sofferma anzitutto sui problemi attinenti alla definizione di una nuova identità del Ministero dei lavori pubblici, rilevando che la perdurante confusione di competenze a livello istituzionale si traduce in ritardi delle spese, vanificando così le non trascurabili risorse destinate a questo settore ed accrescendo il fenomeno dei residui passivi non soltanto dell'amministrazione centrale ma anche delle regioni e dei comuni. Tale confusione si registra, ad esempio, per quanto riguarda la difesa del suolo con la contrapposizione tra tendenze alla centralizzazione e spinte alla regionalizzazione che hanno finora bloccato l'*iter* parlamentare dei relativi provvedimenti.

Il senatore Rufino prospetta poi l'esigenza di una attenta analisi dello stato di attuazione della legislazione e di erogazione dei flussi finanziari dello Stato e delle Regioni: sarebbe utile a tale riguardo ripristinare l'ufficio documentazione ed il centro elettronico del Ministero dei lavori pubblici in modo da poter contare su costanti elaborazioni di dati anche per quanto riguarda l'attuazione della legge n. 513, per la quale si registrano ritardi, e del piano decennale per l'edilizia.

Rilevato quindi che è necessario una riconsiderazione del ruolo e delle funzioni degli Istituti autonomi per le case popolari, concorda sull'opportunità della revisione di talune leggi, come ad esempio la legge n. 10, tenendo presente che le discrasie e le difformità finora riscontrate sono in alcuni casi imputabili a scelte politiche intese forse a impedire la piena operatività della stessa legge. Non vanno poi dimenticati alcuni interventi della magistratura che sembrano forzare l'effettiva volontà del legislatore come, ad esempio, nel caso delle requisizioni ordinate da qualche pretore, anche se va riconosciuto che talune ingiustificabili resistenze della proprietà edilizia alla piena applicazione dell'equo canone possono indurre a queste forme di reazione.

Dopo aver condiviso l'opportunità di dedicare una particolare attenzione ai proble-

mi dell'abusivismo edilizio, il senatore Rufino osserva che alcune difficoltà nell'applicazione della disciplina dell'equo canone avrebbero potuto essere evitate attraverso una più puntuale e tempestiva informazione dell'opinione pubblica. In questa fase comunque occorre scoraggiare attese per modifiche sostanziali della legge la cui ossatura va invece mantenuta inalterata.

Concludendo, il senatore Rufino preannuncia il voto favorevole del Gruppo socialista.

Prende quindi la parola il senatore Santonastaso per replicare nella sua qualità di relatore.

Osserva in primo luogo che un tema ricorrente del dibattito è stato quello della nuova identità del Ministero dei lavori pubblici dopo il trasferimento di competenze alle Regioni, un processo questo che ha determinato smarrimento e ritardi nell'acquisizione di una nuova coscienza circa il ruolo del dicastero. Si tratta comunque di un tema così ampio che travalica l'esame dello stato di previsione della spesa e che è meritevole di essere approfondito in modo specifico nella prospettiva di un necessario salto di qualità dell'amministrazione dei lavori pubblici e nell'ambito di una strategia di qualificazione e tutela dell'ambiente.

Il relatore dichiara quindi di concordare con le osservazioni formulate in merito alle incongruenze della legislazione in materia edilizia che vanno superate in modo da incentivare, ad esempio attraverso efficaci forme di risparmio, l'iniziativa privata la quale costituisce una componente fondamentale accanto all'investimento pubblico.

A conclusione del suo intervento il senatore Santonastaso si sofferma sul problema del controllo e della verifica dei programmi governativi, sullo snellimento delle procedure della legge n. 513, cui già si è riferito nel corso della relazione, sulla esigenza di un coordinamento delle normative regionali con un'apposita legge-quadro.

Il presidente Tanga avverte che la replica del ministro Stammati avrà luogo nella seduta pomeridiana, ed il seguito dell'esame è rinviato.

La seduta termina alle ore 13,10.

Seduta pomeridiana

Presidenza del Presidente

TANGA

Intervengono il Ministro dei lavori pubblici Stammati ed il Sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Fontana.

La seduta ha inizio alle ore 16,45.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1979 (Tabella 9).

(Seguito e conclusione dell'esame).

Prende la parola per la replica il ministro Stammati il quale innanzi tutto ringrazia quanti nel corso della discussione hanno voluto manifestare il loro apprezzamento per l'opera svolta dal suo dicastero che si è mosso secondo un'ottica nuova, imposta del resto dai mutamenti derivanti dal completamento dell'ordinamento regionale da una parte e dalle modifiche della legge di contabilità di Stato dall'altra, modifiche che egli stesso, quando rivestiva la carica di Ministro del tesoro, ha contribuito a formulare.

Precisando che il proseguimento di quanto sinora compiuto dal suo Ministero è condizionato dall'incertezza dell'attuale situazione politica che vede un Governo dimissionario e la formazione non ancora certa di un nuovo gabinetto, concorda con le osservazioni svolte dal relatore, senatore Santonastaso, riguardanti la necessità che in futuro il disegno di legge del bilancio venga discusso contestualmente alla stessa legge finanziaria, riducendo così l'eventualità del ricorso all'esercizio provvisorio che comporta, tra l'altro, fastidiose limitazioni nel campo della spesa. Si deve altresì riconoscere che le recenti modifiche della legge di contabilità di Stato contribuiscono a ripristinare quella sovranità finanziaria che il Par-

lamento in passato aveva perduto. Ora, attraverso lo strumento della legge finanziaria, è consentito di rivedere annualmente le decisioni di spesa, rendendo possibile così quella flessibilità necessaria per affrontare i problemi congiunturali dell'economia del Paese.

Dichiarando di condividere l'auspicio, espresso dal senatore Ottaviani, per un rapido recupero di una logica programmatoria, il ministro Stammati precisa che nella relazione prevista dall'articolo 46 della legge finanziaria avrà modo di mettere in luce che preoccupazione del suo Ministero non è tanto quella di definire determinati quantitativi di impegno finanziario quanto piuttosto di rendere possibili progetti che, ideati per l'arco di un triennio, abbandonino il carattere della episodicità per inserirsi in una logica programmatoria la quale comunque, a suo avviso, non dovrebbe essere triennale ma spingersi anzi assai più in là nel tempo, così come del resto è prevista per il piano per l'edilizia residenziale e per quello per la difesa del suolo.

Il ministro Stammati prosegue osservando che con i decreti attuativi della legge numero 382 non si è aperto nessun contrasto polemico tra amministrazione centrale e regioni, e vuole anzi smentire che l'apparato ministeriale intenda recuperare in qualche modo le competenze trasferite e delegate alle regioni, anche in considerazione del fatto che all'amministrazione centrale, in base allo stesso decreto presidenziale n. 616 e ai principi generali della programmazione, rimane sempre un potere di coordinamento e di controllo. In base a queste premesse è stata ideata quindi una riforma delle strutture del dicastero, per perseguire obiettivi che consentano di governare insieme, di spendere insieme, evitando qualsiasi rivendicazione di competenze cedute, ed anzi stimolando una fattiva, dialettica collaborazione.

Ricordando che è stato già presentato al Senato un disegno di legge per la riforma degli organi periferici del Ministero e che un più ampio disegno di legge per la rifondazione stessa del Ministero verrà tra breve presentato al Parlamento — avrà modo altresì

di illustrarlo nella relazione prevista dall'articolo 46 della legge finanziaria —, il Ministro annuncia che è a buon punto il progetto per il passaggio, dal Ministero dell'industria al suo dicastero, del servizio geologico nazionale.

Affermato che i nuovi compiti del Ministero devono riguardare essenzialmente la programmazione del territorio, ritiene che una pianificazione, sia pure di largo respiro, non possa essere sufficiente qualora non venga risolto il problema delle procedure che oggi, come dimostra la non irrilevante massa dei residui passivi, impediscono all'amministrazione di spendere le somme stanziato. A suo avviso le stesse norme recentemente introdotte per snellire i vari adempimenti amministrativi a volte sortiscono l'effetto opposto, non solo perchè rimangono inserite in un contesto sorpassato, ma anche per la mancanza di una chiara ripartizione di compiti tra centro e periferia e per l'eccessivo numero di pareri che debbono essere espressi da vari organi consultivi. Non bisogna poi dimenticare la maggiore complessità delle opere pubbliche odierne, assai più sofisticate, dal punto di vista tecnologico, di quelle che venivano realizzate nel passato, anche recente.

Dopo aver accennato al problema della revisione prezzi per la soluzione del quale il Governo ha presentato un apposito disegno di legge, il ministro Stammati fa presente che sono state adottate iniziative per un più capillare controllo dei tempi di attuazione delle opere pubbliche non soltanto delle amministrazioni centrali ma anche delle regioni e degli enti locali, in modo da poter costantemente seguire e, se del caso, stimolare la fase attuativa degli investimenti.

Rilevato quindi che la politica dei lavori pubblici non può essere più intesa in termini esclusivamente keynesiani, cioè quale semplice strumento di assorbimento della manodopera, ma deve mirare invece ad interventi infrastrutturali indispensabili per il Paese, perseguendo inoltre una prospettiva meridionalistica, il rappresentante del Governo concorda con le sollecitazioni formulate nel dibattito in ordine ai problemi della dife-

sa del suolo a proposito dei quali ricorda che da tempo il Governo ha presentato al Senato un disegno di legge il cui *iter* procede con difficoltà in un apposito Comitato ristretto il quale, a suo giudizio, non può esimersi dall'effettuare delle precise scelte in modo da sbloccare l'*iter* del provvedimento. Va tenuto presente al riguardo che la tematica della difesa del suolo ruota intorno al concetto di « bacino » inteso in modo unitario, ed implica inoltre un superamento della casuale classificazione delle opere idrauliche sulla base della quale si è effettuata la ripartizione delle competenze; vi sono poi i problemi dell'assetto organizzativo che andrebbe a suo giudizio articolato sui Magistrati alle acque se non addirittura su apposite agenzie, uno strumento questo di cui è stato fautore da anni.

Fa poi presente che, nella citata relazione al Parlamento, verranno forniti elementi in ordine ai progetti per il Po e per gli Appennini, per Venezia e per l'Oltrepò pavese; per quanto riguarda le opere igienico-sanitarie, per le quali la legge finanziaria ha previsto uno stanziamento di 500 miliardi, ricorda che si è deciso di destinare tale stanziamento integralmente al Mezzogiorno stabilendo una quota di 80 miliardi per la città di Napoli i cui problemi di bonifica igienico-sanitaria sono ben noti.

Il ministro Stammati accenna quindi ai problemi relativi all'edilizia demaniale, all'edilizia residenziale, soffermandosi sul ruolo del CER che è in attesa di esaminare i programmi regionali per la localizzazione degli interventi, ed al risparmio-casa, osservando che il relativo provvedimento presenta un duplice profilo, creditizio e più propriamente edilizio, che avrebbe reso opportuno un esame congiunto delle Commissioni 6^a e 8^a; quest'ultima in ogni caso potrà esprimere un parere articolato sul disegno di legge.

Dopo aver rimandato, per quanto riguarda l'equo canone, alla relazione che il Governo dovrà presentare al Parlamento entro il 31 marzo, il ministro Stammati affronta le questioni relative alla legge n. 10 per la qua-

le ha indetto un'apposita riunione con i rappresentanti regionali per valutare eventuali modifiche, all'abusivismo per il quale è stato predisposto un apposito provvedimento ed al ruolo degli IACP, a proposito dei quali, dopo che il decreto-legge presentato dal Governo è stato fatto decadere dalla Camera, è stato presentato un apposito provvedimento-quadro.

In ordine alla situazione delle autostrade ricorda che, sin dal 1977, il Governo ha presentato alla Camera un disegno di legge di riassetto il cui *iter* ha proceduto tuttavia con lentezza rendendo necessaria l'adozione del decreto-legge recentemente convertito. Circa i rilievi mossi alle scelte autostradali osserva che, nonostante le critiche, da più parti si sollecitano nuove costruzioni autostradali e rileva poi che anche tratte autostradali come quelle abruzzesi possono esercitare un ruolo positivo ai fini della penetrazione delle correnti di traffico in regioni marginali.

Passa poi a trattare dei problemi della viabilità ordinaria facendo presente che il programma di finanziamenti per l'ANAS, ridotto dal Parlamento a 2.500 miliardi, sarà destinato per 1.000 miliardi alla rete stradale del centro-nord e per 1.500 miliardi a quella del sud e delle isole.

In merito agli accenni del senatore Tonutti circa la realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina, dopo aver ricordato che sono state impartite direttive all'IRI per l'istituzione della società mista incaricata degli studi di fattibilità ed è stato costituito un apposito Comitato di tecnici, osserva che la questione va studiata con attenzione e che va fatta un'attenta valutazione dei costi e dei benefici. Avviandosi alla conclusione si sofferma sulle prospettive di realizzazione dei valichi alpini e della rete idroviaria, infrastrutture queste che possono rivelarsi preziose ai fini del collegamento con i paesi dell'Europa continentale, evitando tra l'altro l'emarginazione dei nostri porti.

In relazione agli ordini del giorno presentati dal senatore Mingozzi dichiara di poter accogliere come raccomandazione quello relativo alla strada di grande comunicazione « E 7 », (ordine del giorno 0/1594/1/8 - ta-

bella 9) alla quale è stato destinato il massimo delle risorse possibili; per quanto riguarda il secondo ordine del giorno (0/1594/2/8 - tabella 9) concernente la realizzazione della diga di Ridracoli, dopo aver osservato che si tratta di un'opera regionale e che è necessario in ogni caso un'attenta verifica circa l'entità della spesa prevista, dichiara che, nell'attuale situazione politica, non ritiene di potersi pronunciare.

Infine la Commissione dà mandato al senatore Santonastaso di redigere un rapporto favorevole sulla tabella dei lavori pubblici.

La seduta termina alle ore 18.

MARTEDÌ 13 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
TANGA

Intervengono il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni Gullotti ed il Sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Dal Maso.

La seduta ha inizio alle ore 17.

IN SEDE DELIBERANTE

« Proroga del termine previsto dall'articolo 4, primo comma, della legge 30 marzo 1978, n. 96, istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e la ripresa socio-economica dei territori della Valle del Belice colpiti dai terremoti del gennaio 1968 » (1596), d'iniziativa del deputato Ascari Raccagni, approvato dalla Camera dei deputati.

(Discussione e approvazione).

Riferisce alla Commissione il senatore Otaviani il quale, sottolineato che la proroga, fino al 31 dicembre 1979, del termine dei lavori della Commissione d'inchiesta si è resa necessaria per il ritardo verificatosi nell'acquisizione di materiale documentario, desidera ricordare che in seno alla Commissione stessa i lavori, che procedono speditamente, si articolano in cinque settori specifici riguardanti i primi interventi nella scelta delle aree per la ricostruzione, gli enti intervenuti, le modalità dei finanziamenti

statali e regionali, le procedure adottate per le opere di ricostruzione ed infine le iniziative pubbliche e private finora intraprese.

Dopo che i senatori Mingozi, Rufino ed Avellone si sono espressi favorevolmente sul provvedimento in discussione, la Commissione approva il disegno di legge nel suo articolo unico.

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1979 (Tabella 11).

(Esame).

Riferisce alla Commissione il senatore Avellone, il quale pone innanzi tutto in evidenza che i dati contabili contenuti nella tabella 11, se da una parte consentono, per quanto riguarda le entrate, un raffronto positivo con l'esercizio precedente, tuttavia mostrano dall'altra un preoccupante aumento delle spese, giungendo il disavanzo di gestione a circa 723 miliardi di lire, ulteriormente passibile poi di aumento ove venissero reintegrati gli stanziamenti relativi ai contributi per l'Istituto postelegrafonico. Si deve purtroppo lamentare l'incidenza tuttora esagerata del costo del personale sul complesso delle spese, cui fa riscontro un volume di investimenti inadeguato per elevare il contenuto tecnologico dell'Amministrazione, soprattutto se si tiene conto che, degli oltre 328 miliardi di spese di investimento per il 1979, solo 218 fanno capo a normali capitoli di spesa del bilancio, mentre 110 miliardi di stanziamenti sono previsti da leggi speciali.

Osservato poi che l'indebitamento complessivo dell'Amministrazione delle poste e telegrafi ha raggiunto una cifra di 3.525 miliardi, non può giudicare in maniera positiva la situazione dei residui passivi che ammontano a circa 805 miliardi, di cui quasi 500 costituiti da residui impropri. Tali dati testimoniano la incapacità di spendere mostrata dall'Amministrazione, soprattutto nel

settore edilizio, stante anche le carenze strutturali degli uffici lavori delle poste e telegrafi, che non riescono ad attuare tempestivamente i programmi previsti dalle leggi n. 15 del 1974 e n. 227 del 1975.

Da questi sintetici dati, prosegue il relatore, emerge con evidenza la situazione di grave difficoltà in cui si è venuta a trovare l'azienda postelegrafonica, in un quadro di incapacità complessiva della pubblica amministrazione di prevedere il processo tumultuoso di sviluppo che ha condotto il nostro paese ad un modello di società industrialmente avanzata. In realtà la società civile è cresciuta più rapidamente delle strutture pubbliche, incapaci di uscire da una mentalità burocratico-contabile che perseguiva quale scopo primario, soprattutto nel decennio 1950-1960, il pareggio del bilancio, vanificando così qualsiasi ipotesi di ammodernamento che esaltasse lo spirito imprenditoriale piuttosto che quello formalistico-amministrativo. Dopo il 1960 si abbandonò poi lo stesso criterio del pareggio e in mancanza di una chiara politica programmatica, che a partire dagli anni '70 venne via via sempre più sollecitata dalle forze politiche e sociali, l'azienda postelegrafonica dovette scontrarsi con le contraddizioni lasciate aperte dalla mancata adozione di più efficaci modelli organizzativi e di più moderni processi di governo del personale.

Questo non lusinghiero quadro complessivo sembra finalmente in procinto di subire sostanziali, incisive modificazioni, soprattutto grazie al piano quinquennale 1977-81, tendente a limitare la microconflittualità e ad indirizzare la organizzazione del lavoro verso nuovi schemi operativi connessi all'automazione e meccanizzazione. Va poi aggiunto che i recenti provvedimenti legislativi — in primo luogo quello riguardante il cosiddetto premio di produzione — costituiscono valide, indispensabili premesse per quegli interventi a breve termine dell'amministrazione postale, tendenti all'attuazione di un programma di ristrutturazione dei servizi, di snellimento delle procedure e di riorganizzazione del lavoro.

Il piano quinquennale, continua il relatore Avellone, si propone quali obiettivi essenziali il rinnovamento e lo sviluppo di tutte le

strutture operative, anche allo scopo di recuperare una non irrilevante quota di traffico oggi dirottata verso vettori privati, la progressiva realizzazione della meccanizzazione ed automazione della rete del movimento postale, dei servizi di bancoposta e dei servizi di telecomunicazione — ed a tale proposito va osservato, per quanto riguarda il settore telex che il nostro Paese si trova assai indietro rispetto ad altre nazioni europee —, la realizzazione di una politica della casa per i dipendenti, infine la riforma dell'Azienda postelegrafonica incentrata soprattutto sull'abbandono di vecchi schemi organizzativi di tipo burocratico.

Perché tali obiettivi possano realizzarsi, secondo il relatore occorre però giungere ad una nuova definizione della identità che l'Azienda dovrà assumere, essendo necessario prevedere non solo un accorpamento ed una redistribuzione di competenze all'interno di un vecchio modulo organizzatorio, ma, dovendosi, soprattutto, riconsiderare la collocazione giuridica, le tecniche gestionali, i controlli e il governo del personale dell'Azienda stessa, al fine di realizzare un nuovo modello aziendale fondato sui principi della economicità.

Nell'ambito del processo di riforma globale della Pubblica amministrazione, occorre quindi sperimentare nuove forme di organizzazione, capaci di aderire alle caratteristiche del servizio esercitato, conferendo quindi all'Azienda quella autonomia gestionale che sola consente flessibilità ed elasticità di azione.

Osservato quindi che i nuovi equilibri aziendali dovranno sempre rispettare l'economicità di gestione da una parte e la socialità dei servizi dall'altra, il relatore si sofferma brevemente sui dati riguardanti il bilancio dell'Azienda dei telefoni di Stato, dai quali risulta un saldo positivo di circa 113 miliardi. Tale aspetto confortante non deve però far dimenticare la necessità di un disegno riformatore dell'assetto istituzionale del settore e a tale proposito va ricordato il disegno di legge n. 1124 che prevede l'unificazione nell'ASST dei vari servizi di telecomunicazioni attualmente gestiti da diversi enti.

Auspicato che la riforma istituzionale dell'Azienda preveda un organo di coordinamento e di controllo tra le varie istanze di pianificazione, facenti capo non solo all'Azienda stessa ma anche alla SIP, all'Italcable e alla Telespazio, giudica deprecabile il prevalere di logiche aziendalistiche che potrebbero allontanare il raggiungimento di obiettivi qualificanti quali l'innalzamento qualitativo della base industriale del Paese e la creazione di infrastrutture essenziali per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Osservato infine che questo bilancio di previsione costituisce un momento di transizione verso un assetto capace di garantire i livelli di funzionalità, di efficienza e di produttività che il Paese richiede, conclude invitando la Commissione ad esprimere un parere favorevole sulla tabella 11.

Segue la discussione.

Il senatore Cebrelli, espresso l'auspicio che in futuro si possano mantenere, da parte dell'Esecutivo, quegli impegni programmatici dei quali a lungo si è avuto modo di discutere in questa Commissione, desidera attirare l'attenzione del Ministro su alcuni problemi specifici, ma di vitale importanza, quali quelli riguardanti la sistemazione degli organici, il riassetto delle Direzioni provinciali (che in alcuni casi mostrano preoccupanti carenze), la riorganizzazione del lavoro incentrata sui programmi di meccanizzazione ed automazione, la costruzione di nuovi uffici postali e di alloggi per i dipendenti.

Osservato in particolare che deve essere affrontato con impegno il problema dei piccoli centri privi di uffici postali, nonostante che le autorità comunali abbiano posto a disposizione dell'Amministrazione i locali necessari, ed auspicato che venga dato maggiore impulso al settore dei telex per rispondere alle pressanti esigenze degli operatori commerciali, il senatore Cebrelli ritiene necessario che, nel più vasto quadro degli sforzi per il contenimento della spesa pubblica, ci si impegni ad affrontare con decisione la questione dei livelli di produttività, questione alla quale la legge che prevede il cosiddetto premio di produzione sembra poter dare una prima adeguata risposta.

Rilevato che sull'attuazione di tale legge sarebbe opportuno che il Ministro presentasse al parlamento la prevista relazione, il senatore Cebrelli si sofferma poi su alcuni temi riguardanti l'Azienda telefonica di Stato, ricordando che in passato il Gruppo comunista ha avuto modo di chiedere, in riferimento all'eventualità di aumenti tariffari, maggiore chiarezza gestionale, anche per conoscere la destinazione che tali aumenti avrebbero dovuto avere, nel quadro di un piano globale delle telecomunicazioni.

Lamenta, quindi, in relazione alla futura riforma dell'Azienda telefonica, che da parte del Governo sia mancato quel coraggio politico che avrebbe consentito di passare da una ristrutturazione pura e semplice ad una riforma vera e propria che conferisse all'Azienda piena autonomia gestionale, pur non modificandone la configurazione giuridica, e conclude auspicando che nei prossimi mesi questi problemi vengano affrontati attraverso un valido confronto tra le forze parlamentari in modo da adeguare l'Amministrazione postelegrafonica alle esigenze del Paese.

Il senatore Rufino rileva innanzitutto che dai dati concernenti i residui passivi emerge chiaramente la necessità di dotare l'Amministrazione pubblica, in particolare quella postale, di nuovi strumenti che consentano di spendere tempestivamente le somme stanziare. Per quanto riguarda poi alcuni aspetti, in particolare, della problematica che l'Amministrazione postale nel suo complesso presenta, si sofferma sull'esigenza del potenziamento del servizio dei conti correnti e dei telex, rilevando che in quest'ultimo settore ci si trova, per numero di abbonati, assai lontani da altri paesi europei. Può anzi sorgere il sospetto che l'Amministrazione ometta di dare impulso al settore per favorire il ricorso a forme di concessione, così come del resto sembra avvenire in altri comparti.

Rilevato con compiacimento che in questo momento, a livello sindacale, la situazione sembra essere assai tranquilla, forse grazie anche all'ultimo accordo che ha istituito il cosiddetto premio di produzione, ritiene che le cause dell'assenteismo — uno dei pro-

blemi più gravi, non ancora del tutto risolto — vadano anche ricercate nella carenza di alloggi per il personale dipendente, carenza che, tra l'altro, ostacola quella mobilità che l'Amministrazione ha posto tra i suoi obiettivi prioritari.

Lamentando quindi le difficoltà che si incontrano per la costruzione di alloggi e di nuovi uffici postali, necessari questi ultimi soprattutto per quei centri minori che oggi ne sono privi, conclude esprimendo il timore che la recente polemica in materia di tariffe telefoniche non sia stata suscitata con lo scopo di rimandare quella serie di investimenti che sono invece urgenti e necessari affinché il nostro paese mantenga in questo settore un livello tecnologico pari a quello dei paesi più industrializzati.

Il senatore Santonastaso, dopo aver osservato che quanti sono intervenuti nella discussione — recependo del resto i contenuti della relazione del senatore Avellone — si sono sostanzialmente dichiarati d'accordo nella diagnosi dei mali dell'Amministrazione postale, rileva come sia emersa in alcuni una vena di pessimismo, non tanto circa gli esiti di certi interventi, quanto piuttosto circa i loro tempi di attuazione.

Ritiene comunque doveroso rendere atto al ministro Gullotti che nel 1978 sono stati compiuti sensibili progressi, come del resto è emerso nel sereno dibattito odierno. Ci si trova insomma di fronte, per il futuro, a buone prospettive, soprattutto per quanto riguarda il piano di ristrutturazione dell'amministrazione postale, i cui tempi non possono certo essere brevissimi.

Lo stesso incremento della produttività, prosegue il senatore Santonastaso, i migliorati rapporti con le forze sociali devono costituire lo stimolo per un impegno più deciso da parte dell'Esecutivo che va rivolto in particolare, sotto il profilo istituzionale, alla creazione di due distinte aziende, per il servizio postale l'una, per i servizi di telecomunicazione l'altra.

Il senatore Santonastaso conclude auspicando infine che l'Amministrazione affronti con maggiore dinamismo il problema dell'ingente massa di residui passivi ed augurandosi che venga dato maggiore impulso

al settore dei telex, per favorire, attraverso una maggiore facilità di rapporti tra gli operatori commerciali, lo sviluppo economico del paese.

Prende quindi la parola per la replica il relatore Avellone il quale manifesta compiacimento per il sereno andamento della discussione e per la generale concordanza in ordine alle cause delle difficoltà per le aziende PT nell'assorbire gli elementi di novità introdotti dai piani quinquennali di sviluppo. Esprime quindi l'auspicio che il proficuo clima di collaborazione consentito dai recenti accordi sindacali possa contribuire a far raggiungere livelli di sempre maggiore efficienza all'amministrazione postale.

Interviene successivamente il ministro Gullotti il quale, dopo aver richiamato il recente Libro bianco che contiene una analisi realistica della situazione dei servizi postelegrafonici, fa presente che, considerata la situazione politica generale, ha preferito non presentare due relazioni già pronte in ordine allo stato delle costruzioni nonchè in merito ai primi effetti della legge che ha istituito il premio di produzione. A quest'ultimo riguardo rileva che l'introduzione del premio ha sensibilmente migliorato la situazione, incrementando la produttività e consentendo altresì consistenti recuperi di costo; di ciò va dato atto anche ai dipendenti ed alle organizzazioni sindacali il cui impegno sta consentendo di superare alcuni nodi relativi soprattutto alla ripartizione e distribuzione degli effetti postali nei grossi centri urbani.

Riferendosi quindi al disegno di legge che ha recepito il nuovo contratto del personale postelegrafonico, ricorda che il provvedimento inizierà domani il suo *iter* alla Camera dei deputati su sollecitazioni di tutti i Gruppi parlamentari. Si tratta di un provvedimento particolarmente atteso dall'Amministrazione e dai sindacati il quale potrà far registrare rilevanti progressi per tutto il settore postelegrafonico, costituendo la premessa indispensabile, oltre che un fattore di continuità, per il successivo riordino delle aziende.

Dopo aver affermato, per quanto riguarda l'attuazione del programma di costruzioni, che, grazie anche alla piena collaborazione

del Ministero dei lavori pubblici, è stato possibile colmare alcune carenze del passato e che di conseguenza, nel corso del 1978, si sono registrati risultati positivi con l'integrale impegno dei fondi finora stanziati, tanto da arrivare a predisporre un disegno di legge che autorizzi nuovi finanziamenti, il ministro Gullotti si sofferma sulla questione dei servizi telex rilevando che nell'arco del 1979 sarà possibile adeguarli alla consistente domanda dell'utenza. Per quanto concerne i servizi del bancoposta, per i quali si registrano indubbiamente dei ritardi rispetto ad altri paesi, fa notare che la introduzione dei conti correnti polivalenti e la sperimentazione di altre novità potranno consentire un rilancio di tale servizio.

Passando successivamente a trattare del settore telefonico, osserva anzitutto che è indispensabile una armonizzazione del sistema che consenta adeguate forme di controllo da parte dello Stato. Vi è poi il problema delle tariffe che è attualmente fermo a causa della situazione politica generale. A tale riguardo ricorda che la questione delle tariffe è all'esame del CIPE, che deve pronunciarsi in ordine agli aspetti finanziari per valutare soprattutto, anche alla luce dell'intenso dibattito svoltosi presso la 10ª Commissione della Camera, se le esigenze prospettate dalla SIP devono essere soddisfatte con oneri a carico della collettività o soltanto dell'utenza.

Infine la Commissione dà mandato al senatore Avellone di predisporre un rapporto favorevole all'approvazione della tabella delle poste.

« **Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977** » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 5ª Commissione).

Su proposta del senatore Avellone, estensore designato del parere, la Commissione si esprime in senso favorevole sul rendiconto dell'amministrazione dello stato per l'esercizio 1977.

La seduta termina alle ore 18,30.

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

Seduta antimeridiana

Presidenza del Presidente

TANGA

Interviene il Ministro dei trasporti, e ad interim, della Marina mercantile Vittorino Colombo.

La seduta ha inizio alle ore 9,55.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'anno finanziario 1979 (Tabella 10).

(Esame e rinvio).

Riferisce alla Commissione il senatore Fossa il quale rileva che l'esame della tabella dei trasporti, al di là della valutazione dei dati meramente contabili, costituisce una occasione importante di approfondimento della problematica di tale settore, nel quadro delle importanti innovazioni di carattere generale in materia di contabilità, avendo come punto di riferimento le risultanze della recente Conferenza nazionale dei trasporti e, soprattutto, nella consapevolezza della difficile situazione di tale comparto che appare inadeguato alle esigenze della collettività con ripercussioni negative, in particolare, per le aree depresse del Mezzogiorno. Queste ultime infatti avrebbero bisogno di una più incisiva politica dei trasporti, specie del trasporto su rotaia, in modo da essere meglio collegate con i mercati interni ed internazionali con positivi effetti indotti sulle proprie attività industriali.

Il relatore sottolinea quindi le disfunzioni e le carenze derivanti dalla persistente frammentazione di competenze tra diversi Ministeri che determina duplicazioni, lun-

gaggini e sperpero di risorse. La stessa istituzione, nell'ambito del CIPE, di un apposito comitato di ministri per i trasporti non è sufficiente per realizzare un incisivo coordinamento dell'intero settore che postula invece una organizzazione unitaria, nell'ambito di un solo Ministero, come premessa fondamentale per un'efficace azione programmatica che va inquadrata peraltro nel contesto di un piano generale dei trasporti capace di dare coerenza ai programmi settoriali coordinandoli con le finalità generali di sviluppo e di assetto del territorio.

Il senatore Fossa passa ad illustrare analiticamente le poste di bilancio, rilevando in primo luogo che esse costituiscono soltanto un aspetto parziale delle complessive spese destinate al settore dei trasporti la quale comunque, confrontata con il complesso dei dati del bilancio statale, appare inadeguata soprattutto in relazione alla funzione strategica che il settore dovrà svolgere di fronte alla prevedibile crisi energetica ai fini di una economizzazione delle risorse.

