

# SEDUTE DELLE COMMISSIONI

(62)

---

## INDICE

<i>RESOCONTI:</i>			<i>Pag.</i>
	<i>Pag.</i>		
RIUNITE ( <i>Giustizia-2<sup>a</sup> e Lavori pubblici-8<sup>a</sup></i> ) . . . . .	19	ISTRUZIONE (7 <sup>a</sup> ) . . . . .	42
AFFARI COSTITUZIONALI (1 <sup>a</sup> ) . . . . .	26	LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8 <sup>a</sup> ) . . . . .	47
— <i>Sottocommissione pareri</i> . . . . .	72	AGRICOLTURA (9 <sup>a</sup> ) . . . . .	48
GIUSTIZIA (2 <sup>a</sup> )		INDUSTRIA (10 <sup>a</sup> ) . . . . .	60
— <i>Sottocommissione pareri</i> . . . . .	72	LAVORO (11 <sup>a</sup> ) . . . . .	64
DIFESA (4 <sup>a</sup> ) . . . . .	31	IGIENE E SANITÀ (12 <sup>a</sup> ) . . . . .	68
BILANCIO (5 <sup>a</sup> ) . . . . .	34	COMMISSIONE SPECIALE PER I PROBLEMI ECOLOGICI	
FINANZE E TESORO (6 <sup>a</sup> ) . . . . .	38	— <i>Comitato per i pareri</i> . . . . .	73

---



## COMMISSIONI RIUNITE

2<sup>a</sup> (Giustizia)

e

8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni)

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977

Presidenza del Presidente della 2<sup>a</sup> Comm.ne  
VIVIANI

*Interviene il Sottosegretario di Stato per  
la grazia e la giustizia Speranza.*

*La seduta ha inizio alle ore 10,15.*

## IN SEDE REFERENTE

«Disciplina delle locazioni di immobili urbani»  
(465).

(Esame e rinvio).

Il senatore De Carolis, relatore per la Commissione giustizia osserva preliminarmente che il disegno di legge intende rispondere alla esigenza, divenuta ormai indilazionabile, di dare un nuovo e stabile assetto al regime delle locazioni di immobili urbani adibiti ad abitazione e ad usi diversi onde por fine all'attuale sistema vincolistico, vigente ormai da oltre un trentennio, connotato da contraddizioni e anomalie dovute alla natura frammentaria e non omogenea dei vari interventi legislativi, il cui superamento è stato auspicato dalla stessa Corte costituzionale con due recenti sentenze. Considerata la situazione determinatasi di crescente divaricazione tra la misura dei fitti liberi e quella dei canoni bloccati, il disegno di legge esclude la possibilità di un ritorno al regime convenzionale del Codice civile e ad una completa libertà di mercato, fino a quando la domanda degli alloggi continui a superare, nella misura apprezzabile di oggi, la quantità del-

l'offerta, sicchè la disciplina legislativa proposta rappresenta un pregevole tentativo di conciliare equamente i contrapposti interessi dei locatori e dei conduttori. Il problema è tuttavia visto in modo differenziato a seconda che si tratti di locazioni abitative o concernenti immobili destinati ad uso diverso, imprenditoriale o professionale. In quest'ultimo caso, il Governo ha ritenuto sufficiente una limitazione ridotta della libertà negoziale, in particolare per quanto riguarda la durata dei contratti, ciò al fine di garantire agli operatori economici e ai professionisti la possibilità di iniziare nell'immobile locato la propria attività, con una ragionevole prospettiva di stabilità e di certezza. Nel caso invece delle locazioni abitative, in cui assume particolare rilievo l'esigenza della casa come servizio sociale, ha ritenuto di dover intervenire riequilibrando la diversa forza contrattuale, che ha il proprietario rispetto all'inquilino, e in particolare consentendo l'accesso alla casa anche a coloro che hanno un reddito insufficiente per pagare i fitti conseguenti a libere contrattazioni. E ciò è stato realizzato, da un lato, sostituendo al vigente sistema quel diverso meccanismo di fissazione legale del corrispettivo della locazione, che viene comunemente indicato col nome di equo canone, e, dall'altro, disciplinando la durata dei contratti, così da garantire al conduttore una sufficiente stabilità nel godimento di un bene essenziale qual è la casa, senza tuttavia imporre al locatore sacrifici intollerabili e obiettivamente sproporzionati rispetto alla funzione sociale della proprietà.

Si deve quindi accogliere con soddisfazione — prosegue l'oratore — il presente disegno di legge che, tenendo finalmente a disciplinare in modo organico la materia delle locazioni, ovvia alle conseguenze negative determinatesi da una proroga sostanzialmente indiscriminata — nonostante l'in-

dicazione, nei vari decreti-legge succedutisi in materia, di livelli massimi di reddito per gli aventi diritto — delle locazioni. Tra le conseguenze negative egli annovera le seguenti: situazioni obiettive di ingiustizia, sia nei rapporti tra inquilini sia nei rapporti tra questi ultimi ed i proprietari; rallentamento dell'iniziativa privata nel settore non compensata da quella pubblica; effetti di disincentivazione del risparmio familiare, anche di categorie non particolarmente dotate sul piano economico; dannoso arresto della mobilità del mercato in relazione anche alle esigenze di carattere prettamente urbanistico; riflessi negativi sulla situazione economica generale del Paese.

Il disegno di legge proposto potrà contribuire, in misura incisiva, al rilancio degli investimenti edilizi, ma è chiaro che la sua efficacia deve essere valutata in rapporto all'incidenza, che potranno avere nello stesso settore gli altri provvedimenti diretti allo stesso scopo: in primo luogo, la recentissima legge sul regime dei suoli, che si propone di ridurre l'incidenza della rendita sul costo delle abitazioni e di incentivare l'edilizia convenzionata, cioè l'edilizia che prevede canoni e prezzi controllati e quindi accessibili alle categorie meno abbienti; in secondo luogo, il disegno di legge che prevede stanziamenti pluriennali, al fine di incrementare l'investimento di risorse, pubbliche e private, per la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare.

Il relatore prosegue illustrando dettagliatamente gli articoli del decreto-legge raggruppati sotto i tre titoli che lo compongono: il primo concernente la normativa riguardante i nuovi contratti di locazione; il secondo la disciplina transitoria dei rapporti in corso al momento di entrata in vigore della legge ed il terzo, infine, le disposizioni finali.

I punti più qualificanti e di maggiore importanza della normativa riguardano la durata dei contratti e i criteri di determinazione dell'equo canone, entrambi contenuti nel capitolo I, titolo I.

Relativamente alla durata è stabilito, in via generale, che i contratti di locazione e di sublocazione anche in presenza di una di-

versa volontà delle parti, si intendono in ogni caso pattuiti per tre anni e, alle scadenze successive, si rinnovano per un eguale periodo, se nessuna delle parti comunica all'altra la sua diversa volontà, almeno tre mesi prima. Un'altra norma che concerne la durata del rapporto è l'articolo 5, il quale al primo comma, riproducendo in relazione a tutti i contratti l'articolo 3 della legge 22 dicembre 1973, n. 841, provvede ad operare una quantificazione legale dell'importanza del mancato pagamento del canone, sancendo che, al disotto di certi limiti, la morosità non consente la pronuncia di risoluzione. A sua volta il secondo comma dello stesso articolo risolve legislativamente una questione dibattuta in giurisprudenza, disponendo che lo omesso pagamento delle spese per gli oneri accessori costituisce causa di risoluzione del contratto, soltanto quando è di notevole importanza, avuto riguardo all'interesse del locatore. Gli articoli dal 12 al 21 regolano il modo di determinazione dell'equo canone per gli immobili ad uso di abitazione. Il criterio seguito si fonda sul costo di riproduzione dell'unità immobiliare considerata, e cioè sul costo che si dovrebbe sopportare attualmente per costruire un fabbricato analogo ai prezzi correnti, secondo il suggerimento delle organizzazioni sindacali e di categoria e mediante la positiva esperienza di alcuni Paesi stranieri, quali ad esempio la Francia. Il criterio anzidetto è tuttavia corretto da una serie di parametri che tengono conto dei diversi fattori di differenziazione degli immobili e che quindi servono ad adeguare la valutazione legale se non al valore effettivo del singolo fabbricato, almeno a quello delle categorie in cui gli immobili possono essere ripartiti in relazione alle loro caratteristiche comuni. I coefficienti correttivi riguardano: 1) tipologia edilizia; 2) classe demografica dei comuni; 3) ubicazione; 4) livello di piano; 5) vetustà; 6) stato di conservazione e manutenzione dell'immobile. Ai fini della determinazione del cosiddetto costo base (e cioè del costo al metro quadrato degli immobili) il disegno di legge distingue gli edifici ultimati prima del 31 dicembre 1975 e quelli ultimati dopo,

per assicurare così condizioni di favore alla ripresa dell'attività edilizia ed anche per evitare possibili sperequazioni.

Nel merito il senatore De Carolis ritiene giustificate le scelte operate dal Governo, sia in relazione all'abbandono dell'ipotesi della durata legale a tempo indeterminato dei contratti di locazione, sia al diverso trattamento cui sono assoggettati gli immobili ad uso diverso da quello di abitazione, sia, infine, al criterio di gradualità previsto per le locazioni prorogate. Dopo aver quindi giudicato interessanti alcune novità contenute nei primi articoli del disegno di legge (divieto della sublocazione totale; migliore e più precisa regolamentazione dell'inadempimento del conduttore; più completa specificazione del diritto alla successione nel contratto; regolamentazione del carico degli oneri accessori e la partecipazione, con diritto di voto, del conduttore all'assemblea condominiale per la gestione dei servizi di riscaldamento e condizionamento, o, senza diritto di voto, per la modificazione dei servizi comuni di cui all'articolo 9; nullità della clausola di scioglimento in caso di alienazione dell'immobile), l'oratore si sofferma ulteriormente sull'istituzione dell'equo canone che rappresenta il punto fondamentale del disegno di legge.

Da una disamina critica della legislazione comparata risulta che il problema, estremamente complesso, è stato variamente risolto nei vari Paesi in relazione alle diverse categorie di alloggi, alle particolari situazioni territoriali, al diverso atteggiarsi della legge della domanda e dell'offerta, alla previsione, seppure sporadica, di integrazione dei salari, all'esistenza di diversi tipi di intervento per la gestione del patrimonio edilizio attraverso enti pubblici speciali. In generale si deve tuttavia registrare la tendenza a limitare il rigido controllo dell'autonomia contrattuale attraverso l'incidenza diretta nella regolamentazione dei canoni locativi entro limiti prefissati nei quali essa può liberamente esplicarsi.

Commentando, in particolare, la norma contenuta nell'articolo 25 — di cui sottolinea l'importanza — in base alla quale è previsto l'aggiornamento del costo base della

costruzione e conseguentemente del canone, in relazione alla variazione dell'indice dei prezzi accertata dall'ISTAT, solamente dopo ogni biennio ed in ragione dei due terzi della svalutazione effettiva, il senatore De Carolis osserva che tale sistema è inevitabilmente destinato, nel volgere di pochi anni, ad un sostanziale progressivo annullamento del reddito dell'immobile. Su questo problema e su quello della determinazione per legge di un tasso di rendita lorda pari al 3 per cento, prevista dall'articolo 12 del disegno di legge, il relatore esorta le Commissioni ad una attenta valutazione, mediante una rigorosa ed obiettiva indagine di carattere economico, degli effetti che tali norme sono destinate a produrre nel sistema previsto dal disegno di legge.

Il capo secondo, prosegue l'oratore, contiene una nuova ed organica disciplina delle locazioni di immobili urbani destinati ad uso diverso da quello di abitazione.

Tale disciplina che, sostanzialmente, nelle parti più qualificanti, riproduce le soluzioni proposte nella passata legislatura da un comitato ristretto della Commissione speciale fitti della Camera dei deputati, riguarda la durata dei contratti (6 e 9 anni), la determinazione del canone ed infine i rapporti tra locatore e conduttore, in riferimento alla eventuale vendita dell'immobile e alla perdita dell'avviamento.

Il capo terzo è riservato alla disciplina del procedimento per la determinazione dell'equo canone, in caso di mancato accordo tra le parti. Con queste disposizioni di natura processuale, il Governo si propone, da un lato, di contenere la litigiosità entro limiti ragionevoli e comunque tollerabili da un sistema giudiziario, che allo stato presenta note di gravi disfunzioni, e, dall'altro, di rendere il procedimento quanto più possibile sollecito ed agile, in modo che le parti possano ottenere l'accertamento richiesto in un breve periodo di tempo, non sproporzionato rispetto alla natura della controversia. Soffermandosi, in particolare, sulla competenza del conciliatore, fino ad un limite corrispondente ad un canone mensile di lire 200 mila, prevista dall'articolo 44, nonché sulla inappellabilità delle sentenze del giudi-

ce di primo grado, il senatore De Carolis — considerata la ipotizzata istituzione del giudice monocratico — esprime perplessità in ordine ad innovazioni legislative che dovrebbero essere inserite e coordinate nella organica riforma del processo civile, annunciata più volte dal Governo.

Ai fini di una valutazione approfondita del disegno di legge, adeguata all'importanza di esso e alle aspettative suscitate da una carenza ultratrentennale di normativa organica, il relatore conclude sottolineando l'opportunità che le Commissioni riunite acquisiscano i risultati dell'indagine che il Ministero dei lavori pubblici sta conducendo in collaborazione con altri organismi a carattere nazionale circa gli effetti della applicazione del sistema dell'equo canone, che valutino l'esigenza dell'eventuale svolgimento di una apposita indagine conoscitiva e, soprattutto, che si avvalgano della possibilità, prevista dall'articolo 49 del Regolamento, di chiedere un parere al CNEL sulla materia in esame.

Prende quindi la parola il relatore per la 8ª Commissione, senatore Rufino, il quale afferma in primo luogo che, nell'iniziare l'esame del disegno di legge n. 465, non ci si può sottrarre ad una preliminare valutazione dell'intera problematica connessa alla questione delle abitazioni, la quale ha assunto nel nostro Paese dimensioni e caratteri estremamente preoccupanti con implicazioni molteplici che vanno dalla riforma del regime dei suoli, di recente approvata dal Parlamento, all'intervento pubblico nel settore edilizio.

Si tratta di una questione ancora condizionata dai pesi della rendita fondiaria e dalle distorsioni del mercato edilizio nel quale la produzione e l'offerta di abitazioni continuano ad orientarsi prevalentemente verso lo *standard* medio-superiore, accentuando così il carattere di bene rifugio dell'investimento edilizio. Inoltre l'aumento vertiginoso dei costi tende sempre più a divaricare la domanda sociale di abitazioni e servizi a canoni e prezzi accessibili rispetto all'offerta effettiva, anche perchè l'intervento pubblico, rimanendo fermo al 6-7

per cento del totale degli investimenti, non è in grado di compensare tale squilibrio.

Il disegno di legge in esame, prosegue il senatore Rufino, non può certo sortire effetti miracolistici ai fini della soluzione dell'annoso problema della casa, ma deve comunque tendere a contemperare due interessi, quello dei proprietari e quello dei conduttori, tra loro tradizionalmente contrastanti e che, soprattutto nei grandi centri urbani, assume connotati di vero e proprio scontro sociale. Occorre dunque superare un regime dei fitti puramente privatistico e, come è sottolineato nella relazione introduttiva al disegno di legge, riequilibrare la diversa forza contrattuale che ha il proprietario rispetto all'inquilino in particolare consentendo l'accesso alla casa anche ai percettori di redditi meno elevati, mediante l'adozione di criteri oggettivi e generali nella determinazione dei canoni.

Da parte dell'opinione pubblica vi è una notevole attesa affinché si arrivi a soluzioni capaci di contemperare i vari interessi in gioco; occorre perciò fornire un'adeguata risposta di ordine legislativo tale da non innescare un contenzioso che vanificherebbe qualsiasi norma e in grado comunque di costituire una premessa affidabile per una più sicura regolamentazione di tutta la materia.

Sottolineato quindi il fenomeno di eccessiva urbanizzazione e di carenza di offerta di alloggi che si riscontra nelle grandi città, nonostante la massiccia presenza di zone di abusivismo, il relatore afferma che l'introduzione di una disciplina delle locazioni appare ormai indispensabile per superare definitivamente l'attuale regime vincolistico non più sostenibile, sia per la nota pronuncia della Corte costituzionale, quanto per motivazioni di ordine sociale ed economico. La nuova normativa deve tendere a superare le distorsioni dell'attuale sistema vincolistico che, pur avendo frenato la spirale degli aumenti del costo delle abitazioni, si è rivelato fonte di gravi sperequazioni in quanto non ha sufficientemente tutelato i nuclei familiari di nuova formazione, costretti a subire le regole speculative del libero mercato, non ha garantito redditi proporzionali

alla piccola proprietà, ha contribuito ad incentivare l'edilizia speculativa impedendo peraltro nuovi investimenti nel settore dell'edilizia sociale.

Il provvedimento dovrà garantire un livello di canoni equi, che consenta una ragionevole remunerazione degli investimenti immobiliari, eliminando le rendite speculative che oggi caratterizzano il mercato edilizio ed assicurando nel contempo un'efficace tutela per le fasce di reddito più deboli.

Soffermandosi sul testo del disegno di legge, il senatore Rufino osserva che esso ha tenuto conto opportunamente delle proposte formulate dalle forze politiche, sociali e sindacali soprattutto allo scopo di introdurre elementi non arbitrari per la determinazione dell'equo canone. In questo senso è senz'altro apprezzabile la previsione di parametri obiettivi riferiti al costo delle costruzioni, anche se, allo stato attuale, non è possibile effettuare una concreta valutazione dell'incidenza di tali parametri ed è perciò indispensabile una preliminare verifica per la quale potranno essere utili i risultati dell'indagine che, sullo specifico problema, sta attualmente svolgendo il Ministero dei lavori pubblici. Alla luce di tale verifica le Commissioni potranno giudicare l'efficacia dei coefficienti fissati nel disegno di legge ed eventualmente proporre idonei correttivi tali da impedire effetti distortivi nella determinazione dei canoni.

Un'altra questione sulla quale occorre soffermarsi è quella relativa all'ambito di applicazione della nuova normativa la quale, nell'attuale formulazione del provvedimento, esclude dall'applicazione dell'equo canone i locali adibiti ad uffici, negozi ed attività artigianali. Al riguardo il relatore richiama l'attenzione sui possibili inconvenienti, come ad esempio il ricorso a contratti di affitto simulati oppure il verificarsi del deprecabile fenomeno della terziarizzazione specialmente dei centri storici.

Pur non essendo sostenibile una estensione dei criteri di equo canone anche a coloro che perseguono con le loro attività fini di lucro, occorre comunque, nota il relatore, ricercare delle garanzie tali da evitare che i rapporti tra locatore e condut-

tore siano del tutto arbitrari e possano sfociare in forme di conflittualità con il rischio di una forzata espulsione dalle zone centrali delle grandi città di piccoli operatori commerciali ed artigianali.

Il senatore Rufino richiama quindi l'attenzione delle Commissioni su un altro aspetto del disegno di legge, quello relativo alla esclusione dall'equo canone della seconda casa, prevista dall'articolo 27. In proposito rileva che è indispensabile ricercare soluzioni capaci di tutelare gli investimenti fatti da numerose famiglie nella seconda casa il cui affitto, soprattutto per brevi periodi, si traduce in molti casi in una integrazione dei redditi familiari del locatore. Una mancata regolamentazione di tale questione produrrebbe inoltre effetti perversi nei meccanismi di applicazione della legge, facendo dirottare in attività edificabili nelle zone turistiche una somma notevole di risorse e ciò proprio in un momento in cui gli investimenti dovrebbero essere indirizzati in costruzioni di tipo economico.

Sempre con riferimento all'ambito di applicazione della nuova disciplina, il senatore Rufino ricorda che essa esclude anche le locazioni relative ad alloggi di proprietà di enti pubblici o dell'edilizia convenzionata ed osserva che tale esclusione, a suo avviso, non sembra coerente con le finalità dello stesso provvedimento, per cui è opportuno che il problema vada esaminato per giungere ad un'adeguata disciplina anche di queste locazioni ed evitare così inconvenienti ed eventuali ingiustizie.

È necessario inoltre evitare il permanere di disparità tra i fitti delle abitazioni di edilizia pubblica, soprattutto per impedire che prosegua la lenta e inesorabile degradazione di questo patrimonio dovuto alla mancanza di finanziamenti talvolta anche per le opere di normale manutenzione. In ogni caso i criteri da adottare per la determinazione dei canoni di affitto non potranno che essere diversi rispetto a quelli previsti per le pattuizioni tra locatori e conduttori privati.

Analoghe riflessioni, nota il relatore, possono essere fatte per quanto riguarda l'edilizia convenzionata, che necessita anch'essa

di una normativa delle locazioni adeguata e comunque tale da essere, per quanto riguarda le indicizzazioni parametriche, non superiore al tetto massimo del 3 per cento previsto per l'edilizia abitativa privata.

Ad avviso del relatore le Commissioni dovrebbero poi ovviare ad una lacuna del disegno di legge per quanto riguarda la determinazione dei canoni per alloggi fatiscenti che vengono riattati e ristrutturati. Si tratta infatti di incentivare il recupero di un patrimonio edilizio il cui risanamento comporta costi indubbiamente inferiori rispetto alle nuove costruzioni.

Pur essendo indispensabile una serie di cautele intese a contrastare i fenomeni di speculazione che si vanno registrando soprattutto nei centri storici, si potrebbe introdurre, per questo tipo di alloggi, l'istituto della convenzione, previsto dalla legge sul regime dei suoli, per quanto riguarda la pattuizione degli affitti e favorire inoltre opere di risanamento veramente incisive che non riguardino soltanto la manutenzione ordinaria.

Riferendosi quindi ad una proposta delle organizzazioni sindacali per la creazione di un fondo sociale tendente a favorire i conduttori che percepiscono redditi minimi e che non sono in grado di pagare gli affitti in base alle nuove norme sulla disciplina delle locazioni, il senatore Rufino osserva che, a suo giudizio, tale problema non può essere risolto soltanto attraverso l'istituzione del predetto fondo ma con un massiccio intervento pubblico nel settore dell'edilizia sociale.

Avviandosi alla conclusione, il relatore si sofferma sulla questione della durata dei contratti e della loro risoluzione. In proposito rileva che la durata di un triennio, prevista dal disegno di legge, è certamente insufficiente, anche se, peraltro, è improponibile l'introduzione di contratti a tempo indeterminato.

Per quanto concerne i casi di sfratto andrebbe meglio salvaguardata la situazione degli inquilini, dal momento che le norme del disegno di legge sono attualmente quasi

tutte favorevoli al locatore; la questione è di proporzioni notevoli, considerando l'alto numero degli affitti attualmente bloccati che nei prossimi anni verrebbero ad essere liberalizzati. Occorre dunque elaborare soluzioni capaci di graduare nel tempo gli eventuali sfratti ed evitare un massiccio fenomeno di risoluzione dei contratti come conseguenza dell'entrata in vigore della legge in esame.

Infine il senatore Rufino esprime l'auspicio che le Commissioni giungano ad elaborare una nuova disciplina delle locazioni tale da non procurare un eccesso di contenzioso e di restituire a questo importante settore l'indispensabile tranquillità.

Il presidente Viviani, dopo aver ringraziato i senatori De Carolis e Rufino per le loro stimolanti relazioni, che hanno prospettato alle Commissioni la vasta problematica da affrontare, propone di rinviare l'inizio della discussione generale ad altra seduta. Fa quindi presente che gli Uffici di Presidenza delle Commissioni si riuniranno immediatamente per concordare il programma dei lavori.

#### SCONVOCAZIONE DELLE COMMISSIONI

Il presidente Viviani avverte che la seduta delle Commissioni riunite, prevista per il pomeriggio alle ore 19, non avrà più luogo.

*La seduta termina alle ore 12.*

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

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977

*Presidenza del Vice Presidente  
BERTI*

*indi del Vice Presidente  
AGRIMI*

*Interviene il Sottosegretario di Stato per l'interno Lettieri.*

*La seduta ha inizio alle ore 10,30.*

## IN SEDE REFERENTE

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 850, concernente norme relative al trattamento assistenziale dei ciechi civili, dei sordomuti e degli invalidi civili » (518), approvato dalla Camera dei deputati.

(Esame).

Riferisce in senso favorevole alla conversione in legge del decreto-legge il relatore Andò. Peraltro, secondo il relatore, al di là della connotazione specifica del provvedimento all'esame, che non può non avere portata limitata, occorre sottolineare l'esigenza di provvedere al più presto ad un riordino globale della materia afferente alle pensioni civili ed all'assistenza in generale. L'Unione italiana dei ciechi ha portato a conoscenza della Commissione delle argomentazioni in base alle quali si richiede l'estensione delle provvidenze in considerazione anche ai ciechi in possesso di un residuo visivo fino a un ventesimo. La richiesta appare razionale ma occorre che in merito il Governo precisi se sussistono o meno le necessarie disponibilità finanziarie per farvi fronte. Il relatore Andò conclude facendo quindi presente che la Camera dei deputati ha approvato un ordine del giorno che in considerazione dell'impegno unanime della Commissione interni di elaborare entro tre mesi un provvedimento legislativo di riordino di tutta la materia relativa alle pensioni di invalidità civile, impegna il Governo a fornire con urgenza la documentazione necessaria e l'indicazione dei capitoli di bilancio da utilizzare per perequare e razionalizzare il trattamento pensionistico fra le varie categorie di inabili e per garantire loro i mezzi economici sufficienti per condurre una vita dignitosa.

Il presidente Berti dà quindi lettura del parere espresso sul disegno di legge dalla Commissione igiene e sanità la quale, tra l'altro, dopo avere osservato che la prassi legislativa finora seguita ha sempre equiparato la cecità assoluta al possesso di un residuo visivo non superiore ad un ventesimo ad entrambi gli occhi e che dal punto di vista sanitario questa menomazione non

rende la persona autonoma nè autosufficiente, invita la Commissione di merito ad esaminare l'opportunità di estendere i maggiori benefici previsti dal decreto-legge ai possessori di tale limitato residuo visivo.

Interviene quindi il senatore Carnesella il quale afferma che il Gruppo socialista sarebbe tentato di esprimersi contro il provvedimento all'esame, sia perchè ancora una volta il Governo è ricorso al decreto-legge senza che sussistessero i presupposti costituzionali per tale misura, sia perchè sul contenuto del provvedimento stesso ha serie riserve, che si sofferma ad illustrare.

Rendendosi però conto che un siffatto atteggiamento determinerebbe la caduta del provvedimento ed avuto riguardo alle particolari ed impellenti esigenze dei ciechi, il Gruppo del PSI — conclude il senatore Carnesella — si pronuncerà a favore della conversione in legge del decreto-legge e sollecita peraltro il mantenimento degli impegni previsti nell'ordine del giorno votato dalla Camera e di cui il relatore ha dato illustrazione.

Prende quindi la parola la senatrice Gabriella Gherbez ad avviso della quale con il provvedimento all'esame non solo non si affronta in modo organico e complessivo la intera materia — e ciò è comprensibile — ma non si danno neppure adeguate soluzioni a quegli specifici problemi oggetto del decreto-legge. Invero occorre muovere una critica severa e seria al Governo perchè non si è cercato di superare in modo responsabile le questioni aperte ed anche perchè i provvedimenti approntati mentre in certa misura affrontano positivamente alcuni lati pendente del settore, in parte, di fatto, ne acuiranno il caos, non essendo stati parificati i trattamenti delle categorie interessate. Pertanto il Gruppo comunista, mentre chiede che si proceda ad uno studio accurato della materia per addivenire ad una organica disciplina della stessa, si asterrà dal voto.

Secondo il senatore Antonino Senese occorre attenersi all'indicazione suggerita dalla Commissione igiene e sanità ed estendere quindi i maggiori benefici previsti dal de-

creto-legge ai soggetti che hanno un residuo visivo fino a un ventesimo. Presenta al riguardo apposito emendamento aggiuntivo al primo comma dell'articolo 1 del decreto-legge.

Eguale emendamento presenta il senatore Mancino.