In particolare il relatore sottolinea il sensibile aumento delle spese, che presentano un incremento di circa il 42 per cento, l'apprezzabile spostamento a favore delle spese in conto capitale e il fatto che le spese correnti sono costituite per la gran parte da trasferimenti relativi a sovvenzioni per l'esercizio di ferrovie. A quest'ultimo riguardo egli prospetta l'opportunità di una più analitica disaggregazione di queste voci nonché di un riordinamento di tali servizi per evitare che, in nome di presunte finalità sociali, vengano dissimulati casi di elevata improduttività e di diseconomica utilizzazione delle risorse.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale il relatore segnala il notevole aumento degli stanziamenti riguardanti essenzialmente il rinnovo degli impianti fissi e del materiale rotabile delle ferrovie in regime di concessione e in gestione governativa, nonché gli interventi per il completamento e l'ammodernamento degli scali aeroportuali.

Il senatore Fossa pone quindi l'accento sul preoccupante fenomeno dei residui passivi che presentano una sensibile dilatazione testimoniando delle gravi difficoltà che si in-

contrano nella erogazione degli stanziamenti, con il rischio di vanificare ogni possibilità di intervento e gli stessi provvedimenti legislativi ultimamente adottati.

Soffermandosi poi sui dati contabili relativi all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, il relatore Fossa rileva che l'Azienda appare ben lontana dal raggiungere soddisfacenti indici di redditività e ciò sollecita quindi il riesame degli indirizzi operativi, la revisione dei costi e delle tariffe, l'individuazione dei rami da riportare ad una maggiore produttività. Si impone perciò la esigenza di una riforma dell'Azienda ferroviaria motivata dal riconoscimento unanime della inadeguatezza dell'attuale struttura organizzativa rispetto alle esigenze di un servizio che deve essere gestito con criteri di efficienza imprenditoriale incompatibili con un assetto di tipo burocratico e con i vincoli derivanti dalla normativa generale di contabilità dello Stato. La riforma dovrà perciò prevedere un nuovo assetto giuridico-istituzionale conferendo all'Azienda, attraverso il riconoscimento di una propria personalità giuridica, una più ampia autonomia di gestione. In tale quadro sarà possibile anche avviare a soluzione il problema dei gravi ritardi con i quali l'Azienda provvede alla realizzazione degli interventi previsti dai programmi di sviluppo, come del resto è stato rilevato dalla stessa dirigenza che ha dichiarato di non essere in grado di attuare pienamente gli stessi programmi con la normativa e le strutture attuali.

Appare altresì indispensabile — prosegue il relatore — il rinnovo del materiale rotabile che è di gran lunga il più vecchio dei paesi della CEE, utilizzando a tale scopo gli stanziamenti recati dalla legge approvata nell'agosto del 1978, in modo da adeguare il parco ferroviario alle esigenze di un moderno esercizio ed alle richieste dell'utenza.

Riferendosi poi al settore dell'aviazione civile il senatore Fossa, sottolineata l'inadeguatezza delle cifre stanziare in bilancio, pone l'accento sulla necessità di un'organica politica per tale settore attraverso il potenziamento della direzione generale dell'aviazione civile per accentrare in un unico organo la pianificazione ed il controllo del-

l'intero comparto del trasporto aereo la cui situazione attuale desta serie preoccupazioni per la crescente discontinuità dei servizi che sta diventando ormai un male cronico.

Il caos generato dalle persistenti agitazioni sindacali provoca gravi disagi per i cittadini ed in particolare per la popolazione residente nelle isole, determinando inoltre ingenti perdite finanziarie per l'economia nazionale. È indilazionabile perciò un intervento deciso del Governo per porre fine alla vertenza per il rinnovo del contratto di lavoro, che si trascina ormai da molti mesi, mirando soprattutto a raccordare le richieste economiche e normative dei lavoratori con l'esigenza di una nuova e più efficiente organizzazione del lavoro. Il relatore sottolinea poi la necessità di una definizione della annosa questione delle concessioni in modo da consentire alle compagnie di svolgere una tempestiva azione programmatica.

Avviandosi alla conclusione, il senatore Fossa, dopo aver sollecitato l'attivazione del Fondo nazionale dei trasporti in modo da consentire di alleggerire il *deficit* delle aziende operanti nelle aree urbane e metropolitane, si sofferma sui problemi relativi al settore della motorizzazione civile nel quale permangono ancora, anche se in misura più ridotta che per il passato, inconvenienti e disfunzioni di carattere organizzativo; è comunque positivo l'impegno per l'istituzione e l'esercizio, con forme di meccanizzazione, degli schedari riguardanti i servizi della motorizzazione in modo da agevolare le procedure per il rilascio degli atti.

Concludendo la sua esposizione, il senatore Fossa invita la Commissione ad esprimersi in senso favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti.

Si apre quindi la discussione.

Interviene il senatore Sgherri, il quale si sofferma in particolare sulla grave situazione del trasporto aereo attualmente bloccato da perduranti agitazioni che stanno causando gravi disagi alla collettività ed ingenti danni finanziari. A tale riguardo afferma che sussistono pesanti responsabilità del Governo per la passività con la quale ha lasciato inasprire la vicenda del rinnovo contrat-

tuale senza tentare nessuna mediazione ma assumendo un atteggiamento di neutralità che si è di fatto identificato con le posizioni sostenute dalla compagnia di bandiera. Quest'ultima, prosegue il senatore Sgherri, continua a mantenere un atteggiamento irresponsabile che tende a dividere i lavoratori, a screditare le organizzazioni sindacali unitarie esasperando così la situazione e facilitando atteggiamenti qualunquistici di alcuni gruppi di dipendenti. È perciò indispensabile che il Governo assuma un ruolo attivo sollecitando l'Alitalia a trattare sulla base della piattaforma proposta dai sindacati unitari e mettendo da parte la volontà di peggiorare le condizioni dei lavoratori attraverso richieste di aumenti dell'orario di lavoro.

Il senatore Sgherri rileva poi che la persistente frammentazione delle competenze nel settore dei trasporti, ed in particolare del trasporto aereo, impedisce in pratica l'esercizio di penetranti controlli sull'attività dell'Alitalia e sottrae allo stesso Parlamento la possibilità di una attenta verifica dei programmi della compagnia di bandiera, specie per quanto riguarda l'istituzione di nuovi posti di lavoro, i metodi di assunzione, il perseguimento dei programmi nei settori dei voli *charter* e *cargo* che attualmente sono del tutto abbandonati.

Afferma quindi che, pur riconoscendosi l'esigenza di criteri di produttività e di efficienza ai quali deve essere improntata la gestione anche di questo settore, la politica del pareggio di bilancio perseguita dall'Alitalia si sta realizzando a discapito del personale, attraverso il mancato rinnovo del parco aereo, la perdita di linee, il ridimensionamento dei servizi tecnici, la rinuncia, già ricordata, ad un'efficace presenza nel settore dei voli *charter* e delle merci, insomma in una mortificazione del ruolo e delle prospettive del trasporto aereo.

Dopo aver posto l'accento sull'esigenza di un'oculata utilizzazione degli stanziamenti previsti per le strutture aeroportuali, il senatore Sgherri richiama la necessità di una organica ristrutturazione della direzione generale dell'aviazione civile in modo da porla

in grado di assolvere ai suoi compiti istituzionali di indirizzo e di controllo sul trasporto aereo. Nel ricordare che insieme al senatore Rufino ha presentato una interrogazione per conoscere il risultato dell'inchiesta amministrativa in corso sull'operato di un dirigente della predetta direzione generale che appare del tutto impreparato a svolgere le mansioni affidategli, il senatore Sgherri sollecita chiarimenti al riguardo ed auspica anche che il Governo per il futuro informi tempestivamente il Parlamento in ordine alle scelte dei dirigenti di tale settore.

Avviandosi alla conclusione, il senatore Sgherri rileva che la mancata soluzione dei problemi del trasporto aereo è imputabile anche alla carenza di una effettiva volontà politica ed al timore di rimuovere incrostazioni di potere e posizioni di sottogoverno che hanno costituito sinora una pesante remora per una corretta gestione di tale settore.

Presenta infine il seguente ordine del giorno:

La 8ª Commissione permanente del Senato,

vista la drammaticità della situazione esistente nel trasporto aereo, a causa della mancata soluzione della vertenza, in atto da più di 18 mesi, che genera profondi ed estesi disagi tra i lavoratori e gli utenti, preoccupa zone diffuse di opinione pubblica e reca gravi danni economici e sociali del Paese, all'industria del trasporto aereo e dei settori indotti,

impegna il Governo e in prima persona il Presidente del Consiglio, ad adoperarsi, con la propria decisa e autorevole azione, per una rapida e positiva soluzione della vertenza, che, nel quadro degli interessi generali del Paese, rispetti i diritti dei lavoratori.

(0/1594/1/8-Tab. 10) SGHERRI, PACINI, FOS-
SA, MELIS, FEDERICI,
CARRI, RUFINO

Interviene successivamente il senatore Melis il quale, dopo aver dichiarato di condividere le osservazioni e i rilievi formulati dal relatore, si sofferma in particolare sulla si-

tuazione dei trasporti in Sardegna rilevando che i gravi ritardi esistenti in tale settore contribuiscono ad accentuare l'emarginazione del popolo sardo e ad esasperare il fenomeno di ripulsa da parte della comunità nazionale nei confronti della Sardegna che viene quindi risospinta verso posizioni subalterne pagando così la sua italianità in modo ancor più oneroso.

Il senatore Melis afferma quindi che alcune misure adottate — quale la elettrificazione della rete ferroviaria sarda — pur positive in sé, non sono tuttavia sufficienti per risolvere i problemi dei collegamenti all'interno dell'Isola la quale presenta vaste aree scarsamente popolate, condannate finora ad un secolare isolamento. La stessa impostazione della quinta nave-traghetto deve essere coordinata con il rilancio del sistema di trasporti isolano, in particolare per quanto riguarda la zona nord-orientale, in modo da consentire un adeguato sviluppo dei flussi di traffico; in questo senso appare indispensabile un recupero del ruolo delle ferrovie secondarie (che invece sono state lasciate gravemente deperire) in modo da consentire, soprattutto per il trasporto delle merci, capillari comunicazioni per le aree depresse.

Riferendosi poi al settore del trasporto aereo il senatore Melis rileva che esso riveste per la Sardegna un ruolo vitale costituendo l'unica alternativa al trasporto marittimo. Vanno perciò affrontati i problemi inerenti alla sicurezza del volo e al potenziamento dei servizi di assistenza degli scali sardi fronteggiando poi tempestivamente le negative ripercussioni derivanti dalle ricorrenti agitazioni sindacali, che, soprattutto nel periodo estivo, arrecano gravi disagi all'Isola intralciando i flussi turistici e lo stesso rientro degli emigrati.

A conclusione del suo intervento il senatore Melis rinnova l'invito al Governo a non sottovalutare i problemi riguardanti la Sardegna dei quali invece lo Stato deve farsi consapevolmente carico.

Il senatore Rufino, prendendo lo spunto dalla grave situazione in cui versa attualmente il settore del trasporto aereo a causa del prolungarsi dello sciopero degli assisten-

ti di volo della compagnia di bandiera, ritiene doveroso sottolineare la necessità che il Governo assuma un deciso indirizzo nei confronti della ristrutturazione complessiva dei trasporti, privilegiando in particolare quelli pubblici, ed operando per eliminare altresì quelle divaricazioni retributive che non poche incomprensioni e difficoltà hanno sinora generato.

Per quanto riguarda in particolare il settore ferroviario, bisogna ancora una volta lamentare il preoccupante incremento dei residui passivi il quale testimonia la incapacità di spendere da parte dell'amministrazione, così come va osservato che nel complesso del settore non si sono verificati miglioramenti di rilievo se si eccettua la parte riguardante il materiale rotabile.

Domandandosi poi a che punto siano gli interventi dell'azienda ferroviaria volti a contribuire allo sviluppo del Mezzogiorno, ed auspicando che venga attuata una concreta politica meridionalistica che sia in grado di superare gli ostacoli derivanti tra l'altro dalla mancata chiara definizione delle competenze, il senatore Rufino ritiene, per quanto riguarda la vertenza che attualmente interessa il settore aereo, che sia mancata da parte dell'Esecutivo nel suo complesso una precisa assunzione di responsabilità, e sia così venuto meno un valido interlocutore per le due parti. Prospettata l'esigenza che le stesse forze politiche assumano, nel campo della regolamentazione del diritto di sciopero, adeguate iniziative non lesive comunque dell'autonomia decisionale delle forze sindacali, osserva che la frammentarietà della contrattazione nel settore aereo dovrebbe essere sostituita da un sistema di trattative globali valide per tutte le categorie, per impedire così il ripetersi ormai endemico di quegli episodi di conflittualità che oggi paralizzano il settore.

Si devono anche sottolineare, prosegue il senatore Rufino, le carenze gestionali degli stessi vertici della compagnia di bandiera che fino a poco tempo fa invece, da alcune parti politiche, venivano portati ad esempio di capacità imprenditoriale, così come d'altra parte va sollecitato l'impegno del Governo affinché assuma iniziative legislative ido-

nee a scoraggiare gli aspetti più « selvaggi » che caratterizzano gli odierni episodi di conflittualità sindacale, soprattutto per quanto riguarda la disciplina dei congedi.

Augurandosi che si possa giungere quanto prima, nel settore aereo, alla definizione di contratti che attendono di essere rinnovati da ben 18 mesi, ed annunciando il voto favorevole dei socialisti, il senatore Rufino conclude sottolineando la necessità di una ridefinizione dei compiti della direzione dell'aviazione civile in modo che questa possa stabilire con autorevolezza rapporti più efficaci nei confronti delle società concessionarie.

Il senatore Carri, intervenendo a sua volta nella discussione, esprime la preoccupazione dei senatori comunisti in ordine al puntuale mantenimento, da parte dell'Esecutivo, degli impegni che il bilancio di previsione traduce in precisi capitoli di spesa. Gli accordi programmatici, sui quali si fondava la disciolta maggioranza politica, prevedevano, quali obiettivi prioritari da perseguire nel campo dei trasporti, lo sviluppo del settore pubblico (per ridurre, tra l'altro, il costo complessivo dei trasporti e per favorire nuovi modi di vita) e il superamento degli attuali squilibri territoriali nel contesto di un disegno generale volto al consolidamento delle strutture economiche del paese e alla espansione dell'occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno e nelle isole.

Osservato che i trasporti non costituiscono tanto delle infrastrutture quanto piuttosto degli elementi attivi nel processo di sviluppo, il senatore Carri dichiara che lo scioglimento della maggioranza governativa non farà venire meno l'impegno dei comunisti, quale che sia la loro futura collocazione, affinché si possa continuare a perseguire tali obiettivi. Va tuttavia chiarito, come del resto è stato fatto già in numerose altre occasioni, che l'uscita dei comunisti dalla maggioranza è motivata proprio dal disimpegno governativo nell'attuazione degli accordi programmatici, disimpegno che può essere riscontrato nello stesso settore in esame, come testimoniano il naufragio del piano triennale per i trasporti e la mancata soluzione della questione istituzionale che richiedeva

con urgenza un nuovo disegno organizzatorio del settore.

Lo stesso bilancio, prosegue l'oratore, in mancanza di tali adempimenti, perde gran parte del suo significato, mancando quegli elementi capaci di consentire quella inversione di rotta che gli stessi accordi programmatici prevedevano. Altre gravi inadempienze, sulle quali il senatore Carri desidera attirare l'attenzione della Commissione, sono la mancata attuazione della riforma della azienda ferroviaria ed i gravi ritardi nella regolamentazione dei servizi di trasporto urbano ed extraurbano. Così come si deve rilevare che nulla di concreto è stato fatto per il Fondo nazionale dei trasporti. Va anzi osservato che, dopo le conclusioni della Conferenza nazionale dei trasporti — in cui è stata ribadita la necessità di esaltare il ruolo autonomo dell'azienda ferroviaria, anche attraverso interventi volti al decentramento delle responsabilità ed alla riorganizzazione del lavoro secondo modelli idonei a sottolineare il carattere industriale delle ferrovie — il Ministro si era impegnato alla presentazione di un disegno di legge che affrontasse il problema e ridefinisse altresì i rapporti di vigilanza e controllo tra azienda ed amministrazione centrale. Fino ad oggi nulla è stato fatto, così come del tutto assente è stata l'iniziativa del Governo in materia di trasporti urbani ed extraurbani. A queste si devono aggiungere altre inadempienze, per esempio nel settore delle ferrovie in concessione, che manifestano una mancanza di volontà politica che si riverbera nella stessa incapacità di moralizzare l'amministrazione e di renderla altresì più efficiente e produttiva.

Va tuttavia riconosciuto, continua il senatore Carri, che nel 1978 è stato compiuto qualche passo in avanti, soprattutto con la adozione di importanti provvedimenti legislativi riguardanti il cosiddetto premio di produttività per il personale delle ferrovie, il materiale rotabile e di segnalazione, la definizione di nuove norme sullo stato giuridico ed economico dei ferrovieri che prevedono, tra l'altro, la riduzione a sette delle oltre cento precedenti qualifiche professionali ed esaltano la caratteristica

industriale dell'azienda. Ci si deve però ora domandare in quale modo il Governo intenda dare attuazione a questa normativa, frutto della fattiva intesa su cui si basava la disciolta maggioranza. A questo riguardo egli si chiede quale sia la situazione delle commesse per il materiale rotabile; a che punto sia la costruzione delle tre officine nel Mezzogiorno e come procedano le trattative per il recepimento legislativo dei recenti accordi sindacali.

Per quanto riguarda poi il disegno di legge recante investimenti per oltre 6 mila miliardi, il cui *iter* è stato purtroppo interrotto dal sopraggiungere della crisi governativa, il senatore Carri auspica che venga esaminata l'ipotesi di impegnare almeno le somme necessarie per interventi urgenti ed improrogabili, quali quelli riguardanti la riparazione dei danni causati da calamità naturali.

Osservato poi che rimangono aperti numerosi altri problemi, per esempio nel settore della ricerca scientifica e tecnologica e quelli riguardanti la situazione finanziaria dell'INT e della CIT, il senatore Carri, venendo a trattare dei problemi del trasporto aereo, ritiene necessario un intervento tempestivo da parte del Governo, volto non solo ad assicurare i necessari servizi di emergenza ma teso soprattutto alla ricerca di un accordo tra le varie posizioni che sono attualmente assai distanti — ove si consideri l'intransigenza dell'Alitalia da una parte e del comitato di lotta dall'altra — ma che possono essere ravvicinate qualora venga dato maggiore risalto al responsabile atteggiamento dei sindacati confederali.

I comunisti, conclude il senatore Carri, voteranno a favore del bilancio nella consapevolezza che la drammatica situazione in cui versano i trasporti rende necessario un comune impegno delle forze politiche democratiche per impostare una concreta politica di programmazione e di riforme, secondo le indicazioni emerse dalla stessa Conferenza nazionale dei trasporti. È proprio con tale consapevolezza della gravità della situazione, non solo in questo specifico settore, ma in generale, che i comunisti intendono operare costruttivamente, anche alla

opposizione, per il raggiungimento degli obiettivi che egli ha avuto modo di illustrare.

Il Presidente avverte che la discussione riprenderà alle ore 16,30; il seguito dell'esame è rinviato.

La seduta termina alle ore 12,55.

Seduta pomeridiana

Presidenza del Presidente

TANGA

Interviene il Ministro dei trasporti e ad interim della marina mercantile, Vittorino Colombo.

La seduta ha inizio alle ore 16,55.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'anno finanziario 1979 (Tabella 10).

(Seguito e conclusione dell'esame).

La discussione riprende con l'intervento del senatore Pacini, il quale desidera dare atto al Ministro dell'impegno mostrato nell'affrontare i problemi dei trasporti, nel clima dei nuovi rapporti instaurati tra le forze parlamentari e scaturenti dalla volontà di ricercare un'intesa per consentire una svolta decisiva anche in questo settore vitale per l'economia del Paese.

Osservato che la stessa relazione ha giustamente voluto porre in risalto la grande mole di lavoro intrapreso, soprattutto per quanto riguarda il piano pluriennale delle ferrovie, il riordino del sistema di trasporti pubblici, il problema delle ferrovie in concessione, la riorganizzazione del sistema aeroportuale, gli interventi per gli autotrasporti, il potenziamento della Direzione dell'aviazione civile, la riforma dell'Azienda ferroviaria, non può tuttavia non riconoscere come siano mancati i necessari momenti di

programmazione e di coordinamento ed a tale proposito ricorda che i senatori democratici cristiani hanno sempre indicato quale obiettivo prioritario, nell'ambito di una nuova politica dei trasporti, la soluzione del problema del coordinamento, per la quale si possono fare ipotesi diverse che vanno dalla creazione di un unico Ministero alla previsione di una struttura di raccordo tra i vari dicasteri oggi esistenti.

Dopo aver dato atto al Ministro di aver saputo stabilire un rapporto efficace con le regioni, nonostante che gli attuali assetti istituzionali comportino spesso un allungamento dei tempi operativi a causa della complessità e pluralità delle sedi decisionali, si sofferma sul tema della riforma delle Ferrovie dello Stato, in ordine al quale ritiene che non si possa parlare di volontà dilatoria da parte dell'Esecutivo, quanto piuttosto di un meditato atteggiamento volto ad approfondire questioni su cui non esiste completa convergenza tra le stesse forze sindacali.

Va pure osservato, prosegue il senatore Pacini, che in merito alla questione del Fondo nazionale dei trasporti sono emerse difficoltà non solo in ambito parlamentare ma anche all'interno delle parti sociali interessate, mentre, per quanto riguarda il credito agevolato agli autotrasporti, desidera sottolineare l'opportunità di aumentare i finanziamenti nonchè di concludere rapidamente l'iter del disegno di legge in materia. Circa poi il riordino del sistema aeroportuale, deve lamentare che l'iter del disegno di legge già approvato dal Senato si sia fermato presso l'altro ramo del Parlamento, ad ulteriore dimostrazione della necessità di un maggiore coordinamento dell'attività bicamerale.

Affrontando quindi la vicenda delle agitazioni sindacali dei dipendenti dell'Alitalia, osserva preliminarmente che alcune delle critiche mosse ai vertici dell'Azienda sarebbero state assai meno accese qualora fosse stata diversa la situazione politica, mentre ritiene doveroso denunciare le gravi responsabilità imputabili al cosiddetto comitato

unitario di lotta le cui richieste ed i cui metodi devono essere giudicati inaccettabili.

Il senatore Pacini ritiene inoltre che il Governo abbia assunto, in tutta la vicenda, una posizione estremamente corretta, intervenendo solo quando vi è stato costretto dall'aggravarsi della situazione; auspica comunque che l'Esecutivo indichi precisi orientamenti in materia di politica del lavoro, da una parte per impedire atteggiamenti aziendali che non si possono giudicare democratici, dall'altra per consentire un accordo che salvaguardi ad un tempo le esigenze dei lavoratori e quelle della produttività.

Per quanto riguarda la regolamentazione del diritto di sciopero osserva che le forze politiche non debbono lasciare soli i sindacati ad affrontare e risolvere tale problema, ma debbono anzi assumere adeguate iniziative capaci di stimolare gli stessi progetti di autoregolamentazione che le forze sociali tardano a formulare.

Il senatore Pacini si augura inoltre che il Ministro voglia affrontare, nel suo intervento, anche i problemi prospettati dal senatore Melis, non potendosi comunque negare che nella nostra storia repubblicana la Sardegna è sempre stata tenuta nella dovuta considerazione e che gli stessi impegni finanziari previsti nel settore dei trasporti dimostrano lo sforzo notevole che si intende compiere per rispondere alle attese dell'Isola.

Conclude ritenendo che dalla discussione sia chiaramente emersa l'importanza che le forze parlamentari attribuiscono al settore dei trasporti ai cui problemi è del resto dedicato un capitolo specifico dello stesso piano triennale dichiarandosi altresì rammaricato che la crisi politica abbia interrotto un lavoro di programmazione validamente impostato e che è sperabile le forze politiche e parlamentari possano condurre a termine, per operare finalmente una svolta decisiva nella politica dei trasporti.

Interviene quindi il senatore Federici per chiarire, in ordine al problema della regolamentazione dello sciopero, che la posizione dei comunisti è sempre stata quella di sollecitare l'adozione di forme di autoregolamentazione da parte dei sindacati, ritenen-

do impraticabili ipotesi di interventi legislativi che creerebbero ulteriori difficoltà e contrasti ed osserva infine che purtroppo l'indebolimento del quadro politico non può non ostacolare la maturazione di tale problema a livello sindacale.

Il senatore Rufino prende a sua volta la parola per chiarire che nel suo precedente intervento intendeva rilevare che le forze parlamentari possono sollecitare i sindacati affinché essi assumano concrete iniziative in tema di autoregolamentazione del diritto di sciopero.

Il senatore Melis presenta poi il seguente ordine del giorno:

L'8ª Commissione permanente del Senato,

udita la relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'anno 1979;

considerato che lo stanziamento previsto nel piano integrativo delle ferrovie, di lire 130 miliardi, per la elettrificazione della rete ferroviaria dello Stato in Sardegna appare del tutto insufficiente per realizzare le necessarie rettifiche di percorso, l'apertura di gallerie, la costruzione di ponti e viadotti, oltre alle opere di ingegneria civile;

considerato altresì che nel piano non si prevede il raddoppio dell'unico binario esistente sull'intera rete ferroviaria sarda;

ritenuto che, in mancanza di tali opere, le velocità commerciali ed i flussi di traffico ferroviario in Sardegna, nonostante la elettrificazione, non subiranno alcun apprezzabile miglioramento;

ritenuto inoltre che la progettata soppressione di circa l'80 per cento delle linee ferroviarie in concessione della Sardegna, lungi dal rappresentare una soluzione positiva del problema, lo aggrava pesantemente privando vaste aree territoriali ed economiche di un servizio essenziale specie nel settore del trasporto merci, senza peraltro proporre soluzioni alternative valide, o dare inizio alle opere di ammodernamento delle strutture fisse e del materiale rotabile;

considerato che gran parte della provincia di Nuoro, lo stesso capoluogo ed il centro industriale della Sardegna centrale non

sono collegati al sistema ferroviario statale nè al suo porto naturale (Olbia-Golfo Aranci) con gravissimi riflessi sullo sviluppo economico,

impegna il Governo:

1) nel quadro della politica di ripresa del Mezzogiorno e delle Isole, ad integrare il piano delle ferrovie, per quanto attiene la regione sarda, prevedendo adeguati stanziamenti per la modifica del tracciato della rete ferroviaria esistente; l'estensione di questa, dal raccordo di Abbasanta, al centro industriale di Ottana e Nuoro, sino agli scali portuali di Olbia e Golfo Aranci onde consentire la rottura del secolare isolamento economico e civile cui sono oggi condannate le popolazioni della Sardegna centrale e le cosiddette zone interne;

2) a proporre un adeguato piano di ristrutturazione ed ammodernamento delle ferrovie in concessione ».

(0/1594/2/8-Tab. 10) MELIS, FEDERICI, CARRI, RUFINO, GUSSO

Agli oratori intervenuti nella discussione, replica il relatore Fossa, il quale dopo aver dato atto al Ministro dell'impegno manifestato nell'affrontare i complessi problemi del settore dei trasporti, dichiara di concordare con il senatore Carri circa la inadeguatezza del Fondo comune per le ferrovie in concessione; osserva poi che il problema del Fondo nazionale trasporti non è stato ancora risolto, anche per una diversità di opinioni tra le varie parti interessate emersa nella stessa Conferenza nazionale dei trasporti, mentre ritiene che il ripianamento degli attuali *deficit* delle aziende di trasporto possa essere affrontato almeno per ora, con gli strumenti offerti dai cosiddetti « decreti Stammati ».

Ipotizzando una modifica della legge finanziaria tendente a porre le premesse per la istituzione del Fondo nazionale dei trasporti, ed osservato che in tema di stanziamenti si nota una notevole differenza tra gli appalti concessi per gli impianti fissi, assai pochi, e gli appalti per il materiale rotabile, di notevole rilevanza per numero ed entità,

dichiara di concordare con l'ordine del giorno presentato dai senatori Sgherri ed altri nel quale si giudica necessario un deciso intervento del Governo nella vicenda sindacale dell'Alitalia; riconosce peraltro le obiettive difficoltà che l'Esecutivo deve superare, trovandosi di fronte ad un interlocutore — il cosiddetto « Comitato unitario di lotta » — che agisce secondo una politica rivendicativa indiscriminata e settoriale che i socialisti hanno sempre condannato. Giudicando altresì opportuno, come del resto ha proposto il senatore Carri, che il Governo si muova nel suo intervento arbitrato prendendo spunto dalla piattaforma confederale, conclude osservando che per evitare l'espandersi del sindacalismo autonomo e « selvaggio » le forze democratiche debbono stimolare l'adozione da parte dei sindacati di forme di autoregolazione, così come non sarebbe da escludere l'ipotesi di un intervento legislativo per l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione nella parte riguardante il riconoscimento giuridico dei sindacati.

Prende quindi la parola il ministro Vittorio Colombo il quale manifesta innanzitutto compiacimento per l'intensità del dibattito che acquista ancor più significato nel momento attuale di transizione da una fase di mera gestione del settore a quella della elaborazione di una vera e propria politica dei trasporti per la quale la recente Conferenza nazionale rappresenta un importante punto di riferimento; il contributo di tutte le forze politiche ha consentito inoltre di tradurre le istanze culturali in termini operativi facendo prevedere un consistente sforzo finanziario, dell'ordine di 13.000 miliardi, per lo sviluppo, in un arco triennale, delle infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali, per gli interventi finanziari nel settore autostradale oltre alle misure che dovranno essere adottate per quanto riguarda la cantieristica.

C'è da esprimere perciò il rammarico per la battuta di arresto che la situazione politica generale può determinare facendo slittare i tempi di attuazione degli impegni assunti per i quali comunque esiste una precisa volontà di realizzazione.

Vanno poi risolti alcuni nodi di natura istituzionale ai fini del coordinamento della politica dei trasporti ed in questa ottica si colloca il problema dell'accorpamento delle diverse competenze ministeriali che, a suo avviso, va affrontato dapprima precisando gli obiettivi e le strategie da perseguire alle quali commisurare, in una fase successiva, le innovazioni istituzionali. Occorre altresì procedere sulla strada della elaborazione del piano generale e del conto nazionale dei trasporti confrontandosi con le singole realtà regionali.

Passando a trattare dei problemi del comparto ferroviario il rappresentante del Governo sottolinea la positiva lievitazione registrata nei prodotti del traffico, in particolare nel trasporto merci, che costituisce un dato positivo nella prospettiva di un potenziamento delle comunicazioni ferroviarie in questo settore in modo da collegare adeguatamente i centri di produzione industriale con i terminali marittimi del Paese. Riferendosi poi alla legge che ha stanziato 1.665 miliardi per il rinnovo del materiale rotabile e degli impianti fissi nonché al disegno di legge che reca uno stanziamento di 6.500 miliardi per il piano di sviluppo delle ferrovie, il ministro Colombo rileva che l'obiettivo primario di tali investimenti è quello di un incremento della capacità di trasporto delle ferrovie dello Stato, con particolare riguardo ai trasporti intermodali, in modo da far corrispondere l'offerta di trasporto su rotaia ai presumibili incrementi di sviluppo del sistema economico nel suo complesso. Si tratta inoltre di affrontare il problema del potenziamento del trasporto, in particolare dei pendolari nelle zone metropolitane, attraverso il miglioramento dei servizi i quali peraltro rivestono un elevato contenuto sociale.

Circa il provvedimento riguardante il materiale rotabile fa presente che, entro il mese di marzo, saranno integralmente impegnati gli stanziamenti con il rispetto della riserva del 45 per cento per quanto riguarda le commesse al Mezzogiorno, non soltanto in termini quantitativi ma anche sotto il profilo qualitativo. I criteri seguiti nella utilizzazione di tali stanziamenti sono quelli indicati dallo stesso Parlamento e concernono

no soprattutto la specializzazione del settore, in modo da incentivare forme di consociazione delle aziende produttrici, nonché lo sviluppo della ricerca così da accentuare la presenza italiana nell'interscambio a livello mondiale e favorire la possibilità di collocazione sui mercati esteri dei nostri sistemi di trasporto ferroviario.