Prende quindi la parola il sottosegretario Lettieri, il quale osserva anzitutto che di fronte ai rilievi critici, un poco abituarini, mossi al decreto-legge del Governo, occorre precisare che con le misure in considerazione non si è affatto voluto dare una soluzione globale ai problemi delle categorie protette. Il provvedimento ha portata limitata ed anzi la sua originaria impostazione è stata corretta aggiungendo ai ciechi ed ai sordomuti anche gli invalidi civili ed è stata conseguentemente elevata a 30 miliardi la dotazione finanziaria del disegno di legge. Ma, in verità, il problema centrale che viene in considerazione riguarda coloro che hanno un residuo visivo fino ad un ventesimo: estendere anche a costoro i benefici previsti comporterebbe una spesa di 12 miliardi. Inoltre analoga misura andrebbe adottata nei confronti degli invalidi civili per i quali occorrerebbero altri 90 miliardi circa. Quest'onere non è presentemente sostenibile da parte del bilancio dello Stato.

Il Governo è cosciente che con il provvedimento in discussione alcuni problemi rimangono aperti. Esso è pure convinto che occorre pervenire ad un assetto di società ove tutte le questioni afferenti alle categorie protette abbiano una adeguata soluzione. Al riguardo ha il privilegio di informare la Commissione che il progetto di riforma dell'assistenza pubblica sarà tra breve varato.

Secondo il relatore Andò, dopo i chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo gli emendamenti proposti appaiono difficilmente accoglibili. I senatori Mancino e Senese ritirano gli emendamenti riservandosi di riproporre in Assemblea la questione su cui hanno richiamato l'attenzione della Commissione. Anche secondo il relatore Andò i problemi emersi nel corso del dibattito meritano di essere approfonditi in Assemblea e si riserva di presentare in quel-

la sede apposito ordine del giorno di contenuto analogo a quello già approvato dalla Camera dei deputati.

La Commissione, infine, dà mandato al relatore Andò di riferire favorevolmente all'Assemblea.

« **Riordinamento dell'indennità di istituto ed altri provvedimenti per l'Arma dei carabinieri e gli altri Corpi di polizia** » (129), d'iniziativa dei senatori Bartolomei ed altri;

« **Norme per la concessione delle indennità d'istituto previste dalle leggi 27 ottobre 1973, n. 628, 22 dicembre 1973, n. 926, e 28 aprile 1975, n. 135, al personale militare delle Capitanerie di porto** » (67), d'iniziativa del senatore Murmura.  
(Rinvio dell'esame).

Il relatore, senatore Murmura, propone che la Commissione chieda al Presidente del Senato di trasferire in sede deliberante i due disegni di legge.

Secondo il senatore Modica, in ragione dell'approfondimento che la materia e la proposta stessa del senatore Murmura richiedono, è opportuno per il momento soprassedere all'assunzione di determinazioni al riguardo.

L'esame dei provvedimenti viene quindi rinviato.

#### IN SEDE CONSULTIVA

« **Norme sull'interruzione della gravidanza** » (483), d'iniziativa dei deputati Faccio Adele ed altri; Magnani Noya Maria ed altri; Bonino Emma ed altri; Fabbri Seroni Adriana ed altri; Agnelli Susanna ed altri; Corvisieri e Pinto; Pratesi ed altri; Piccoli ed altri, approvato dalla Camera dei deputati;

« **Nuovi compiti dei consultori familiari per la prevenzione dell'aborto e norme per l'affidamento preadottivo dei neonati** » (515), d'iniziativa dei senatori Bartolomei ed altri.  
(Parere alle Commissioni riunite 2° e 12°). (Esame e rinvio).

Riferisce il senatore Branca, estensore designato del parere, insieme al senatore Martinazzoli, sui disegni di legge.

Premesso che l'aborto terapeutico, disciplinato dall'articolo 4 del disegno di legge n. 483, non solleva problemi di costituzionalità, atteso che, anzi, l'espressione normati-

va riproduce la formulazione usata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 27 del 1975 — dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'articolo 546 del Codice penale, nella parte in cui non prevede che la gravidanza possa venire interrotta quando l'ulteriore gestazione implichi danno o pericolo grave medicalmente accertato nei sensi di cui in motivazione e non altrimenti evitabile per la salute della madre — l'attenzione della Commissione si deve soffermare sull'articolo 1 dello stesso disegno di legge, secondo il quale l'interruzione volontaria della gravidanza è consentita nelle circostanze e nei modi previsti dagli articoli successivi.

Si tratta cioè di vedere se alla luce delle disposizioni costituzionali l'aborto è consentito o no. In verità nella Costituzione non si ravvisano principi contrari all'aborto in quanto destinatari delle norme giuridiche sono solo gli uomini e non i ventri fecondati. Infatti, cominciando dall'articolo 2 della Costituzione, la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e sotto nessun profilo si può dedurre che tale espressione sia da riferire all'ovulo fecondato. Uomo è infatti solo quello che si è staccato dall'alveo materno. L'espressione che figura nella Costituzione italiana — «*riscontro in tutte le Costituzioni nonchè in una recente convenzione internazionale sui diritti civili e politici, ove si prevede che il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Nè i paesi ove tali Costituzioni vigono hanno mai ritenuto che l'accoglimento di siffatto principio, relativo alla tutela della persona umana, comportasse l'abrogazione dell'aborto. La sola Costituzione tedesca usa l'espressione « chiunque ha diritto alla vita », e sulla base di essa la Corte costituzionale di quel paese, di fronte ad una legge che liberalizzava totalmente l'aborto, ne ha circoscritto i limiti legittimandone peraltro la pratica per motivi terapeutici, eugenici, morali ed economici.*»

Neppure sulla base dell'articolo 31 della Costituzione italiana, che protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo, è ipotizzabile la tutela dell'ovulo fecondato, atteso che tale norma va interpretata — come l'eguale che fi-

gura nella Costituzione francese sulla cui falsariga è stata redatta quella italiana — come direttiva allo Stato di favorire gli istituti necessari alla vera e sostanziale tutela della maternità.

Anche sulla base dell'articolo 29 della Costituzione si evince che i diritti della famiglia son quelli che appartengono ai componenti della famiglia stessa e non a ciò che della famiglia non fa parte.

Pertanto — ribadisce il senatore Branca — non si rinvencono nella Costituzione norme a sostegno del divieto di aborto. Il problema in discussione, pertanto, va affrontato nel merito, sotto il profilo legislativo, sulla base delle regole che presiedono alla formazione della volontà del Parlamento.

È vero che nel diritto positivo il nascituro ha determinate tutele. Anche nel diritto romano ciò avveniva ma non in quanto l'embrione fosse considerato soggetto di diritto, bensì quale *portio ventris*: vale a dire che i diritti del nascituro non appartengono all'embrione bensì al soggetto che nascerà ed a vantaggio del quale vengono adottate determinate cautele. Pure nell'ordinamento giuridico italiano il nascituro — come nel caso dell'articolo 462 del Codice civile — viene tutelato, ma non come ovulo fecondato bensì come futura creatura. E non si può configurare — secondo il Codice civile — l'ovulo fecondato, in quanto tale, come soggetto titolare di diritti.

Sotto altro profilo — prosegue il senatore Branca — occorre considerare che quando l'ovulo si fissa diventa parte o, meglio, pertinenza del corpo della madre: il distacco da esso non rappresenta dunque una lesione. Poichè l'articolo 5 del Codice civile dispone che gli atti di disposizione del proprio corpo sono vietati quando cagionino una diminuzione permanente della integrità fisica, non provocando l'aborto siffatta lesione, rientra tra i diritti disponibili della persona.

L'articolo 2 del disegno di legge n. 483, dunque, sulla scia della sentenza della Corte costituzionale, ha previsto la liceità dell'aborto nelle fattispecie in cui è minacciata la salute della madre. Cioè di fronte al diritto alla vita dell'embrione ed al diritto

alla vita di un soggetto (la madre) già nato si prevede che, in caso di conflitto tra i due, prevalga il secondo. Le altre fattispecie di aborto previste sono conformi, peraltro, ai principi costituzionali — ad avviso del senatore Branca — che tutelano la dignità personale ed il diritto alla vita libera e dignitosa di ogni uomo.

Di fronte alle argomentazioni esposte, continua il senatore Branca, si potrebbe obiettare che, essendo in definitiva l'ultima parola in tema di aborto affidata alla donna, si è introdotta una totale liberalizzazione dell'interruzione volontaria della gravidanza. In realtà, però la legge deve tenere conto dell'*id quod plerumque accidit*: e nella realtà della vita ricorrere all'aborto è una sofferenza. D'altra parte remore alla pratica di esso non possono certo venire dalla legge. In verità, compito del legislatore è di mettere in condizione la donna che si orienta a praticare l'aborto a non prendere decisioni avventate. Pertanto il disegno di legge (che a suo avviso avrebbe dovuto avere una articolazione molto più semplice di quella che presenta) non si espone a censure di incostituzionalità.

Infine, sotto un profilo di merito, il senatore Branca si dichiara contrario al secondo comma dell'articolo 22 del disegno di legge n. 483, il cui contenuto suscita un giudizio del tutto negativo poichè mira a depennare, dalle circostanze aggravanti dei delitti contro la persona, l'acceleramento del parto o l'aborto procurati da lesioni personali.

Prende quindi la parola il senatore Martinnazzoli, anch'egli estensore designato. Premesso che il disegno di legge n. 483 si presta a varie censure di incostituzionalità — quale quella che emerge, ad esempio, dal diverso trattamento penale praticato dall'articolo 19 nei riguardi di chi cagiona l'interruzione volontaria della gravidanza senza l'osservanza delle norme indicate negli articoli 3 o 6 e della donna che abortisce — osserva che, in realtà, il senatore Branca ha operato, nella sua esposizione, una svalutazione dei contenuti dell'articolo 2 della Costituzione. Le comparazioni lessicali e sintattiche con altre

Costituzioni o con convenzioni internazionali sono poco consistenti e non penetrano nel fondo del problema.

Anche il testo del provvedimento approvato dalla Camera dei deputati ha eluso l'ancoraggio all'articolo 2 della Costituzione, il quale va letto alla luce della sentenza numero 27 del 1975 della Corte costituzionale. Talune sentenze, come quella in considerazione, hanno un valore sintomatico per un legislatore che voglia essere aderente allo spirito della Costituzione.

Approfonditi e autorevoli studi giuridici sull'articolo 2 della Costituzione, attestano che è irrilevante la circostanza secondo la quale nella norma costituzionale citata non vi sia uno specifico riferimento alla tutela della vita del concepito. La norma, infatti, è di quelle a struttura aperta, potenzialmente capace, cioè, di recepire i valori che emergono nella società.

La stessa relazione di maggioranza della Camera dei deputati, sulle norme riguardanti l'interruzione della gravidanza, ammette che la tutela del concepito trova fondamento nella Costituzione. Ma un diritto inviolabile non può essere così affievolito da essere privato della tutela della norma penale. La radice del problema sta nel conflitto che può insorgere tra il diritto alla vita dell'ovulo fecondato ed il diritto alla salute della madre. La soluzione dell'eventuale conflitto tra i due diritti non può essere demandata ad una delle parti in causa, come fa il disegno di legge in considerazione, che, sotto questo aspetto, denuncia la carenza costituzionale più grave. Se il diritto dell'embrione alla vita è tutelato — come si riconosce — espressamente dall'articolo 2 della Costituzione, allora il legislatore dovrebbe con maggiore fantasia adottare soluzioni atte a dirimere i conflitti che possono insorgere tra il diritto alla vita del nascituro e il diritto alla tutela della salute da parte della madre. Verifiche sanitarie al riguardo possono essere demandate a strutture *ad hoc* predisposte, che non debbono essere necessariamente rappresentate dal medico. In caso contrario si possono avere situazioni aberranti quali quella della madre che ritenendo, a torto, che partorirà un essere malformato, decida — e potrà farlo, secondo il

disegno di legge n. 483 — di abortire. Tale fattispecie attesta che affidare la decisione in merito alla sola donna, potrebbe in realtà introdurre, sotto la maschera dell'aborto terapeutico, l'aborto semilibero.

Il senatore Martinazzoli afferma quindi che non è sua intenzione affrontare altri argomenti e conclude invitando la Commissione ad esaminare attentamente — al di fuori dei ruoli che le parti politiche potrebbero a ciascuno suggerire — se il testo elaborato dalla Camera dei deputati corrisponde alle affermazioni di principio contenute nella relazione di maggioranza sul disegno di legge n. 483.

Il seguito dell'esame del provvedimento è quindi rinviato ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 13,30.*

#### DIFESA (4<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977

*Presidenza del Presidente*  
SCHIETROMA

*Interviene il Sottosegretario di Stato per la difesa Caroli.*

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

#### IN SEDE REFERENTE

« Ammodernamento degli armamenti, dei materiali, delle apparecchiature e dei mezzi dell'Esercito » (189).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del disegno di legge, sospeso nella seduta del 26 gennaio.

Interviene il senatore Margotto, che dopo aver confermato la posizione del Gruppo comunista (il quale non intende ritardare minimamente l'iter del provvedimento ma solo concorrere a migliorarne il contenuto), contesta anzitutto che il testo del disegno di legge debba ricalcare lo schema dei provvedimenti promozionali approvati dal Parla-

mento per la marina e per l'aeronautica. Se questi ultimi provvedimenti, osserva l'oratore, sono stati condizionati da una particolare urgenza collegata anche ad impegni internazionali, l'esame del programma di ammodernamento dell'esercito può invece avvenire attraverso il recupero di un indirizzo di programmazione generale interforze, sulla base di un'approfondita discussione alla quale offrirà occasione e strumento il libro bianco della difesa di imminente pubblicazione.

Rilevata quindi la mancanza di una esauriente documentazione, suscettibile di consentire una migliore definizione del problema dei controlli politici e amministrativi della fase di ristrutturazione nonché una valutazione più aderente dei costi reali dell'ammodernamento, il senatore Margotto afferma che il disegno di legge in esame ha suscitato nell'opinione pubblica una contrapposizione tra chi si pone esclusivamente un obiettivo di efficienza dello strumento militare e chi ritiene invece che occorra curare contemporaneamente gli aspetti umani che influiscono direttamente sulla stessa efficienza tecnica. Tale contrapposizione può essere superata solo a condizione che vengano portati avanti, insieme al provvedimento in esame, anche i due disegni di legge relativi ai principi per il nuovo regolamento di disciplina militare e alla riforma del servizio di sicurezza militare.

Sottolineato poi che l'industria militare non può in alcun modo essere elemento traente della struttura industriale del Paese nel settore prioritario nell'attuale condizione politica e militare dell'Italia, l'oratore afferma che è, pertanto, esatto reperire la giustificazione dei provvedimenti promozionali esclusivamente nella esigenza di efficienza delle forze armate, esigenza che si propone purtroppo in un momento assai delicato per l'economia del Paese.

Avviandosi alla conclusione, il senatore Margotto propone di rinviare ad altra seduta l'esame degli articoli del nuovo testo presentato dal relatore Della Porta, al fine di valutarne più attentamente le implicazioni. Conclude ribadendo la volontà dei sena-

tori comunisti di dare un apporto serio e responsabile alla elaborazione del disegno di legge in esame.

Il senatore Signori si dichiara d'accordo con la proposta di rinviare ad altra seduta l'esame degli articoli del provvedimento al fine di un migliore approfondimento. Dopo aver aggiunto di avvertire anche per questo disegno di legge la stessa carenza di un organico discorso di programmazione interforze della politica militare fatta presente in occasione dell'approvazione dei due precedenti provvedimenti promozionali, auspica che il Parlamento possa disporre al più presto del libro bianco della difesa la cui pubblicazione è stata lungamente preannunciata. Conclude affermando che è mancato, in modo particolare, il collegamento tra il potenziamento tecnico dello strumento difensivo militare e quella revisione del regolamento militare e del servizio di sicurezza, suscettibile di fondare, nei termini di una perfetta rispondenza al dettato costituzionale, una nuova affidabilità democratica delle forze armate.

Il relatore Della Porta replica quindi ai senatori intervenuti nel dibattito. Premesso che il dibattito stesso si è incentrato su tre aspetti fondamentali relativi alla opportunità della ristrutturazione militare in atto, alla incidenza del programma di ammodernamento sulla situazione economica del Paese e alla sicurezza delle frontiere nazionali, ricorda anzitutto le ragioni per le quali sono stati decisi gli stanziamenti straordinari per le forze armate. Non si è trattato di fare dello strumento militare un mezzo di offesa a supporto di una politica di potenza ma piuttosto di adeguare al livello minimo una situazione organizzativa e di armamento che rischiava di lasciare l'Italia molto indietro rispetto agli altri paesi europei. Tuttavia, ricorda ancora l'oratore, scegliendosi la strada dell'ammodernamento delle forze armate si è deliberato, nel contempo, la riduzione quantitativa delle stesse, nella visione di una struttura militare limitata ma efficiente, equilibrata ed operativamente adeguata.

Rilevato poi che l'esistenza di stanziamenti straordinari destinati all'approvvigionamento di mezzi ed apparati consentirà di

disporre di maggiori risorse ordinarie per il miglioramento della vita dei militari nelle caserme, afferma che non vi è contrasto tra ricerca di fondi occorrenti per la riconversione industriale e contemporaneo stanziamento per i provvedimenti promozionali, sia perchè la spesa per le forze armate riguarda un periodo decennale sia anche perchè essa è rivolta a favore dello stesso differenziato sistema produttivo nazionale che beneficia degli interventi per la riconversione industriale.

Il senatore Della Porta sottolinea successivamente l'incongruenza di collegare il problema posto dalla indilazionabile esigenza di ammodernamento dello strumento militare con quello di una politica di buon vicinato che ha avuto una tappa positiva con il trattato di Osimo. La favorevole situazione della sicurezza del Paese nell'attuale momento non può consentire a suo parere di lasciar decadere le forze armate al di sotto di un accettabile livello e di emarginare e quindi distruggere definitivamente una industria militare nazionale che ha pure dimensioni assai ridotte. Si tratta, osserva l'oratore, di due entità che si condizionano e condizionano sempre in modo sostanziale, anche se talora soltanto in potenza, l'indipendenza del Paese.

Avviandosi alla conclusione, l'oratore sostiene che l'impegno finanziario per la ristrutturazione dell'esercito non può essere costituito da stanziamenti disposti anno per anno, ma deve al contrario offrire, attraverso una assegnazione pluriennale, la garanzia indispensabile per le esigenze di una programmazione a medio termine. Ribadito ancora che le industrie che operano nel settore militare vanno oggi valutate più in termini di qualificazione industriale e di stabilizzazione occupazionale che in quelli di un incremento dimensionale (al quale non possono certamente dar causa gli stanziamenti previsti per la ristrutturazione militare), l'oratore conclude auspicando una maggiore presenza del Parlamento non solo nel controllo annuale del programma promozionale ma anche nell'elaborazione della politica militare del Paese.

Interviene successivamente il sottosegretario Caroli che, dopo aver ringraziato gli oratori che hanno preso la parola nel dibattito, osserva che il provvedimento in esame rappresenta il necessario completamento degli altri già approvati dal Parlamento e in ordine ai quali nessuna particolare riserva è venuta da alcun Gruppo politico. Tale ultima circostanza ha significato il riconoscimento della opportunità di dar mano al complessivo programma proposto dal Governo per garantire la credibilità dello strumento difensivo nazionale.

Dopo aver ribadito gli obiettivi della iniziativa promozionale, consistenti nella conservazione non solo di una minima efficienza militare ma anche di una industria nazionale capace di evitare una totale dipendenza dall'industria straniera, l'oratore ricorda come il problema dell'ammodernamento dell'esercito sia andato proponendosi già sul finire degli anni '50, quando cioè, esauriti i programmi di assistenza militare americana, il Paese si trovò a dover affrontare l'esigenza di un costante aggiornamento tecnico dei mezzi e degli apparati a disposizione delle forze armate. Un certo ritardo nel tempo e la svalutazione monetaria, con conseguente lievitazione dei costi degli armamenti, hanno reso più grave il problema predetto per cui si è dovuto procedere ad un ridimensionamento quantitativo che consentisse di far permanere a livello ottimale le necessarie caratteristiche di qualità e di complessivo equilibrio ed efficienza operativa dell'apparato difensivo.

Concordato quindi con il relatore Della Porta sulle possibilità, offerte dallo stanziamento straordinario, di una migliore utilizzazione delle risorse ordinarie, sulla compatibilità di tale stanziamento con la situazione economica del Paese nonché sull'esigenza di un impegno di spesa pluriennale a sostegno di una programmazione che non può avere respiro annuale, il sottosegretario Caroli afferma che, se è mancata in Parlamento una discussione globale sul programma promozionale, una valutazione interforze da parte degli organi tecnici militari e del Governo ha costituito tuttavia la pre-

messa indispensabile per l'avvio delle proposte.

Dopo aver infine confutato alcuni dati forniti dal senatore Pasti sulla consistenza delle forze armate di alcuni Paesi europei, l'oratore conclude auspicando che la Commissione possa al più presto rimettere il disegno di legge all'Assemblea con parere favorevole.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

« Istituzione del Centro per le attività sociali, ricreative e culturali per il personale militare delle forze armate » (141).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Su proposta del presidente Schietroma, la Commissione delibera di rimettere nuovamente all'esame della Sottocommissione, nominata il 15 dicembre 1976, l'esame del provvedimento al fine di superare le obiezioni contenute nel parere trasmesso dalla 1ª Commissione sul nuovo testo del disegno di legge predisposto dalla Sottocommissione medesima.

Il Presidente avverte che la Sottocommissione si riunirà giovedì 24 febbraio, alle ore 10,30.

Il senatore Peluso invita il rappresentante del Governo a fornire alla Sottocommissione alcuni elementi conoscitivi da essa richiesti.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 23 febbraio, alle ore 10, con lo stesso ordine del giorno della seduta odierna.

#### CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

Il Presidente avverte che l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi si riunirà giovedì 24 febbraio, alle ore 9,30, per definire un programma di indagini conoscitive in materia di sanità militare, di istituti carcerari militari e di condizioni di vita dei militari nelle caserme, da sottoporre alla Commissione e successivamente all'assenso del Presidente del Senato.

La seduta termina alle ore 12,50.

**BILANCIO (5°)**

MERCOLÈ 16 FEBBRAIO 1977

*Presidenza del Presidente*  
COLAJANNI

*Interviene il Sottosegretario di Stato per il tesoro Abis.*

*La seduta ha inizio alle ore 10,10.*

**ESAME DELLA RELAZIONE CONCERNENTE I DATI DELLA PREVISIONE DI CASSA DELLA GESTIONE DEL BILANCIO E DI TESORERIA (DOC. XLI, N. 1) INVIATA AL PARLAMENTO DAL MINISTRO DEL TESORO AI SENSI DELL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE 10 MAGGIO 1976, N. 249**

In via preliminare il presidente Colajanni fa presente che la seduta odierna avrà un carattere necessariamente interlocutorio, al fine di precisare una serie di questioni sulle quali sarebbe poi opportuno proseguire successivamente la discussione alla presenza del Ministro del tesoro.

L'oratore passa quindi ad esaminare alcuni punti del documento all'esame sui quali sollecita maggiori chiarimenti. In primo luogo, premesso che le previsioni di cassa devono essere rapportate al totale delle somme spendibili nell'esercizio 1977, quali risultanti dalla somma degli stanziamenti di competenza e dei residui passivi al 31 dicembre 1976, sottolinea che appare necessario ottenere ulteriori precisazioni in ordine ai criteri in base ai quali il totale dei pagamenti viene indicato nella cifra complessiva di 52.600 miliardi, con un conseguente avanzo di bilancio di 9.900 miliardi. Da questo punto di vista, al fine di comprendere la congruità di tale valutazione, assume un rilievo centrale la possibilità di definire in modo realistico il volume dei residui passivi al 31 dicembre 1976: in via di larghissima approssimazione, prosegue l'oratore, non si va lontano dal vero assumendo l'ammontare globale dei residui in 20.000 miliardi, 11.000 mila dei quali di parte corrente e 9

mila di parte capitale. Pertanto, sulla base di tale stima dei residui, ricomponendo il volume globale delle somme spendibili con l'aggiunta degli stanziamenti di competenza per l'esercizio 1977, una corretta metodologia per la indicazione di una previsione di cassa dovrebbe rifarsi a quello che è stato il rapporto fra pagamenti e somme spendibili negli esercizi precedenti; ora, un esame dei dati a disposizione, fa emergere una sostanziale stabilità nell'andamento di tale rapporto negli ultimi anni, sia per quanto riguarda le spese in conto corrente, sia per quelle in conto capitale: per quanto riguarda le spese correnti il rapporto pagamenti-somme spendibili è stato del 78,9 nel 1974 e del 76,4 nel 1975; per le spese in conto capitale lo stesso rapporto è stato del 43,6 nel 1974 e del 40,5 nel 1975.

Poichè non appare corretto prevedere brusche inversioni di tendenza per l'anno in corso, sembra lecito, al fine di pervenire ad attendibili stime di cassa, applicare alle somme spendibili nell'esercizio 1977, anche sulla base di un calcolo approssimato per quanto riguarda il volume dei residui, le stesse percentuali di spesa emergenti dagli anni precedenti: se si applica tale metodologia, prosegue l'oratore, si perviene ad un risultato notevolmente sottodimensionato rispetto al totale dei pagamenti valutato nella relazione; tale divario potrebbe essere giustificato soltanto da un folgorante processo di accelerazione nel processo di smaltimento dei residui passivi che, allo stato, appare del tutto improbabile. Pertanto, afferma ancora l'oratore, occorre poter capire con esattezza i criteri che hanno condotto il Tesoro a collocare il volume dei pagamenti ad un livello che appare obiettivamente sopravstimato.

L'oratore lamenta poi che nella previsione da cassa non abbiano trovato considerazione una serie di voci di spesa per le quali esistono già impegni precisi, quali il rinnovo del contratto per i pubblici dipendenti, la ricostruzione del Friuli e alcune altre voci indicate dalla stessa relazione, per le quali appare realistico prevedere, in termini di cassa, un maggior esborso nel 1977 dell'ordine di 1.500-1.600 miliardi, fatta esclusione

per il finanziamento del fondo nazionale ospedaliero e del ripiano dei disavanzi degli enti mutualistici.

Più in generale sottolinea l'opportunità di inserire subito queste nuove spese nel volume del fabbisogno netto da finanziare, dal momento che i recenti inasprimenti fiscali nel settore dell'imposizione indiretta, destinati a finanziare il provvedimento di fiscalizzazione parziale degli oneri sociali, non sembra lascino ulteriori margini per il realizzo di nuove entrate fiscali.

L'oratore quindi esprime la propria perplessità in ordine alla rappresentazione del disavanzo di tesoreria relativo ai conti della Cassa depositi e prestiti, disavanzo che non sembra tenere completamente conto degli effetti sulla tesoreria del recente decreto-legge n. 2 del 1977 recante, come è noto, il consolidamento dell'esposizione bancaria a breve degli enti locali, in particolare, per quanto riguarda il volume delle anticipazioni da concedere a ripiano dei *deficit* dei comuni per il 1976.

Il presidente Colajanni esprime altresì dubbi e riserve sul fatto che, in definitiva, la rappresentazione contabile dei rapporti della tesoreria con l'INPS elude, sostanzialmente, la reale situazione d'esercizio di questo ente previdenziale per l'anno 1977, situazione che lascia prevedere un pesantissimo *deficit*, una fetta consistente del quale non potrà non scaricarsi sui conti del tesoro; in questo senso, occorrerebbe fornire al Parlamento più precisi punti di riferimento in ordine alle prevedibili ripercussioni sulla tesoreria dei risultati d'esercizio dell'INPS, risultati che sono già previsti con notevole puntualità da una serie di rilevazioni formulate dallo stesso istituto previdenziale. Anche in questo caso, osserva ancora l'oratore, la scelta di fondo è politica: si tratta cioè di stabilire quanta parte del *deficit* di gestione dell'INPS debba essere accollata al sistema bancario, quanta viene semplicemente scaricata allo esercizio successivo e quanta, infine, farà carico sul Tesoro. Lo stesso discorso si ripropone per quanto riguarda il finanziamento del fondo nazionale ospedaliero; è chiaro pertanto, prosegue l'oratore, che se si tiene conto di tutti questi oneri latenti, peraltro

non eludibili, il volume reale del fabbisogno netto da finanziare sembra collocarsi in una cifra che, ben al di là dei 10 mila miliardi previsti, appare dell'ordine dei 21 mila miliardi.