Dopo aver fornito ragguagli in merito ai tempi di realizzazione delle tre officine di riparazione delle ferrovie ubicate nel Mezzogiorno, ricordando in particolare le difficoltà insorte per la espropriazione dei terreni e per gli adempimenti di spettanza degli enti locali, il ministro Colombo si sofferma sulla situazione della CIT condividendo al riguardo l'opinione, già espressa nel corso del dibattito, secondo la quale è veramente grave registrare perdite anche nel settore del turismo. Fa notare al riguardo che si è provveduto ad un mutamento del *management* della Compagnia assumendo dirigenti, provenienti dal settore turistico, la cui gestione sta già dando risultati soddisfacenti facendo prevedere il pareggio del bilancio nel corso dell'anno e la possibilità di ottenere i primi utili nel 1980.

Per quanto riguarda la situazione dell'Istituto nazionale trasporti, che registra una perdita di oltre tre miliardi all'anno, ricorda che è stato predisposto un piano di risanamento per rilanciare il ruolo dell'Istituto in particolare nel trasporto « porta a porta » attraverso un ripensamento delle attrezzature e soprattutto della struttura giuridica in modo da coinvolgere direttamente il fattore umano e raggiungere più elevati livelli di produttività; va comunque affrontato anche il problema di una esuberanza della manodopera attraverso una mobilità nell'ambito delle ferrovie dello Stato.

Sottolineato quindi il miglioramento dei rapporti con le organizzazioni sindacali, il rappresentante del Governo, riferendosi alle prospettive di riforma dell'azienda ferroviaria, afferma che i disegni di legge di iniziativa parlamentare recentemente presentati non sono lontani dalle ipotesi studiate dal Governo. Si tratterà dunque di lavorare in modo costruttivo fissando soprattutto gli obiettivi che l'azienda deve perseguire contemperando gli oneri sociali con le esigenze

di economicità e sciogliendo il nodo dell'assetto giuridico che coinvolge anche lo *status* normativo ed economico dei lavoratori.

Trattando poi dei problemi della motorizzazione civile fa presente che i ritardi accumulatisi a seguito della distruzione, per un atto terroristico, del centro elettronico di elaborazione stanno per essere rapidamente recuperati. Per quanto riguarda il Fondo nazionale trasporti occorrerà chiarire le contrastanti tendenze manifestate dalle Regioni e dalle associazioni rappresentative degli enti locali, valutando inoltre la possibilità di una utilizzazione dei finanziamenti per il rinnovo del vetusto parco autobus.

In merito al settore delle ferrovie in concessione informa che per alcune di esse si sta valutando la possibilità di trasformazione in servizi automobilistici e che, più in generale, si sta procedendo ad una attenta verifica della produttività dei servizi concessi.

Affrontando successivamente le questioni inerenti al settore dell'Aviazione civile, il ministro Colombo si sofferma anzitutto sulla vertenza in atto ricordando che si tratta di una classica vertenza sindacale che si è trascinata per mesi e per la quale inizialmente il Governo, ed in particolare il Ministero del lavoro, ha preferito non intervenire lasciando alle parti interessate la gestione della trattativa. Di fronte all'aggravarsi della situazione sono stati poi adottati provvedimenti d'emergenza per i collegamenti con le isole minori e con la Sardegna. Il Governo si adopererà comunque per un componimento della vertenza avendo come interlocutori le organizzazioni sindacali unitarie e come parametri di riferimento le compatibilità della politica salariale generale nonché i livelli di utilizzazione del personale delle principali compagnie straniere giacché non si può sottovalutare, anche in questo settore, il fondamentale criterio della competitività.

Per quanto riguarda il problema della disciplina dello sciopero nei pubblici servizi esprime l'avviso che soprattutto le organizzazioni sindacali debbano farsi carico della esigenza di una autoregolamentazione e che soltanto successivamente la normativa al riguardo elaborata potrebbe essere recepita

da parte pubblica per una sua estensione *erga omnes*.

Riferendosi poi alla generale situazione del trasporto aereo, dopo aver preannunciato la presentazione di un apposito « Libro azzurro » contenente un bilancio di questi anni e le prospettive di sviluppo per gli anni '80, rileva che i problemi indubbiamente esistenti per quanto riguarda la vigilanza ed il controllo del settore potranno essere superati attraverso un'idonea qualificazione del personale di cui comunque vanno tenuti presenti i certo non eccezionali trattamenti retributivi.

Dopo aver svolto alcune considerazioni in ordine alla predisposizione del regolamento del volo aereo, al settore dei voli *charters* ed aver preannunciato la presentazione di un disegno di legge per la riforma della Direzione generale dell'aviazione civile, ricorda che l'indagine amministrativa svolta su tale settore è stata conclusa e si stanno esaminando le risultanze. In fase di studio è anche tutto il problema del controllo del traffico aereo per valutare le possibili ipotesi di una smilitarizzazione del personale addetto ovvero della creazione di una struttura militare autonoma.

Per quanto riguarda il settore aeroportuale, prosegue il Ministro, i ritardi dell'*iter* parlamentare del disegno di legge di rifinanziamento degli interventi, già approvato dal Senato, lo hanno indotto a recepirne alcuni punti in un decreto-legge che, se se ne ravvisasse l'esigenza, potrebbe essere al più presto presentato. In ordine poi al rinnovo delle convenzioni con le società aeree fa presente che esso è praticamente pronto con la novità, che ha desiderato introdurre, del carattere non più gratuito ma oneroso degli atti di convenzione giacché esse ineriscono a servizi tipicamente commerciali. Per quanto concerne in particolare la convenzione con l'Alitalia, precisa il rappresentante del Governo, alcuni gruppi di lavoro sono stati incaricati di una verifica della politica degli investimenti della compagnia di bandiera; egli osserva poi, a tale riguardo, che non sussistono comunque sostanziali differenze rispetto ad altre società estere circa la consistenza e l'età della flotta nonché in merito alla sua utilizzazione che è anzi inferio-

re a quella di altre compagnie. Certo occorre contemperare, a suo giudizio, la politica del pareggio del bilancio con l'esigenza di assicurare comunque la qualità dei servizi.

Pronunciandosi infine sugli ordini del giorno il ministro Colombo dichiara di poter accogliere l'ordine del giorno 0/1594/1/8-Tabella 10, dei senatore Sgherri ed altri, precisando che si farà interprete presso il Presidente del Consiglio dell'esigenza di un intervento per la composizione della vertenza sindacale in atto.

Circa l'ordine del giorno del senatore Melis (0/1594/2/8-Tab. 10), dopo aver dato atto al proponente della particolare sensibilità con la quale ha prospettato i problemi della Sardegna la cui italianità non può essere certo messa in discussione, il ministro Colombo osserva che, nell'ambito del provvedimento relativo al piano di sviluppo delle ferrovie, potrà valutarsi la possibilità di ulteriori investimenti per la rete ferroviaria sarda, non dimenticando peraltro le possibilità alternative offerte dal trasporto stradale. Ritiene comunque di poter accogliere l'ordine del giorno come raccomandazione.

Infine la Commissione dà mandato al senatore Fossa di predisporre per la 5ª Commissione un rapporto favorevole sulla tabella n. 10.

PER L'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE CONCERNENTE L'ORDINAMENTO ED IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE POSTELEGRAFONICO

Il senatore Cebrelli, dopo aver ricordato che in questi giorni la X Commissione della Camera concluderà l'esame del disegno di legge concernente il nuovo ordinamento del personale postelegrafonico ed il relativo trattamento economico, sollecita opportuni passi del presidente Tanga ai fini dell'esame del provvedimento anche da parte di questo ramo del Parlamento.

Il presidente Tanga assicura che, allorché il disegno di legge sarà stato trasmesso, sottoporrà la questione alla Presidenza del Senato per valutare la possibilità, pur nell'attuale situazione costituzionale, di far procedere il suo iter.

La seduta termina alle ore 19,30.

GIOVEDÌ 15 MARZO 1979

Presidenza del Presidente

TANGA

indi del Vice Presidente

OTTAVIANI

Interviene il Sottosegretario di Stato per la marina mercantile Rosa.

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA PORTUALE ITALIANO: DIBATTITO CONCLUSIVO

Il presidente Tanga, nell'auspicare che con l'odierno dibattito possa rapidamente avviarsi a conclusione il positivo lavoro compiuto dalla Commissione con l'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema portuale che, dopo l'ultima audizione svoltasi il 10 novembre 1977, si è articolata in una serie di sopralluoghi in 13 porti italiani ed in alcuni scali europei, invita il senatore Federici ad illustrare la bozza di documento conclusivo da lui predisposta.

Il senatore Federici, premesso che si limiterà ad una schematica esposizione della bozza il cui testo è stato da tempo inviato ai commissari, fa presente che nella parte iniziale del documento viene compiuta una analisi critica del processo di ricostruzione del sistema portuale sviluppatosi nel dopoguerra e vengono quindi indicate le finalità dell'indagine, la quale è stata essenzialmente ispirata dalla esigenza di avviare un processo riformatore del settore marittimo-portuale indispensabile alla luce della crisi nell'approvvigionamento delle materie prime, delle mutate ragioni di scambio tra paesi industrializzati e paesi emergenti, della nuova centralità mediterranea nel cui ambito spetta all'Italia un ruolo particolare. La necessità di un processo di riforma è ancor più evidente quando si constata che la questione marittimo-portuale è una componente primaria delle gravi distorsioni nel sistema dei trasporti, evidenziate dal recente Libro bianco e dalla Conferenza nazionale, oltrechè della permanente, grave situazione

economica nazionale. Si tratta di affrontare gli sprechi, i parassitismi, le disgregazioni corporative esistenti sia nel comparto specifico che nel complessivo settore del trasporto, cioè quei fattori negativi che impediscono una rigorosa ed ordinata utilizzazione delle infrastrutture esistenti, la formulazione di scelte prioritarie rispondenti ad esigenze di efficienza e di funzionalità e miranti all'obiettivo della produttività e della competitività.

Nella seconda parte della bozza in esame — prosegue il senatore Federici — vengono analizzate le risultanze emerse dalle audizioni delle diverse componenti del settore portuale e vengono messe a fuoco le principali problematiche concernenti l'assetto giuridico-istituzionale, l'organizzazione del lavoro, in rapporto anche alle nuove tecnologie, i costi, le relazioni porti-economia e porti-territorio, il quadro infrastrutturale dei collegamenti nazionali ed internazionali.

Per quanto riguarda in particolare l'assetto giuridico-istituzionale vengono formulati rilievi in ordine alla organizzazione degli enti portuali, alla questione delle autonomie funzionali, alla classificazione dei porti, alle tasse portuali, al coordinamento della politica dei trasporti. In merito poi alla organizzazione del lavoro la bozza in esame affronta i temi della « decasualizzazione » del lavoro portuale, della struttura delle compagnie, degli organici e della mobilità, degli istituti contrattuali e del metodo di contrattazione. Circa il problema dei costi viene evidenziata la stretta interdipendenza di tutti i fattori che concorrono nelle attività portuali e quindi la difficoltà di identificare i costi come una categoria economica di carattere generale, dal momento che la loro determinazione concreta scaturisce dalla eterogeneità degli elementi normativi, istituzionali ed organizzativi tipici di ciascun scalo portuale.

La bozza di documento affronta poi i problemi concernenti le relazioni porti-economia e porti-territorio (utilizzando al riguardo una indagine ministeriale e gli atti della Conferenza nazionale dei trasporti), trattando poi dei rapporti tra la funzionalità degli scali portuali ed il quadro infrastrutturale

dei collegamenti nazionali ed internazionali, illustrati in particolare in una appendice del documento.

Viene successivamente sviluppata una analisi delle risultanze dei sopralluoghi effettuati da una delegazione della Commissione in tredici scali nazionali. È emersa al riguardo l'esigenza di una trasformazione radicale degli enti portuali da organismi pletorici, in cui prevalgono aspetti politico-burocratici, in strumenti promozionali, di programmazione e di controllo, dotati di autonomia, capaci di promuovere e di coordinare l'attività portuale e di partecipare al coordinamento del trasporto in generale attraverso strumenti democratici ed unitari nonché con l'impegno di quadri dirigenti scelti in base a criteri di effettiva professionalità. Su questa base appare necessario diversificare il momento dell'indirizzo programmatico e di controllo pubblico dalla fase più propriamente gestionale da affidare ad organi imprenditoriali che vedano presenti i soggetti fondamentali del lavoro e del servizio portuale: i poteri amministrativi, le compagnie lavoratori portuali, gli operatori pubblici e privati dell'intero ciclo del trasporto.

Un nodo cruciale da sciogliere è poi quello della compartecipazione della iniziativa privata nelle attività portuali, pur nel quadro di controlli pubblici e delle prerogative delle compagnie. A tale problema va data una soluzione che, superando il vecchio schema della concessione che molto spesso si trasforma in abuso, non venga paralizzata da schemi ideologici, ma comporti invece l'attivazione di strumenti imprenditoriali capaci di esprimere alti coefficienti di operatività ed efficienza per fini di servizio pubblico.

I sopralluoghi — osserva poi il senatore Federici — hanno reso espliciti alcuni dati fondamentali: i nostri porti, in misura più o meno considerevole, sono inadeguati non soltanto alle esigenze tecnico-economico future ma anche a quelle presenti ed inoltre, nel complesso della portualità italiana, si riscontrano non soltanto carenze quantitative o tecnico-qualitative ma anche l'assenza di un qualsiasi modello validamente sperimentato da trasferire in uno schema unico, valido almeno per un certo numero di porti

di « interesse nazionale ». Appare dunque estremamente pericoloso — sottolinea l'oratore — forzare una realtà portuale tanto diversificata entro un ipotetico modello uniforme mentre è indispensabile definire un quadro politico-strutturale e linee di principio comuni nel cui ambito gli assetti operativi, correlandosi alle esigenze socio-economiche delle città, delle regioni nonché alle caratteristiche dei traffici, possono assicurare alla gestione dei porti il conseguimento dell'obiettivo della imprenditorialità nell'ambito della programmazione e di un coordinamento per sistemi.

La bozza di documento esamina poi le particolari esperienze, riscontrate nel corso dei sopralluoghi in alcuni porti, in particolare quelli di Livorno e Ravenna, esperienze che hanno determinato una profonda azione di rinnovamento anche negli aspetti del lavoro portuale, coinvolgendo gli sforzi di operatori pubblici e privati nel contesto di una strategia operativa unitaria in grado di assicurare elevati livelli di produttività.

Soffermandosi sull'aspetto giuridico-istituzionale degli enti portuali la bozza di documento pone in evidenza il fatto che tali organismi, pur con significative differenze di struttura e di ruoli, sono caratterizzati da un assetto che nelle linee principali ricalca la struttura di un qualsiasi ente destinato a svolgere funzioni amministrative ordinarie; gli stessi provvedimenti legislativi che hanno trasformato i principali enti portuali in enti pubblici economici non hanno in effetti introdotto innovazioni sostanziali, essendo rimasti immutati alcuni principi che paralizzano e deresponsabilizzano l'azione degli enti, vincolandola nel contesto di un rigido modello burocratico.

Ferma restando perciò l'indicazione di diversificare il momento dell'indirizzo programmatico e di controllo pubblico dalla fase più propriamente gestionale, la bozza di documento indica come possibile linea di riforma degli enti la elaborazione di principi giuridici ancorati ai criteri della imprenditorialità, della delegazione fiduciaria, del coinvolgimento di diverse componenti, del controllo superiore dello Stato in termini

non burocratici ma esercitato attraverso una finalizzazione agli interessi di carattere generale.

Il senatore Federici rileva quindi che la bozza di documento descrive le particolari esperienze introdotte dalla legge che ha istituito il Consorzio autonomo del porto di Napoli e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 714 del 1978 che ha riordinato l'Ente autonomo del porto di Trieste. Nel primo caso si è avuto, se non la creazione di un vero e proprio sistema portuale, un primo tentativo di rottura dello schema puntiforme dell'armatura portuale italiana che va senz'altro studiato ed approfondito proprio nella prospettiva della realizzazione di sistemi portuali i quali non potranno essere astrattamente definiti ma vanno individuati attraverso un processo di sperimentazione e di verifica anche alla luce delle esperienze straniere.

Per quanto riguarda le innovazioni introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 714 vengono sottolineate le novità inerenti all'attribuzione all'Ente portuale di Trieste del ruolo di riscossore e percettore, in luogo dello Stato, dei canoni e proventi delle attività portuali e viene inoltre sottolineato l'interesse di un'ipotesi di integrazione degli scali del Friuli-Venezia Giulia nonché delle prospettive di cooperazione con i porti jugoslavi del Nord-Adriatico.

Con riferimento poi a due importanti documenti quali la « Ricerca Mediobanca sulla finanza pubblica » e la « Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti », la bozza in esame affronta i problemi della gestione finanziaria, mettendo in evidenza le esigenze di profonde innovazioni, e di un equilibrio tra costi e ricavi nonché le prospettive di autofinanziamento.

Vengono successivamente esaminati gli aspetti relativi alle compagnie dei lavoratori portuali alle quali sono affidate in esclusiva, secondo quanto previsto dal codice della navigazione, le prestazioni di manodopera per la movimentazione delle merci sulle banchine e a bordo delle navi. Viene rilevato che è stato rovesciato il criterio prima imperante del « cottimismo puro » attraverso il prevalere della parte fissa e garantista del salario

e di un cottimo per squadra. I nodi da sciogliere in questo campo sono quello della definizione del ruolo delle compagnie nei porti in cui esse operano come soggetto fondamentale ovvero nei rapporti con altri soggetti aventi ruoli e competenze diversi, nonchè quello di un adeguamento dei tradizionali meccanismi tariffari del lavoro portuale rispetto all'evoluzione dei sistemi di imbarco e sbarco e di movimentazione a terra delle merci.

Pur senza voler invadere le competenze e le responsabilità delle organizzazioni sindacali, appare indispensabile approfondire questi problemi e seguire la dinamica in atto, tenendo presente che oggi tende a ridursi il peso di fattori tradizionali legati allo sforzo fisico individuale o della squadra mentre si accentua il ruolo di nuovi fattori riguardanti la dimensione volumetrica delle merci, i percorsi, la pericolosità e, soprattutto, l'utilizzazione di nuovi mezzi meccanici. Il punto centrale è quello di pervenire alla riunificazione del lavoro portuale nell'ambito di una gestione imprenditoriale e programmatica. Le direttrici del processo di trasformazione delle compagnie dovrebbero essere la assunzione del carattere di impresa, che comporta una trasformazione nei rapporti tra tessuto associativo interno e strutture tecnico-amministrative, nonchè l'adozione di diversi criteri di valutazione del lavoro sulla base del rapporto tra garanzie salariali e valorizzazione della professionalità nel contesto di un soggetto cooperativo.

A tale riguardo la bozza di documento analizza alcune esperienze di riassetto dei servizi portuali in atto nei porti di Savona, Genova, Venezia e Napoli sottolineando comunque l'esigenza di una diversificazione dei momenti dell'attività portuale con l'affidamento della fase di gestione ed organizzazione del lavoro a centri unitari che vedano la presenza e la responsabilità dei soggetti fondamentali nel porto.

Il senatore Federici fa quindi presente che la bozza di documento dedica alcune considerazioni al ruolo ed alle prospettive di ristrutturazione del Corpo delle capitanerie di porto il cui lavoro, a volte improbo e sempre meritevole, è stato apprezzato nel corso

dei sopralluoghi; occorre sciogliere comunque il nodo rappresentato dalla dipendenza del personale dalla Marina militare.

Una parte specifica del documento riguarda poi il ruolo della portualità del Mezzogiorno e delle isole nonchè il rapporto fra i diversi sistemi portuali del Sud e del Nord sulla base di una impostazione che individua nel Tirreno e nell'Adriatico due grandi canali di navigazione esaltando così il ruolo della navigazione di cabotaggio.

Viene quindi posto l'accento sul ruolo dell'Italia nel contesto dell'area mediterranea e dei flussi di traffico tra l'Europa occidentale, il Medio Oriente e l'Africa settentrionale prospettandosi al riguardo un progetto di ordinamento comunitario delle comunicazioni marittime del Mediterraneo che si configuri come punto di raccordo nella nuova divisione internazionale del lavoro, articolata sulla eguaglianza tra paesi industrializzati produttori di beni complessi e tecnologie, e paesi emergenti, fornitori di materie prime. In tale prospettiva vengono inquadrati anche i problemi relativi ad un codice di comportamento doganale ed al ruolo delle *conferences* con riferimento anche al problema delle bandiere ombra ed alle convenzioni internazionali, sia per i diritti di navigabilità e pesca che per la definizione di un codice del lavoro marittimo.

Concludendo la illustrazione della bozza di documento, il senatore Federici rileva che nel settore marittimo-portuale appare indispensabile definire le grandi direttrici delle comunicazioni e del trasporto mondiale, individuare e costruire le necessarie infrastrutture, realizzare i nuovi mezzi operativi ed infine adeguare o reinventare i reticoli legislativi e gestionali.

Si apre quindi la discussione.

Prende la parola il senatore Tonutti il quale, dopo aver richiamato gli aspetti salienti della bozza del documento formulando taluni rilievi e prospettando l'opportunità di qualche integrazione nonchè di una valutazione circa le realtà portuali estere nelle quali sono stati effettuati sopralluoghi, si sofferma in particolare sulla parte del documento relativo all'analisi della situazione degli scali visitati nel corso dell'indagine ed

alle prospettive di riforma dell'assetto e del ruolo degli enti e delle compagnie portuali. A tale proposito rileva che, di fronte alla complessa problematica emergente dall'attuale organizzazione portuale italiana, non è possibile procedere con azioni di riforma isolate ma è indispensabile un processo riformatore globale che comprenda tutti gli aspetti dell'attività portuale quali la programmazione, i rapporti tra Stato e Regioni, i sistemi portuali, la classificazione dei porti, le gestioni, il lavoro portuale, la politica tariffaria e le tasse, i servizi doganali e ferroviari, il demanio marittimo, l'azione degli agenti e degli spedizionieri, le linee di navigazione. Infatti, prosegue il senatore Tonutti, ogni scelta innovativa in ciascuno di questi settori esercita immediate ripercussioni negli altri comparti e rende quindi indispensabile una visione organica.

Ritiene perciò indispensabile che nel documento conclusivo dell'indagine venga espresso un giudizio sulle norme recate dal disegno di legge in materia di programmazione portuale già approvato dalla Camera; questo giudizio deve riguardare la opportunità di affrontare parzialmente il tema della riforma portuale, nonché l'esigenza di una integrazione della normativa in questione sui temi relativi ai rapporti tra le competenze statali e quelle regionali ed inoltre tra le regioni e gli enti portuali, con particolare riferimento poi alle interrelazioni tra il piano nazionale dei porti ed i singoli piani regionali. A tale riguardo dovrebbe essere approfondita la proposta formulata, nella bozza di documento, circa la diversificazione tra il momento dell'indirizzo programmatico e di controllo pubblico e la fase più propriamente gestionale. Tale competenza programmatica, che dovrebbe essere preminente, sarebbe a suo giudizio vanificata se non si chiariscono le competenze relative ai poteri di elaborazione dei piani regolatori dei porti e la stessa portata giuridica dei piani regionali come articolazioni del piano nazionale.

Riferendosi poi all'aspetto relativo ai sistemi portuali, il senatore Tonutti osserva che bisognerà dare un giudizio esplicito riguardo all'assetto giuridico-istituzionale di

cui non si fa cenno nella bozza di documento in esame e neanche nel citato disegno di legge sulla programmazione portuale.

Il problema non può essere risolto con la semplice istituzione delle conferenze organizzative portuali e, d'altra parte, la sua soluzione appare indispensabile in relazione alla stessa riforma degli enti. Infatti la proposta formulata nella bozza di documento circa la trasformazione degli enti in strumenti promozionali e di programmazione diversificati dalla fase più propriamente gestionale potrebbe assumere un significato veramente innovatore se la competenza programmatica fosse allargata almeno a livello regionale con un'articolazione periferica, a livello gestionale, delle singole realtà portuali esistenti nell'ambito territoriale della Regione.

Il senatore Tonutti, dopo aver osservato che il disegno di legge sulla programmazione portuale sembra non affrontare adeguatamente il problema della integrazione e della specializzazione degli scali portuali, limitandosi ad introdurre elementi di coordinamento sotto un profilo urbanistico ma non istituzionale, ribadisce l'esigenza di definire la questione dei sistemi portuali in via preliminare rispetto alle prospettive di riforma degli enti portuali giacché i problemi della programmazione degli investimenti, della specializzazione dei ruoli, della costruzione delle opere, delle attività promozionali, possono essere affrontati soltanto nel quadro di coerenti linee programmatiche, pur nella diversità delle autonomie gestionali.

Soffermandosi sui singoli aspetti relativi alla gestione finanziaria degli enti il senatore Tonutti rileva che, se fosse accolta la proposta formulata nella bozza di documento, per una suddivisione tra ente programmatico e struttura gestionale, dovranno poi essere precisate le fonti di finanziamento per consentire l'effettiva autonomia delle singole gestioni. Il gettito di queste ultime dovrebbe infatti coprire anche gli investimenti per i mezzi mobili di movimentazione delle merci, mentre gli investimenti nelle strutture portuali fisse e per le manutenzioni ordinarie e straordinarie dovrebbero far capo all'ente il quale dovrebbe poter contare su proprie entrate; si pone così il problema dei fondi

di dotazione, della devoluzione delle entrate statali, delle concessioni demaniali, delle operazioni finanziarie per alimentare gli investimenti.

Il problema più importante nel quadro di una logica riformatrice — rileva poi il senatore Tonutti — è quello riguardante il lavoro portuale che va riconsiderato alla luce della evoluzione delle tecnologie di movimentazione delle merci e dei diversi ruoli che potranno essere definiti per le varie componenti operanti nel porto. Riferendosi alle proposte al riguardo formulate dal senatore Federici circa l'assunzione da parte delle compagnie lavoratori portuali del carattere di impresa, l'oratore sottolinea l'esigenza di chiarire, nell'ambito di tale proposta, quale sia il soggetto che ha la responsabilità della gestione delle operazioni portuali, gestione che deve rimanere di tipo pubblicitario. A tale riguardo ritiene di cogliere una certa contraddizione tra la parte della bozza, nella quale si afferma la diversificazione tra il momento programmatico e quello gestionale, con le considerazioni successive in merito al ruolo delle compagnie portuali, allorchè viene affermata l'esigenza di una maggiore responsabilità delle stesse compagnie nella direzione delle operazioni portuali a livello di banchina, nella organizzazione del lavoro e nei controlli amministrativi. Sembrerebbe cioè che si proponga di concentrare nelle compagnie compiti di controllo e di garanzia del servizio che sono propri dell'ente pubblico; l'unificazione gestionale avverrebbe dunque a livello di compagnie che assumerebbero, sostanzialmente, un ruolo imprenditoriale, con compiti pubblici ed in una posizione di sostanziale riserva o di monopolio.

Il senatore Tonutti afferma che le perplessità per la soluzione prospettata dal senatore Federici riguardano soprattutto le contraddizioni che possono emergere se non vengono chiariti i termini della questione e se non viene fatta un'attenta valutazione delle capacità imprenditoriali delle compagnie, specialmente nei grandi porti, alla luce delle esperienze attuali. Bisognerà inoltre

chiarire il rapporto tra l'ente portuale ed i soggetti della gestione con particolare riferimento al ruolo dei privati e allo stesso istituto della concessione così come disciplinato dal codice della navigazione.

Ciò che è necessario affermare — prosegue l'oratore — è che il nodo della produttività dei nostri porti sta proprio nel lavoro portuale e che un disegno di riforma non sarebbe tale se non affrontasse globalmente, insieme ai temi degli investimenti, della programmazione e dell'ordinamento degli enti, anche il problema delle gestioni. In merito comunque al punto cruciale dei rapporti tra gli enti portuali e le compagnie dei lavoratori sarebbe utile approfondire, come viene rilevato nella stessa bozza in esame, le innovazioni che vengono sperimentate in alcuni grandi porti per il riassetto dei servizi portuali. Queste esperienze lasciano intravedere la tendenza ad istituire punti di coordinamento operativi tra gli enti portuali e gli altri soggetti operanti nel porto sia per programmare le attività gestionali che per determinare la politica tariffaria.

Il senatore Tonutti afferma poi che nel documento conclusivo dell'indagine occorrerà affrontare anche alcuni temi specifici relativi alle tasse portuali (per le quali si riscontra una diversa disciplina nei vari porti), nonché ai problemi della manutenzione delle opere marittimo-portuali, della gestione dei servizi ferroviari, della utilizzazione del demanio marittimo, del regime fiscale, dei servizi doganali. Si tratta di fattori che incidono in varia misura sui costi finali delle operazioni portuali e che quindi vanno considerati nel contesto della riforma delle gestioni.

Avviandosi alla conclusione del suo intervento il senatore Tonutti osserva che la strada di una riforma globale dell'ordinamento portuale appare lunga e difficile e sotto questo profilo sono comprensibili le difficoltà che sta incontrando l'altro ramo del Parlamento nell'esaminare i provvedimenti di riforma delle gestioni. A tale riguardo ritiene di non poter sottacere le carenze dell'Esecutivo nel formulare proposte in tale materia. Non si hanno inoltre notizie circa i lavori

della commissione per la riforma del codice della navigazione nel cui ambito dovranno essere affrontati i problemi del lavoro portuale.

Auspica infine che il documento unitario, che eventualmente concluderà l'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione, possa sollecitare la definizione del disegno di riforma dell'ordinamento portuale su basi veramente nuove in modo da rendere più efficiente e competitivo questo comparto dell'economia nazionale.

Il presidente Ottaviani sollecita la Commissione ad esprimersi circa l'ulteriore iter

dell'esame della bozza di documento conclusivo dell'indagine.

Il senatore Federici prospetta l'opportunità di intese informali tra i diversi Gruppi per definire il testo del documento da sottoporre poi all'approvazione della Commissione in una seduta che potrebbe aver luogo nel pomeriggio di mercoledì prossimo.

Concordando con le proposte del senatore Federici la Commissione decide di rinviare il seguito del dibattito alla seduta che sarà convocata per mercoledì 21, alle ore 17.

La seduta termina alle ore 12.

AGRICOLTURA (9ª)

MARTEDÌ 13 MARZO 1979

Presidenza del Presidente

MACALUSO

*Interviene il Ministro dell'agricoltura e delle foreste Marcora.**La seduta ha inizio alle ore 10,05.***IN SEDE CONSULTIVA****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594)**, approvato dalla Camera dei deputati.— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno finanziario 1979 (**Tabella 13**).

(Esame).

Il presidente Macaluso, nel richiamare, preliminarmente, la attenzione della Commissione sulle novità normative che caratterizzano la contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, a seguito della legge n. 468 dello scorso anno, rileva come il bilancio in esame si presenti quale articolazione annuale del bilancio pluriennale elaborato per il triennio 1979-1981 e contenente — oltre all'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente — anche le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale. Per l'adeguamento del bilancio annuale agli obiettivi di politica economica cui si ispira il bilancio pluriennale — prosegue il presidente Macaluso — è stato introdotto lo strumento della legge finanziaria (per la cui approvazione la Commissione ebbe ad esprimere, a suo tempo, parere favorevole), con il quale possono operarsi modifiche a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Sta-

to; modifiche che sono state già approvate per quanto concerne la spesa in alcuni comparti de"l'agricoltura per l'esercizio finanziario 1979, con finanziamenti aggiuntivi di lire 125 miliardi.

Il senatore Scardaccione riferisce, quindi, alla Commissione sulla tabella contenente lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Richiamato quanto da lui già posto in evidenza, nel riferire sul bilancio dello scorso anno, in ordine alla necessità di portare avanti una politica agricola incentrata sull'uomo, con provvedimenti che favoriscano l'accesso alla proprietà contadina, il relatore osserva come tali esigenze siano state recepite, ma solo parzialmente, con gli stanziamenti decisi nella legge finanziaria e riportati, per la quota relativa all'esercizio finanziario 1979, nella nota di variazioni alla tabella in esame. Anche gli stanziamenti aggiuntivi contenuti in detta nota relativamente ai capitoli di bilancio per lo sviluppo della meccanizzazione, per il completamento delle opere di bonifica nonché per i piani di sviluppo economico-sociale delle comunità montane, confermano la fondatezza delle richieste da lui a suo tempo formulate per tali comparti produttivi. Le somme stanziare, egli ribadisce, non possono comunque considerarsi sufficienti alle reali necessità.

Altro problema di fronte al quale ci si trova nell'esame del bilancio — prosegue il relatore Scardaccione — è quello dei residui passivi che, a fine 1978, risultano incrementati di 100 miliardi; restano altresì da erogare i fondi del « quadrifoglio » per il 1978 e per il 1979.