Concludendo, l'oratore svolge una serie di considerazioni più squisitamente politiche dichiarando che se si realizza un sufficiente consenso tra le forze politiche e sociali sarebbe possibile apportare tagli significativi nella spesa pubblica, manovrando opportunamente sul versante del processo di smaltimento dei residui passivi. È chiaro che su queste questioni occorre però definire scelte politiche di fondo che coinvolgano necessariamente tutte le forze politiche e sociali; da questo punto di vista l'oratore sottolinea infine che, anche per quanto attiene alla credibilità del nostro Paese sul piano internazionale, sembra più opportuno presentare al Parlamento e all'opinione pubblica una situazione estremamente realistica e veritiera della situazione del nostro *deficit* pubblico, senza bloccare il discorso su cifre astratte che saranno poi necessariamente travolte dallo sviluppo delle cose.

Il senatore Cifarelli, richiamando le considerazioni contenute in un recente documento redatto dal CEEP, sottolinea che la sua parte politica concorda pienamente con l'esigenza, espressa dal Presidente, di mettere il Paese con estrema severità di fronte alla reale situazione del *deficit* della finanza pubblica, evitando qualsiasi forma di edulcorazione dei dati reali. Da questo punto di vista, l'oratore dichiara, però, di non poter condividere il suggerimento di una manovra di contenimento dei residui passivi, manovra che in definitiva finirebbe per scaricarsi essenzialmente sulle spese produttive, eludendo le cause di fondo che distorcono i flussi finanziari pubblici; occorre invece affrontare in modo aperto il problema della riduzione delle spese pubbliche correnti rivedendo, contestualmente, in modo radicale, tutti i meccanismi ancora in atto di indicizzazione del costo del lavoro. L'oratore infine dopo aver dichiarato che il recente provvedimento sulla fiscalizzazione parziale degli oneri sociali rappresenta unennesimo vano tentativo di eludere la gravità dei problemi, conclude osservando che occorrerebbe veri-

ficare fino a che punto rimanga tuttora attendibile quella previsione di un sostanziale incremento delle entrate, grazie anche ad una più serrata lotta alle evasioni, che era sembrata emergere da alcune impostazioni espresse al Parlamento dal responsabile del Dicastero delle finanze.

Il senatore Lombardini, dopo aver osservato che egli da tempo viene richiamando l'attenzione delle forze politiche sull'abnorme dilatazione dei flussi finanziari pubblici, sottolinea che il cosiddetto *deficit* sommerso della finanza pubblica non è riconducibile all'operato del Tesoro ma all'insieme delle scelte fatte da tutta la classe politica in questi ultimi anni. Pertanto, il problema della spesa pubblica non potrà essere risolto se non vengono sciolti alcuni nodi della nostra politica economica, quali quelli dell'assetto da dare ai settori di maggiore perdita del sistema delle partecipazioni statali, EGAM in primo luogo. Da questo punto di vista tenere formalmente fermo il tetto del *deficit* della finanza statale rappresenta una soluzione ipocrita, se contestualmente si espande la base monetaria, e pericolosa, se invece si scarica sul sistema creditizio il maggiore indebitamento, a danno del settore privato. Occorre invece affrontare con coraggio il problema del riordino delle imprese a partecipazione statale, ricostituendo un consenso effettivo tra tutte le forze politiche intorno ad una reale strategia di superamento della crisi fondata su di una previsione realistica dell'andamento dei flussi finanziari nei prossimi anni. In questo senso, il tentativo di alleggerire il *deficit* operando sui residui passivi si risolverebbe in un aggravamento della situazione dei bilanci futuri, senza aggredire le cause di fondo della crisi. Concludendo, esprime apprezzamento per gli elementi contenuti nel documento all'esame, documento, comunque, che non va sopravvalutato dal momento che le questioni reali da risolvere sono a monte ed esigono una chiara assunzione di responsabilità da parte di tutte le forze politiche.

Il senatore Bacicchi concorda con le valutazioni espresse dal Presidente circa la necessità di ottenere più precisi chiarimenti in ordine ai criteri che hanno condotto ad

indicare il totale dei pagamenti in 52.600 miliardi. L'oratore, dopo essersi soffermato sul problema del ripiano del disavanzo degli enti mutualistici e del finanziamento del fondo nazionale ospedaliero, sottolinea che se non saranno fornite spiegazioni più convincenti sulle scelte di carattere generale che si intendono operare in ordine a tali problemi, le previsioni di cassa contenute nella relazione all'esame finiranno per perdere ogni aderenza con quelli che saranno i prevedibili sviluppi reali nell'andamento dei pagamenti a carico dello Stato.

Il senatore Ripamonti, dal canto suo, nel concordare con le considerazioni di metodo sviluppate dal Presidente in ordine al rapporto tra pagamenti e somme spendibili, sottolinea che, ove si decidesse di manovrare l'andamento dei residui passivi, occorrerebbe analizzare per singole voci la composizione strutturale dei residui, facendo scelte chiare volte a privilegiare, da un lato, le spese in conto capitale e a prefigurare, dall'altro, un processo di riduzione strutturale delle spese correnti. Da questo punto di vista occorrerebbe, più in generale, valutare con molta attenzione il problema dei fabbisogni effettivi di personale nelle diverse amministrazioni, soprattutto per quanto riguarda il settore scolastico. Per quanto riguarda il problema dell'assistenza sanitaria l'oratore, tra l'altro, sottolinea la necessità che si ponga mano sollecitamente ad una revisione dei sistemi di contabilità degli enti ospedalieri capace di recepire con chiarezza il reale andamento dei costi delle prestazioni sanitarie. Soffermandosi poi con ampiezza sul problema del disavanzo della finanza locale, contesta una certa interpretazione del decreto-legge n. 2 del 1977, secondo la quale non sarebbero da includere nel consolidamento tutti i mutui già deliberati e in corso di erogazione relativi al ripiano del 1976; più in generale, afferma che se si vogliono creare le premesse per una soluzione del problema della finanza locale, occorre procedere sollecitamente ad un incremento delle percentuali di devoluzione ai comuni e alle province, tale da compensare perlomeno delle perdite intervenute nel potere di acquisto della moneta.

Replicando agli oratori intervenuti, il sottosegretario Abis premette che non si soffermerà sulle questioni aventi carattere più squisitamente politico, sulle quali potrà rispondere a suo tempo lo stesso responsabile del Dicastero del tesoro. Rileva poi che la ricerca da parte del Parlamento di nuovi strumenti conoscitivi che consentano di percepire con chiarezza le dimensioni reali dei flussi finanziari pubblici, risponde ad una esigenza obiettiva alla quale il documento all'esame cerca in qualche modo di offrire una prima risposta, sulla base delle indicazioni poste dall'articolo 9 della legge n. 249 del 1976. Si tratta peraltro di un documento sulla cui metodologia il Governo è disposto a raccogliere ogni valido suggerimento idoneo a migliorarne l'impostazione. Rispondendo al presidente Colajanni, l'oratore fa presente che la relazione recepisce largamente nei dati previsionali i nuovi caratteri della struttura di bilancio che fanno emergere, in prima linea, il volume dei trasferimenti, degli interessi passivi, e degli interventi per la corresponsione di ulteriori quote ai fondi di dotazione degli enti di gestione. È chiaro, prosegue l'oratore, che la difficoltà di quantificare con precisione in questo momento il volume reale dei residui passivi introduce un elemento di incertezza nelle previsioni che, peraltro, non può far considerare attendibili neppure le stime avanzate, seppure in via di larga approssimazione, dallo stesso presidente Colajanni.

L'oratore osserva quindi che tutta una serie di oneri le cui ripercussioni di cassa non sono state ancora valutate (rinnovo del contratto dei pubblici dipendenti, ricostruzione del Friuli, adeguamento dell'accantonamento preordinato per i comuni e le province, provvidenze pre la stampa, eccetera), troveranno recepimento in bilancio in una prossima nota di variazione, la quale terrà conto anche dei prevedibili maggiori introiti fiscali derivanti dai recenti inasprimenti nel settore dell'imposizione indiretta.

Per quanto riguarda gli oneri latenti connessi al finanziamento del fondo sanitario ospedaliero e al ripiano dei disavanzi delle mutue, l'oratore fa presente che la loro quantificazione appare legata ad una serie di de-

cisioni politiche che dovranno essere prese dal Governo e dal Parlamento, relative alla opportunità di far ricadere tutta la spesa sull'intera comunità nazionale o, invece, di accollarla in via proporzionalmente maggiore a carico degli stessi fruitori diretti dei servizi sanitari, attraverso il ricorso a particolari strumenti di moderazione nella spesa.

In ordine al problema della rappresentazione in termini di cassa dei rapporti di Tesoreria con la Cassa depositi e prestiti, ricorda che il recente decreto-legge n. 2 ha stabilito il consolidamento dell'intera esposizione bancaria a breve termine degli enti locali, a tutto il 31 dicembre 1976: gli oneri derivanti da tale operazione possono essere affrontati dalla Cassa depositi e prestiti con le disponibilità che già essa possiede in bilancio; invece, per quanto riguarda il 1976, anno per il quale la Cassa depositi e prestiti deve integrare totalmente i disavanzi degli enti locali, coprendo la quota precedentemente accollata al sistema bancario, è probabile, prosegue l'oratore, che il fabbisogno, indicato nel documento in 2.750 miliardi, debba far segnare una ulteriore lievitazione. È evidente che tale ulteriore fabbisogno, quando sarà quantificato, dovrà essere inserito nelle previsioni di cassa riportate dal documento. Per quanto riguarda infine la situazione dell'INPS, il sottosegretario Abis conferma che i dati riportati nel disavanzo di Tesoreria tengono conto della situazione puramente contabile, ma non si fanno carico dei prevedibili risultati di gestione dell'ente.

Avviandosi alla conclusione, l'oratore, ricorrendosi alle considerazioni espresse dal senatore Lombardini, dichiara che il problema di fondo rimane quello di operare nel quadro di una complessiva linea di politica economica, incentrata sul problema della riduzione del *deficit* della finanza pubblica, attraverso un risanamento strutturale delle gestioni degli enti locali e degli enti previdenziali. Il documento si colloca nell'ottica di questa strategia e, nei suoi aggiornamenti trimestrali, certamente recepirà i progressivi aggiustamenti derivanti dallo sviluppo del processo legislativo. Comunque, ribadisce l'oratore, entro l'anno in corso occorre che

le forze politiche sappiano offrire soluzioni sostanziali ai problemi della spesa pubblica, ispirate al criterio di fondo di un risanamento degli equilibri finanziari dei centri della spesa pubblica.

Il presidente Colajanni, nel ricordare che il dibattito odierno ha avuto un carattere essenzialmente interlocutorio, formula l'auspicio che la Commissione possa al più presto proseguire l'esame del documento alla presenza del Ministro del tesoro.

*La seduta termina alle ore 13.*

## FINANZE E TESORO (6ª)

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977

*Presidenza del Presidente*  
SEGNANA

*Intervengono i Sottosegretari di Stato per le finanze Tambroni Armaroli e per il tesoro Mazzarrino.*

*La seduta ha inizio alle ore 10.*

### IN SEDE REFERENTE

« **Semplificazione delle procedure dei concorsi di accesso alle carriere e categorie del personale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e modificazione dei ruoli organici del personale operaio dell'Amministrazione stessa** » (386).

(Esame e rinvio).

Il senatore Ricci, relatore alla Commissione, rileva che il disegno di legge prevede procedure più rapide per l'assunzione di personale nell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per consentirle di coprire con rapidità le carenze degli organici e per porla nella condizione di meglio affrontare le richieste del mercato. Il senatore Ricci illustra quindi analiticamente le norme del disegno di legge, ed in particolare quelle che derogano alla disciplina in vigore per le pubbliche amministrazioni, soffermandosi tra l'altro sul secondo comma dell'arti-

colo 8, concernente la composizione delle commissioni esaminatrici nei concorsi, che prevede la possibilità di sostituzioni, in caso di mancanza o di impedimento, con personale in quiescenza. Il relatore comunica poi che la 1ª Commissione ha sottolineato, nel suo parere, l'opportunità di accertare se sia possibile reperire il personale da assumere tra quello esuberante della Pubblica amministrazione e del Parastato, in applicazione delle leggi n. 70 e n. 382 del 1975. La 1ª Commissione ha anche osservato che il secondo comma dell'articolo 8 del provvedimento contraddice con l'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, in materia di utilizzo di personale in quiescenza, non ravvisando in alcuni precedenti relativi all'amministrazione finanziaria motivi validi per disattendere un preciso indirizzo legislativo.

Il senatore Ricci, dopo aver lamentato che nella relazione al disegno di legge non sono riportati dati e notizie sufficienti per avere un quadro chiaro dello stato dei Monopoli ed aver sottolineato l'esigenza di un approfondimento su taluni punti, ed in specie su quelli toccati dal parere della 1ª Commissione, dichiara di ritenere opportuno lo snellimento delle procedure previsto dal disegno di legge.

Per rendere più documentata la discussione, prende quindi la parola il sottosegretario Tambroni Armaroli, comunicando anzitutto che, rispetto all'organico di 19.775 unità, risultano vacanti 5.185 posti; inoltre, poichè si registrano nell'azienda in questione fenomeni di assenteismo dell'ordine del 25 per cento, l'azienda stessa opera, in realtà, con poco più della metà dell'organico previsto. Da ciò emerge la necessità di procedere rapidamente a nuove assunzioni, soprattutto di operai qualificati e specializzati, per utilizzare pienamente i macchinari e per soddisfare le richieste del mercato.

Dopo aver fornito informazioni sui concorsi già banditi ed aver preannunciato degli emendamenti, anche in riferimento al problema della composizione delle commissioni esaminatrici, il Sottosegretario rileva che il vero problema di fondo riguarda la natura e la collocazione dell'Azienda che, una

volta terminato il regime di monopolio della produzione, dovrebbe essere considerata come un'industria, da inquadrare, a suo giudizio, nel sistema delle Partecipazioni statali.

Aperta la discussione generale, il senatore Bonazzi manifesta varie perplessità non tanto sul proposto snellimento delle procedure dei concorsi, ma per il fatto che con il disegno di legge si autorizza un consistente aumento dei dipendenti in un'amministrazione il cui organico teorico non risulta rispondente a quello reale, così come si rileva dai dati comunicati dal sottosegretario Tambroni Armaroli. Occorre quindi che questi aspetti del provvedimento siano meglio valutati, anche in collegamento con il problema di fondo della collocazione e della ristrutturazione dell'azienda.