Rilevata, infine, l'opportunità che al Ministero dell'agricoltura si studi per individuare i mezzi idonei a rendere più snello ed operativo il meccanismo di erogazione dei finanziamenti, il relatore conclude proponendo che la Commissione si esprima in senso favorevole alla approvazione della tabella in esame.

Si svolge, quindi, il dibattito.

Il senatore Sassone, osservato che si è proceduto in ritardo nella determinazione delle linee del piano agricolo alimentare che avrebbe dovuto essere collegato col piano triennale, chiede chiarimenti sui motivi che hanno portato a fare slittare gli stanziamenti previsti dalla legge «quadrifoglio» — secondo quanto concordato dalle forze politiche che l'hanno sostenuta — per i singoli esercizi finanziari. Il ritardo con cui vengono erogati i fondi alle regioni — aggiunge il senatore Sassone — determina ostacoli operativi a queste ultime, che restano nella impossibilità di mettere in moto i meccanismi di investimento nel settore; da qui la necessità di procedere con maggiore celerità.

Il senatore Truzzi, rilevato che la brevità della relazione del senatore Scardaccione è un sintomo della situazione politica nella quale si svolge la discussione sul bilancio, auspica, anzitutto, che si ristabiliscano le condizioni che consentano di portare avanti la centralità della politica agricola nella visione organica del piano triennale di sviluppo dell'economia del Paese, con riferimento alle sue esigenze di produzione e di occupazione, specie nel Mezzogiorno, ed ai rapporti commerciali internazionali. Senza una robusta agricoltura, aggiunge l'oratore, i grossi temi economici e di progresso sociale non possono affrontarsi con prospettive concrete; peraltro, le capacità tecniche possedute dai nostri agricoltori possono particolarmente rilevarsi lungo quelle fasce costiere, specie meridionali, che si presentano con fiorenti culture ortofrutticole e viticole.

A quest'ultimo riguardo egli sente di dover dare atto del ruolo fondamentale che svolge da anni, per lo sviluppo del nostro mondo agricolo, il ministro Marcora, il quale ha tenacemente creduto nelle capacità di crescita dei nostri agricoltori, continuando a battersi, in particolare a livello comunitario, perchè venisse riconosciuto all'agricoltura italiana il posto che le compete.

Posto, quindi, l'accento sulle difficoltà che si vanno frapponendo per l'accesso alla proprietà contadina (mancata riforma del diritto di prelazione ed elevati prezzi della terra), con conseguente impossibilità dei giova-

ni di dare l'apporto delle proprie forze produttive al settore agricolo, l'oratore passa a sottolineare il rilevante lavoro legislativo compiuto dalla Commissione agricoltura (ricorda, in particolare, le norme sull'associazionismo e sui patti agrari) sotto la presidenza del presidente Macaluso che con elevata capacità ne ha condotto i lavori. Mette, poi, in evidenza come gli aiuti per la trasformazione, ottenuti dal Ministro in sede CEE, abbiano finalmente consentito di porre rimedio al triste fenomeno della distruzione dei prodotti non immessi nel mercato; rileva la opportunità che si prosegua nell'invecchiamento dei vini di pregiata qualità al fine di acquisire maggiore spazio nei mercati esteri e conclude richiamando l'attenzione sui problemi esistenti nei delicati settori del latte e della suinicoltura, quest'ultima legata al sistema dei montanti compensativi.

Il senatore Balbo, dettosi anzitutto soddisfatto di aver appreso i dati della ripartizione alle regioni dei fondi del «quadrifoglio», anche se tale ripartizione è avvenuta con ritardo, illustra l'esigenza di coordinare gli interventi pubblici specie nelle zone svantaggiate e caratterizzate da fenomeni di esodo, di perseguire incrementi di produttività nelle zone in cui è possibile la utilizzazione di risorse idriche, di realizzare programmi intensivi nelle zone di pianura per un maggiore sviluppo dei redditi e dell'occupazione e di fare ogni possibile sforzo perchè nelle zone di collina e di montagna si conseguano redditi di lavoro accettabili. Rilevata successivamente la necessità che l'intervento pubblico miri ad orientare razionalmente la produzione, dando altresì particolare attenzione alla revisione delle direttive strutturali della CEE, sottolinea l'esigenza di uno sviluppo equilibrato del settore primario in correlazione con il piano triennale, con la stessa relazione previsionale e programmatica e con la politica agricola comunitaria; osserva inoltre che l'intervento pubblico deve essere orientato ad investimenti produttivi e a consentire che il contenimento del costo di lavoro faciliti l'autofinanziamento delle imprese.

Al ministro Marcora esprime soddisfazione e compiacimento per l'impegno con cui

difende i legittimi interessi della nostra agricoltura nel difficile ambiente della Comunità europea; richiama, infine, l'attenzione su due specifici problemi: il futuro della politica della meccanizzazione agricola (alla fine del corrente mese l'UMA cesserà di svolgere le proprie funzioni) e il settore della stampa.

Segue un breve intervento del senatore Salvaterra, il quale chiede ragguagli sulla entrata in vigore della SME e sull'accordo agro-monetario, e pone in evidenza le difficoltà che i produttori di mele incontrano per la immissione al consumo.

Il senatore Fabbri, premesso di cogliere il senso di amarezza e di rammarico che traspare dagli interventi svoltisi, osserva che, purtroppo, il prezzo delle elezioni anticipate finirà col riversarsi sui lavoratori agricoli. Certo, il bilancio di quanto sinora realizzato non può considerarsi interamente negativo, essendosi compiuti molti passi avanti per il miglioramento delle condizioni dei nostri agricoltori, ma, sottolinea l'oratore, molte cose a lungo discusse sono rimaste a livello di progetto e — come scriveva Silone — il discutere tanto e decidere poco è un segno di decadenza dell'autorità politica.

Fra le cose rimaste sospese, prosegue il senatore Fabbri, sono da annoverare la riforma dei patti agrari, l'attuazione della legge « quadrifoglio », la riforma dell'AIMA, la sperimentazione in agricoltura.

Dichiarato quindi di apprezzare l'azione svolta dal ministro Marcora, rileva come, peraltro, il nuovo tipo di rapporti tra Ministero dell'agricoltura e regioni, che egli auspicava, non si sia realizzato; conclude ribadendo la mancata applicazione di quanto previsto dalla legge « quadrifoglio » anche in riferimento all'esercizio finanziario 1979.

Il senatore Lazzari, premessa la necessità di non drammatizzare situazioni anche difficili e di non lasciarsi condizionare da momenti di transizione della nostra vita politica in cui emergono taluni particolari nodi storici, pone l'accento sull'esigenza di considerare la gestione del settore agricolo in una visione di ampio respiro. In particolare

si sofferma sui problemi dei prezzi dei prodotti agricoli nel passaggio dal produttore al consumatore e sui problemi tecnico-professionali dell'attività agricola. Per quanto concerne poi il lavoro compiuto in Commissione, conclude il senatore Lazzari, l'esperienza ha insegnato che quando sussiste la concreta volontà di portare avanti qualcosa di valido, si finisce col giungere sempre a delle conclusioni positive; il che dovrebbe portare a guardare al futuro senza una particolare tensione.

Il senatore Romeo condivide con il senatore Lazzari l'esigenza di non farsi prendere dal rammarico o dallo sconforto, manifesta perplessità per i giudizi dati dal senatore Fabbri e rileva la necessità di evitare valutazioni generiche e di procedere alle opportune distinzioni (la discussione, ad esempio, sulla riforma dei patti agrari svoltasi alla Camera ha avuto un andamento ben diverso da quella del Senato). Riconosce le incertezze e le contraddizioni che ancora oggi vive la nostra agricoltura; ciò non può far venir meno, però, la rilevante portata dei provvedimenti che sono stati approvati per accrescere i fondi destinati agli investimenti nel settore agricolo. Il problema sul quale va maggiormente accentrata l'attenzione — sottolinea il senatore Romeo — è quello dei criteri con i quali attuare in concreto i provvedimenti varati.

Agli oratori intervenuti replicano il relatore ed il rappresentante del Governo.

Il relatore Scardaccione, premessa l'opportunità che nel rapporto sulla tabella in esame si faccia riferimento alla proficua attività svolta dal Ministro dell'agricoltura, sottolinea come nella Commissione sin dall'inizio della legislatura si sia portato avanti un esemplare e costruttivo modello di confronto fra le varie parti politiche, con il Governo fortemente impegnato a difendere i diritti del nostro Paese a livello comunitario e a far affluire, come mai avvenuto prima d'ora, un rilevante flusso di finanziamenti ai nostri agricoltori che ha consentito loro di raggiungere talvolta gli stessi redditi industriali. Rilevato come sotto la presidenza del senatore Macaluso in Commissione si sia lavorato con armonia e con una equilibrata

mediazione degli ideali delle varie parti politiche, auspica, accennando ad una valutazione generale della crisi in atto, una soluzione che, evitando la fine anticipata della legislatura, consenta di portare avanti ogni apporto costruttivo nell'interesse del Paese.

Il ministro Marcora, premesso che la tabella in esame presenta diminuzioni di spesa sia per la parte corrente che in conto capitale dovute, fra l'altro, al trasporto di fondi al Ministero del tesoro per effetto del decreto presidenziale n. 317 del 1977, rileva che, alla predetta tabella, sono da aggiungere gli stanziamenti — cui hanno accennato il presidente Macaluso ed il relatore Scardaccione — previsti nella nota di variazione, per un totale di 100 miliardi in relazione all'articolo 48 della legge finanziaria, concernenti la Cassa per la formazione della proprietà contadina per lire 10 miliardi (circa il disegno di legge recentemente presentato dal Governo per consentire che la Cassa intervenga anche a favore di cooperative, il presidente Macaluso interviene brevemente per annunciare che farà opportuni passi presso il Governo perchè provveda con decretazione d'urgenza), il fondo di sviluppo per la meccanizzazione per 5 miliardi, il completamento delle opere di bonifica per 20 miliardi e i piani di sviluppo delle comunità montane per 65 miliardi.

Dopo aver rilevato che con la legge finanziaria si è stanziato per i suddetti comparti un totale di 460 miliardi ripartiti nel triennio 1979-81 e che, comunque, tali stanziamenti non hanno soddisfatto le richieste avanzate, fa presente che — in ordine all'attuazione dei progetti finanziati dal FEOGA ed in particolare per la quota a carico dell'Italia — a seguito di intese intercorse fra i Ministeri del tesoro e dell'agricoltura, si preleverà la somma di 129,5 miliardi dal fondo di rotazione a disposizione del Ministero degli affari esteri. L'erogazione di tale somma dovrebbe mettere in moto investimenti per circa 1300 miliardi. Informa altresì che, in collegamento con la Cassa per il mezzogiorno, è stato presentato il piano per l'irrigazione secondo i criteri stabiliti dalle norme comunitarie.

Per quanto riguarda l'attuazione della legge « quadrifoglio », entrata in vigore il 9 gennaio 1978, il Ministro ribadisce quanto ha già avuto modo di chiarire nelle sue precedenti comunicazioni alla Commissione: nell'agosto 1978 il CIPAA e il Consiglio dei ministri approvarono un piano stralcio per lo stesso anno ripartendo i 670 miliardi stanziati, dei quali 464,9 destinati alle regioni. Subito dopo il piano stralcio, si è dato luogo all'elaborazione del piano pluriennale (novennale per irrigazione e forestazione, quadriennale per gli altri cinque settori), con una intensa serie di consultazioni con le regioni; si può prevedere che entro maggio prossimo il piano sarà approvato definitivamente. In tutto ciò non si può — sottolinea l'oratore — non tenere presente la complessità e la delicatezza della procedura da seguire anche a livello regionale. Precisa, altresì, circa gli stanziamenti del « quadrifoglio » per il 1979, che i 400 miliardi figurano al capitolo 9004 della tabella del Ministero del tesoro.

Il ministro Marcora fa quindi presente che, dopo confronti con le organizzazioni e gli enti interessati, il Ministero ha provveduto a predisporre progetti di legge sulla sperimentazione, sul credito agrario e sui parchi nazionali; rileva, altresì, la preoccupante situazione in cui si trova il Ministero dato il numero assolutamente insufficiente di personale disponibile (circa 600 unità): basti pensare, al riguardo, a tutti i vari organi collegiali cui è necessario far partecipare rappresentanti del Dicastero ed alle svariate esigenze che derivano dai compiti della programmazione agricola.

Il rappresentante del Governo si sofferma quindi sui contatti avuti con il nuovo direttore del FEOGA circa le modifiche da mettere a punto per le direttive CEE nn. 159 e 160, modifiche che rientrano nella logica delle discussioni portate avanti in Parlamento, con le organizzazioni di categoria e che tengono anche conto di quanto rilevato dal CNEL. È stato messo a punto inoltre un nuovo regolamento che completa la direttiva sulla montagna per l'allevamento del bestiame nel Mezzogiorno e nelle regioni di montagna : al più presto dovrebbe essere avan-

zata la proposta dalla Commissione della CEE; si tratterà di dare integrazioni di prezzo ai suddetti allevatori, tenendo conto del tasso di natalità e di immunità da malattie del bestiame.

Dopo aver, quindi, sottolineato che sono stati già ripartiti ed impegnati tutti i fondi previsti dalla legge 403 del 1977, il Ministro si sofferma sui contatti in corso col Ministero dell'industria per collegamenti nel settore della trasformazione ed evidenzia l'incremento della produzione del settore agricolo nel decorso anno e della produttività degli addetti al settore.

Il rappresentante del Governo si sofferma poi sui problemi concernenti i comparti suinicolo e lattiero (la situazione è caratterizzata da una fase di assestamento: la svalutazione della lira verde e l'abbattimento conseguente dei montanti compensativi potranno diminuire l'impatto con i prodotti esteri), la meccanizzazione agriocla (esistono grandi difficoltà a seguito della situazione creatasi con la soppressione dell'UMA) e la protezione dell'ambiente (il TAR, a seguito di ricorso contro l'ampliamento del Parco d'Abruzzo ha dato ragione al Ministero; è stata inoltre approvata la direttiva CEE sull'avifauna per la quale l'Italia ha dato un rilevante contributo, anche nella speranza che abbiano termine certe interessate campagne denigratorie che nei Paesi dei nostri *partners* si avviano in coincidenza dell'apertura delle campagne turistiche).

Per quanto riguarda il nuovo assetto monetario europeo il ministro Marcora rileva che lo SME è partito « zoppo » poichè manca il conseguente regolamento agro-monetario. L'espedito adottato dalla Commissione CEE, in mancanza del regolamento agricolo dell'Ecu, di fermare tutte le rilevazioni monetarie, potrà durare al massimo quindici-venti giorni, dopodichè si avrà la paralisi, dal momento che si fermeranno non solo i pagamenti CEE in unità di conto ma tutte le transazioni commerciali agricole. Nella giornata di ieri al Comitato speciale agricoltura a Bruxelles — sottolinea il ministro — non solo non si è trovato un accordo sui punti rimasti controversi nella

sessione del Consiglio dei ministri agricolo comunitari di martedì scorso 6 marzo, ma non si è voluto tradurre in regolamento i punti sui quali i Nove erano in accordo e che fra l'altro coincidevano con le richieste italiane. È certo, egli aggiunge, che non si potrà in nessun modo ridiscutere ciò che è stato già concordato. Il ministro Marcora conclude soffermandosi sul problema delle difficoltà di immissione nel mercato delle mele (rileva le difficoltà provenienti dalla concorrenza dei paesi terzi e di taluni errori commessi dagli stessi nostri produttori); sulla questione dell'aumento della quota di produzione bieticola; sulla impossibilità di accettare la tassa di corresponsabilità per il latte; sulla proposta di plafonare la nostra produzione di pomodoro e sulla necessità di continuare negli aiuti alla trasformazione per quanto riguarda il settore delle pesche, tenendo presenti le ampie possibilità che si presentano nel campo della trasformazione dei prodotti surgelati.

La Commissione, infine, dà mandato al relatore Scardaccione di redigere un rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

« **Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977** » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 5^a Commissione).

Su proposta del relatore Scardaccione, la Commissione stabilisce di trasmettere parere favorevole sul disegno di legge in titolo.

CONVOCAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il presidente Macaluso avverte che domani, 14 marzo, si riunirà, alle ore 9,30, l'apposita Sottocommissione per formulare il parere, da trasmettere alla 6^a Commissione permanente, sul disegno di legge (n. 1599) di conversione del decreto-legge n. 22 relativo all'IVA per le cessioni e le importazioni degli animali vivi della specie suina.

La seduta termina alle ore 12,50.

INDUSTRIA (10ª)

MERCLEDÌ 21 FEBBRAIO 1979

*Presidenza del Presidente
de' Cocci*

Interviene il Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Aliverti.

La seduta ha inizio alle ore 11.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

« **Proposta di nomina del Presidente dell'Ente autonomo "Fiera del Levante"** ».

(Parere al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato).

La Commissione esamina, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento, la richiesta di parere trasmessa dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, a norma della legge 24 gennaio 1978, n. 14, per la nomina, nella carica di presidente dell'Ente autonomo « Fiera del Levante » del cavaliere del lavoro Stefano Romanazzi.

La discussione viene introdotta dal senatore Carboni il quale propone di esprimere motivato parere favorevole all'anzidetta nomina.

Dichiarano voto favorevole a nome, rispettivamente, dei Gruppi comunista, socialista italiano, democratico cristiano, socialdemocratico e della sinistra indipendente, i senatori Pollidoro, Labor, Mezzapesa, Ariosto e Romanò.

Posta quindi in votazione a scrutinio segreto, la proposta di parere favorevole alla nomina del cavaliere del lavoro Stefano Romanazzi a presidente dell'Ente autonomo « Fiera del Levante » viene approvata.

Partecipano alla deliberazione i senatori Ariosto, Bertone, Bondi, Carboni, Catellani, de' Cocci, Del Ponte, Forma, Fracassi, La-

bor, Mezzapesa, Pollastrelli, Pollidoro, Romanò, Gian Pietro Emilio Rossi, Venanzetti, Vettori, Antonio Vitale, Zanini, Renata Tallasi (in sostituzione del senatore Raffaele Rossi) e Garoli (in sostituzione del senatore Villi).

La seduta termina alle ore 11,45.

MARTEDÌ 13 MARZO 1979

*Presidenza del Presidente
de' Cocci*

Interviene il Ministro del turismo e dello spettacolo Pastorino.

La seduta ha inizio alle ore 16,30.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1979 (per la parte relativa al turismo) (Tabella 20).

(Esame).

Il senatore Mezzapesa, estensore designato del rapporto, illustra ampiamente alla Commissione la tabella in titolo. In particolare, sottolinea la notevole dimensione e le potenzialità del fenomeno turistico nella moltiplicazione e nella redistribuzione del reddito; aggiunge che nel 1978 l'attività turistica ha registrato un ulteriore, significativo progresso, determinando l'afflusso di oltre 5.000 miliardi in valuta pregiata (e non è impossibile portare la suddetta cifra a 8 mila miliardi, se si intraprende una rigorosa campagna promozionale sul mercato mondiale); precisa che nell'ultimo biennio il turismo ha fruttato introiti valutari per 10 mila miliardi di lire.

Il relatore Mezzapesa, definito il turismo come elemento riequilibratore dell'andamento dell'economia nazionale ricorda che la nostra ricettività alberghiera — doppia — rispetto alla Spagna, quintupla nei confronti della Jugoslavia e tredici volte tanto di quella della Grecia — con oltre 230 mila aziende di ristorazione, 1.616 agenzie di viaggio, 129 uffici turistici e 256 uffici di navigazione — costituisce una realtà lavorativa e occupazionale non certo trascurabile; ricorda altresì che la stessa Banca d'Italia, nella sua relazione economica, ha posto in rilievo il ruolo del turismo come una delle attività che hanno concorso più attivamente nel 1977 al raggiungimento di confortanti risultati nel campo dei nostri conti con l'estero. Osserva peraltro che il riconoscimento a livello politico della realtà economica del turismo non è stato, fino a poco tempo fa, puntuale ed adeguato; afferma tuttavia che finalmente il Paese va prendendo coscienza della nuova realtà — che vede nel turismo un fattore fondamentale dell'economia nazionale — ed invoca una politica che abbia appunto respiro nazionale sia per un'organica attività del settore, sia per un'adeguata difesa dell'agguerrita concorrenza internazionale. Tale politica deve naturalmente tenere nel dovuto conto il rapporto tra potere centrale e Regioni che debbono armonicamente collaborare superando esasperazioni centralistiche o regionalistiche, soprattutto al fine di soddisfare la necessità del Meridione, il più interessato al rilancio del settore di cui un organismo centrale — di stimolo, di coordinamento e di controllo — può essere garanzia insostituibile; inoltre le iniziative regionali possono dare risultati positivi quando abbiano un punto di riferimento nazionale che le aiuti nella programmazione e nella realizzazione dei programmi, anche con opportuni collegamenti e interventi internazionali; con l'adesione allo SME, poi, la necessità d'impostare su basi razionali una politica programmatica del turismo diviene improrogabile. Ne discende l'urgenza dell'emanazione di una legge-quadro che regoli l'attività turistica e che, dettando principi e norme fondamentali, ne risolva i problemi di fondo, soprattutto in riferimento alle com-

petenze regionali e ai rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Successivamente il relatore Mezzapesa, ricordate le iniziative legislative concernenti il settore accenna, ai problemi dell'ENIT e della CIT, passando infine a trattare sullo sviluppo del turismo nel Mezzogiorno che a suo avviso costituisce il problema centrale dello sviluppo del turismo nazionale.

Infine, sottolineati i benefici effetti delle agevolazioni, concesse ai turisti stranieri per l'acquisto di benzina, sullo sviluppo turistico del Mezzogiorno, avverte che quest'ultimo è anche strettamente collegato ad una presa di coscienza, a livello europeo, del turismo come fattore di progresso civile e sociale e come valida leva di sviluppo economico (a suo avviso, sarebbe anzi opportuna una revisione dei Trattati di Roma nel senso d'introdurvi norme concernenti e regolanti la attività turistica, finora in essi ignorata almeno sul piano economico).

Il relatore conclude proponendo alla Commissione di esprimere voto favorevole alla tabella in titolo, guardando non tanto alle cifre della tabella stessa, quanto alla ricchezza di problemi e di prospettive che il settore presenta.

A nome del Gruppo comunista interviene nel dibattito il senatore Ferrucci. Concorda con il giudizio positivo del relatore sull'andamento del movimento turistico nel 1978; precisa quindi che il turismo rappresenta la maggiore risorsa attiva del nostro interscambio ed avverte che il fenomeno turistico ha assunto dimensioni di grande rilievo, le cui matrici vanno ricercate nello sviluppo delle forze produttive e dei sistemi d'informazione, di comunicazione e di trasporto, nonché nelle nuove esigenze di conoscenza, di cultura, di riposo e di tempo libero. A suo avviso il turismo è ormai entrato a far parte della sfera dei bisogni essenziali per cui esso va considerato come un diritto che la collettività deve assicurare ad ognuno. Si tratta di un fenomeno in espansione che necessita di una politica nuova, contrassegnata da una forte presenza degli enti pubblici per governare e orientare gli investimenti e per favorire iniziative pubbliche e private soprattutto

nel Mezzogiorno; peraltro l'intervento delle Regioni e dei Ministeri interessati non può ancora esaurirsi nella erogazione di contributi finanziari, e deve dar vita ad una politica coordinata, d'impulso nel settore; è indispensabile un globale disegno riformatore capace di far recuperare al nostro Paese il tempo perduto, attraverso norme articolate ed attente che, mediante, precise disposizioni, attivino concrete iniziative per lo sviluppo del settore (in particolare ritiene che la gestione dei fondi per interventi particolari deve avere respiro regionale, mentre la ripartizione dei fondi stessi deve aver luogo tenendo presenti le esigenze dell'intero territorio nazionale, e con speciale riguardo alle necessità del Mezzogiorno.

Successivamente l'oratore, ricordato che la nuova politica deve innovare profondamente nel settore delle iniziative sui mercati esteri, si sofferma sulla riforma dell'ENIT e sulla necessità di unificare — o quanto meno coordinare — l'attività tra tutti gli organismi che operano sul mercato estero. Per quanto concerne le agevolazioni offerte ai turisti stranieri, afferma ch'esse vanno conservate specialmente per favorire le correnti dirette verso il Mezzogiorno d'Italia mentre, per quanto attiene al problema del riordino delle partecipazioni pubbliche che operano nel settore ricettivo, avverte che la soluzione dovrà trovarsi considerando in modo particolare le esigenze di sviluppo turistico delle Regioni meridionali; in particolare ribadisce l'esigenza che le strutture delle partecipazioni statali abbiano la massima e più razionale utilizzazione.

Passando quindi a trattare dell'attuale classificazione alberghiera asserisce che la confusione esistente va eliminata attraverso una legge dello Stato, che non escluda tuttavia la competenza regionale.

Il senatore Ferrucci si sofferma quindi sul problema della legge-quadro sull'attività turistica; al riguardo dichiara che la sua parte politica non è più contraria ad una legge-quadro nazionale sul turismo, a condizione peraltro che siano preventivamente concordati con le regioni i contenuti della legge stessa, per far salve le autonomie regionali e locali; l'oratore tratta quindi della

ristrutturazione e della riorganizzazione della domanda turistica con particolare riferimento ai rimedi agli inconvenienti dell'attuale concentrazione delle ferie, nonché all'opportunità di rivedere e di ammodernare il calendario nazionale delle ferie e delle vacanze. Accennato poi al problema della formazione e della qualificazione professionale del personale operante nel settore turistico, e toccato il tema dei campeggi, conclude ribadendo l'esigenza di sopprimere il Ministero del turismo, la cui sopravvivenza, una volta che le competenze nella materia sono state trasferite alle regioni, appare ingiustificabile, pur riconoscendo opportuna una qualche presenza politica nell'ambito del Consiglio dei ministri per garantire taluni momenti di politica unitaria nel settore.

A nome del Gruppo della democrazia cristiana interviene nel dibattito il senatore Carboni. Ricordato che l'assenza di un progetto organico per il turismo ha impedito un'adeguata attività promozionale del settore verso l'estero nonché l'offerta di canali di commercializzazione per le imprese di minore dimensione e le aree emergenti (aggravando oltretutto gli squilibri tra il Nord e il Sud del Paese) dichiara che è ormai tempo che gli organismi pubblici che operano nel settore, senza eccezioni, diano finalmente vita ad iniziative armoniche e propulsive soprattutto a vantaggio del Mezzogiorno, il quale non riesce a trovare uno sviluppo turistico apprezzabile a livello internazionale pur presentando un'offerta che continua a crescere in termini di capacità ricettive e di qualità, permanendo tuttavia nel limite del 28 per cento del prodotto turistico; ne discende a suo avviso l'esigenza di un piano nazionale di settore, secondo le indicazioni della sua parte politica, che ha presentato al Senato un'apposita proposta legislativa; rievocati i ritardi e le traversie che la nuova normativa ha finora incontrato, ribadisce che l'attività di programmazione centralizzata prevista nel disegno di legge suddetto appare doverosamente rispettosa delle competenze regionali e locali.

Il senatore Carboni aggiunge che è ormai indispensabile porre mano — non già alla

soppressione, ma alla riforma del Ministero del turismo, perchè si trasformi in un centro di studi, di analisi dei mercati e della domanda, in una stanza di definizione e di coordinamento delle iniziative legislative, in un filtro della rilevanza dei provvedimenti economici dei vari settori nei confronti del turismo; anche l'ENIT a suo avviso andrebbe opportunamente riformato, così come le organizzazioni periferiche del turismo, a garanzia di una maggiore incisività operativa degli enti locali, salva facendo ovviamente la competenza regionale nella materia. Infine il senatore Carboni, sottolinea l'opportunità che nel Piano triennale il fenomeno turistico sia valutato con maggiore attenzione e considerato come leva strutturale dell'economia, chiede al rappresentante del Governo quali iniziative intenda proporre per garantire agevolazioni creditizie di carattere straordinario per le attività economiche del turismo; per mantenere ed anzi estendere le agevolazioni autostradali già concesse ai turisti stranieri; per evitare la cessazione delle agevolazioni per buoni-benzina ai turisti stranieri (cessazione che danneggerebbe, in modo particolare il Sud); per evitare che l'adeguamento dell'IVA ai livelli europei, elevando improvvisamente le tariffe della prossima stagione a partire dal 1° luglio, produca effetti negativi sui contratti in corso che risulterebbero penalizzati nei nostri confronti.

Prende quindi la parola il senatore Vettori. Rilevato che il turismo rappresenta una voce non subalterna del bilancio nazionale, sottolinea l'esigenza di curare con ogni accorgimento la nostra promozione turistica all'estero ed avverte che per qualificare la domanda occorre qualificarne l'offerta, perchè un turismo di ripiego non provocherà mai lo sviluppo e il rilancio del settore.

Successivamente il senatore Vettori ricorda che la materia prima del turismo è costituita dall'uomo, alla cui qualificazione vanno finalizzati attenzione ed impegno, e dichiara che la maggiore difficoltà del settore sta in una consapevole accettazione della vocazione turistica, nonchè nella valorizzazione del turismo; questo a suo avviso non deve mai costituire un'attività dilettan-

tistica ma, caso mai, un'attività integrata in altri settori; conclude ribadendo l'esigenza d'una legge cornice ed una maggiore qualificazione e professionalità dell'ENIT.

A nome della sinistra indipendente interviene il senatore Romanò.

Premesso che il turismo come consumo di massa costituisce una novità degli ultimi anni, afferma che gli strumenti del settore appaiono invecchiati, per cui è tempo d'intervenire a tutela di un consumo, il quale è anzitutto culturale; aggiunge che ritiene auspicabili, a livello regionale, iniziative utili ad elevare il livello del prodotto turistico; precisa che l'attuale struttura ministeriale sembra inadeguata alle esigenze; conclude chiedendo al ministro Pastorino se reputa gli strumenti promozionali del settore rispondenti alle necessità di vendita del prodotto e se il Governo abbia in animo di intraprendere apposite iniziative.

Dopo breve replica del relatore Mezzapesa, il quale prende atto che sono cadute le pregiudiziali contro una legge-quadro sul turismo a livello nazionale e che tutte le parti politiche convengono sull'esigenza di considerare il Mezzogiorno come la nuova frontiera del turismo italiano, prende la parola il ministro Pastorino.

Il rappresentante del Governo, confutata la tesi di quanti — seguendo concezioni ormai superate — parlano ancora di sopprimere il Ministero del turismo, che conserva invece notevoli potenzialità operative, afferma che il turismo è un settore in crescita che nel prossimo decennio raggiungerà punte di straordinario sviluppo; tuttavia il tasso di incremento appare in termini reali tale da destare qualche perplessità, poichè, ripete, i problemi turistici interessano ormai l'intera collettività (dato che il turismo è un fattore trainante di numerosi altri settori per la sua capillarità intersettoriale) dichiara che appare indispensabile un chiaro disegno programmatico che veda co-protagoniste della programmazione le Regioni mentre allo Stato dovrà essere riservato il coordinamento delle linee di sviluppo del settore autonomamente elaborate dagli organismi regionali, nel più vasto ambito dei problemi nazionali.

Il ministro Pastorino ricordato poi che il contributo dato dal turismo alla formazione delle risorse economiche ed all'accrescimento del reddito nazionale in questo particolare periodo congiunturale appare rilevante, afferma che il turismo, quale fenomeno altamente sociale, va sempre più strettamente armonizzato con il settore culturale.

Successivamente il rappresente del Governo fornisce alla Commissione elementi di giudizio sul movimento turistico nazionale del 1978, affermando che il ritmo ascensionale in atto, se verrà sostenuto da opportune iniziative promozionali e da maggiori investimenti, può aprire ottime prospettive; si sofferma quindi sulle indicazioni di politica turistica contenute nel programma triennale 1979-1981 e, in particolare, ricorda che il programma prevede iniziative per la definizione di una legge-quadro in materia di turismo; per la ristrutturazione e la riqualificazione dell'offerta turistica; per un rafforzamento della promozione turistica all'estero e per il rilancio del turismo europeo; per lo scaglionamento delle vacanze; per la formazione professionale degli addetti al settore; per il riordino della presenza pubblica nell'attività turistica; per lo sviluppo turistico nel Mezzogiorno; per la diversificazione del turismo.

Il Ministro conclude affermando che le prospettive del turismo per il 1979 sono buone, ove si consideri che la vendita del prodotto in Italia nella recente Borsa internazionale del turismo di Berlino — che rappresenta il più importante centro di affari — ha raggiunto dimensioni di tutto rispetto: si calcola infatti che le vendite siano state superiori a quelle dello scorso anno per il 60-100 per cento, per cui ad avviso di qualificati esponenti del settore, si verificherà nella prossima stagione turistica un afflusso senza precedenti di turisti provenienti specialmente dall'area dell'Europa centrale. Ricorda anche che nel prossimo mese di giugno un importante appuntamento sarà costituito dalla 70ª *Convention* del « Rotary Club Internazionale », che registrerà la presenza a Roma di non meno di 25 mila turisti qualificati provenienti da ogni parte del mondo.

È necessario, pertanto, che la pacifica « invasione » del nostro Paese sia favorita da appropriate iniziative che assicurino la rigorosa salvaguardia dell'ordine pubblico, il controllo dei prezzi, l'efficienza dei servizi e, soprattutto, il componimento delle vertenze sindacali in corso.

Dopo breve intervento del presidente de' Cocci, che riassume i termini del dibattito, la Commissione autorizza il senatore Mezzapesa a trasmettere alla 5ª Commissione un rapporto favorevole all'approvazione della tabella in titolo, per la parte relativa al turismo, con le osservazioni formulate nel corso del dibattito.

La seduta termina alle ore 19,20.

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

Seduta antimeridiana

*Presidenza del Presidente
de' Cocci*

Interviene il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato Prodi e il Sottosegretario per lo stesso dicastero Aliverti.

La seduta ha inizio alle ore 10.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1979 (Tabella 14). (Esame).

Il senatore Gian Pietro Emilio Rossi illustra ampiamente alla Commissione la tabella in titolo; sottolinea che la difficile congiuntura politica ha avuto pesanti ripercussioni sull'economia nazionale, ricorda che il mercato industriale ha di recente registrato un andamento positivo che potrebbe essere gravemente pregiudicato proprio dai fattori che hanno provocato la ripresa del

settore, ove questi non fossero tempestivamente coordinati ed armonizzati; aggiunge che il 1978 è stato un anno di relativa tregua sociale, che ha sortito benefici effetti sulla produzione; inoltre la maggiore credibilità che la produzione nazionale ne ha ricavato ha permesso ai nostri operatori di fronteggiare con migliore efficacia la concorrenza internazionale; aggiunge che la frantumazione dell'attività produttiva (almeno nel breve termine, attraverso la cosiddetta economia sommersa) ha consentito all'apparato produttivo una flessibilità che finora incertezze politiche e talune non corrette applicazioni delle leggi in vigore non hanno potuto finora garantire al settore.

Il senatore Rossi avverte che il risveglio produttivo che attualmente si nota potrebbe essere vanificato nel giro di pochi mesi se l'attuale crisi politica si prolungasse ulteriormente e provocasse un vuoto che deteriorerebbe pesantemente il risveglio produttivo in atto (d'altro canto i primi sintomi di deterioramento della situazione già sono avvertibili, e l'oratore ne fa cenno).

Successivamente il relatore sottolinea che, quanto all'andamento della produzione industriale nei primi nove mesi del 1978, per i quali l'indice cumulato segnava un calo dello 0,5 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, l'indice destagionalizzato della produzione stessa ha segnato un balzo significativo in ottobre: 131,0 contro 124,5 di settembre.

L'indice di novembre si è mantenuto intorno a questi valori (131,5), con un calo nel dicembre (129,4), che però non dimostra di per sé un rovesciamento di tendenza.

Nell'intero 1978, dunque, l'indice medio della produzione industriale ha avuto, rispetto al precedente anno, un aumento dell'1,8 nel quale si compensano incrementi rilevanti per le industrie chimiche (più 9,2), per le alimentari (più 5,5), e per i mezzi di trasporto (più 5,4), contro cali per la lavorazione dei minerali non metalliferi (meno 0,5) e per le industrie tessili (meno 4,8).

Il relatore quindi, lamentata la divisione tra le sedi di direzione politica nell'industria a capitale pubblico ed in quella a capitale misto o privato, riafferma l'esigenza di ten-

dere alla redditività del capitale sia nelle industrie private che in quelle pubbliche, nonché di finalizzare i nuovi investimenti ad una politica industriale per il Mezzogiorno, nell'ottica di un corretto sviluppo dell'intero Paese; a suo avviso peraltro il primo passo per l'industrializzazione del Sud non poteva non essere compiuto che da grandi complessi, idonei a sopportare esperienze pionieristiche; precisa che l'industrializzazione del Nord Italia, nonostante le circostanze obiettivamente favorevoli, ha richiesto oltre un secolo di sforzi e di lavoro mentre l'industrializzazione del Mezzogiorno, con tutte le difficoltà connesse, è stata portata avanti per un lasso di tempo non superiore a pochi decenni; a suo avviso è finalmente giunto il tempo di avviare a soluzione il problema dell'industrializzazione del Mezzogiorno attraverso l'utilizzazione delle risorse locali e in particolare attraverso la selezione e la creazione di imprenditori meridionali, il recupero e lo sviluppo dell'artigianato, la selezione ed eventualmente la differenziazione degli investimenti e degli incentivi.

Il relatore Rossi si sofferma poi sui problemi della politica energetica, della politica mineraria e dell'ufficio brevetti del Ministero dell'industria; per quanto attiene ai problemi del sistema commerciale, accenna ad alcune strutture le quali, a suo giudizio, vanno eliminate, sia per sanare il settore, sia per non far lievitare il costo della vita.

Accennato quindi agli argomenti della Camera di commercio e del controllo dei prezzi l'oratore passa a trattare dell'importante e delicato settore dell'artigianato, di cui esalta il ruolo nell'incremento occupazionale, nella preparazione imprenditoriale di categoria, e nel sostegno di canali specifici e caratteristici dell'esportazione (settori, tra l'altro, non facilmente imitabili da industrie concorrenti, considerando il gusto e lo stile italiano) e che considera valido mezzo per contribuire alla soluzione di squilibri territoriali interni alle regioni; tutto ciò peraltro impone, a suo avviso, la rapida definizione d'una legge-quadro, con la primaria esigenza di rivedere o ridefinire il termine entro il quale si identifica l'« artigiano ».

Il relatore alla Commissione illustra quindi alla Commissione i particolari caratteri dell'attività svolta dalla Direzione generale delle assicurazioni nella quale permangono tuttavia gravi, preoccupanti carenze; informa altresì sulla situazione e sui risultati dell'applicazione delle leggi nn. 623 del 1978, 464 del 1978, e 1101 del 1978, nonchè sulle difficoltà di finanziamento provocate da alcune norme della legge n. 183 del 1976; completa la sua esposizione auspicando un sollecito snellimento delle procedure della legge n. 675 del 1977 e proponendo alla Commissione di esprimere parere favorevole alla tabella in titolo.

Segue il dibattito.

Prende quindi la parola il senatore Bondi. Premesso che l'adesione dell'Italia allo SME e l'apertura della crisi di Governo con i conseguenti mutamenti nel rapporto di collaborazione tra le forze politiche hanno provocato notevoli cambiamenti nel quadro politico, afferma che anche la cosiddetta modesta ripresa del settore industriale non può mascherare il reale stato di crisi in cui il comparto si trova (basterebbero i dati relativi alla cosiddetta economia sommersa per chiarire il carattere precario e fragile dei sintomi di ripresa economica); comunque avverte che una certa ripresa c'è stata insieme a quell'incremento di competitività delle nostre industrie sul mercato internazionale, che ha provocato i noti miglioramenti nella bilancia commerciale. Sarebbe tuttavia gravissimo, a suo avviso, prendere lo spunto dalla suddetta ripresa per lasciare il settore privo di interventi pubblici secondo una tendenza neo-liberistica che recentemente si è sviluppata e di cui si ritrova traccia in numerosi atti del Governo. Sarebbe gravissimo, aggiunge, se si volesse ancora una volta penalizzare il lavoro, con il pretesto che il costo di esso costituisce l'elemento principale di lievitazione dei costi industriali.

Il senatore Bondi illustra poi numerose norme sulle quali a suo avviso è necessario intervenire tempestivamente e organicamente; in particolare, sollecita l'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica numero 902 del 1976, con la definizione delle

aree insufficientemente sviluppate del centro-Nord, nonchè l'attuazione delle disposizioni recate dall'articolo 19 del predetto decreto e la definizione del concetto di ammodernamento.

Conclude ribadendo che i senatori comunisti secondo la tradizione rimangono impegnati a favorire l'impiego più razionale e produttivo del denaro pubblico ed esprimendo a nome del Gruppo comunista voto favorevole alla tabella in titolo, nonostante le riserve avanzate.

Interviene poi il senatore Labor. Premesso che finora gli interventi pubblici sono stati inorganici e frammentari, propone — a nome del Gruppo socialista, sulla base di un'ampia documentazione — che l'insieme delle risorse finanziarie pubbliche destinate dalla programmazione economica ai settori produttivi sia concentrato in un fondo per gli investimenti e per la promozione industriale, auspicando inoltre che (superata l'irrazionalità dell'attuale situazione, che vede l'inconcepibile dispersione delle competenze e delle responsabilità tra Ministeri economici e Ministeri preposti alla condotta della politica industriale) si giunga ad una razionalizzazione del sistema di programmazione, attraverso l'unificazione delle responsabilità di politica economica generale (attualmente svolta dai Ministeri del bilancio, del tesoro e delle finanze) in un Ministero dell'economia, nonchè all'unificazione, in un Ministero dell'industria e del Mezzogiorno, delle competenze, istituti e fondi oggi operanti nell'ambito del Ministero dell'industria, di quello delle partecipazioni statali e di quello degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. A suo avviso al Ministero dell'industria e del Mezzogiorno dovrebbe essere affidata, oltre alla responsabilità operativa riguardante i programmi di promozione settoriali e territoriali definiti in sede di programmazione economica nazionale, la gestione dell'auspicato fondo per gli investimenti e la promozione industriale.

Il senatore Labor chiede poi al rappresentante del Governo perchè si rinunci a continuare nella campagna per la migliore utilizzazione degli impianti termici e per il contenimento del consumo di energia; di-

chiara che il Ministro deve rispondere della mancata applicazione delle leggi nn. 675 del 1977 e 183 del 1976 senza scaricare le proprie responsabilità sui sindacati e sui partiti così come ha fatto alla Camera; afferma che le carenze del Ministero dipendono dall'attuale sua struttura che lo vede ormai svuotato di precise funzioni (in particolare, l'oratore illustra le deficienze del Ministero stesso per quanto riguarda i controlli sulle società di assicurazione di cui ben 43 sono in stato di difficoltà, l'inesistente direzione per le miniere, le carenze dell'ufficio studi e di quello legislativo, che hanno predisposto provvedimenti così complicati e di talmente ardua attuazione pratica, che non sempre il Parlamento è riuscito a migliorarli). Conclude auspicando la rapida presentazione di una legge-quadro sul commercio all'ingrosso e al dettaglio perchè a suo avviso le attuali storture del sistema distributivo gravano pesantemente sul consumatore e sulla politica antinflazionistica.

Segue il senatore Pollastrelli. Rilevato che il problema di un'impostazione unitaria della politica economica del Paese permane gravissimo, e che il bilancio in esame reca previsioni di cassa — in conseguenza della nuova legge sulla contabilità generale dello Stato — che costituiscono una importante novità, sottolinea che i nuovi strumenti del bilancio stesso equivalgono ad un avvio verso la concreta programmazione della spesa pubblica ed afferma che è urgente definire i compiti e i ruoli dell'Amministrazione centrale a seguito del decentramento di competenze alle Regioni verificatosi con l'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Successivamente l'oratore osserva che in seno alla burocrazia ministeriale e anche nell'ambito del potere politico affiorano velleità di rivincita e desideri di recupero di competenze trasferite agli enti locali; accenna, in proposito, alla vicenda delle elezioni artigiane che ha registrato inspiegabili ritardi e in ordine alla quale il Governo ha disatteso precisi impegni.

Passando quindi a trattare della riforma delle strutture del Ministero, il senatore Pollastrelli sostiene che, almeno in alcuni set-

tori, tale riforma può essere affrontata anche prima della riforma della pubblica amministrazione a condizione peraltro che i sindacati del personale siano preventivamente consultati e concordino le linee della riforma stessa, comunque evitando suggestioni corporative in materia di trattamento del personale.

Successivamente l'oratore, passando a trattare del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976 e della legge n. 183 del 1976, lamenta che il Governo non abbia assunto concrete iniziative per la loro attuazione, con il risultato di scontentare tutte le categorie e di lasciare inoperante il credito agevolato nel settore industriale delle piccole e medie imprese del Centro-Nord. Soffermandosi quindi sul piano energetico, il senatore Pollastrelli ribadisce che il Gruppo comunista ha sempre operato, nella materia, con sistematicità, chiarezza e coerenza per affrontare nella sua globalità il problema, per sfuggire al pericolo di risposte parziali, spesso devianti, e per prefigurare una strategia del settore energetico che si inquadri nell'ambito della programmazione economica nazionale. Definiti quindi i punti fondamentali di tale strategia riafferma l'esigenza di utilizzare tutte le fonti energetiche nazionali complementari, ausiliarie e rinnovabili su cui negli ultimi tempi si è andata concentrando l'attenzione delle forze politiche e delle categorie interessate e tocca il problema della centrale elettrica di Montalto di Castro, di cui ritiene indispensabile attuare la convenzione in tutte le sue parti.

Illustra poi i seguenti ordini del giorno:

La 10^a Commissione permanente del Senato,

in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1979, atteso:

che, in assenza di provvedimenti legislativi di ulteriore proroga delle elezioni degli artigiani per il rinnovo degli organismi rappresentativi nelle Commissioni provinciali dell'artigianato, sono scattati i termini per l'indizione delle elezioni stesse;

che parte delle Commissioni hanno già affisso i manifesti per le elezioni suddette, in date diverse fra loro e che altre ancora non hanno ottemperato a tale compito;

che il Governo in precedenza ha più volte rinviato la scadenza elettorale per il rinnovo delle menzionate Commissioni in attesa del varo della legge-quadro per l'artigianato, peraltro in fase avanzata alla Commissione industria della Camera;

considerato che nel periodo in cui cadrebbero le elezioni suddette in Italia dovranno svolgersi altre elezioni, quali quelle per il Parlamento europeo e amministrative;

invita il Governo ed impegna il Ministro:

a promuovere attraverso lo strumento del decreto-legge il rinvio della scadenza elettorale per il rinnovo degli organismi rappresentativi dell'artigianato a dopo il definitivo varo della legge-quadro di riforma della legge n. 860 del 1956.

(0/1594/1/10-Tab. 14) POLLASTRELLI, BERTONE, BONDI, CARBONI, CATELLANI, FRACASSI, LABOR, ROMANÒ, VENANZETTI, VETTORI

La 10ª Commissione permanente del Senato,

in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1979,

valutate le difficoltà in cui si trovano le imprese minori dell'Italia centro-settentrionale impegnate in investimenti per nuovi impianti, ampliamenti e ammodernamenti nelle aree insufficientemente sviluppate dell'Italia centrale e settentrionale e per ammodernamenti nei restanti territori del Centro-Nord, a causa della parziale o incompleta attuazione dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976,

invita il Governo:

a predisporre le necessarie iniziative ai fini della definitiva individuazione delle aree scarsamente sviluppate del Centro-Nord sul-

la base dell'applicazione congiunta, sia del criterio degli attuali e più recenti indicatori statistici di sviluppo, sia dei programmi di assetto del territorio, come previsto dal secondo comma del citato articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica numero 902, annullando la deliberazione del CIPI del 21 dicembre 1977 e sostituendola con altra sulla base dei seguenti criteri da far valere nei confronti di ogni regione per l'adozione dei nuovi atti deliberativi:

a) individuazione per aree e non per comuni;

b) individuazione di un valore medio per area;

c) individuazione del valore minimo attribuibile ad ogni comune all'interno di ogni area;

d) individuazione del totale massimo di popolazione nell'ambito del quale le Regioni possono indicare le aree di insufficiente sviluppo secondo i loro piani di assetto territoriale.

(0/1594/2/10-Tab. 14) POLLASTRELLI, BERTONE, BONDI, CARBONI, FRACASSI, LABOR, ROMANÒ, VETTORI

Prende quindi la parola il senatore Vettori, che definisce esauriente la relazione del senatore Gian Pietro Emilio Rossi specialmente per le valutazioni di ordine politico in essa contenute e aggiunge che l'importanza del settore industriale — che a suo avviso dev'essere potenziato a livello mondiale se non si vuole che la suddivisione internazionale del lavoro venga realizzata in assenza di iniziative italiane — appare in aperta contraddizione con la modestia degli stanziamenti previsti per il dicastero in esame.

Il senatore Vettori poi, ribadita l'esigenza di migliorare la funzionalità del settore, al di là dei grandi dibattiti e delle impostazioni velleitarie, dichiara che i piani di settore dovrebbero fornire indicazioni anche di quanto non appare opportuno o consigliabile fare; osserva che la ricerca estrattiva e mineraria dovrà esser resa conve-

niente per la valorizzazione delle risorse; sottolinea i collegamenti tra la ricerca applicata e la copertura assicurata dai brevetti per consentire alle aziende piccole e medie di spiegare liberamente la propria attività senza il timore di essere defraudate dalle imprese di maggior consistenza; invita il Governo a compiere rapide e definitive scelte nel settore energetico indirizzandosi alla energia di fonte nucleare; auspica la ristrutturazione delle tariffe elettriche soprattutto per incentivare i risparmi in termini reali, si sofferma sulle strutture e sul ruolo del Ministero; conclude preannunciando voto favorevole alla tabella in titolo.

Segue il senatore Pollidoro. Dopo aver dichiarato di dubitare che nel Paese e nel Governo vi sia la consapevolezza della funzione che può svolgere il commercio nella ripresa economica, sempre che sia possibile ridurre i costi del sistema distributivo, sostiene che l'esempio dello scarso e poco approfondito interesse del Governo al settore commerciale viene offerto dalla frammentaria e spesso inoperante legislazione in vigore nella materia; a suo avviso invece è indispensabile un coerente criterio di programmazione per un risanamento che incida sui costi del sistema e sulla qualità dello sviluppo economico (mentre il piano triennale appare decisamente insufficiente). Il senatore Pollidoro afferma che la sua parte politica ritiene che vi siano le condizioni per un rinnovamento del settore e che vi siano anche le forze politiche disponibili per una riforma ispirata ai suddetti criteri, che incontrano consensi a tutti i livelli sociali, politici e scientifici; precisa peraltro che occorre coraggio per resistere ad ogni spinta corporativa, per trasformare le imprese e le strutture mercantili nel senso di contrastare la tendenza alla polverizzazione, per qualificare la domanda ed i consumi e per influire sul meccanismo di formazione dei prezzi; la suddetta riforma dovrebbe garantire il pluralismo delle forme commerciali e pertanto definire con precisione il ruolo della grande distribuzione nell'ambito di una politica di programmazione.

L'oratore conclude auspicando l'avvio di una politica che consenta al commercio nazionale di operare produttivamente a livello

europeo. Tale politica gli appare peraltro condizionata dall'elaborazione di un piano del settore da coordinare, nell'ambito del CIPE, con la politica di riconversione industriale e con quella agro-alimentare; da una legge quadro dell'intero settore; dalla riforma del sistema del controllo dei prezzi e dall'adozione di un'efficace politica di difesa e di informazione dei consumatori; dall'esame della composizione e della distribuzione delle forze di lavoro del settore.

Replica il ministro Prodi.

Dopo aver deplorato che gli stanziamenti previsti per il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato siano inadeguati alle esigenze, avverte che il suo Dicastero deve essere considerato come un Ministero di promozione e non già di gestione di uffici periferici: ricordate quindi le carenze d'organico di esso il rappresentante del Governo si sofferma sull'esigenza di innovare profondamente nei settori del commercio e delle assicurazioni. Per quanto attiene alla applicazione della legge n. 675 del 1977 e più in generale all'attuazione di tutte le norme recanti incentivi, sostiene che la struttura della normativa in generale appare sufficiente, mentre vanno posti in atto miglioramenti, snellimenti delle procedure e semplificazioni degli interventi per conferire maggiore rapidità agli investimenti intesi alla modernizzazione del sistema.

Circa i problemi energetici ribadisce di essere fermamente favorevole alla scelta nucleare l'unica che possa effettivamente avviare a soluzione i problemi stessi se si vuole evitare il rischio di razionamenti, i cui effetti possono rilevarsi ben più pericolosi e dannosi dell'installazione di talune centrali elettronucleari.

Auspicata la più piena e feconda collaborazione tra Parlamento e Governo, dichiara di accogliere i due ordini del giorno illustrati dal senatore Pollastrelli.

Infine la Commissione autorizza il senatore Gian Pietro Emilio Rossi a trasmettere alla 5ª Commissione il rapporto favorevole all'approvazione della tabella in titolo con le osservazioni formulate nel corso del dibattito.

La seduta termina alle ore 13,20.

Seduta pomeridiana

Presidenza del Vice Presidente

POLLIDORO

indi del Presidente

de' COCCI

Interviene il sottosegretario per il commercio con l'estero Bernardi.

La seduta ha inizio alle ore 17,15.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero per l'anno finanziario 1979 (Tabella 16).

(Esame).

Il senatore Antonio Vitale, relatore alla Commissione, osserva che se non fosse entrata in crisi la maggioranza di Governo, l'esame della Stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero si sarebbe giovato della discussione congiunta del bilancio di previsione dello Stato e del programma pluriennale. A tal uopo è necessario evidenziare le connessioni esistenti tra il commercio estero e la politica economica, per la determinazione della quale occorrerà rinvenire quegli strumenti che, nell'attuale situazione di crisi generale dei paesi industrializzati, incentivino una comune ripresa nella stabilità.

Soffermandosi poi sulla situazione italiana, osserva come lo sviluppo del nostro commercio estero si sia mosso secondo « linee divergenti », essendosi incrementate da una parte l'esportazione di beni di alcuni settori e, dall'altra, la tendenza all'importazione di altri. È tuttavia soddisfacente constatare la maggior flessione del tasso di crescita delle importazioni rispetto alle esportazioni. Tale maggior dinamismo dell'esportazione, dovuto anche a motivi di carattere interno, è stato tuttavia inferiore alle previsioni, soprat-

tutto a causa della rigidità del nostro sistema produttivo, che ha finora privilegiato il commercio con i paesi industrializzati, seppur in presenza di un lieve aumento di quello con i paesi in via di sviluppo, mentre lo scambio con i paesi ad economia statale è rimasto sostanzialmente invariato.

Dopo essersi soffermato sulla descrizione della composizione merceologica dell'interscambio con l'estero, sottolineando in particolar modo l'incremento dell'importazione dei generi agro-alimentari, si dichiara soddisfatto dei risultati raggiunti da parte del Ministero che, giovandosi anche della operatività della legge 24 maggio 1977, n. 227, è riuscito a riportare in attivo la bilancia dei pagamenti. Passa poi ad illustrare le innovazioni introdotte dalla citata legge — come la costituzione del CIPES e della SACE — che si sono mostrate particolarmente utili soprattutto per sovvenire ai bisogni delle piccole e medie imprese.

A giudizio del relatore, le prospettive che il Governo si propone nella politica commerciale e promozionale, nonché la filosofia della tabella 16, vertente su uno sviluppo armonico e concertato del commercio mondiale, tenendo anche presente l'ambito comunitario e lo sviluppo dei mercati dei paesi dell'OPEC, di quelli socialisti, di quelli in via di sviluppo e della Cina, meritano la convinta approvazione da parte del Senato.

Egli osserva poi che l'obiettivo dell'espansione dell'esportazione, prioritario per la ripresa del Paese, potrà essere raggiunto anche mediante il rafforzamento degli uffici dell'ICE, soprattutto conferendo ad essi una funzione promozionale, oltre che quella di ufficio studi che funga da banca dei dati al servizio degli imprenditori, ed evitando così azioni scoordinate e ripetitive, ed invita quindi la Commissione ad esprimersi favorevolmente sulla tabella in esame.

Segue il dibattito.

Prende quindi la parola il senatore Pollidoro, che si dichiara sostanzialmente concorde con la relazione del senatore Vitale. Dopo aver osservato che le questioni oggi all'esame sono già state discusse di recente a proposito del *Tokyo-round*, non può fare

a meno di rilevare come vi sia stato un mutamento di segno nel commercio estero del nostro paese: infatti vi è stata una presa di coscienza dell'importanza di esso e un adeguamento della nostra legislazione alle esigenze del commercio internazionale. Ma se il paese ha retto, è stato possibile grazie alla maggiore collaborazione delle forze politiche rispetto al passato: l'instabilità della situazione economica richiede ora un nuovo sforzo per una ridefinizione della strategia della politica economica estera e un'intesa più avanzata tra le forze politiche, per far sì che si risolvano i più gravi problemi del settore e che il paese sia in grado di porsi all'altezza della situazione internazionale. Poichè il nostro interscambio con l'estero si aggira intorno al 50 per cento del prodotto nazionale lordo, occorre, per mantenere se non ampliare la nostra presenza, riqualificare la produzione mediante una ristrutturazione industriale che si basi su una strategia organica: si devono compiere quindi scelte unitarie di politica industriale interna e di politica economica estera, come d'altronde è già in atto nei paesi esteri, al fine di superare l'attuale frammentazione delle decisioni e non vedere peggiorata la nostra situazione. Infatti, nonostante i successi complessivi di questi due anni, vi sono alcuni settori che stanno perdendo competitività.

Poichè la domanda nazionale è legata alla dinamica delle esportazioni, per superare la crisi delle strutture produttive del paese, è necessario che si indirizzino le nuove intraprese verso quei settori che ricoprono una potenzialità di nuova domanda, guardando soprattutto alla competitività ed alla differenziazione merceologica e migliorando la qualità del prodotto e la commercializzazione.

Pur dichiarandosi soddisfatto delle innovazioni legislative recentemente introdotte, osserva che però esse andrebbero compiutamente attuate, mentre andrebbero trovati dei meccanismi di raccordo tra la legge sulla ristrutturazione industriale e la politica economica estera. È inoltre necessario coordinare le istituzioni che presiedono al settore, particolarmente mediante la riforma

dell'Esecutivo: si dovrà perciò adeguare la quota di risorse da destinare a questo tipo di politica, che oggi è certamente inadeguata. Occorre inoltre procedere all'unificazione del momento finanziario insieme a quello valutario e a quello assicurativo, già operato dalla legge Ossola.

A proposito dell'ICE, pur dichiarandosi favorevole alle misure recentemente adottate per l'Istituto, osserva come occorra impostare una sua azione coerente rispetto ai problemi di orientamento, per i quali l'ICE dovrebbe essere lo strumento pubblico essenziale. Se la sua azione all'estero ha dato finora buoni risultati, tuttavia occorre evitare la concorrenza tra centri diversi, coordinandoli in una visione unitaria, e non limitare la sua azione a quella di un ruolo prevalentemente mercantilistico, tenuto anche conto del fatto che, essendo alquanto debole la posizione internazionale dell'Italia, occorre delineare una strategia di politica industriale e di apertura verso l'estero che presupponga valutazioni più complesse di quelle di un semplice conto economico di *import-export*, e si volga all'apertura verso nuove aree, all'internazionalizzazione della produzione, avendo presente la necessità di instaurare un nuovo ordine economico internazionale.

Dopo aver osservato che la regionalizzazione dell'ICE sarebbe destinata a fallire se tendesse allo svolgimento di compiti in concorrenza con le camere di commercio e se le commissioni consultive regionali venissero formate con la stessa logica della commissione consultiva nazionale, conclude dichiarandosi favorevole alla proposta, avanzata in sede di Commissione alla Camera dei deputati, di un'ispezione presso gli uffici periferici dell'ICE da parte di una delegazione interparlamentare.

Prende quindi la parola il senatore Forma, che dà atto al Ministero dello sforzo fatto per il riequilibrio della bilancia dei pagamenti, anche se tali risultati stanno a fronte di alcune tensioni nei mercati internazionali. Dopo essere passato a considerare i mezzi e le possibilità di una nostra penetrazione nei mercati esteri, rileva come ci si debba rivolgere soprattutto ai paesi in via di sviluppo, perchè è solo un'ottica lungimirante e non

esclusivamente mercantilistica che può garantire più duraturi successi.

È poi necessario razionalizzare gli interventi nel settore, cominciando dagli strumenti e, in particolare, da una revisione delle funzioni e delle strutture dell'ICE e della SACE.

Passa poi a commentare alcuni dati della tabella 16, relativamente alla direzione geografica e alla composizione qualitativa delle esportazioni e delle importazioni, con particolare riferimento alla situazione cronica di deficit del settore agricolo.

Auspica la convergenza delle forze politiche su di una politica economica che sia in grado di adeguare, approfittando dell'attuale situazione di vantaggio, l'economia del paese ai mutamenti del panorama economico internazionale, che ora mostra paesi emergenti dotati di notevoli potenzialità produttive. Tuttavia, in questa direzione è opportuno compiere piccole riforme efficienti più che grandi rivoluzioni. Dopo essersi dichiarato contrario alle « politiche regionali » nel campo del commercio estero, formula alcune osservazioni sulla struttura dell'Esecutivo ed, in particolare, sullo stato dei dipendenti pubblici, il cui lavoro andrebbe compensato con una retribuzione dignitosa e soprattutto non sperequata.

Conclude dichiarandosi soddisfatto per la riduzione di spesa apportata in alcuni settori e per il ruolo attivo ed intelligente svolto dal Ministero.

Il senatore Vettori si chiede se gli stanziamenti della tabella 16 abbiano il merito di aver riequilibrato la bilancia dei pagamenti o se invece questa si sarebbe riequilibrata naturalmente senza bisogno di spesa alcuna. A suo avviso di tali spese forse solo un 50 per cento trova giustificazione: l'ICE e gli addetti commerciali delle ambasciate svolgono infatti — egli dice — attività spesso tra loro confliggenti ed in concorrenza. Si deve tener presente inoltre il fatto che molti operatori sono ricorsi all'esportazione perchè non erano più in grado di collocare i propri prodotti all'interno. Osserva quindi che l'esportazione non deve avere le caratteristiche sporadiche ed episodiche che l'hanno finora contraddistinta, ma deve essere

oggetto di una scelta attiva nel campo della divisione internazionale del lavoro.

Dopo aver auspicato una riduzione del consumo interno, al fine di non sacrificare la quota di importazione da destinarsi alla produzione per l'estero, si dichiara a favore di un ruolo determinante, in questa fase di transito, del Ministero del commercio con l'estero, soprattutto mediante un' incisiva azione di orientamento, che potrebbe essere opportunamente svolta da una agenzia che incarni una mentalità mercantilista e non burocratica.

Il senatore Bondi chiede di conoscere come il Governo stia provvedendo all'attuazione della delibera del CIPI del 21 dicembre 1978, che riguarda le misure da adottarsi per il settore tessile e dell'abbigliamento. In tale settore infatti — attualmente al secondo posto nelle esportazioni — l'Italia dovrebbe cercare di mantenere le posizioni già conseguite, se non addirittura proporsi di divenire in futuro il polo tessile europeo, piuttosto che buttarsi in campi nuovi.

Replica il senatore Antonio Vitale, ringraziando gli intervenuti, dei quali sottolinea la sostanziale convergenza ed il consenso alle impostazioni della tabella 16.

Prende quindi la parola il rappresentante del Governo.

Il sottosegretario Bernardi osserva che nel dibattito i confini tra maggioranza e opposizione sono stati molto sfumati, proprio perchè la politica economica estera presuppone un'unitarietà di intendimenti e di azione. Si dichiara favorevole alla necessità, fatta presente dal senatore Pollidoro, di coordinare la politica industriale interna con quella estera. Rileva che alcuni risultati favorevoli, originati da un maggiore slancio dei produttori a seguito della chiusura dei mercati interni e della presenza di fenomeni inflattivi, hanno favorito le nostre esportazioni; per il futuro non ci si possono attendere peraltro risultati ugualmente brillanti se non si imposta una politica che, tenendo presente il settore dei trasporti, si rivolga anche ai paesi emergenti, che si stanno portando su posizioni di concorrenza

industriale, e se non si addivenga ad una ristrutturazione dei ministeri che interagiscono in questo campo.