Il senatore Aletti si domanda se convenga spendere energie ed assumere personale per un'amministrazione che non è in grado di soddisfare le richieste di mercato e di consentire un'idonea occupazione operaia. Piuttosto che tentare di migliorare un organismo vecchio ed insoddisfacente sarebbe più opportuno studiare una ristrutturazione e vedere di inserire l'Azienda nel sistema delle Partecipazioni statali.

Il senatore Assirelli si associa alle considerazioni del senatore Aletti, sottolineando poi che la gravità del fenomeno dell'assenteismo dovrebbe richiedere un deciso intervento, anche per evidenziare le conseguenti responsabilità.

Il senatore Andreatta, rilevato che se si vuole favorire l'occupazione operaia è contraddittorio opporsi a nuove assunzioni, pone in rilievo che il settore produttivo di cui si discute richiede agili strutture imprenditoriali e condizioni che permettano di affrontare la concorrenza del mercato. Pertanto una struttura di tipo burocratico appare la meno adatta a soddisfare queste esigenze, sicchè, a suo parere, non si dovrebbe escludere l'eventualità di trasferire questo settore produttivo a cooperative e a società private, alienando le dotazioni dei Monopoli. Più precisamente, il Governo potrebbe studiare la possibilità di un passaggio temporaneo dell'Azienda alle Partecipazioni statali, con un mandato a vendere i mezzi e i

macchinari, ciò che consentirebbe, inoltre, di incrementare le entrate dell'erario.

Il senatore Andreatta, insieme ai senatori Aletti e Assirelli, propone quindi di affidare ad una Sottocommissione l'incarico di esaminare il problema della ristrutturazione del settore per poi riferire alla Commissione plenaria, sottolineando il valore di una scelta di fondo sulla quale le forze politiche rappresentate in Parlamento si devono cimentare.

Il senatore Luzzato Carpi ritiene che l'argomento vada approfondito, dato che, in effetti, l'attuale struttura dell'Azienda appare obsoleta. Il fenomeno dell'assenteismo, inoltre, è talmente grave da richiedere una penetrante azione per accertare le responsabilità.

Il presidente Segnana fa presente che, pur essendo valide le considerazioni svolte sullo stato dell'Azienda e sulla necessità di un ripensamento della sua natura e della sua collocazione, resta il fatto che essa non può in questo momento funzionare come dovrebbe per la mancanza del personale occorrente.

È dichiarata chiusa la discussione generale.

Il senatore Ricci, affrontando la questione da un punto di vista più generale, alla luce delle osservazioni emerse nel dibattito, nel ricordare che quando si decise la fine del monopolio della coltivazione dei tabacchi si preferì mantenere un'Azienda a carattere statale, osserva che le proposte precedentemente avanzate, ed in particolare quella della privatizzazione, richiedono un esame attento ed una scelta politica che non può essere fatta senza i doverosi approfondimenti. Tra l'altro egli dubita che il passaggio alle Partecipazioni statali garantirebbe per ciò solo una maggiore efficienza, visto che l'esperienza insegna che l'imprenditoria pubblica ha accumulato soprattutto perdite, che poi lo Stato è stato chiamato a colmare.

Dopo la liberalizzazione della produzione — prosegue il senatore Ricci — l'Azienda, che prima imponeva praticamente i tipi di colture, ha abbandonato completamente i coltivatori, sicchè la nostra produzione di tabacchi viene spesso distrutta o acquistata alle pubbliche aste a prezzo vile. Si aggiunga poi che il problema della riconversione delle

colture se lo è posto solo la CEE, e non i Monopoli, e che l'Azienda si è addirittura trasformata in un'agenzia di vendita delle industrie straniere, producendo e vendendo per conto delle stesse.

Per quanto poi riguarda il problema dell'assenteismo, fa rilevare che la sua ampiezza dipende anche dall'esistenza di norme dello Statuto dei lavoratori che furono approvate sulla base di un mal inteso rispetto delle libertà individuali. È positivo, peraltro, che del problema si stiano adesso facendo carico le stesse organizzazioni sindacali.

Per quanto concerne la prosecuzione dell'esame, il senatore Ricci osserva che accanto alla questione di fondo della sorte e della ristrutturazione dell'Azienda — per la quale occorre compiere una certa indagine ed acquisire elementi conoscitivi — esiste il problema urgente di non aggravare le attuali condizioni dell'amministrazione che, per operare, richiede di poter assumere nuovo personale. Ritiene perciò, dopo aver fornito alcune delucidazioni in merito alle necessità degli operai qualificati rispetto a quelli generici, che il disegno di legge debba continuare ad essere esaminato in una prossima seduta.

Il sottosegretario Tambroni Armaroli osserva che l'Azienda non ha abbandonato il problema delle coltivazioni, dove anzi si sono verificati fenomeni di sovrapproduzione a seguito della fine del monopolio. Le qualità dei prodotti si sono inoltre rivelate non soddisfacenti, tanto che è sempre più difficile difendersi dalla concorrenza di altri paesi produttori, come la Grecia. Tutti i problemi delle coltivazioni, comunque, riguardano il Ministero dell'agricoltura e, per questo motivo, egli stesso si è fatto promotore dell'insediamento di un'apposita commissione presso tale Ministero.

In merito poi ai rapporti dei Monopoli con società estere, osserva che le convenzioni stipulate si sono mostrate assai utili perchè hanno impedito che la vendita dei tabacchi di tali società avvenisse senza passare per i Monopoli.

Lo stato dell'Azienda — prosegue il rappresentante del Governo — è attualmente

assai difficile e lo stesso personale, che spesso è chiamato ad espletare mansioni superiori a quelle corrispondenti alla qualifica, è in fermento. L'assunzione di nuovi dipendenti è cioè indispensabile per far funzionare completamente i macchinari e per fronteggiare i turni di lavoro.

Circa infine le proposte di ristrutturazione, ha in animo di approfondire meglio tutta la situazione e di riferire poi alla Commissione. Avverte però che, a suo parere, l'ostacolo principale ad un passaggio alle Partecipazioni statali o alla privatizzazione sarebbe rappresentato dai sindacati e dagli stessi dipendenti, che si sono abituati alle garanzie di stabilità che derivano dalla condizione di dipendenti statali.

Il senatore Bonazzi ritiene che il disegno di legge potrebbe essere meglio valutato in una Sottocommissione e che per quanto riguarda la ristrutturazione il Governo dovrebbe fornire per primo delle indicazioni. Il sottosegretario Tambroni Armaroli fa presente che queste indicazioni non potrebbero essere date in tempi ristretti.

Il senatore Andreatta osserva che le sue precedenti considerazioni risultano avvalorate dalle difficoltà di funzionamento della Azienda sottolineate dal Sottosegretario. È necessario, in realtà, affrontare una scelta radicale ed il Governo dovrebbe dire quali ragioni politiche e finanziarie ostano ad una privatizzazione del settore, con un temporaneo passaggio alle Partecipazioni statali. Procedendo sulla via da lui suggerita si affrettarebbero anche, a suo giudizio, i tempi per l'assunzione di nuovo personale. Gli stessi sindacati, infine, di fronte alla prospettiva di un mutamento della natura dell'Azienda, potrebbero rendersi conto degli effetti positivi di un tale mutamento e rendersi consapevoli della possibilità di incidere sullo stato e sui trattamenti dei dipendenti attraverso la libera contrattazione.

Seguono interventi del presidente Segnana (che fa il punto delle proposte avanzate, rilevando il generale consenso alla nomina di una Sottocommissione), del senatore Li Vigni (che, tra l'altro, critica l'atteggiamento dei sindacati dell'Azienda), del senatore Luzato Carpi (che concorda sull'utilità della

Sottocommissione) e del sottosegretario Tambroni Armaroli, che ribadisce l'urgenza delle misure proposte nel disegno di legge.

Si decide quindi di costituire una Sottocommissione, che risulta composta dai senatori Bonazzi (in qualità di Presidente), Ricci (relatore), Andreatta, Marangoni, Luzzato Carpi, Buzio, Gatti, Parri e Visentini.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### IN SEDE DELIBERANTE

« **Modifiche al sistema sanzionatorio in materia di tasse automobilistiche** » (357), d'iniziativa dei senatori Assirelli ed altri.

*(Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento approvata dall'Assemblea nella seduta del 14 dicembre 1976).*

*(Rinviato dall'Assemblea in Commissione il 19 gennaio 1977).*

*(Discussione e rinvio).*

La Commissione procede alla discussione generale, dopo che il senatore Li Vigni, relatore designato, si è rimesso alla relazione svolta, in sede referente, il 9 febbraio.

Il senatore Assirelli sottolinea i vantaggi derivanti dallo snellimento delle procedure e dalle modifiche al sistema sanzionatorio previsti nel disegno di legge, che evita l'attuale doppia gestione delle tasse automobilistiche da parte dello Stato e delle regioni, consente una migliore utilizzazione del personale e diminuisce i tempi burocratici di trattazione delle pratiche.

Nel riservarsi di intervenire nei particolari in sede di discussione degli articoli, rileva la necessità di un cambiamento della modulistica e di una riorganizzazione degli uffici per far funzionare il nuovo sistema proposto con il disegno di legge.

Il senatore Luzzato Carpi si esprime favorevolmente nei confronti del disegno di legge (che richiederà, peraltro, una riorganizzazione degli uffici), pur preannunciando alcuni emendamenti.

Il senatore Li Vigni presenta il seguente ordine del giorno, che viene accolto dal sottosegretario Tambroni Armaroli: « La Commissione finanze e tesoro del Senato, esaminato il disegno di legge n. 357, concernente modifiche al sistema sanzionatorio in ma-

teria di tasse automobilistiche, impegna il Governo ad un sollecito approntamento della nuova modulistica occorrente per un'efficace applicazione della normativa e ad emanare direttive tempestive per l'organizzazione e la specializzazione degli organi accertanti e degli Uffici del Registro, che vedranno notevolmente accrescere il loro impegno a seguito dell'approvazione del provvedimento » (0/357/1/6).

Il presidente Segnana fa presente che la Commissione potrà chiedere successivamente al Governo informazioni sul come si è provveduto all'occorrente riorganizzazione.

Si passa alla discussione degli articoli.

Al primo comma dell'articolo 1, il senatore Luzzato Carpi propone di sostituire le parole: « anche in deroga alle disposizioni dell'articolo 5 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, », con le altre: « in luogo delle penali previste dall'articolo 5 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 ».

Sull'emendamento si apre un dibattito nel quale intervengono i senatori Tarabini (che esprime dei dubbi sulla congruità del testo del disegno di legge), Li Vigni (che invita a riflettere prima di modificare il testo), Assirelli (che ribadisce la necessità di far emergere la volontà di sostituire l'attuale sistema sanzionatorio con l'irrogazione di soprattasse) e del presidente Segnana (che richiama la legislazione alla quale l'articolo 1 fa riferimento). L'emendamento è quindi accantonato.

All'ultimo comma dell'articolo 1, il senatore Luzzato Carpi presenta poi un emendamento per stabilire, insieme a quella del proprietario, la corresponsabilità solidale del conducente, spiegando che la proposta mira anche a garantire l'incameramento della soprattassa.

Il senatore Assirelli, rilevato che il testo del disegno di legge è stato approvato nella scorsa legislatura ed è stato redatto dal Ministero delle finanze, si dichiara contrario all'emendamento in quanto, a suo parere, non possono attribuirsi al conducente responsabilità del proprietario, come quella del mancato pagamento del bollo di circolazione. Altrimenti — aggiunge l'oratore — si potrebbe costringere il conducente che sia

lavoratore dipendente a porsi in conflitto, e a subirne le negative conseguenze, con il datore di lavoro che lo incarichi di guidare il mezzo. Di analogo parere si dichiarano il senatore Tarabini ed il presidente Segnana, che fa presente che l'automezzo potrebbe, in ipotesi, circolare anche con un bollo falsificato, senza che il conducente ne sia al corrente.

Il senatore Ricci ritiene invece che possano esistere anche delle responsabilità dell'autista e il senatore Li Vigni, favorevole all'emendamento, sottolinea che vi sono casi di corresponsabilità evidente del conducente, come nell'abuso dell'utilizzazione delle targhe di prova. Con l'intesa che il rappresentante del Governo farà conoscere il suo punto di vista, si decide di accantonare anche questo emendamento e di rinviare il seguito della discussione.

#### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Segnana informa di aver chiesto al Ministro del tesoro di intervenire in Commissione mercoledì prossimo 23 febbraio per svolgere comunicazioni in ordine alle questioni sollevate nella seduta del 9 febbraio e per rispondere alle interrogazioni nn. 3 - 00282, 3 - 00283, 3 - 00294 e 3 - 00324 di cui pure si accennò nella predetta seduta. Il Ministro si è dichiarato disponibile.

*La seduta termina alle ore 13,30.*

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

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977

*Presidenza del Presidente  
SPADOLINI*

*Intervengono il Ministro per la pubblica istruzione Malfatti e il Sottosegretario di Stato allo stesso Dicastero Franca Falcucci.*

*La seduta ha inizio alle ore 10,20.*

#### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Spadolini propone (e la Commissione consente) che, per il dibattito sulle

questioni inerenti all'Università iscritto oggi al primo punto dell'ordine del giorno, venga tenuta una seduta anche domani mattina, con eventuale prosecuzione dei lavori nel pomeriggio, in modo da dare ampio spazio al confronto fra le varie parti politiche sui gravi ed importanti problemi in discussione. Avverte inoltre che, d'altro lato, per la mancata emissione del parere della Commissione bilancio sul disegno di legge n. 459, dei senatori Cervone ed altri, recante provvedimenti straordinari a sostegno delle attività musicali, si è nella impossibilità di riprendere oggi l'esame di tale provvedimento.

#### COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE SU QUESTIONI INERENTI ALL'UNIVERSITÀ E DISCUSSIONE SU TALI COMUNICAZIONI

Il presidente Spadolini rivolge all'onorevole Malfatti un ringraziamento per la disponibilità dimostrata di fronte alla richiesta della Commissione di aprire un dibattito sui problemi del settore universitario, resi particolarmente urgenti dalla grave inquietudine determinatasi nel settore.