Si sofferma poi sui principali strumenti di promozione oggi esistenti, illustrando le modifiche che il Governo intende apportare alla SACE, alla legge n. 227 e all'ICE, per il quale l'unica soluzione possibile sarebbe quella di un distacco dal parastato e di una organizzazione in forma di agenzia. Per quanto riguarda la regionalizzazione dell'ICE, fa presente che suo presupposto previo è l'attuazione della nuova struttura a livello centrale. Dopo aver affermato che l'immagine dell'ICE all'esterno è generalmente molto buona, e che l'Istituto sta provvedendo alla completa funzionalizzazione della Banca-dati, spera che si riesca a far conoscere direttamente, mediante apposita visita, ai rappresentanti del Parlamento il

funzionamento degli uffici periferici dell'ICE.

Conclude auspicando la convergenza di tutte le forze politiche nei confronti dell'azione di politica economica estera che il Governo persegue.

La Commissione infine conferisce al relatore il mandato di redigere un rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero.

« Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977 » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 5ª Commissione).

Su proposta del relatore Antonio Vitale la Commissione decide di emettere parere favorevole per quanto di competenza.

La seduta termina alle ore 19,30.

LAVORO (11°)

MERCOLEDÌ 7 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
CENGARLE*Interviene il Ministro del lavoro e della previdenza sociale Scotti.**La seduta ha inizio alle ore 10,10.***IN SEDE CONSULTIVA****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594)**, approvato dalla Camera dei deputati.— Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1979 (**Tabella 15**).

(Esame e rinvio).

La senatrice Codazzi svolge la relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1979, integrato dalla nota di variazione alla tabella 15 in esame. L'esame del bilancio, che costituisce sempre un atto politico di grande rilevanza, riveste quest'anno un'importanza particolare per l'intima connessione con il bilancio pluriennale 1979-1981, la legge finanziaria (numero 843 del 1978) e la legge n. 468 del 1978. Premesso quindi che la struttura e l'impostazione stessa del bilancio dello Stato testimoniano una precisa volontà politica di rinnovamento — alla quale tuttavia è opportuno che segua una maggiore sensibilizzazione dell'opinione pubblica che non appare sufficientemente edotta sull'importanza dell'aspetto finanziario, forse anche a causa di una scarsa accessibilità del linguaggio tecnico — l'oratrice si sofferma ad esaminare le linee di politica generale del Ministero del lavoro quali risultano dagli

stanziamenti previsti e dall'illustrazione operata dalla nota preliminare alla tabella.

L'obiettivo dichiarato ed auspicabile è la ripresa dell'occupazione come effetto della ripresa del tasso di sviluppo. Per sostenere una siffatta politica è necessario adottare idonei strumenti per contenere il tasso di inflazione ed assicurare condizioni favorevoli per la ripresa produttiva. Da questo punto di vista, particolare rilevanza assume il noto problema del costo del lavoro il cui contenimento esige l'eliminazione delle distorsioni provocate dall'attuale sistema di scala mobile, la correzione dei meccanismi di indicizzazione e l'adozione di strumenti più equilibrati nella spirale salari-inflazione. Altro aspetto significativo è costituito dall'esigenza di una impostazione organica in tema di politica retributiva. In quest'ottica intende muoversi il Ministero del lavoro (così come sottolineato nella nota preliminare) soprattutto per ciò che concerne il delicatissimo settore della contrattazione, proponendosi allo scopo di istituire appositi uffici per la soluzione delle controversie e per la ricerca e lo studio dei dati relativi alla contrattazione stessa.

L'oratrice prosegue quindi affermando l'importanza del ruolo assunto dal Ministero per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro: l'attuale sistema normativo appare rigido e inefficiente, specie se lo si confronta con quelli vigenti in altri paesi europei. Una seria politica al riguardo dovrà prefiggersi l'obiettivo di eliminare ogni ostacolo in materia di avviamento al lavoro anche attraverso un preciso ruolo a livello centrale da esercitarsi con il coordinamento di tutti gli interventi possibili in tema di orientamento, formazione professionale, collocamento e sostegno dei redditi dei lavoratori in caso di disoccupazione involontaria. Dopo aver sottolineato poi l'importanza della legge-quadro sulla formazione professionale, soprattutto per il raccordo (purtroppo ancora inoperante) con il sistema

scolastico, la senatrice Codazzi si sofferma in particolare sul settore della previdenza: esso risulta ancora pesantemente condizionato da un cronico divario tra entrate contributive e spese per prestazioni e il *deficit* che ne risulta appare insostenibile soprattutto nel settore del lavoro autonomo. Inoltre, proprio per favorire la formazione di condizioni meno ostative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, il Ministero del lavoro ritiene di poter individuare nel movimento cooperativo una formula significativa per avviare a soluzione il problema; tale indirizzo è senz'altro da condividere e potrebbe rivelarsi estremamente utile soprattutto nel settore del credito (casse rurali, mutue di credito) in relazione ai ben noti problemi dell'occupazione giovanile e del tasso di sviluppo del Mezzogiorno.

Rilevato poi che per i fini di cui sopra tutte le competenze attualmente attribuite a più Ministeri dovrebbero confluire presso il Ministero del lavoro per consentire alla Commissione centrale per le cooperative di adottare un organico programma di interventi che sia allo stesso tempo razionale ed equo, la relatrice osserva che le linee generali della politica del lavoro, quali emergono dallo stato di previsione in esame, sono senz'altro condivisibili perchè dimostrano che il Ministero si è posto come obiettivo prioritario la soluzione concreta ed in termini di efficienza dei problemi evidenziati.

Accennato quindi all'esigenza ormai indilazionabile di adeguare in termini quantitativi e qualitativi l'organico del Ministero, presso il quale si sono creati vuoti notevoli anche a seguito del pensionamento anticipato degli ex combattenti e dei lavoratori appartenenti a categorie assimilate, la senatrice Codazzi ricorda che lo stato di previsione in esame reca spese per complessivi milioni 4.391.553,7, di cui milioni 4.371.168,7 per la parte corrente e milioni 20.385 per il conto capitale. L'aumento della spesa complessiva rispetto al precedente esercizio finanziario 1978 appare giustificata alla luce dei molti problemi sul tappeto e dell'interpretazione, sicuramente dinamica ed effi-

ciente, che il Ministero del lavoro intende dare ad una realtà in grande evoluzione. Conclude infine proponendo che la Commissione si esprima favorevolmente sulla tabella in esame.

Il Presidente propone che nella seduta di domani abbia luogo la discussione generale e che le repliche della relatrice e del Ministro si svolgano nella seduta che avrà luogo la prossima settimana.

La Commissione concorda ed il seguito dell'esame del disegno di legge è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,40.

GIOVEDÌ 8 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
CENGARLE

Interviene il Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Piccinelli.

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1979 (Tabella 15).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Proseguendosi nell'esame della tabella 15, si apre la discussione generale.

Intervengono i senatori Manente Comunale, Ziccardi, Fermariello e Dalle Mura.

Il senatore Manente Comunale, ricordato il complesso problema dell'occupazione giovanile e le iniziative intraprese al riguardo, sia pure con provvedimenti straordinari e temporanei, riafferma il ruolo essenziale che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale deve poter svolgere per una seria politica attiva del lavoro (attraverso una auspicabile e rapida riforma del collocamento). La politica per l'occupazione è infatti

la più determinante ai fini di un incremento del tasso di sviluppo economico. In realtà le iniziative in questo senso non sono mancate: i provvedimenti per favorire la mobilità dei lavoratori, il lavoro giovanile e la legge-quadro sulla formazione professionale qualificano la politica che il Ministero ha seguito in questi ultimi tre anni. Condivisa quindi la relazione della senatrice Codazzi e l'impostazione della nota preliminare alla tabella in esame, sottolinea l'importanza di una seria riforma pensionistica e del sistema previdenziale ricordando che, dai dati a disposizione, è presumibile che il deficit dell'INPS raggiungerà nel 1980 i 20 mila miliardi se le forze politiche non saranno in grado di affrontare con decisione il problema. Conclude quindi dichiarandosi, a nome del Gruppo della democrazia cristiana, favorevole allo stato di previsione della spesa in esame.

Il senatore Ziccardi si sofferma ampiamente sui problemi dell'occupazione, dell'avviamento al lavoro e della mobilità. Su quest'ultimo punto richiama l'attenzione della Commissione e del rappresentante del Governo sulle pericolose tensioni che possono verificarsi nel mercato del lavoro per effetto di certe norme che, estendendo (giustamente) ai lavoratori edili i benefici della Cassa integrazione fino a ventiquattro mesi e consentendo agli stessi l'iscrizione nelle apposite liste speciali, determinano una preferenza nell'avviamento al lavoro la cui tutela, anche se condivisa, non deve provocare sperequazioni per altri lavoratori disoccupati. Il sistema normativo vigente in proposito, genera quindi, a suo avviso, notevoli perplessità e occorrerà che responsabilmente ci si faccia carico del problema attraverso opportune modifiche migliorative. Vi è poi l'esigenza che il Governo dia precise direttive che consentano una efficace gestione applicativa della legge sulla mobilità; ciò vuol dire una seria politica di programmazione nell'esecuzione di opere pubbliche attraverso un coordinamento razionale tra il Ministero del lavoro, quello dei lavori pubblici, la Cassa per il Mezzogiorno e qualsiasi altro ente che abbia competenza in materia. Questo coordinamento non si è a tutt'oggi verificato ed anche per tale man-

canza aumenta notevolmente la spesa per la Cassa integrazione causata dal ritardo nella esecuzione delle opere pubbliche. Ma coordinamento vuol dire altresì una chiara ricognizione di tutti gli stanziamenti finanziari a disposizione, che devono essere finalizzati ad una seria ed efficiente politica dell'occupazione che il Governo non ha sinora mostrato di voler effettuare.

Il problema dell'occupazione soprattutto nel Mezzogiorno è un problema centrale la cui soluzione non può più essere disinvoltamente elusa; tra l'altro, non può tralasciarsi di considerare che gli interventi in materia di occupazione provocano una spinta agli investimenti che a loro volta producono nuovi posti di lavoro. Nell'ambito di questi problemi generali una tutela particolare deve essere accordata alle categorie dei lavoratori edili e dei braccianti agricoli, la cui occupazione è strutturalmente precaria. A tale riguardo, e con riferimento alla vertenza dei lavoratori edili, rileva che il Ministero del lavoro non si è sinora occupato seriamente del problema, laddove occorrerebbe invece un'attenta analisi del mercato che vede attualmente nel settore edilizio carenza di giovani e di manodopera specializzata. Studiando tale fenomeno, la Federazione dei lavoratori edili ha impostato un serio programma risolutivo; manca però (e ciò è veramente deprecabile) un'azione concreta del Governo intesa a proporre una seria politica nazionale per l'occupazione nell'edilizia.

Analoghe considerazioni il senatore Ziccardi svolge sul problema dell'occupazione dei braccianti agricoli. Tanto il piano agricolo alimentare quanto i piani per l'irrigazione delle campagne dimostrano la necessità di almeno 500 mila nuovi addetti all'agricoltura.

Venendo poi a trattare il tema dell'occupazione giovanile in generale, osserva che al boicottaggio da parte della classe padronale è seguita una gestione sicuramente deludente da parte del Ministero. Nel momento in cui si discute se i contratti stipulati con le amministrazioni pubbliche di prossima scadenza debbano o meno essere prorogati, occorrerebbe studiare la possibilità di trasformare tali convenzioni in contratti di lavoro e formazione soprattutto per raf-

forzare le strutture tecniche dei comuni e degli altri enti interessati. C'è poi il pericolo, veramente grave, che la gestione della legge sull'occupazione giovanile comporti addirittura la formazione di residui passivi di bilancio per l'incapacità di intraprendere quelle iniziative per l'occupazione giovanile che, ipotizzate dalla legge, sono in realtà in gran parte mancate nel Mezzogiorno, nonostante il recente stanziamento supplementivo di 250 miliardi. Di tutti questi problemi occorre che il Governo si faccia carico se si vuole evitare, tra l'altro, di dar vita in tempi brevi ad un nuovo fenomeno immigratorio. Conclude augurandosi che il ministro Scotti possa, in sede di replica, trattare le questioni da lui evidenziate.

Il senatore Fermariello, premesso che la nota preliminare alla tabella 15 appare veramente approssimativa, semplicistica e quanto meno opinabile, svolge un ampio intervento incentrato sui nodi dell'occupazione e del Mezzogiorno e delle lotte contrattuali.

Per quanto riguarda il primo punto, l'oratore afferma innanzi tutto che l'impostazione ed il contenuto della nota preliminare dimostrano che il Ministero intende ancora seguire la vecchia e definitivamente fallita linea « neoliberalista », che confida nella spontaneità e nell'iniziativa dei privati per la soluzione dei problemi del Mezzogiorno. Su questo punto si è verificata la più grande inadempienza di tutti i governi nazionali che si sono succeduti. Lo stesso recente Piano triennale, con le proposte di contenimento dei salari ed il blocco della spesa pubblica, non può certo considerarsi un presupposto per se stesso sufficiente ad assicurare lo sviluppo.

In questi ultimi tre anni — prosegue il senatore Fermariello — il centro-nord d'Italia è riuscito in qualche modo a razionalizzare la sua capacità produttiva, ricollocandosi anche sui mercati internazionali. Il Sud invece, nonostante un certo sviluppo in alcune zone territoriali e in limitati settori produttivi, è rimasto in ultima analisi un mero mercato di consumo della produzione del Nord; si perpetua quindi quella che può definirsi una « condanna storica » del Mezzogiorno

che rimane ancora afflitto dalla logica dell'assistenzialismo. Nonostante l'intesa tra le forze democratiche, che è oggi messa in discussione, il Governo non ha saputo o voluto porre le basi per uno sviluppo del Mezzogiorno, al punto che oggi anche le stesse forze imprenditoriali dislocate nel Sud si sentono emarginate dalla vecchia logica assistenzialistica.

Occorre invece affermare chiaramente e senza possibilità di equivoci che non è ammissibile ritenere di poter affrontare il problema del Mezzogiorno con una visione politica di tipo « neo-liberista ». È necessaria infatti una seria politica di programmazione per lo sviluppo della capacità produttiva. Il Mezzogiorno ha già — com'è noto — un tasso di produttività abbastanza basso che condiziona ovviamente l'intero sistema economico-produttivo del Paese. Vi è quindi la esigenza di avviare un nuovo processo di industrializzazione nel Sud che consenta una produzione avanzata sul piano tecnologico, soprattutto nei settori dell'agricoltura, dell'energia, dei trasporti e dell'esecuzione di opere pubbliche; ciò comporta altresì la necessità che si modifichino i meccanismi nazionali dell'accumulazione capitalistica, che si utilizzino le notevoli risorse disponibili, che si prendano, in definitiva, concrete decisioni politiche in direzione degli investimenti e del necessario spostamento di parte delle risorse a disposizione nel Mezzogiorno. Un serio processo di industrializzazione al Sud non può prescindere inoltre da una riforma del credito e degli incentivi che devono essere indirizzati esclusivamente verso le aziende che, pubbliche o private che siano, dimostrino di possedere una concreta capacità produttiva.

L'oratore critica quindi il modo — sbrigativo e deludente, egli dice — con il quale la nota ministeriale che accompagna la tabella in esame, « liquida » i grossi temi dell'organizzazione e della produttività del lavoro (il problema è accennato solo in termini di costo del lavoro). Prosegue poi denunciando l'inerzia del Governo in materia di politica attiva del lavoro e di mobilità, che — non va dimenticato — sono aspetti essenziali della programmazione. In materia di collocamen-

to, nonostante precisi impegni, non si è fatto nulla e lo stesso tante volte preannunciato disegno di legge sull'effettuazione di « esperimenti pilota » (nel cui ambito si voleva dar vita ad un vero e proprio osservatorio sul mercato del lavoro) è stato solo recentemente presentato al Senato. È mancata inoltre una precisa volontà politica diretta ad unificare e ad omogeneizzare normative, strutture e risorse finanziarie per l'avviamento al lavoro. Accennato poi al problema del riassetto e della riforma del Ministero del lavoro (di cui si parla ormai da parecchi anni), il senatore Fermariello osserva che manca in proposito una capacità di indirizzo e di coordinamento e che non ci si è posti il problema dell'istituzione di nuovi organi che sappiano gestire la necessaria politica di programmazione economica.

Altro tema ampiamente illustrato dall'oratore è quello dei rinnovi contrattuali e delle lotte sindacali. Anche alla luce di alcune vertenze in atto e del modo come esse si trascinano, se ne deve dedurre l'inefficienza del Ministero nell'opera di mediazione istituzionalmente attribuitagli.

Il Governo, invece, dovrebbe studiare quali iniziative politiche adottare allo scopo di garantire da una parte il diritto di sciopero sancito dalla Costituzione e dall'altra la necessaria tutela dei cittadini quando lo sciopero coinvolga i servizi pubblici. Poichè nell'attuale situazione sarebbe senz'altro velleitario ipotizzarne una regolamentazione legislativa, sarebbe opportuno che il Governo prendesse iniziative intese ad incoraggiare le organizzazioni sindacali a definire realisticamente e responsabilmente la cosiddetta autoregolamentazione dello sciopero attraverso l'introduzione di un adeguato codice di comportamento soprattutto nel settore dei servizi pubblici.

Concludendo, l'oratore auspica che su tutti i problemi da lui trattati possa venire una qualche risposta dal Governo in sede di replica.

Interviene infine il senatore Dalle Mura. Rilevata la situazione particolare in cui la Commissione esamina lo stato di previsione

della spesa di propria competenza — per il fatto che interlocutore del Parlamento è un Governo dimissionario e quindi in carica solo per gli affari correnti — l'oratore sottolinea che le strutture ed i mezzi a disposizione del Ministero del lavoro sono sicuramente insufficienti rispetto ai compiti ed al ruolo ad esso attribuiti. Dopo aver ricordato che l'attuale vertenza sindacale degli assistenti di volo è arrivata a punte insostenibili, afferma che la funzione del Ministero deve essere oltrechè di mediazione, anche e soprattutto di sostegno per le parti sociali. Da questo punto di vista, e con riferimento al delicato problema delle aziende in crisi e del circuito cassa integrazione-disoccupazione, occorrerebbe adottare strumenti che consentano effettivamente un accertamento obiettivo dello stato di crisi, tenendo conto e del tasso di produttività aziendale e dei costi relativi. Richiama quindi l'attenzione della Commissione sul grave problema della riforma previdenziale e su quello dell'occupazione giovanile sul quale occorrerebbero altre iniziative unitamente ad una attuazione più incisiva della legge n. 285 del 1977 che sinora non si è verificata.

Conclusosi il dibattito, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato alla prossima seduta.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 14 marzo, alle ore 10, con lo stesso ordine del giorno della seduta odierna.

La seduta termina alle ore 12.

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

Presidenza del Presidente
CENGARLE

Interviene il Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Cristofori.

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1979 (**Tabella 15**).

(Seguito e conclusione dell'esame).

Si riprende l'esame, rinviato nella seduta dell'8 marzo scorso. La senatrice Codazzi, replicando agli intervenuti nel dibattito, premette che da ogni parte politica è stato esattamente rilevato che i nodi fondamentali per un'effettiva ripresa economica sono costituiti dall'incremento dell'occupazione, specie nel Mezzogiorno, con particolare riguardo all'esigenza di una razionale mobilità delle forze di lavoro. Riassumendo quindi il contenuto degli interventi, ricorda come sia stata criticata l'eccessiva spesa per la Cassa integrazione guadagni che si verifica anche per l'incapacità di un'adeguata previsione dei periodi di sospensione dei lavori soprattutto nell'esecuzione di opere pubbliche. Riaffermata quindi la validità delle linee politiche del Ministero del lavoro, la cui previsione di spesa è giustamente basata sull'obiettivo della ripresa dell'occupazione come effetto della ripresa del tasso di sviluppo, la relatrice sottolinea il significato dei provvedimenti per l'occupazione giovanile, auspicando tuttavia che il Ministero sia messo in condizione (anche attraverso strutture più adeguate) di poter meglio seguire l'attuazione dei predetti provvedimenti. Per quanto attiene al fenomeno della cooperazione, la relatrice riconferma la validità degli intendimenti del Ministero del lavoro, valutando positivamente l'esigenza prospettata di far confluire in esso le competenze attualmente attribuite a vari Ministeri al fine di consentire alla Commissione centrale un'effettiva programmazione di interventi al riguardo. Ribadito poi il ruolo del Ministero come punto di riferimento nel confronto con le parti sociali, osserva tuttavia che qualsiasi ipotesi di razionalizzazione della struttura del salario deve poter trovare il

necessario riequilibrio nell'ambito di un generale piano di programmazione e di sviluppo economico. Conclude quindi invitando la Commissione ad esprimersi favorevolmente sullo stato di previsione in esame.

Dopo che il presidente Cengarle ha fatto presente che l'assenza del ministro Scotti è dovuta a sopravvenuti impegni di Governo, prende la parola il sottosegretario Cristofori.

Espresso apprezzamento per la relazione e ringraziati gli intervenuti nel dibattito, l'oratore premette che l'analisi del bilancio in questa fase di crisi politica deve necessariamente essere limitata, giacchè è impossibile fornire indicazioni che si traducano in precisi impegni futuri. Altro limite — prosegue l'oratore — è costituito dall'impossibilità di esaminare il bilancio del 1979 alla luce dei dati e delle previsioni del piano per il triennio 1979-1981. Parlare di politica del lavoro senza poterla inquadrare nella politica generale del Governo per la ripresa economica vuol dire d'altronde svolgere un esame forzatamente parziale. Riferendosi quindi in particolare ai rilievi critici dei senatori Dalle Mura, Ziccardi e Fermariello, il sottosegretario Cristofori contesta decisamente che la politica seguita dal Ministero in questa legislatura possa definirsi immobilistica o neo-liberista per quanto attiene gli interventi nel Mezzogiorno: chè anzi la presunta politica neo-liberista di cui parlava il senatore Fermariello sarebbe contraddetta proprio da quanti hanno affermato che è prevalsa sinora la logica dell'assistenzialismo. Dopo aver riaffermato l'esigenza di contenere il tasso inflazionistico (un risultato notevole è stato in questo senso ottenuto poichè dal 25 per cento del 1976 si è passati all'attuale 12 per cento), sottolinea come in questi ultimi anni si siano avuti risultati apprezzabili nel riequilibrio della bilancia dei pagamenti e nell'incremento delle riserve valutarie; non può poi sottacersi che la piccola ripresa economica in atto nel paese ha consentito, anche se purtroppo solamente nel nord Italia, di mantenere i livelli occupazionali.

Il rappresentante del Governo si sofferma quindi ampiamente sui temi dell'occupazione giovanile, della politica attiva dell'impie-

go e di quella salariale, della formazione professionale, della riforma del sistema previdenziale e della cooperazione.

Sul primo punto, dopo aver ricordato le modifiche recentemente intervenute alla legge n. 285 del 1977, l'oratore osserva che ad alcuni mesi dall'entrata in vigore della nuova normativa si deve purtroppo rilevare che i miglioramenti apportati non hanno prodotto i risultati sperati: nel periodo di vigenza della legge, infatti, ben 156 mila giovani sono stati avviati al lavoro per il tramite del collocamento ordinario: ciò dimostra in sostanza che gli imprenditori hanno di fatto preferito rinunciare agli incentivi di carattere finanziario e contributivo nonostante l'alto tasso del costo del lavoro. Occorrerà quindi che in futuro possano essere approfonditi i problemi dell'occupazione giovanile e riveduto il sistema di reclutamento. Per quanto attiene alla pubblica amministrazione, il rappresentante del Governo ricorda che recentemente il CIPE ha adottato una delibera per trasformare i progetti in corso di attuazione, inserendovi cicli formativi ai sensi della legge n. 479 del 1978. Il Governo, cioè, ha inteso muoversi in una ottica che consenta di superare il precariato, finalizzando all'occupazione stabile le assunzioni operate e collegandole con una formazione professionale connessa alle esigenze del mercato del lavoro.

Rifrendosi poi a talune critiche del senatore Ziccardi, rileva come in tema di opere pubbliche anche i piani straordinari devono essere sottoposti al parere di conformità da parte delle Regioni; non sempre, purtroppo, tali piani hanno tenuto conto delle zone depresse e dei fabbisogni occupazionali. Trattando poi il tema della politica attiva dell'impiego, l'oratore richiama l'attenzione della Commissione sulla struttura, tipica del nostro Paese, del mercato del lavoro che, caratterizzato da spinte autonome, presenta disoccupazione nel Mezzogiorno, esubero di offerta di lavoro nel centro-nord, diversificazioni rilevanti per settori; il tutto aggravato dai ben noti fenomeni del lavoro nero e della cosiddetta giungla retributiva. Inoltre l'accresciuta propensione dell'offerta di lavoro verso settori ad occupazione stabile ed

il rifiuto al lavoro manuale sono elementi che hanno contribuito senz'altro a determinare una rilevante riduzione del grado di mobilità della manodopera.

Il Ministero, consapevole di questa problematica, ha adottato iniziative nell'ambito della necessaria riforma del collocamento. Precedendo la preannunciata istituzione del Servizio nazionale dell'impiego, è stato infatti presentato al Senato il disegno di legge sull'effettuazione di esperimenti pilota nel collocamento; ci si è proposti, con ciò, di istituire un osservatorio nazionale sul mercato del lavoro, con articolazioni territoriali, al fine di raccogliere ogni dato utile per poter compiutamente valutare l'evoluzione e le prospettive dell'offerta e della domanda di lavoro. Ma discutendosi di politica attiva del lavoro, è necessario riflettere sull'esigenza che tutto ciò possa inquadarsi nell'ambito di una programmazione generale delle risorse economiche; ciò presuppone da un lato una riforma delle competenze della Presidenza del consiglio, dall'altro un rilancio degli strumenti e delle procedure per attuare concretamente la predetta programmazione. Parlando poi del piano economico triennale, l'oratore ricorda che uno degli obiettivi che si proponeva il Governo era quello di coinvolgere circa 150 mila giovani in attività formative con una prospettiva di inserimento stabile nell'attività produttiva.

Riaffermata quindi l'esigenza di sviluppare lo strumento normativo del contratto di formazione e lavoro, il sottosegretario Cristofori si sofferma ampiamente ad illustrare la politica salariale. Al riguardo precisa innanzi tutto che il contenimento della dinamica delle retribuzioni in termini monetari è condizione indispensabile per avviare la ripresa produttiva e con essa incrementare la competitività del prodotto sul piano internazionale. Il ruolo del Ministero in occasione dei rinnovi dei contratti nel settore privato è stato significativo soprattutto nel tentativo di conseguire l'obiettivo auspicabile di allineare la dinamica dei costi del lavoro per unità di prodotto ai valori medi europei. Ricordata poi la necessità che la politica delle retribuzioni si proponga il fine di ridurre le attuali sperequazioni esistenti

per analoghe prestazioni di lavoro, l'oratore sottolinea che il Governo, con il disegno di legge-quadro sul pubblico impiego, si proponeva di introdurre principi uniformi in materia retributiva anche nel settore pubblico allargato.

Sul problema generale di riforma del sistema previdenziale, rileva poi che le scelte del Governo sono state in massima parte valutate positivamente dal Parlamento. Tali scelte — com'è noto — si sono concretizzate nella legge finanziaria (che contiene importanti disposizioni innovative in materia) nel disegno di legge di riordino dei trattamenti pensionistici, in quello per la riforma dell'invalidità pensionabile, nel provvedimento (già approvato dalla Camera) di riordino della prosecuzione volontaria della assicurazione obbligatoria e, da ultimo, nella recente legge sulla ricongiunzione dei periodi assicurativi per i lavoratori.

Il sottosegretario Cristofori prosegue quindi illustrando il problema generale del contenimento del costo del lavoro e trattando il tema della fiscalizzazione degli oneri sociali. Ricorda in proposito che era stato predisposto un disegno di legge di proroga sino al 30 giugno 1979 delle disposizioni vigenti, poi trasformato in decreto-legge per la sopravvenuta crisi di Governo. Attualmente nell'ambito del Ministero del lavoro è stata costituita un'apposita commissione di studio che dovrà formulare organiche proposte sul problema della fiscalizzazione.

Infine, per quanto concerne la cooperazione, il sottosegretario Cristofori ribadisce gli orientamenti del Governo intesi a privilegiare il fenomeno associativo e a potenziare il movimento cooperativo. Tale orientamento presuppone ovviamente un ripensamento delle competenze del Ministero al quale non possono più essere lasciati, come attualmente, solo compiti di vigilanza. La Commissione centrale per le cooperative potrebbe quindi programmare efficacemente gli interventi in materia solo se tutte le competenze attualmente attribuite a più Ministeri potranno confluire nel Ministero del lavoro.

Seguono dichiarazioni di voto dei senatori Garoli, Manente Comunale e Talamona.

Il senatore Garoli si dichiara a nome del Gruppo comunista favorevole allo stato di previsione in esame, sottolineando peraltro che la critica fondamentale alla politica del Ministero del lavoro resta pur sempre la mancata programmazione delle scelte di sua competenza. Per tale carenza, la tabella in esame e la nota preliminare che l'accompagna possono definirsi soltanto un elenco sterile di meri propositi.

Il senatore Manente Comunale, espresso il voto favorevole del Gruppo della democrazia cristiana, rileva l'esigenza di operare un adeguato raccordo tra la scuola e il mondo del lavoro, il sistema formativo extra scolastico e l'occupazione, la formazione professionale e il collocamento. Ribadisce poi la necessità di conseguire i seguenti obiettivi: l'allineamento del costo del lavoro per unità di prodotto ai valori medi europei; la riduzione delle sperequazioni nei trattamenti retributivi, tanto nel settore privato che in quello pubblico; l'adeguamento nella dinamica salariale della pubblica amministrazione dell'aumento delle retribuzioni ad un livello pari a quello del prodotto interno lordo a prezzi correnti. Sottolinea infine l'importanza del movimento cooperativo e l'opportunità che si proceda ad unificare i vari livelli di contrattazione in un'unica sede (Ministero del lavoro) quale punto di necessario coordinamento e di indirizzo della contrattazione stessa.

Il senatore Talamona, a nome del Gruppo socialista, pur esprimendosi favorevolmente sulla tabella n. 15, si dichiara insoddisfatto della replica del rappresentante del Governo, che non è riuscita a giustificare la mancanza di coordinamento esistente tra i vari Ministeri competenti e gli enti interessati in materia di sviluppo dell'occupazione; l'assenza del Ministero in questo settore ha tra l'altro consentito che si adottassero all'estero iniziative economiche finanziate da capitale italiano, che avrebbero ben potuto invece essere intraprese in Italia e soprattutto nel Mezzogiorno.

La Commissione dà quindi mandato alla senatrice Codazzi di trasmettere alla 5ª Commissione permanente un rapporto favorevole

sullo stato di previsione della spesa in esame.

« **Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977** » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.
(Parere alla 5^a Commissione).

Senza dibattito viene conferito alla senatrice Codazzi l'incarico di esprimere parere favorevole sul rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1977.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che, qualora dovesse essere approvato in tempo dalla Camera dei deputati il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 20 del 1979 sul contenimento del costo del lavoro, le Commissioni 6^a e 11^a, competenti in merito, potranno essere convocate per l'esame del predetto provvedimento mercoledì 21 marzo prossimo.

La seduta termina alle ore 11,50.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

MERCLEDÌ 7 MARZO 1979

Presidenza del Presidente

OSSICINI

indi del Vice Presidente

RAMPA

Interviene il Sottosegretario di Stato alla sanità Vecchiarelli.

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'anno finanziario 1979 (Tabella 19).

(Esame e rinvio).

Il relatore alla Commissione, senatore Cravero, rileva innanzitutto che lo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità — che finalmente, considerata l'approvazione della riforma sanitaria, si colloca nella giusta ottica perdendo il carattere di bilancio di « transizione » — ha subito, a seguito delle variazioni presentate il 13 gennaio 1979, una notevole riduzione (conseguente al trasferimento nel capitolo 5941 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro di circa 6.000 miliardi) passando in tal modo ad una valutazione globale di 185,347 miliardi, di cui 180.597 per la parte corrente e 4,750 miliardi per la parte in conto capitale.

Il relatore esamina quindi dettagliatamente i singoli capitoli di spesa. Quanto alla rubrica n. 1, relativa ai servizi generali, sottolinea l'opportunità di un aumento di stanziamenti sia per quanto riguarda il funzionamento della biblioteca — seppure *una tantum* — sia per quanto riguarda il contributo a fa-

vore dell'Università di Bologna, per il corso di perfezionamento in diritto sanitario. Quanto alla rubrica n. 2, relativa agli ospedali, richiama l'attenzione del Ministro sulla necessità che sia esplicita una adeguata funzione promozionale e di coordinamento affinché siano istituiti in tutte le regioni i centri ed i servizi di igiene mentale necessari per coprire l'effettivo fabbisogno.

Relativamente alla rubrica n. 3, concernente l'igiene pubblica, pur riconoscendo che il decentramento operativo previsto dalla riforma sanitaria induce una contrazione dell'impegno economico a livello centrale, l'oratore lamenta la tendenza, già in atto da due anni, a ridurre gli stanziamenti essendo ciò incompatibile con l'intento di contribuire efficacemente alla lotta contro le malattie infettive attraverso l'informazione e l'educazione sanitaria dell'utente oltre che dell'operatore.

Quanto alla rubrica n. 4 (malattie sociali) lamenta l'inadeguatezza della somma stanziata, identica a quella prevista per il 1978 nonostante il notevole incremento dei costi registrato nel corso dell'anno. Relativamente ai capitoli concernenti stanziamenti a favore di istituzioni varie per la cura del cancro (per un importo complessivo di 1.175 milioni di lire) rileva la necessità sia di aiutare la ricerca con mezzi quantitativamente sufficienti, sia di effettuare un serio coordinamento che impedisca le dispersioni che attualmente si determinano.

Dopo aver quindi osservato che lo stanziamento previsto dalla rubrica n. 5 (igiene degli alimenti e della nutrizione) è assolutamente insufficiente allo scopo, si sofferma sull'esame della rubrica n. 6 riguardante il servizio farmaceutico.

Premesso che il settore ha subito un decisivo miglioramento a seguito dell'approvazione della legge sul *ticket* farmaceutico e della riforma sanitaria ed aver auspicato come prossima la discussione del disegno di legge sulla brevettabilità dei farmaci, rileva l'opportunità di un costante controllo del fenomeno del

consumo (diminuzione nell'acquisto dei prodotti da banco ma aumento nel consumo dei prodotti della prima classe) nonchè di una continua e seria verifica del prontuario terapeutico nazionale. Rilevato quindi che lo stanziamento previsto dalla rubrica n. 8, concernente l'Istituto superiore di sanità, è aumentato di 2.538 milioni, dovuti in gran parte all'aumento dei costi del lavoro e di produzione, sottolinea l'opportunità di coprire al più presto i posti ancora disponibili nella pianta organica avendo particolare riguardo alla professionalità, alla capacità, alla qualificazione dei nuovi assunti e alla loro indipendenza scientifica.

Il relatore Cravero passa quindi ad esaminare lo stanziamento previsto per la costituzione del primo fondo sanitario nazionale in base agli articoli 51 e 52 della riforma sanitaria, approvati, com'è noto, dopo l'esame positivo da parte della Commissione sanità della Camera della tabella n. 19 e che hanno portato alle ricordate variazioni del bilancio: alla somma di 10.095,9 miliardi di lire devono aggiungersi i costi relativi agli accordi di lavoro ed alle convenzioni nonchè i correttivi previsti dall'articolo 52 della riforma sanitaria, ed il totale, di lire 12.918 miliardi, costituisce appunto il fondo sanitario per il 1979. Egli rileva che tale cifra è presumibilmente inadeguata sia per quanto riguarda il personale medico e paramedico, sia per quanto riguarda la spesa prevista per i beni e i servizi nonchè infine per quanto riguarda i criteri di ripartizione in base alla spesa effettiva delle singole regioni; a questo riguardo sottolinea la necessità di compiere il massimo sforzo affinchè il primo piano sanitario nazionale rappresenti più che un saggio filosofico un effettivo strumento operativo capace di mettere ordine e di portare le prestazioni sanitarie allo stesso livello qualitativo e quantitativo in tutto il Paese (in tal senso non occorre necessariamente fare nuovi ospedali ma piuttosto far funzionare con criteri manageriali quelli esistenti così come al problema del ricovero può anche parzialmente rispondere con un efficiente sistema ambulatoriale extra ospedaliero). Maggiore ascolto occorre anche dare — prosegue il relatore — all'esigenza di programmare il numero dei nuovi

medici e di migliorare la loro preparazione professionale: tutti gli esperti concordano sul fatto che l'incontrollato aumento degli operatori dell'assistenza medica generica implica un corrispondente aumento della richiesta di servizio sotto l'aspetto sia delle prescrizioni farmaceutiche che dell'assistenza specialistica e di ricovero ospedaliero.

Il relatore Cravero, infine, nell'invitare la Commissione ad approvare lo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'anno 1979, conclude rilevando che il compito futuro del legislatore sarà soprattutto quello di impegnarsi nella preparazione del piano sanitario nazionale, del quale il bilancio rappresenterà il mero documento contabile, auspicabilmente basato su dati certi e rigorosi.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi martedì 13 marzo, alle ore 16, per il seguito dell'esame della tabella n. 19.

La seduta termina alle ore 11,10.

MARTEDÌ 13 MARZO 1979

*Presidenza del Presidente
OSSICINI*

Interviene il Ministro della sanità Tina Anselmi.

La seduta ha inizio alle ore 16,20.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981** » (1594), approvato dalla Camera dei deputati.

— Stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'anno finanziario 1979 » (Tabella 19).

(Seguito e conclusione dell'esame).

La Commissione riprende l'esame, sospeso nella seduta del 7 marzo 1979.

Il senatore Pittella, rilevato che il clima che caratterizza la discussione sul bilancio per l'anno 1979 è quello del dubbio (dubbio di efficacia perchè il bilancio è stato impostato senza tener conto dei nuovi compiti che il Ministero della sanità dovrà assumere in base alla riforma sanitaria, dubbio di non consequenzialità con la legge finanziaria e col bilancio pluriennale a causa della non adeguata valutazione del ruolo preminente spettante alle regioni) reso ancor più grave dalla crisi economica e politica che travaglia il Paese in ogni settore ed anche in quello della sanità, sottolinea la necessità di un impegno da parte del legislatore teso a riprendere la politica di unità nazionale come l'unica aderente alla drammaticità della situazione, evitando in tal modo le elezioni anticipate.

L'oratore si sofferma quindi su un altro elemento di dubbio rappresentato dallo scollamento che si può rinvenire tra impostazione del bilancio ed i nuovi compiti spettanti al Ministero della sanità: sarebbe pertanto opportuno che nell'anno in corso il Parlamento non solo approvi la legge di ristrutturazione del Ministero, in base all'articolo 59 della riforma sanitaria, ma si faccia carico di alcune iniziative tese ad individuare con estrema precisione quali oneri dovranno essere sopportati dalla struttura centrale per il corretto funzionamento del Servizio sanitario nazionale. I compiti che attendono infatti il Ministero, sulla scorta di una filosofia di cui ha fatto tesoro la riforma sanitaria (informazione scientifica mirata e selettiva, puntuale revisione del prontuario farmaceutico, introduzione della brevettabilità dei farmaci sia per quanto attiene alle materie prima che ai procedimenti, secondo quanto previsto da un disegno di legge d'iniziativa socialista presentato al Senato da più di un anno, creazione di una coscienza sanitaria nei cittadini, educazione sanitaria) rappresentano enunciazioni teoriche di fini ai quali non sembra corrispondere una effettiva rispondenza nei fatti. Quanto al dubbio di consequenzialità con la legge finanziaria e col bilancio pluriennale, il senatore Pittella ritiene che la condizione necessaria per la sua eliminazione sia rap-

presentata dal superamento dei limiti dell'attuale tabella 19 che fa registrare ancora talune delle incongruenze sottolineate negli anni precedenti. La manovra finanziaria, unico strumento in grado di attuare la legge finanziaria, potrà funzionare solo se saranno adeguatamente organizzati i processi di programmazione e di controllo, la politica fiscale e quindi le strutture capaci di far crescere le entrate riducendo il ricorso all'indebitamento e l'onere degli interessi, contenendo cioè la spesa pubblica: ma tali obiettivi — egli fa notare — possono essere perseguiti qualora sussista una corrispondente reale volontà politica, considerato che l'articolo 37 della legge finanziaria fissa la decorrenza delle norme relative alla presentazione e all'esercizio in termini di cassa del bilancio annuale a partire dall'anno finanziario 1980.

Detto quindi soddisfatto della nota di variazione approvata dalla Camera (AC 2432-ter), concorda con il relatore nel definire importante ed urgente un aumento della voce inerente all'informazione ed alla propaganda sanitaria nonché all'educazione igienica, e chiede spiegazioni sulla variazione prevista per il lavoro straordinario del personale applicato ad uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministero.

Il senatore Pittella, soffermandosi quindi su talune altre questioni particolari (lotta contro le sofisticazioni alimentari e la restrizione del traffico illecito degli stupefacenti, igiene pubblica, malattie sociali, studi e terapia dei tumori), conclude auspicando che lo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'anno 1979 rappresenti realmente l'ultimo atto della transizione verso un nuovo metodo di gestione economica fondato sulla programmazione che, ad avviso della sua parte politica, rappresenta l'unico strumento per risolvere la sperequazione tra il nord e il sud capace di conferire finalmente al bilancio, finora mero documento contabile, quella valenza politica che ad esso compete.

Il senatore Sparano, premesso che la discussione sul bilancio non deve assumere, nonostante il periodo di crisi, il carattere di

una mera liturgia, sottolinea preliminarmente la necessità di un impegno convinto da parte del Parlamento e del Governo al fine di realizzare un sempre più mirato e selettivo impiego delle risorse previste per la spesa sanitaria (la cui incidenza sull'intero bilancio dello Stato appare obiettivamente rilevante).

Nelle varie tappe obbligate, rispettivamente rappresentate dal piano sanitario nazionale e dal bilancio triennale, occorre verificare — prosegue l'oratore — la scrupolosa osservanza dell'impegno anzidetto e la mancanza dell'insorgenza di fenomeni di diseconomia, come quelli, per esempio, rappresentati dalle recenti agitazioni selvagge, che potrebbero determinare lo stesso fallimento della riforma sanitaria.

Dopo aver quindi condotto una disamina analitica di molti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità, da cui si argomenta il perdurare di vecchi criteri di gestione che dovrebbero essere definitivamente superati, il senatore Sparano lamenta la mancanza di dati specifici in ordine alla gestione dei commissari liquidatori degli enti mutualistici (il cui disavanzo dovrebbe assommare complessivamente a 4.900 miliardi) nonché di elementi di stima circa la contribuzione dei datori di lavoro.

Al fine di evitare il fallimento della riforma sanitaria, e perchè essa produca effettivamente salute ed eviti sprechi, occorre inoltre affrontare con la necessaria determinazione anche il problema della riforma universitaria ed, in particolare, quello della riforma della facoltà di medicina, delle scuole di specializzazione e delle scuole per il personale sanitario paramedico.

L'oratore, richieste quindi informazioni in ordine alla costituzione del Consiglio sanitario nazionale, conclude raccomandando al Ministro sia di valutare l'opportunità di sollecitare le regioni alla erogazione dei fondi previsti dalle convenzioni per il personale medico, sia di continuare i rapporti già avviati con la Regione Campania — per i quali esprime il proprio apprezzamento — tendenti alla disinfezione ambientale, la cui necessità è apparsa quanto mai evidente a se-

guito della gravissima situazione dei fenomeni di decessi neonatali verificatasi a Napoli.

Il senatore Del Nero, considerato che il trasferimento nel capitolo 5941 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro della somma di circa 6.000 miliardi, conseguente alle variazioni presentate il 13 gennaio 1979 a seguito dell'approvazione della riforma sanitaria, modifica radicalmente l'esame dello stato di previsione del Ministero della sanità, rischiando di svuotarlo di significato, prospetta preliminarmente la opportunità che, per l'avvenire, la Commissione sanità partecipi all'esame del bilancio di previsione della tabella n. 2. Dettosi quindi d'accordo con il senatore Pittella ad esperire ogni possibile tentativo per salvare l'attuale legislatura, rileva, quanto al collegamento esistente tra il bilancio pluriennale e quello annuale, che, dipendendo sostanzialmente i vari stati di previsione dal primo, le forze politiche dovranno evidentemente approfondire il massimo dell'impegno nella valutazione di quest'ultimo. La somma erogata per il finanziamento del fondo sanitario ospedaliero — egli prosegue — è infatti stata calcolata sulla base di dati presuntivi, incerti come gli stessi coefficienti di maggiorazione; pertanto l'esperienza concreta potrà divergere notevolmente dalle stime effettuate. Anche l'importante questione della compensazione fra le regioni si basa su dati statistici inidonei, in quanto tali, a consentire di capire la reale portata del fenomeno. Dopo aver quindi raccomandato che la riforma del Ministero della sanità sia realizzata, piuttosto che come mera redistribuzione del personale, in modo tale da garantire al Ministero la ineliminabile funzione di coordinamento, di promozione e di studio che gli compete nell'elaborazione del piano sanitario nazionale e nell'attuazione dei numerosi decreti previsti dalla riforma sanitaria, lamenta la riduzione di spesa dei capitoli concernenti l'igiene pubblica e quella alimentare. Chiesti quindi precisi chiarimenti in ordine al capitolo 3071, concernente i laboratori provinciali di igiene e profilassi, richiama l'attenzione del Governo sulla necessità che le convenzioni siano attuate in modo completo ed uniforme da parte di tutte le

regioni. Sottolineata quindi l'urgenza di affrontare il problema della brevettabilità dei farmaci — a quest'ultimo riguardo esprime il proprio rammarico per il fatto che il Governo abbia presentato all'altro ramo del Parlamento un apposito disegno di legge in materia, nonostante che le Commissioni industria e sanità del Senato abbiano interrotto l'esame di un disegno di legge di iniziativa parlamentare in attesa della presentazione di quello di iniziativa governativa —, prospetta l'opportunità di una indagine nel settore della ricerca scientifica che consenta di valutare, previa un'adeguata selezione, gli istituti che dovrebbero essere potenziati e riqualificati rispetto a quelli che dovrebbero essere eliminati. Auspicato infine l'intervento del Governo al fine di sollecitare le regioni al pagamento, almeno in forma di acconto, delle somme spettanti al personale sanitario, conclude annunciando il voto favorevole del Gruppo della democrazia cristiana sulla tabella n. 19.

Il senatore Giudice, rilevata l'opportunità di un'azione del Governo tendente a sollecitare le regioni alla puntuale osservanza delle convenzioni (il cui inadempimento rischia di vanificare il contenuto stesso della riforma sanitaria) nonché ad intervenire urgentemente ed in modo radicale nella situazione sanitaria del Meridione, in particolare della Campania, si sofferma sui problemi della ricerca scientifica. A questo riguardo l'oratore lamenta un metodo di procedere caratterizzato da dispersione e da scarso coordinamento (testimoniato, tra l'altro, anche formalmente, dal fatto che la relativa voce compaia più di sette volte nello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità). L'oratore sottolinea anche l'esigenza di un adeguato potenziamento dello stanziamento previsto per i laboratori provinciali di igiene e profilassi.

Il senatore Bompiani, dichiaratosi d'accordo con il senatore Giudice circa la necessità di procedere ad un adeguato coordinamento della ricerca scientifica, sottolinea l'urgenza, ormai non ulteriormente dilazionabile, di por mano alla riforma della facoltà di medi-

cina nonché a quelle delle scuole di specializzazione e delle scuole per il personale sanitario paramedico.

Il senatore Merzario, dal canto suo, si augura che il Governo possa, nei limiti di quanto compatibile con la situazione politica in atto, non estraniare le competenti Commissioni parlamentari dalla elaborazione del piano sanitario nazionale.

Prende quindi la parola il Ministro Tina Anselmi, il quale riconosce preliminarmente che la tabella n. 19 presenta le contraddizioni, i limiti e le lacune proprie di un documento predisposto in un quadro normativo ormai in corso di superamento e, per alcuni versi, superato e la cui impostazione, a parte la riduzione apportata con la nota di variazione presentata il 13 gennaio 1979, rimane sostanzialmente quella degli anni precedenti. La particolare congiuntura economico-finanziaria che il Paese attraversa impone limiti di spesa rigidi e tali da non consentire di soddisfare le insufficienze di alcuni capitoli di spesa lamentate sia dal relatore che dagli oratori intervenuti nel corso del dibattito e che dichiara di condividere.

Ribadito l'impegno del Governo a presentare, nei termini previsti, entro il 30 aprile prossimo, il piano sanitario nazionale per il triennio 1980-1982, rileva che l'occasione può e deve rappresentare il tentativo, tutt'altro che facile, di conciliare le esigenze sanitarie con quelle economiche del Paese. Dopo aver quindi auspicato un impegno comune da parte di tutte le forze politiche e sociali a livello centrale e periferico per far sì che il limite di spesa di circa dodicimila e novecento miliardi per l'assistenza sanitaria — corrispondente a circa il sei per cento del prodotto nazionale lordo e pertanto nel limite dell'incidenza rilevata dalla recente conferenza dei Ministri europei responsabili della sicurezza sociale che, per le nazioni europee, va dal sei all'otto per cento del prodotto in questione — sia rispettato, pur con i necessari correttivi per specifici settori di intervento, si sofferma sui fattori che influenzano l'aumento della spesa sanitaria.

La possibilità di ancorare il tasso di incremento di quest'ultima a quello dell'aumento del prodotto nazionale lordo è resa quanto mai dubbia sia dall'esistenza di fattori difficilmente controllabili — quali le crescenti esigenze socio-sanitarie della popolazione e l'aumento percentuale delle persone anziane rispetto alla restante popolazione — sia da fattori nei quali è possibile intervenire, quali, per esempio, l'aumento ingiustificato di strutture di alta specializzazione spesso utilizzate solo parzialmente e per interventi o cure che potrebbero essere effettuati nelle strutture normali. Il ministro Tina Anselmi sottolinea quindi la importanza che riveste in tal senso la soluzione dei problemi di una rinnovata amministrazione sanitaria centrale e di una diversa e moderna struttura ministeriale, idonea ad esercitare qualificatamente le funzioni di promozione, indirizzo e programmazione a livello nazionale, quelle di presenza e di raccordo nella comunità internazionale e quelle, infine, di comprensione e di sintesi istituzionale delle autonomie. Rilevato che l'aspetto più importante del bilancio in esame è rappresentato dalla costituzione di un fondo unico di finanziamento dell'assistenza sanitaria — i risultati della rilevazione della spesa, effettuata ai sensi della legge n. 461 del 1978, ammontanti a complessivi 10.800 miliardi circa (non comprensiva della spesa ospedaliera della regione Abruzzo non conteggiata per un motivo tecnico) hanno confermato le previsioni sulla compatibilità della stessa con l'attuale situazione economica nazionale —, sottolinea che l'accreditamento delle quote trimestrali alle regioni subirà, a seguito delle continue verifiche con le singole regioni e gli enti interessati, gli aggiustamenti che si renderanno necessari nel corso dell'anno. Anche lo stanziamento previsto a favore della Croce rossa italiana — prosegue il Ministro — è destinato ad essere modificato in modo da superare gli inconvenienti nascenti dalla previsione della somma complessiva di 35 miliardi e 800 milioni, prevista dalla tabella n. 19, cui poi si è aggiunto il finanziamento compreso nel fondo sanitario nazionale. Dopo essersi quindi di-

chiarata d'accordo con il relatore sulla impossibilità di pervenire, in tempi brevi, ad una ripartizione del fondo fra le regioni che garantisca prestazioni qualitativamente e quantitativamente uniformi in tutto il territorio, il ministro Tina Anselmi, avviandosi alla conclusione, si sofferma puntualmente sulle richieste di chiarimento avanzate dai vari oratori intervenuti nel corso del dibattito (dopo aver, tra l'altro, comunicato che il Consiglio sanitario nazionale è già stato insediato ed ha pertanto iniziato la propria attività, assicura la massima e costante disponibilità del Governo ad intervenire, su sollecitazione delle regioni interessate, nell'opera di disinfezione ambientale).

La Commissione dà infine mandato al senatore Cravero di trasmettere alla 5ª Commissione un rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'esercizio 1979.

« **Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1977** » (1595), approvato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 5ª Commissione).

Il senatore Cravero, designato estensore del parere, riferisce sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1977, rilevando, in particolare, che l'ammontare dei residui passivi della tabella n. 19, pari a 406 miliardi e 991 milioni di lire al 31 luglio 1978, sono notevolmente aumentati rispetto a quelli dell'anno precedente. Dopo aver auspicato che, senza venir mai meno al rigore di verifica e di controllo, si promuova una maggior snellezza e celerità nei passaggi ed una minor burocratizzazione nelle procedure, ed aver sottolineato l'opportuno di attingere ai residui al fine di potenziare quelle voci di bilancio per le quali non sia previsto incremento di spesa, esprime parere favorevole sul disegno di legge.

La Commissione conferisce quindi al senatore Cravero il mandato di trasmettere parere favorevole, per la parte di competenza, sul rendiconto dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1977.

La seduta termina alle ore 18,20.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le questioni regionali**

MERCOLEDÌ 28 FEBBRAIO 1979

Presidenza del Presidente
FANTI

La seduta ha inizio alle ore 9,30.

PARERE DELLA COMMISSIONE SUGLI SCHEMI DEI DECRETI RELATIVI AGLI ENTI DI CUI ALLA TABELLA B DEL DECRETO N. 616

Il relatore deputato Barbera riferisce sul parere predisposto dall'apposito Comitato da lui presieduto sugli schemi trasmessi dal Governo relativi ai seguenti enti: Casa militare « Umberto I » per i veterani delle guerre nazionali, Opera nazionale per il Mezzogiorno d'Italia, Unione nazionale per la difesa e l'assistenza sociale delle famiglie italiane, Opera nazionale per le città dei ragazzi, Istituto del « Nastro Azzurro » fra i combattenti decorati al valor militare, Gruppo medaglie d'oro al valor militare d'Italia, Federazione nazionale delle associazioni per le famiglie numerose, Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia, Ente nazionale prevenzione infortuni, Comitato per la difesa morale e sociale della donna, Ente autonomo di gestione per le aziende termali, Fondazione « Gerolamo Gaslini », Consorzi per la difesa contro le malattie e i parassiti delle piante coltivate, Associazione nazionale per il controllo della combustione, Associazione nazionale combattenti e reduci, Utenti motori agricoli, Istituti di incremento ippico, Opera nazionale invalidi di guerra, Ente italiano della moda, Ente nazionale per le Tre Venezie, Ente nazionale assistenza orfani lavoratori italiani, Associazione nazionale tra mutilati e invalidi del lavoro, Unione italiana assistenza all'infanzia, Istituto nazionale di beneficenza « Vittorio Emanuele III », Casa di riposo

per musicisti « Fondazione Giuseppe Verdi », Casa di riposo per artisti drammatici di Bologna, Ente patronato Regina Margherita pro ciechi « Paolo Colosimo » di Napoli, Ente nazionale assistenza lavoratori, Associazione nazionale famiglie dei caduti e dispersi in guerra, Opera nazionale combattenti, Ente nazionale protezione ed assistenza sordomuti.

In ordine ai suddetti schemi di decreto, il relatore, a nome del Comitato, esprime parere favorevole alle proposte formulate dalla Commissione Cassese, con una serie di osservazioni che vengono formulate nel testo del parere scritto.

Per quanto riguarda gli schemi di decreto relativi alla Casa di riposo per musicisti « Fondazione Giuseppe Verdi » e la Casa di riposo per artisti drammatici di Bologna, segnala alla Presidenza del Consiglio la opportunità che nel decreto venga specificato il mantenimento della continuità dei finanziamenti dello Stato alle due istituzioni. Si ritiene infatti possibile l'utilizzazione dell'articolo 130 del decreto n. 616 che espressamente prevede contributi alle regioni per scopi determinati. A ciò, a suo avviso, non osterebbe il fatto che la legge n. 641 ha trasferito ai comuni di Milano e Bologna le funzioni amministrative svolte nei confronti di questi enti, in quanto alle regioni rimane pur sempre la funzione di legislazione, indirizzo e coordinamento, ivi compreso quello finanziario.

Per quanto riguarda l'Ente patronato Regina Margherita pro ciechi « Paolo Colosimo » di Napoli, dopo aver ricordato che la Commissione Cassese ha proposto che tutti i beni immobiliari del suddetto ente, anche se localizzati in regioni diverse, vengano assegnati alla regione Campania per mantenere l'integrità di un patrimonio costituito prevalentemente da donazioni e la cui rendita è complessivamente destinata alle attività istituzionali proprie dell'ente stesso, rileva che la regione Lazio e la stessa Presi-

denza del Consiglio hanno richiesto l'applicazione ortodossa dell'articolo 117 del decreto n. 616 secondo cui i beni patrimoniali situati in regioni diverse dalla Campania dovrebbero essere assegnati ad esse.

Il senatore Carnesella sottolinea una esigenza di carattere generale relativa sia all'Opera nazionale invalidi di guerra sia ad enti già esaminati e riguardante l'opportunità di precisare nei decreti stessi che le entrate degli enti destinate all'assorbimento delle funzioni trasferite alle regioni e agli enti locali *ex* decreto n. 616 siano interamente ripartite tra le regioni medesime, per essere da queste successivamente destinate ai comuni singoli o associati in rapporto alle funzioni attribuite ai comuni stessi. È vero che l'articolo 120, secondo comma, del decreto n. 616 prevede che siano assegnate ai comuni le entrate degli enti relative alle funzioni loro attribuite, però detto articolo non precisa espressamente che tale attribuzione debba essere diretta; del resto, se venisse interpretato in questo senso, la norma in questione vanificherebbe la portata innovativa dell'articolo 25 del decreto n. 616 in base al quale si stabilisce che le funzioni vengano esercitate dai comuni singoli o associati, in ambiti territoriali determinati dalle leggi regionali. D'altro canto, una ripartizione delle entrate *ex* ONIG dell'articolo 102 del decreto n. 616, che prevede una suddivisione dei fondi ai comuni avendo riguardo alle rispettive popolazioni e superfici, porterebbe a risultati aberranti (non tutti i comuni — per esempio — hanno invalidi di guerra da assistere); è quindi preferibile una interpretazione che assegni agli articoli 120 e 132 un campo diverso di applicazione, con conseguenti criteri diversi di attuazione di fondi ai comuni.

Il senatore Mancino concorda in linea di massima con le proposte del relatore; ritiene peraltro necessario un ripensamento sulla natura giuridica del Comitato per la difesa morale e sociale della donna, che a suo avviso presenta connotati pubblicistici. Una decisione in tal senso consentirebbe di trasferire alle regioni un personale altamente specializzato. Per quanto riguarda l'ente

« Paolo Colosimo » di Napoli osserva che la dispersione del patrimonio immobiliare comporterebbe conseguenze negative sulle attività istituzionali proprie dell'ente, svolte finora in modo altamente meritorio. Ritiene infine che debba essere mantenuta l'unità del patrimonio dell'Ente nazionale sordomuti.

Il deputato Marzano fa presente che tra i beni posseduti dall'Opera nazionale combattenti in Campania vi è la tenuta degli Astroni, interamente sita nel comune di Pozzuoli, che ha grande rilievo paesistico e naturalistico, tanto che il Fondo mondiale per la natura ne ha proposto la trasformazione in parco naturale. Tenendo altresì conto del fatto che gli articoli 60 e 78 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 prevedono l'attribuzione ai comuni delle funzioni in materia di promozione di attività ricreative, ritiene che nello schema di decreto relativo all'Opera nazionale combattenti debba risultare la necessità che la regione trasferisca la tenuta degli Astroni al comune di Pozzuoli, che appare il soggetto più indicato per garantire la conservazione e la fruizione collettiva del bene.

Il relatore Barbera, rileva che per quanto riguarda il Comitato per la difesa della donna, l'ente « Paolo Colosimo » e la esigenza avanzata dal senatore Carnesella è emersa, in una certa misura, una divergenza tra l'interpretazione letterale delle norme di legge e un'interpretazione più attenta invece ai profili di opportunità. Su tale aspetto richiama l'attenzione della Commissione. Propone quindi che la Commissione segnali alla Presidenza del Consiglio la richiesta del comune di Roma circa la destinazione dell'immobile attualmente adibito a sede centrale dell'Ente nazionale sordomuti, per valutare l'opportunità che la parte dell'immobile eccedente le effettive necessità associative sia utilizzata per gli scopi segnalati dal comune stesso. Per quanto riguarda infine la destinazione della tenuta degli Astroni, rileva l'esigenza di coordinare l'applicazione del disposto legislativo con le ragioni di interesse pubblico sottolineate dal deputato Marzano.

Dopo una discussione nella quale intervengono il presidente Fanti, i senatori Mancino, Fabbri, Carnesella e Ottaviani, e i deputati Kessler, Marzano, Bassetti e Armella, la Commissione consente in linea di massima con la proposta di parere formulata dal relatore. La Commissione delibera inoltre di invitare la Presidenza del Consiglio a riconsiderare la natura giuridica del Comitato per la difesa morale e sociale della donna; esprime parere favorevole sullo schema di decreto concernente l'ente « Paolo Colosimo » di Napoli, ritenendo quindi che vada mantenuta l'integrità del patrimonio immobiliare di tale ente; si dichiara in linea di principio favorevole alle proposte avanzate dal senatore Carnesella; segnala alla Presi-

denza del Consiglio le esigenze che sono alla base della richiesta del comune di Roma in ordine alla destinazione della sede centrale dell'Ente nazionale sordomuti. Relativamente ai beni patrimoniali dell'Opera nazionale combattenti, la Commissione auspica che venga salvaguardato, con la destinazione a parco naturale, secondo la proposta del Fondo mondiale per la natura e con una gestione che coinvolga la regione e gli enti locali, il complesso immobiliare di alto valore paesaggistico e ambientale costituito dalla tenuta degli Astroni, in territorio del comune di Pozzuoli, con l'adozione di vincoli adeguati al conseguimento di tali finalità.

La seduta termina alle ore 11,05.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INDIRIZZO GENERALE
E LA VIGILANZA DEI SERVIZI
RADIO-TELEVISIVI**

GIOVEDÌ 1° MARZO 1979

Presidenza del Presidente

TAVIANI

La seduta ha inizio alle ore 18,10.

PROSECUZIONE DELLE TRASMISSIONI DI TRIBUNA POLITICA

Il deputato Bozzi, coordinatore del Gruppo di lavoro per le Tribune, illustra la seguente proposta di delibera elaborata dal Gruppo di lavoro riunitosi d'urgenza nella giornata di ieri:

« La Commissione,

con riferimento alla delibera approvata l'8 febbraio 1979, stabilisce che la RAI diffonda, anche nelle due prossime settimane, due incontri-stampa settimanali, con le stesse caratteristiche generali dei quattro incontri-stampa già trasmessi.

In particolare, è stabilito che: al rappresentante di ogni formazione politica sarà rivolta una domanda da parte di un giornalista italiano o estero; al termine di tutte le risposte, ogni rappresentante avrà a sua disposizione due minuti di tempo.

Gli incontri-stampa di Tribuna sindacale (UIL e Confagricoltura), previsti per giovedì 15 marzo 1979, slitteranno pertanto al 22 marzo 1979.

Le colonne audio delle trasmissioni televisive, oggetto della presente delibera, saranno trasmesse in radio nel giorno successivo ».

Il Presidente, precisato che la nuova serie di trasmissioni sarà diffusa solo nel caso che perduri l'attuale crisi di gover-

no, propone che la Commissione deleghi il Gruppo di lavoro delle Tribune - che potrà riunirsi al termine della seduta odierna - a rendere operativa la proposta illustrata, sempre che anche i Gruppi oggi assenti diano la loro adesione.

Nessuno facendo osservazioni, così resta stabilito.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il Presidente comunica che il deputato De Cataldo ha cessato di far parte di questa Commissione e che il 27 febbraio il Presidente della Camera ha provveduto a sostituirlo con il deputato Ciccio Messere, appartenente al medesimo Gruppo politico.

Comunica altresì che, dovendo sostituire il deputato De Cataldo anche nella Sottocommissione permanente per l'accesso, ha provveduto, ai sensi dell'articolo 8, primo comma, del Regolamento della Commissione, a nominare al suo posto il deputato Ciccio Messere.

Il Presidente comunica inoltre che, in data 26 febbraio, il Presidente della RAI ha inviato un ordine del giorno sui problemi della SIPRA, approvato il 23 febbraio dal Consiglio di amministrazione della RAI. Il documento è a disposizione dei Commissari negli Uffici di Segreteria.