Quindi ha la parola il Ministro della pubblica istruzione. Egli introduce le sue comunicazioni inquadrando la « questione universitaria » nella generale situazione economica del Paese, che richiede una attenta politica di contenimento e di riduzione della pubblica spesa: sottolinea tuttavia l'indubbia correlazione funzionale esistente tra attività di ricerca scientifica e sviluppo e quindi tra sviluppo e Università in quanto luogo privilegiato della ricerca scientifica e tecnologica.

È tenendo conto di tali considerazioni di fondo, egli prosegue, che, malgrado tutto, è stata riconosciuta prioritaria l'esigenza di privilegiare gli stanziamenti per l'istruzione in generale e dell'Università in particolare, non rinunciando a un progetto politico di riforma di tutto il sistema formativo.

Accenna quindi ai provvedimenti riguardanti la scuola media e la scuola secondaria superiore e ricorda gli apprezzamenti, sostanzialmente positivi anche se non esenti da riserve e da critiche, con i quali sono state accolte da parte dei vari Gruppi poli-

tici le iniziative legislative già promosse dal Governo.

Esprime pertanto meraviglia per il fatto che le parallele elaborazioni in atto ai fini della riforma dell'ordinamento universitario abbiano dato luogo, invece, a reazioni diverse, negative, di contestazione.

Il ministro Malfatti, quindi, si richiama alle indicazioni programmatiche riguardanti il settore dell'istruzione superiore, contenute nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio: fra le innovazioni prospettate vi erano quelle dell'articolazione dell'Università per dipartimenti, dell'introduzione del diploma di primo livello e del dottorato di ricerca; nelle stesse dichiarazioni programmatiche, poi, era stato definito un errore il ricorso a strumenti normativi uniformi per casi peculiari, e come esempio veniva citato quello della facoltà di medicina. Dopo aver ricordato ancora come l'onorevole Andreotti avesse sottolineato, in generale, che attraverso la riforma degli studi superiori si sarebbe dovuto esaltare il principio dell'autonomia delle università, l'oratore si sorprende per le censure che ora gli vengono mosse per essersi premurato di elaborare una bozza di riforma ispirata ai principi generali anzidetti.

Riconosce l'opportunità del metodo del confronto specie per la questione universitaria, ma ritiene che non possa essere negata al Ministro della pubblica istruzione quella autonomia di iniziativa che altri settori politici legittimamente esercitano, come recentemente è stato fatto dai parlamentari comunisti — egli fa notare — con la presentazione dei propri progetti di riforma sia dell'istruzione secondaria sia dell'università.

L'onorevole Malfatti tiene a questo punto a precisare la natura del documento di lavoro riguardante la riforma universitaria in corso di elaborazione: si tratta, egli dichiara, di una « bozza » non ancora diramata per il concerto degli altri Ministri, largamente suscettibile di emendamenti (come egli stesso ha avuto ripetuta occasione di dichiarare) in quanto ancora in *statu nascendi*.

Egli poi si rammarica non solo del fatto che non si sia tenuta presente la reale fase di elaborazione del progetto di riforma, ma, ancor più, che non si sia esitato a diffon-

dere interpretazioni mistificanti, tanto che la « bozza » è stata accusata di costituire un attacco alla scolarizzazione di massa, di volere la cacciata dei « precari » dalle università, di mirare alla svalutazione del diploma di laurea, di restaurare l'antico regime « baronale » e di ignorare i nessi esistenti fra università e territorio e tra università e ricerca scientifica.

Il ministro Malfatti respinge appunto come mistificatorie queste critiche e, prima di passare ad un esame più particolareggiato, ribadisce in generale le difficoltà oggettive della « questione universitaria », non tanto per mancanza di proposte o di ipotesi di lavoro, quanto per la forte divaricazione delle opinioni e degli atteggiamenti e per i conseguenti ostacoli che si presentano a chi voglia trovare i necessari punti d'incontro.

Egli formula pertanto l'auspicio che il dibattito in corso serva a sciogliere i nodi che finora hanno impedito l'auspicato incontro sui punti più controversi, che quindi passa ad analizzare.

Circa, in primo luogo, il tema del reclutamento e dell'inquadramento dei docenti, fa presente che su una delle possibili soluzioni — quella della delega al Governo per l'emanazione delle relative norme, sulla base di criteri generali — convergono sia la « bozza » da lui elaborata, sia il progetto comunista; sono invece divergenti gli orientamenti del Partito repubblicano e del Partito socialdemocratico. Altri accostamenti sono poi rilevati dal Ministro, relativamente alla normativa di stato giuridico dei docenti universitari, fra il progetto comunista e la « bozza » ministeriale, mentre risultano invece notevoli scostamenti nei riguardi della posizione sia dei socialisti (che verranno però meglio definite in un prossimo convegno) sia dei sindacati confederali.

Ritiene peraltro l'oratore che non possa essere accusato di « restaurazione » un progetto che preveda la istituzione di due ruoli (come fa la « bozza ») — quello dei docenti ordinari e quello dei docenti associati, con accesso per concorso — e a questo proposito fa presente l'opportunità di una comparazione anche con l'ordinamento di altri Paesi avanzati — come la Svezia, gli Stati Uniti, la

Gran Bretagna, la Repubblica Federale Tedesca, la Francia e l'Unione Sovietica — in ciascuno dei quali il personale docente universitario non risulta differenziato in almeno tre livelli distinti.

Si dichiara comunque aperto al confronto, nella ricerca di una linea comune, con la consapevolezza dell'urgenza di soluzioni adeguate, per il superamento delle vecchie chiusure oligarchiche e paternalistiche, ma non disponibile ad impostazioni inaccettabili per il loro esasperato egualitarismo e come tali non conciliabili neppure, tra l'altro, con i principi sanciti dalla Costituzione.

Il ministro Malfatti affronta poi il problema dei giovani e delle prospettive certe e non a termine dei loro sbocchi professionali. Dichiarato il proprio impegno a bandire i concorsi per assistente universitario prima dello spirare dei termini fissati dalle « misure urgenti », accenna alle soluzioni prospettate nella « bozza » di riforma riguardando al ruolo degli associati, nei quali dovrebbero trovar posto assistenti ed incaricati stabilizzati, e nel cui ambito è prevedibile che si rendano disponibili ulteriori 11.500 posti, sia per effetto delle disponibilità future in seguito alle nuove nomine a professore universitario di ruolo, sia per effetto del meccanismo dei pensionamenti di attuali professori di ruolo, sia per effetto della istituzione *ex novo* di un certo numero di posti aggiuntivi.

Quanto alla fase intermedia, si riserva di studiare, per i « precari », un provvedimento *ad hoc*, o sotto forma di proroga triennale degli assegni e dei contratti, o sotto forma di passaggio nei ruoli delle scuole secondarie, con comando triennale nelle università.

Altro tema quindi affrontato dal Ministro è quello del dottorato di ricerca: esso (sottolinea con fermezza) sarà titolo avente non valore professionale, ma accademico, e quindi non è destinato ad avere effetti svalutativi nei confronti del diploma di laurea.

Egli nega poi che sia stata ipotizzata, nella « bozza » di riforma, la generalizzazione del numero programmato per tutte le facoltà universitarie; esso, al contrario, costituisce una indicazione (del resto largamente ac-

ettata) per la sola facoltà di medicina. In generale dichiara poi di non essere fra coloro che piangono sull'allargamento del numero degli studenti universitari: riconosce il grande numero dei problemi che sono posti, dall'università di massa, alla moderna società, ma ritiene che di tali problemi la società debba farsi carico non in termini di rifiuto, bensì di impegno a una trasformazione dell'intero sistema educativo, nella prospettiva più lungimirante possibile di un sistema formativo globale e ricorrente. Nel sottolineare poi i collegamenti esistenti fra i temi dell'occupazione giovanile e della riforma della scuola secondaria superiore, della istruzione professionale e dell'università, sottolinea l'esigenza di trarre spunto dalla discussione di tali provvedimenti per analisi non riduttive dei problemi: non è in questione infatti — egli dice — soltanto la struttura scolastica, ma la società nel suo insieme, con le sue tensioni e con le sue nuove aspirazioni. Accenna rapidamente alla necessità di ristabilire adeguata connessione fra istruzione secondaria e preparazione professionale senza rinunciare al nuovo ordinamento scolastico con il quale è stato posto fine alla vecchia discriminazione sociale, e quindi passa al tema della titolarità della cattedra in rapporto al coordinamento degli insegnamenti nell'ambito del dipartimento.

Illustra la soluzione ipotizzata nella « bozza » di riforma, mirante a contemperare le esigenze del coordinamento didattico a livello di dipartimento con la garanzia del diritto soggettivo del singolo docente alla autonomia della ricerca e dell'insegnamento: essa prevede solo in via subordinata (in caso cioè di mancato accordo col docente) la prevalenza dell'autonomia, del resto costituzionalmente garantita e che rappresenta non già una forma di privilegio singolare, ma un diritto il cui pieno esercizio costituisce un interesse dell'intera società.

Il ministro Malfatti, proseguendo nel suo dire, trova altri spunti per ribadire la propria impressione che molte delle critiche rivolte alla « bozza » di riforma risalgano più ad etichettature pregiudiziali che a serene valutazioni. Cita a questo proposito il pre-

teso ripristino della distinzione fra materie fondamentali e materie complementari, di cui non è cenno nella « bozza » in questione, che ha solo mirato a dare un definitivo assetto alla normativa sui piani di studio e a concludere quindi la fase sperimentale avviata nel 1969. Dopo aver osservato che sulla analoga linea si muove anche il progetto comunista, passa ad analizzare alcune critiche mosse alla bozza di riforma a proposito dei rapporti tra didattica e ricerca, in relazione ai diversi compiti assegnati, da un canto al corso di laurea e di diploma e dall'altro al dipartimento. Fa notare in primo luogo al riguardo che non sono in questione i « principi », ma solo opzioni del tutto opinabili; quindi espone quanto al riguardo ipotizzato sia dal progetto comunista, sia dal Partito socialista, facendo rilevare come non siano da notare scostamenti sostanziali.

Ritiene poi inesatta la affermazione secondo la quale la « bozza » si presenterebbe carente per aver omesso il grande tema del diritto allo studio e chiarisce che proposito del Governo è di delegare tale ampio settore alla competenza delle regioni: la materia andrà pertanto a formare oggetto di altri strumenti normativi.

Infine si sofferma brevemente sulle connessioni fra università e territorio sia ricordando il comune convincimento circa la dimensione sovraregionale della vita universitaria, sia affermando che in tutti i casi nei quali è stato necessario, sono state stabilite le opportune connessioni fra università e regioni, come recentissimamente in materia di edilizia universitaria e di programmazione delle nuove sedi.

Avviandosi alla conclusione, il Ministro della pubblica istruzione esprime il convincimento che, malgrado le difficoltà — da lui tutt'altro che sottovalutate — non possa non riconoscersi la necessità di avviare urgentemente il processo di riforma nell'università: rivolge pertanto un appello a tutte le forze politiche perchè si uniscano nello sforzo della ricerca di punti di convergenza che consentano la realizzazione del rinnovamento delle strutture universitarie, dando una risposta positiva ad attese e speranze

ed impedendo una inammissibile strumentalizzazione rivolta non già a risolvere ma a gravemente inquinare la questione universitaria.

Parole di ringraziamento per l'ampia esposizione sono rivolte al Ministro dal presidente Spadolini, che quindi ritiene doveroso associarsi all'appello formulato dal rettore dell'Università di Roma a che venga al più presto ripristinata la normale vita dell'Ateneo: errori e ritardi — afferma il Presidente — non giustificano infatti forme inammissibili di contestazione e di violenza che colpiscono le basi stesse della convivenza democratica.

Si apre quindi il dibattito: intervengono i senatori Faedo, Plebe e Masullo.

Si associa alle parole del Presidente contro la violenza strumentalizzata nelle università, il senatore Faedo, che si sofferma poi su alcuni dei punti trattati dal Ministro nelle sue comunicazioni. Egli giudica opportuna la soluzione dei due distinti ruoli di docenti, ritenendo invece pericolosa l'ipotesi del ruolo unico con fasce distinte, il passaggio dall'una all'altra, a ruolo aperto, potendo col tempo trasformarsi di fatto in una semplice formalità. L'oratore dichiara di consentire altresì sul meccanismo per i concorsi universitari, studiato dalla « bozza » di riforma, e basato sia su un sistema combinato di elezioni e di sorteggio. Richiama poi l'esigenza di provvedere tempestivamente a favore dei « precari », i quali si trovano in una situazione di grave incertezza per la mancanza di prospettive certe, dopo le prossime scadenze di ottobre. A proposito del nuovo ruolo dei docenti associati richiama, quindi, l'attenzione del Ministro sulla esigenza di evitare non fondate discriminazioni nell'inquadramento in ruolo, come ritiene che si determinerebbero con un diverso trattamento per gli incaricati non stabilizzati.

Dato atto al Ministro del riconoscimento dell'università come luogo privilegiato della ricerca, fa presente l'esigenza di adottare sistemi di finanziamento non più uniformi, ma analitici, determinati cioè sulla base di una verifica della validità dei singoli progetti di ricerca.

Il senatore Faedo ribadisce infine la necessità di tutelare la libertà dell'insegnamento, pur nel quadro del coordinamento necessario per superare gli inconvenienti verificatisi nel passato, raccomanda ancora — in materia di partecipazione alla gestione degli organismi universitari — di distinguere, a seconda delle funzioni esercitate, nell'ambito del personale non docente, e conclude auspicando che vengano a breve termine elaborati strumenti risolutivi atti a riportare la serenità nel mondo universitario, condizione essenziale anche perchè lo stesso mondo universitario possa convintamente reagire alle strumentalizzazioni che si tentano di operare nel suo interno.

Il senatore Plebe rivolge al Ministro parole di ringraziamento per l'esposizione da lui fatta delle linee essenziali dell'ipotesi di riforma in corso di elaborazione; lamenta peraltro che siano stati sottaciuti i problemi posti con immediatezza dall'attuale situazione di talune università, problemi richiamati, invece, con il suo appello, dal presidente Spadolini, al quale egli si associa.

Secondo il senatore Plebe, i protagonisti della protesta universitaria del 1977 non sono gli stessi della contestazione del 1968: egli ritiene infatti che la nota circolare sulla iterazione degli stessi esami non sia stato altro che un'occasione per l'esplosione di un malcontento pregresso, nato fra i giovani, afferma l'oratore, a causa della mancanza di prospettive di occupazione, come sta a dimostrare il nessun esito avuto dal ritiro della circolare stessa.