Comunica altresì che il Presidente del Senato e il Presidente della Camera hanno inviato lettere, rispettivamente in data 23 e 26 febbraio, alle quali è allegata una lettera dell'onorevole Bogi, concernente la SIPRA. Avverte di aver trasmesso le suddette lettere al senatore Zito, coordinatore del Gruppo di lavoro per la pubblicità, unitamente ad altra lettera, sempre concernente la SIPRA, inviata dal deputato Gorla.

Il Presidente comunica infine che, con telegramma del 26 febbraio, la Segreteria del partito radicale del Trentino ha chie-

sto la convocazione urgente di questa Commissione, ai fini della determinazione delle modalità di trasmissione di una Tribuna del *referendum* per la provincia di Trento in occasione del *referendum* abrogativo della legge provinciale n. 31 del 30 ottobre 1972, modificata con la legge provinciale n. 33 del 23 ottobre 1974, e che ha provveduto a trasmettere la richiesta al coordinatore del Gruppo di lavoro delle Tribune.

TRASMISSIONI IN OCCASIONE DI UN REFERENDUM NELLA PROVINCIA DI TRENTO

Il coordinatore del Gruppo di lavoro per le Tribune, a proposito della comunicazione da ultimo fatta dal Presidente, rende noto che il Gruppo stesso, nella riunione di ieri, ha esaminato la questione. Anche con il contributo del deputato Delfino, impossibilitato ad intervenire alla odierna seduta, si è convenuto di formulare una proposta di delibera del seguente tenore:

« La Commissione,

in rapporto al *referendum* abrogativo di una legge provinciale indetto nella provincia di Trento per il 1° aprile 1979, stabilisce che le formazioni politiche rappresentate in Parlamento e che hanno diritto di partecipare a tutte le trasmissioni di Tribuna politica e quelle non rappresentate in Parlamento, ma presenti nel Consiglio provinciale di Trento, tengano due conversazioni radiofoniche ciascuna, della durata di sei minuti, a diffusione provinciale.

Due conversazioni della stessa durata sono attribuite anche ai rappresentanti dei promotori.

La sede RAI di Trento curerà la loro realizzazione in base ai criteri adottati in occasioni elettorali collocandole in fasce di ascolto pomeridiane ».

Dopo un intervento del deputato Ciccio messere, che chiede chiarimenti sulla collocazione oraria delle trasmissioni radiofoniche da diffondere, il Presidente sug-

gerisce che la Commissione estenda la delega al Gruppo di lavoro delle Tribune, nei termini avanti precisati, anche per tale ulteriore proposta. Avverte che, qualora in seno al Gruppo di lavoro non dovesse raggiungersi il necessario accordo, la Commissione tornerà a riunirsi per deliberare su entrambe le proposte.

Nessuno facendo osservazioni, così resta stabilito.

PER L'INSERZIONE DI UN NUOVO PUNTO ALL'ORDINE DEL GIORNO

Il deputato Bubbico chiede che venga inserita all'ordine del giorno della seduta odierna la discussione riguardo ad una trasmissione sulla situazione di Napoli, recentemente diffusa dalla Concessionaria. In essa, la sua parte politica - nelle persone di un ex sindaco di Napoli e di altre personalità - viene attaccata per le passate gestioni amministrative del Comune di Napoli e con riferimento alla situazione igienico-sanitaria della città che dette gestioni avrebbero determinato. Poiché ritiene che tale trasmissione abbia gravemente e palesemente violato i principi di imparzialità e completezza dell'informazione, propone che la Commissione approvi un documento di indirizzi che richiami la RAI ai suoi doveri di osservanza dei suddetti principi. Nell'ipotesi che la Commissione non si senta in grado di approvare immediatamente un simile documento, chiede che la Presidenza faccia conoscere alla Concessionaria la ferma protesta della sua parte politica e la inviti a predisporre una nuova trasmissione che consenta un'informazione corretta sullo stato delle cose.

Il Presidente dà atto che la prescritta maggioranza dei presenti approva l'inserimento del nuovo punto all'ordine del giorno, proposto dal deputato Bubbico, e dichiara aperta la discussione.

Il deputato Ciccio messere rileva che occorre, in via pregiudiziale, prendere visione della trasmissione il cui contenuto è stato stigmatizzato dal deputato Bub-

bico: soltanto dopo sarà possibile esprimere giudizi in merito.

Il deputato Bubbico condivide e fa proprio il rilievo del deputato Ciccio Messere, riservandosi di fornire quanto prima alla Commissione la documentazione relativa al contenuto della trasmissione.

Il Presidente assicura che informerà la RAI della protesta del deputato Bubbico e darà disposizioni affinché i Commissari possano prendere visione della trasmissione stessa nel Centro di ascolto di via Orazio.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il deputato Ciccio Messere eleva formale protesta per lo annullamento della trasmissione di Tribuna Politica, prevista per ieri, 28 febbraio.

Al riguardo rileva che le Segreterie di alcuni partiti, adducendo ragioni di impossibilità ad intervenire di alcune personalità - in realtà intenzionate a non fare dichiarazioni in rapporto alla crisi di governo nella giornata di ieri - hanno chiesto ed ottenuto, sostituendosi alla Commissione parlamentare cui compete la disciplina diretta delle trasmissioni, che la RAI non diffondesse la trasmissione che la Commissione aveva deliberato. Osserva inoltre che la trasmissione avrebbe potuto essere comunque realizzata con la sola partecipazione dei partiti disposti a prendervi parte. Dà atto al Presidente di essersi adoperato, nella riunione dell'Ufficio di Presidenza allargato di ieri, per permettere che la trasmissione - a suo avviso illegittimamente annullata - potesse essere diffusa nella giornata di domani, 2 marzo.

Con l'occasione, lamenta la scarsa sensibilità della Concessionaria nei confronti dei partiti di minoranza - le cui opinioni in ordine alla crisi di governo sono pressoché ignorate dall'informazione radiotelevisiva - e fa presente che l'iniziativa del digiuno dell'ex deputato Pannella, volta a sensibilizzare la pubblica opinione sul problema della fame nel mon-

do e della conseguente mortalità infantile, ha fatto registrare, da parte delle testate radiotelevisive, una eco ridotta ai minimi termini, equivalente ad un atto di vera e propria censura. Lamenta inoltre che la RAI non abbia dato notizia alcuna anche in ordine al tempa dei referendum abrogativi recentemente promossi dal partito radicale e preannuncia la presentazione di un ordine del giorno di censura nei riguardi della RAI per la disinformazione da essa sistematicamente praticata.

Sottolineata poi la carenza d'informazione relativa alla attività parlamentare in generale, carenza cui andrebbe posto rimedio al più presto, chiede se il Comitato incaricato di riferire alla Commissione sulla distorta informazione resa in occasione delle votazioni per l'adesione dell'Italia al sistema monetario europeo abbia ultimato i propri lavori.

Auspica inoltre che la Commissione discuta le analisi svolte dall'Istituto Agostino Gemelli concernenti l'informazione delle testate radiotelevisive, per verificare se la RAI operi in ossequio a quanto disposto dall'articolo 1 della legge di riforma ovvero - come l'oratore sostiene - scelga linee di condotta improntate a criteri né conformi alla legge, né accettabili. Al riguardo, rileva che la perdurante mancanza di mezzi che mettano la Commissione in grado di analizzare il messaggio radiotelevisivo denota la volontà politica di impedire che la Commissione possa svolgere efficacemente i propri compiti. Sottolinea, d'altra parte, che il Consiglio d'amministrazione della RAI, impegnato a riferire semestralmente alla Commissione delle verifiche effettuate sui programmi trasmessi, non ha ancora corrisposto a questo impegno. Sollecita infine una risposta della Concessionaria sui rilievi formulati dal rappresentante radicale in ordine alla trasmissione *TG-2 dossier* del 28 gennaio 1979 avente ad oggetto la legge manicomiale recentemente approvata dal Parlamento.

Il Presidente, in ordine al rinvio della trasmissione di Tribuna politica prevista per la serata di ieri, precisa che tale rinvio è stato deciso dall'Ufficio di Presidenza allargato, riunitosi ieri d'urgenza dopo che il direttore delle Tribune aveva manifestato alla Commissione l'impossibilità di realizzare la prevista trasmissione, stante l'impedimento dei segretari della DC, del PCI, del PSI e del PRI, impegnati in colloqui con il Presidente incaricato.

L'Ufficio di Presidenza, con il solo parere contrario del rappresentante del gruppo radicale, ha deciso di non diffondere la trasmissione, dando l'opportuna disposizione alla RAI ed ha inoltre stabilito unanimemente di diffondere la trasmissione domani, 2 marzo.

Rispondendo alle varie questioni sollevate dal deputato Ciccio Messere, il Presidente assicura in particolare che trasmetterà alla RAI la protesta relativa alla scarsa informazione sulle posizioni delle minoranze durante la crisi di governo, ed avverte che in una prossima riunione sarà posta all'ordine del giorno la discussione

sulla analisi condotta dall'Istituto Agostino Gemelli.

Il senatore Zito, che coordina i lavori del Comitato incaricato degli accertamenti sugli episodi di distorta informazione durante le votazioni a Montecitorio sulla adesione dell'Italia allo SME, dichiara che sarà pronto a riferire alla Commissione presumibilmente nella sua prossima riunione.

Il deputato Silvestri, dopo aver denunciato la faziosità e l'aspra e tendenziosa polemica contro la DC da parte della trasmissione « Radio anch'io », in onda sulla prima rete in orario antimeridiano, chiede che la Presidenza acquisisca la documentazione relativa alla trasmissione della scorsa settimana, al fine di meglio valutare la faziosità e l'asprezza dei toni da lui registrate.

Il Presidente dà infine lettura del documento preannunciato dal deputato Ciccio Messere, avvertendo che verrà discusso nella prossima riunione della Commissione.

La seduta termina alle ore 19.

**COMITATO PARITETICO BICAMERALE
PER L'INDAGINE CONOSCITIVA
SULL'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA
DEGLI AUTOVEICOLI**

*(costituito da componenti delle Commissioni
10^a del Senato e 12^a della Camera dei
deputati)*

MERCOLEDÌ 28 FEBBRAIO 1979

*Presidenza del Presidente
de' COCCI*

*Interviene, a norma dell'articolo 48 del
Regolamento, il commendator Silvio Facchini,
direttore generale del Lloyd Italico &
l'Ancora.*

La seduta ha inizio alle ore 11.

**AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DEL LLOYD
ITALICO & L'ANCORA**

Il presidente de' Cocci rivolge cordiali parole di saluto al commendator Facchini, invitandolo a riferire al Comitato sui problemi più attuali del settore assicurativo.

Il commendator Facchini, premesso che la legislazione attualmente in vigore nel settore assicurativo gli appare, tutto sommato, rispondente alle esigenze (i risultati, non sempre positivi, delle norme dipendono, se mai, da un'incompleta o erronea applicazione delle norme stesse) dichiara che è tempo ormai di preoccuparsi, non già delle imprese condotte con criteri di gestione avventurosi, bensì di quelle gestite seriamente e che versano in gravi difficoltà senza che sia loro possibile addossare alcuna responsabilità per non aver previsto le attuali traversie; precisa che, soprattutto nella messa a punto del sistema tariffario, il legislatore deve avere una visione realistica dei problemi, al fine di non aggravare la crisi esistente, che, ripete, colpisce numerose imprese medio-piccole, da più anni decorosamente presenti

sul mercato, le quali oggi stentano a sopravvivere non avendo potuto in passato accumulare forti riserve, tali da salvaguardarne la funzionalità; aggiunge che sono queste ultime imprese a risentire dell'eccessiva limitazione nei caricamenti che di recente il legislatore ha sancito; a suo avviso pertanto occorre che le forze politiche e il Governo intervengano prontamente, con speciale riguardo al settore RC auto.

Successivamente l'oratore, ricordato che quanto prima le compagnie straniere della CEE potranno liberamente operare in Italia — e queste a suo avviso si riserveranno i grandi rischi e i rischi particolari, lasciando alle imprese italiane la pesante gestione del ramo RC Auto — afferma che, mancando gli interventi sopraindicati, il sistema italiano potrà ulteriormente indebolirsi (con ciò aggravando l'attuale crisi) se i grandi operatori assicurativi nazionali, sia pure nell'ambito di una lecita azione concorrenziale, continueranno ad operare senza preoccuparsi della sopravvivenza delle aziende medio-piccole, le cui difficoltà, senza sostegni di sorta, appaiono destinate ad aggravarsi.

Dopo breve intervento del Presidente, il senatore Labor sottolinea che l'atteggiamento critico di parte della stampa italiana nei confronti del sistema assicurativo è stato spesso giustificato dall'operato di alcune imprese; ribadita l'esigenza di sviluppare ulteriormente il mercato nazionale, conclude chiedendo al commendator Facchini consigli e suggerimenti per porre il Parlamento nella condizione di fronteggiare adeguatamente i problemi cui ha fatto cenno.

Replica brevemente il commendator Facchini ricordando che l'eccessivo isolamento del mercato assicurativo, protrattosi per molti anni, ha provocato la deformazione dell'immagine del sistema, con tutte le negative conseguenze che ne sono derivate; aggiunge che il mercato italiano del settore RC Auto non è appetibile per le società straniere; avverte che il prodotto assicurativo

italiano non può in alcun modo considerarsi inferiore a quello internazionale.

Interviene nel dibattito il deputato Felicetti.

Premesso che le cause della crisi del settore assicurativo sono da ascrivere a suo avviso sia alla qualità del servizio — derivante dall'insufficiente professionalità del sistema — sia dalla qualità del prodotto, chiede al commendator Facchini precise proposte circa le iniziative da assumere per restituire tranquillità e slancio al sistema assicurativo con particolare riguardo al settore della RC Auto.

Chieste altresì notizie circa l'atteggiamento dell'ANIA in merito alle ripercussioni, sul settore assicurativo, della crisi di taluni grandi gruppi chimici, domanda infine al com-

mentator Facchini se intraveda la possibilità di fornire adeguato sostegno, oltre che alle medie anche alle piccole imprese assicuratrici.

Dopo un intervento del Presidente — il quale invita il rappresentante del Lloyd Italiano & l'Ancora a fornire al Comitato una memoria conclusiva articolata, contenente dettagliate risposte ai quesiti posti nel corso del dibattito, nonché proposte per quelle iniziative che si ritenessero indispensabili ed urgenti, sul piano legislativo, al fine di perfezionare la normativa in vigore — il commendator Facchini assicura che non mancherà di far pervenire al Comitato la suddetta memoria.

La seduta termina alle ore 12,45.

**COMITATO PARLAMENTARE PER I SERVIZI
DI INFORMAZIONE E SICUREZZA E PER IL
SEGRETO DI STATO**

GIOVEDÌ 15 MARZO 1979, ORE 12,15. —
Presidenza del Presidente PENNACCHINI.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 13,20.

SOTTOCOMMISSIONI PER I PARERI

FINANZE E TESORO (6^a)

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Grassini, ha adottato la seguente deliberazione per il disegno di legge deferito:

alle Commissioni riunite 2^a e 10^a:

1600 — « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, concernente provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi », approvato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole.*

AGRICOLTURA (9^a)

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Truzzi, ha adottato la seguente deliberazione per il disegno di legge deferito:

alla 6^a Commissione:

1599 — « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 22, concernente modificazioni di aliquote in materia di imposta sul valore aggiunto per le cessioni e le importazioni degli animali vivi della specie suina »: *parere favorevole.*

INDUSTRIA (10^a)

MERCOLEDÌ 14 MARZO 1979

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Forma, ha adottato la seguente deliberazione per il disegno di legge deferito:

alla 6^a Commissione:

1599 — « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 22, concernente modificazioni di aliquote in materia di imposta sul valore aggiunto per le cessioni e le importazioni degli animali vivi della specie suina », approvato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole.*

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIO-TELEVISIVI

Sottocommissione permanente per l'Accesso

GIOVEDÌ 1^o MARZO 1979

*Presidenza del Presidente
BOGI*

La seduta ha inizio alle ore 19.

SEGUITO DEL PROCEDIMENTO DI ESAME DELLE RICHIESTE DI ACCESSO

La Sottocommissione, preso atto della relazione presentata, ai sensi degli articoli 2 e 3 del Regolamento, dal Collegio dei

relatori composto dal Presidente Bogi, dal deputato Bini e dal senatore Pisanò, procede all'esame comparativo, di cui al primo comma dell'articolo 5 del regolamento per l'accesso, delle richieste di accesso iscritte nell'apposito Protocollo pubblico e non ancora accolte; le suddivide in categorie, stabilendo di accogliere, per l'integrazione del palinsesto delle trasmissioni radiotelevisive per il periodo 30 aprile-29 giugno 1979, richieste rientranti nelle seguenti categorie: sociale, culturale, sanitaria, etica, economica, pedagogica, professionale, sociale ed economica, sanitaria e culturale, sociale e sanitaria, culturale e ricreativa, politica e culturale, sociale e politica, sociale e pedagogica, sociale e culturale, sociale e sanitaria, sociale e religiosa, sociale e assistenziale.

La Sottocommissione, avuto riguardo ai criteri di cui all'articolo 6, terzo comma, della legge n. 103 del 1975, decide, con separate deliberazioni, di accogliere, ai fini della programmazione televisiva e con le modalità approvate in precedenza:

1) la richiesta P.824 avanzata dalla Associazione nazionale tra invalidi per esiti di poliomielite e invalidi civili-ANIEP, avente ad oggetto la trasmissione « Un handicappato fisico che non lavora è un handicappato. Un handicappato fisico che lavora è un lavoratore », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

2) la richiesta P.889 avanzata dalla Associazione italiana traduttori e interpreti AITI, avente ad oggetto la trasmissione « I rapporti tra editori, autori e traduttori », tenuto conto della specificazione culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

3) la richiesta P.827 avanzata dall'Associazione per la sterilizzazione volontaria-ASTER, avente ad oggetto la trasmissione « La sterilizzazione come metodo per regolare le nascite », tenuto conto della specificazione sanitaria del richiedente in relazione all'argomento proposto;

4) la richiesta 826 avanzata dalla Lega antivivisezionismo nazionale, avente ad oggetto la trasmissione « Cosa è la vivisezione », tenuto conto della specificazione etica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

5) la richiesta P.830 avanzata dall'Unione coltivatori italiani UCI, avente ad oggetto la trasmissione « Piano Pandolfi e PAA. Situazione economica italiana », tenuto conto della specificazione sociale ed economica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

6) la richiesta P.834 avanzata da Carcere e comunità, avente ad oggetto la trasmissione « Problema del lavoro ex detenuti », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

7) la richiesta P.777-bis avanzata dall'Associazione italiana per la cultura medica, avente ad oggetto la trasmissione « Importanza sociale dell'osteoporosi », tenuto conto della specificazione sanitaria e culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

8) la richiesta P.850 avanzata dalla Unione Monarchica Italiana, avente ad oggetto la trasmissione « L'UMI e le elezioni per il Parlamento europeo », tenuto conto della specificazione politica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

9) la richiesta P.848 avanzata dal Centro italiano studi per la programmazione sanitaria-CIS, avente ad oggetto la trasmissione « Disturbi comportamentali dell'anziano », tenuto conto della specificazione sociale e sanitaria del richiedente in relazione all'argomento proposto;

10) la richiesta P. 854 avanzata dal Sindacato libero scrittori italiani, avente ad oggetto la trasmissione « Il contributo dello scrittore all'unità europea », tenuto conto della specificazione culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

11) la richiesta P.856 avanzata dall'Associazione nazionale artisti complessi musica popolare, avente ad oggetto la trasmissione « Situazione attuale degli artisti », tenuto conto della specificazione culturale e ricreativa del richiedente in relazione all'argomento proposto;

12) la richiesta P. 857 avanzata dalla Associazione Nazionale agricoltura e turismo, avente ad oggetto la trasmissione « Valorizzazione dell'ambiente naturale e rurale », tenuto conto della specificazione economica e sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

13) la richiesta P. 862 avanzata dall'Associazione « Centro culturale arabo », avente ad oggetto la trasmissione « L'influenza della lingua araba nell'economia mondiale », tenuto conto della specificazione culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

14) la richiesta P. 793 avanzata dal Circolo Europeo, avente ad oggetto la trasmissione « Comunità europea e lo stato dell'Unione », tenuto conto della specificazione politica e culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

15) la richiesta P. 878 avanzata dalla Confederazione italiana della piccola e media industria-CONFAPI avente ad oggetto la trasmissione « Il piccolo imprenditore oggi », tenuto conto della specificazione economica e sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

16) la richiesta P. 837 avanzata dall'Associazione nazionale partigiani d'Italia, avente ad oggetto la trasmissione « La grande speranza europea », tenuto conto della specificazione sociale e politica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

17) la richiesta P. 872 avanzata dall'Unione degli studenti musulmani in Italia, avente ad oggetto la trasmissione « La donna. La donna nell'Islam. La donna nelle leggi degli altri », tenuto conto della specificazione culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

18) la richiesta P. 880 avanzata dall'Associazione nazionale cooperative agricole, dell'AGCI, avente ad oggetto la trasmissione « Cos'è una cooperativa », tenuto conto della specificazione economica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

19) la richiesta P. 903 avanzata dall'Associazione per la cinematografia dei ragazzi, avente ad oggetto la trasmissione « La TV contro i ragazzi », tenuto conto della specificazione pedagogica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

20) la richiesta P.874 avanzata dal Partito federalista europeo, avente ad oggetto la trasmissione « Una Costituente per l'Europa », tenuto conto della specificazione politica e culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

21) la richiesta P.832 avanzata dal Centro culturale italiano « Adelaide Ristori », avente ad oggetto la trasmissione « Le donne ed il Parlamento europeo », tenuto conto della specificazione culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

22) la richiesta P.877 avanzata da La gioventù e il libro, avente ad oggetto la trasmissione « Una nuova didattica per lo sviluppo integrale delle potenzialità personali attraverso una scuola totale », tenuto conto della specificazione pedagogica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

23) la richiesta P.885 avanzata dalla Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani - Federfarma, avente ad oggetto la trasmissione « I farmacisti italiani oggi: le leggi e il pubblico », tenuto conto della specificazione sanitaria del richiedente in relazione all'argomento proposto;

24) la richiesta P.882 avanzata dalla Associazione italiana scuole per corrispondenza, avente ad oggetto la trasmissione « L'istruzione per corrispondenza. Perché », tenuto conto della specificazione cultura-

le del richiedente in relazione all'argomento proposto;

25) la richiesta P.822 avanzata dalla Associazione italiana narcoodontostomatologia, avente ad oggetto la trasmissione « La paura del dentista », tenuto conto della specificazione sanitaria del richiedente in relazione all'argomento proposto;

26) la richiesta P. 823 avanzata dallo Ufficio per l'immaginazione preventiva, avente ad oggetto la trasmissione « La pratica del potere », tenuto conto della specificazione culturale e ricreativa del richiedente in relazione all'argomento proposto;

27) la richiesta P.866 avanzata dallo Ente italiano di servizio sociale - EISS, avente ad oggetto la trasmissione « Disoccupazione: al di là delle statistiche » tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

28) la richiesta P.900 avanzata dal Comitato italiano permanente per l'educazione stradale-CIPES, avente ad oggetto la trasmissione « Aspetti legislativi europei e funzione sociale della educazione stradale », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

29) la richiesta P.901 avanzata dall'Istituto Croce bianca, avente ad oggetto la trasmissione « Ragazzi disadattati. Politica educativa o repressione? », tenuto conto della specificazione sociale e pedagogica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

30) la richiesta P.873 avanzata dall'Istituto di studi corporativi, avente ad oggetto la trasmissione « Il corporativismo come terza via », tenuto conto della specificazione sociale e culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

31) la richiesta P. 902 avanzata dalla Lega Antivivezionista Italiana-LAI, avente ad oggetto la trasmissione « La vivisezione plagiò dell'uomo », tenuto conto

della specificazione etica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

32) la richiesta P. 697 avanzata dal Centro Italiano di solidarietà-Ce.I.S., avente ad oggetto la trasmissione « Le comunità terapeutiche come alternativa alle strutture istituzionali per la socializzazione dei giovani tossicodipendenti », tenuto conto della specificazione sociale e sanitaria del richiedente in relazione all'argomento proposto;

33) la richiesta P. 849 avanzata dalla Società Italiana di paradontologia, avente ad oggetto la trasmissione « Difendiamo il sorriso dei nostri bambini dalla carie », tenuto conto della specificazione sanitaria del richiedente in relazione all'argomento proposto;

34) la richiesta P. 879 avanzata dalla Federazione Italiana delle cantine sociali, avente ad oggetto la trasmissione « Presenza e ruolo delle cantine sociali nei mercati nazionali ed esteri », tenuto conto della specificazione economica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

35) la richiesta P. 888 avanzata dal Comitato Internazionale anticaccia. Protezione animali e natura-CCA-PAN, avente ad oggetto la trasmissione « Cari cacciatori », tenuto conto della specificazione etica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

36) la richiesta P.860 avanzata dalla Associazione nazionale circoli cinematografici italiani, avente ad oggetto la trasmissione « Per un cinema "diverso" », tenuto conto della specificazione culturale e ricreativa del richiedente in relazione all'argomento proposto;

37) la richiesta P.845 avanzata dalla Unione italiana quadri-UNIONQUADRI, avente ad oggetto la trasmissione « Quadri; gruppo sociale emergente nella società industriale », tenuto conto della specificazione sociale ed economica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

38) la richiesta P.897 avanzata dal Consiglio nazionale Ingegneri-CNI, avente ad oggetto la trasmissione « Disciplina della professione di ingegnere nell'ambito delle società professionali e delle prestazioni per conto della Giustizia », tenuto conto della specificazione professionale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

39) la richiesta P.876 avanzata dalla Unione stampa periodica italiana-USPI, avente ad oggetto la trasmissione « La stampa periodica nell'Europa di domani », tenuto conto della specificazione culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

40) la richiesta P.859 avanzata dalla Unione cristiana imprenditori dirigenti, avente ad oggetto la trasmissione « Operatori economici cristiani al servizio della società », tenuto conto della specificazione sociale ed economica del richiedente in relazione all'argomento proposto.

La Sottocommissione decide altresì che quattro spazi, all'interno del suddetto periodo, restino a disposizione della stessa per l'attualità.

La Sottocommissione decide altresì di ammettere all'accesso radiofonico, con le modalità sopraindicate:

1) la richiesta P.893 avanzata dall'Associazione italiana traduttori e interpreti - AITI, avente ad oggetto la trasmissione « Il traduttore in Tribunale », tenuto conto della specificazione culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

2) la richiesta P.840 avanzata dal Sindacato libero scrittori italiani, avente ad oggetto la trasmissione « Celebrazioni sturziane », tenuto conto della specificazione culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

3) la richiesta P.694 avanzata dal Centro italiano di solidarietà - CeIS, avente ad oggetto la trasmissione « Le comunità terapeutiche di numerosi paesi del mondo a confronto nel III Congresso

mondiale delle CT per alcolisti e tossicomani. Confronto coi risultati ottenuti in altro paesi di diversa cultura, tradizioni e problemi sociali » tenuto conto della specificazione sociale e sanitaria del richiedente in relazione all'argomento proposto;

4) la richiesta P.836 avanzata dalla Associazione nazionale partigiani d'Italia, avente ad oggetto la trasmissione « Le trasformazioni della democrazia », tenuto conto della specificazione sociale e politica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

5) la richiesta P.863 avanzata dall'Ente italiano di servizio sociale-EISS, avente ad oggetto la trasmissione « La legge progetta, i fatti negano », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

6) la richiesta P.825 avanzata dalla Lega delle donne per il socialismo, avente ad oggetto la trasmissione « Le donne e l'Europa », tenuto conto della specificazione sociale e politica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

7) la richiesta P.831 avanzata dalla Associazione insegnanti albanesi d'Italia-AIADI, avente ad oggetto la trasmissione « Breve cenno sulle comunità etico-linguistiche (italo-albanesi d'Italia) », tenuto conto della specificazione culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

8) la richiesta P.887 avanzata dalla Federazione italiana agenti e rappresentanti di commercio, avente ad oggetto la trasmissione « L'agente di commercio. Intermediazione parassitaria o funzione sociale? », tenuto conto della specificazione sociale ed economica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

9) la richiesta P.899 avanzata dal Comitato italiano permanente per l'educazione stradale-CIPES, avente ad oggetto la trasmissione « L'automobilista: limiti dei propri diritti e rispetto di quelli altrui », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

10) la richiesta P.895 avanzata dall'Adriacub Italia-AI, avente ad oggetto la trasmissione « Ruolo dell'ombudsman nel campo assicurativo », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

11) la richiesta P.750 avanzata dal Centro studi e ricerche S. Paolo, avente ad oggetto la trasmissione « Bianco e nero. La nostra società di fronte all'informazione », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

12) la richiesta P.404 avanzata dalle ACLI, avente ad oggetto la trasmissione « Disoccupazione giovanile ed emarginazione sociale: dalla analisi delle cause all'individuazione di possibili rimedi », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

13) la richiesta P.861 avanzata dallo Istituto del nastro azzurro fra combattenti decorati al valor militare, avente ad oggetto la trasmissione « Le elezioni europee e gli ex combattenti decorati al valor militare », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

14) la richiesta P.858 avanzata dall'Associazione nazionale agricoltura e turismo ambiente e territori, avente ad oggetto la trasmissione « Agriturismo », tenuto conto della specificazione economica del richiedente in relazione all'argomento proposto;

15) la richiesta P. 795 avanzata dall'Associazione cristiana dei Testimoni di Geova, avente ad oggetto la trasmissione « C'è una soluzione per gli odierni problemi dell'umanità? », tenuto conto della specificazione sociale e religiosa del richiedente in relazione all'argomento proposto;

16) la richiesta P. 828 avanzata dalla Federazione nazionale delle associazioni di pubblica assistenza e soccorso, avente ad oggetto la trasmissione « Coscienza, unità ed autonomia del volontariato

democratico », tenuto conto della specificazione sociale e assistenziale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

17) la richiesta P. 886 avanzata dal Canzoniere delle nevi, avente ad oggetto la trasmissione « Il Canzoniere delle nevi », tenuto conto della specificazione culturale e ricreativa del richiedente in relazione all'argomento proposto;

18) la richiesta P. 867 avanzata dalla Lega nazionale di S. Francesco d'Assisi, avente ad oggetto la trasmissione « Crociata francescana ecologica, civile, morale e religiosa », tenuto conto della specificazione sociale e religiosa del richiedente in relazione all'argomento proposto;

19) la richiesta P. 846 avanzata dall'Associazione nazionale lavoratori anziani-ANLA, avente ad oggetto la trasmissione « Il momento della pensione », tenuto conto della specificazione sociale e assistenziale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

20) la richiesta P.738 avanzata dall'Istituto Regina Elena per lo studio e la cura dei tumori, avente ad oggetto la trasmissione « Tumori dell'età avanzata: cura », tenuto conto della specificazione sanitaria del richiedente in relazione all'argomento proposto;

21) la richiesta P.782 avanzata dal Centro italiano femminile CIF, avente ad oggetto la trasmissione « Nuovo diritto di famiglia: nuova realtà per la donna? », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

22) la richiesta P.534 avanzata dalla Biblioteca italiana per ciechi, avente ad oggetto la trasmissione « Finalità della biblioteca italiana per ciechi e lo sviluppo che dovrebbe avere per consentire ai ciechi di avere a disposizione un adeguato numero di libri scritti in Braille », tenuto conto della specificazione sociale e culturale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

23) la richiesta P.898 avanzata dal Consiglio nazionale ingegneri-CNI, avente ad oggetto la trasmissione « L'ingegnere nella nuova realtà europea », tenuto conto della specificazione professionale del richiedente in relazione all'argomento proposto;

24) la richiesta P.833 avanzata dal Centro culturale italiano « Adelaide Ristori, avente ad oggetto la trasmissione « Gli anziani - tante promesse... e la solitudine », tenuto conto della specificazione sociale del richiedente in relazione all'argomento proposto.

La Sottocommissione procede infine all'inserimento in palinsesto delle trasmissioni ammesse, indicando il giorno e la

fascia oraria in cui ciascuna di esse sarà collocata.

Su proposta del Presidente, in relazione all'attualità, la Sottocommissione decide che la trasmissione proposta dal Club of Rome, con domanda P.904, venga mandata in onda in luogo di quella proposta dall'Orchestra Nova di Rapallo con domanda P.801, che andrà in onda in altra data.

La Sottocommissione procede infine all'esame del piano di accesso radiofonico del Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo della Liguria, del quale viene distribuita copia.

La seduta termina alle ore 20.