È per questi motivi che non ritiene di condividere, nell'impostazione del Ministro, il primo posto dato al problema dei « precari ». Il senatore Plebe ritiene invece primario il problema della occupazione dei giovani, che non viene risolto nè con l'offerta degli 11.500 posti di associato (fra l'altro egli dubita che verranno effettivamente tutti assegnati) nè dal prevedibile ridotto numero di posti di dottore di ricerca.

Il senatore Plebe dichiara poi di consentire con il Ministro su alcuni temi, quale quello della titolarità della cattedra, mentre su un altro, quello dei piani di studio, fa presente l'opportunità non tanto di distinguer-

re fra materie fondamentali e complementari, quanto di prevedere una diversa normativa fra corsi di studio per le facoltà scientifiche e corsi di studio per le facoltà umanistiche.

Dopo aver raccomandato rapidità nella emanazione degli attesi provvedimenti (suggerisce eventualmente il ricorso anche al decreto-legge) conclude respingendo bensì il metodo della violenza, ma ribadendo la necessità di una non superficiale analisi delle motivazioni sottostanti alla contestazione universitaria del 1977, da studiare con attenzione non minore di quella dedicata alla contestazione del 1968.

Il senatore Masullo limita il proprio intervento a considerazioni di carattere generale, ed esprime il convincimento che le difficoltà nelle quali si dibattono gli atenei siano dovute sia alla reale insufficienza delle istituzioni, sia alla errata politica scolastica seguita in questi decenni: la politica della diga, della sistemazione delle cose più urgenti, e del blocco di ogni altra questione nell'attesa della riforma. Egli rivolge poi al Ministro alcune osservazioni critiche riguardanti l'ottica assunta a base della sua trattazione, troppo interna alla istituzione universitaria, la quale (a parte i fuggevoli accenni ai problemi del rapporto fra attività intellettuale e attività manuale, e fra cultura universitaria e professione) viene considerata in sé, e non nell'insieme dei problemi della società.

Altro problema da assumere nella più ampia ottica da lui indicata, è quello degli obiettivi di fondo della riforma, che egli indica nella massima produttività scientifica dell'università, con la garanzia del massimo controllo sociale e democratico.

A questo punto, prosegue il senatore Masullo, si innesta il tema del finanziamento delle università, a proposito del quale accenna alle committenze private e pubbliche, a suo giudizio idonee a trasformare l'università in un autentico centro di vita economica e produttiva.

L'oratore quindi accenna rapidamente ad alcuni temi particolari, fra cui la nota « circolare Malfatti » (che egli dice aver toccato una materia già disciplinata per legge);

lo stato giuridico dei professori universitari di ruolo (che va differenziato radicalmente, egli dice, da quello dei dirigenti amministrativi per la radicale differenza delle funzioni esercitate); la competenza del Parlamento a legiferare sovranamente, anche nei confronti dell'istanza sindacale, tenendo presente le connessioni particolari e generali, sul grave tema della riforma universitaria.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente Spadolini avverte che la Commissione tornerà a riunirsi domani, 17 febbraio, alle ore 9,30, per proseguire la discussione sulle comunicazioni del Ministro della pubblica istruzione.

*La seduta termina alle ore 13,10.*

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

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977

*Presidenza del Presidente*  
TANGA

*Interviene il Sottosegretario di Stato per i trasporti Degan.*

*La seduta ha inizio alle ore 9,25.*

#### IN SEDE REFERENTE

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 851, concernente l'ulteriore proroga di alcuni termini della legge 6 giugno 1974, n. 298, sull'autotrasporto di cose » (519), approvato dalla Camera dei deputati. (Esame).

Il presidente Tanga avverte che la 1ª Commissione ha espresso parere favorevole sottolineando l'esigenza che al personale comandato o distaccato di cui all'articolo 2 del decreto-legge non siano attribuite mansioni superiori rispetto a quelle svolte nell'Amministrazione di provenienza.

Fa quindi presente che la Commissione bilancio non ha ancora espresso il suo parere; considerata tuttavia l'urgenza del provvedimento, che è iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea di questa settimana, è opportuno procedere al suo esame.

Prende poi la parola il relatore alla Commissione, senatore Rufino, il quale rileva anzitutto che il decreto-legge intende prorogare i termini previsti dalla legge sull'autotrasporto merci n. 298 del 1974. La proroga dei termini si rende necessaria a causa delle gravi difficoltà di organico della direzione generale della motorizzazione civile e soprattutto dei suoi uffici periferici che non sono in grado di provvedere agli adempimenti previsti dalla predetta legge.

Per ovviare a tali carenze l'articolo 2 del decreto-legge prevede la possibilità del comando o del distacco presso gli uffici della motorizzazione civile di altro personale statale o di enti pubblici compresi quelli in via di soppressione, nel limite massimo di 560 unità.

Dopo aver osservato che andrebbe considerata con attenzione la proposta dell'ACI di collaborare con gli uffici della motorizzazione civile per gli adempimenti connessi all'attuazione della legge sull'autotrasporto, il senatore Rufino conclude invitando la Commissione a pronunciarsi in senso favorevole alla conversione del decreto-legge.

Nella discussione interviene il senatore Carri, il quale critica il ricorso ad una ulteriore proroga che fa slittare ancora nel tempo l'applicazione della legge n. 298, intesa a razionalizzare il settore dell'autotrasporto merci. Rilevato quindi che il Governo avrebbe dovuto sopperire tempestivamente alle carenze di organico della motorizzazione civile attraverso l'utilizzazione di altro personale pubblico e valutando le possibilità di collaborazione offerte dall'ACI, auspica che, anche prima del termine della proroga consentita dal decreto-legge, si possa finalmente procedere all'applicazione della normativa sull'autotrasporto merci.

Concludendo, l'oratore si dichiara favorevole alla conversione del decreto-legge.

Il senatore Bausi afferma che la proroga prevista dal decreto-legge in esame, che va comunque convertito, rappresenta il sintomo preoccupante delle difficoltà di funzionamento dell'apparato statale, difficoltà che in pratica rischiano di vanificare le misure legislative adottate dal Parlamento. Ritiene quindi opportuno che, prima della scadenza della proroga di dieci mesi prevista dal decreto-legge, la Commissione proceda ad una verifica circa la operatività della legge sull'autotrasporto.

Interviene quindi il sottosegretario Degan, il quale rileva che il problema di un rafforzamento degli organici della motorizzazione civile si era posto sin dal momento dell'approvazione della legge n. 298. Per affrontarlo il Governo ha presentato un apposito disegno di legge che ha avuto però un iter parlamentare difficile, rendendo quindi necessario il ricorso alla proroga prevista dal decreto-legge e l'adozione delle misure recate dall'articolo 2 dello stesso provvedimento cioè il comando o il distacco presso la motorizzazione civile di personale proveniente da altre amministrazioni statali, da enti pubblici nonché da enti in via di soppressione.

Si ritiene così di poter far fronte alle esigenze più immediate connesse all'attuazione della legge sull'autotrasporto, ferma restando la necessità di soluzioni organiche che il Governo spera di poter proporre prima ancora della scadenza dei dieci mesi di proroga.

Dopo aver affermato che occorrerà tener conto anche di quanto sarà previsto dai decreti delegati emanati in base alla legge numero 382, il sottosegretario Degan osserva, circa la eventualità di una collaborazione da parte dell'ACI, che essa non potrà che essere sussidiaria e temporanea giacché la propensione del Governo è che le funzioni pubbliche siano gestite direttamente dalla Pubblica amministrazione.

Infine la Commissione dà mandato al senatore Rufino di riferire in senso favorevole alla conversione del decreto-legge, incaricandolo altresì di chiedere l'autorizzazione alla relazione orale.

*La seduta termina alle ore 10.*

## AGRICOLTURA (9<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977

*Presidenza del Vice Presidente  
TRUZZI*

*La seduta ha inizio alle ore 9,30.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento: per la Confederazione nazionale coltivatori diretti il professor Attilio Parlagreco e il dottor Gaetano Varano;*

*per la Federazione nazionale della proprietà fondiaria, il dottor Carlo Castelbarco Albani, Presidente; il Vice Presidente professor Manlio Mazziotti e il Direttore dottor Livio De Lorenzo;*

*per la Federazione nazionale degli affittuari conduttori in economia, il perito agrario Nevio Manfredini, Presidente, il Direttore dottor Agostino Mantovani e il dottor Giulio Tarsitani;*

*per la Federazione nazionale della mezzadria e per la Federazione nazionale della colonia e forme associative varie, l'avvocato Mario Daniele, l'avvocato Franco Pandolfi, Presidente della Federmezzadria, l'avvocato Girolamo D'Andrea, Presidente della Federcolonia, il dottor Giulio Tarsitani predetto, Segretario delle due Federazioni, il ragioniere Antonino Pio Arini, il dottor Vito Bianco, i signori Pietro Leone, Adriano Zannetti e Giulio Belardinelli.*

**PER UN LUTTO DELLA SENATRICE RENATA TALASSI GIORGI**

Il Presidente, avuto notizia del grave lutto che ha colpito la senatrice Renata Talassi Giorgi, con la morte del padre, a nome della Commissione e suo personale formula le più vive condoglianze.

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROBLEMA DELLA RIFORMA DEI CONTRATTI AGRARI E DELLA TRASFORMAZIONE DELLA MEZZADRIA IN AFFITTO: AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELLA CONFEDERAZIONE NA-**

*ZIONALE COLTIVATORI DIRETTI, DELLA FEDERAZIONE NAZIONALE DELLA PROPRIETA' FONDIARIA, DELLA FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI AFFITTUARI CONDUTTORI IN ECONOMIA, DELLA FEDERAZIONE NAZIONALE DELLA MEZZADRIA E DELLA FEDERAZIONE NAZIONALE DELLA COLONIA E FORME ASSOCIATIVE VARIE*

Il Presidente informa la Commissione che da parte della Federazione CGIL-CISL-UIL e dell'Alleanza Nazionale dei Contadini, data la concomitanza con una importante manifestazione dei coltivatori in corso a Roma, è stato chiesto il rinvio della audizione delle rispettive rappresentanze ad altra seduta.

Dà quindi la parola al rappresentante della Confederazione nazionale coltivatori diretti, prof. Parlagreco, dopo avere accennato brevemente ai più importanti temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Il prof. Parlagreco, dopo aver ringraziato per la convocazione, ricorda che la Confederazione coltivatori diretti fin dal 1944 ha perseguito la tutela degli interessi dei coltivatori, nei rapporti contrattuali con la proprietà fondiaria, ispirandosi a tre principi fondamentali, e cioè la ricerca della stabilità del rapporto, la garanzia di una equa remunerazione del lavoro e degli altri fattori produttivi arrecati all'impresa dal coltivatore, e la promozione del lavoro colonico verso migliori livelli sociali ed economici. A tali esigenze si aggiungono oggi, nella attuale situazione legislativa, quella di perseguire la certezza giuridica e la chiarezza nei rapporti contrattuali, importante soprattutto per conservare nelle aziende agricole la presenza delle leve giovanili.

Affrontando il problema specifico dell'affitto a coltivatori diretti, il professor Parlagreco ricorda che i vari provvedimenti di proroga legale dei contratti, prima a titolo precario e poi a tempo indeterminato in base alle leggi del 1952 e del 1964, hanno avuto come fine quello di assicurare la stabilità nell'impresa e la difesa del coltivatore contro la possibilità di escomio interessato da parte del concedente. Anche se le norme prevedevano alcune ipotesi di esclusione della proroga, da essa è derivata, nel complesso, una

nuova forza contrattuale per tutti i coltivatori nei confronti della proprietà.

Realizzati questi primi obiettivi, sono stati anche impostati vari progetti per la riforma dei contratti agrari, che peraltro non hanno, in più riprese, trovato attuazione anche per la opposizione — a suo avviso poco intelligente — espressa a suo tempo da alcune forze politiche.

Nel momento in cui tali problemi ritornano di attualità, occorre tener presente un elemento differenziale costituito dal fatto che, nel 1971, fu stabilita la durata minima del contratto di affitto a conduttore non coltivatore, pari a 15 anni più 3 anni di possibile ulteriore proroga. Si sono così differenziate le posizioni del conduttore affittuario e dell'affittuario coltivatore diretto; ma anche per questi, malgrado il permanere della proroga legale, si è da tempo posto il problema della determinazione di una durata minima del contratto, che forma oggetto di specifiche proposte di legge, e che in particolare appare indispensabile in vista dei piani di ristrutturazione aziendale previsti dalle direttive comunitarie per la riforma delle strutture agricole.

Dopo aver avvertito che la figura dell'affittuario coltivatore diretto come piccolo imprenditore, delineata dal Codice civile, appare del tutto superata e inadeguata rispetto alla presente realtà economica e sociale, il professor Parlagreco sottolinea che la funzione imprenditoriale dell'affittuario va tutelata non solo attraverso la durata e la stabilità del contratto, ma anche con la attribuzione di effettivi poteri, altrettanto importanti che i dati sulla remunerazione del suo lavoro e sulla promozione sociale. Per quanto concerne la determinazione del canone, richiama brevemente l'evoluzione legislativa — cui la Confederazione coltivatori diretti ha sempre arrecato un diretto contributo anche in sede parlamentare — per realizzare, con norme che talvolta hanno destato controversie e divergenze di interpretazione da parte della giurisprudenza, il concetto della equità del canone.

Una tappa importante di tale evoluzione fu la legge n. 567 del 1962, ottimamente im-

postata, che peraltro fu molto contrastata in tutte le sedi, con un'azione che può definirsi di sabotaggio, da parte della proprietà terriera e ciò determinò la necessità di modificare nel 1971 le norme ed i criteri sulla determinazione del canone. Il ricorso a tali nuovi criteri, imposto non da carenze della legge del 1962, ma dalla cattiva volontà della controparte, ha dato luogo ad inconvenienti e a critiche che non possono investire il principio del riferimento ai dati cotastali, ma solo la inadeguatezza di tale strumento rispetto alle esigenze.

Dopo aver ricordato che il mancato aggiornamento del catasto determina conseguenze negative soprattutto per le contraddizioni e le difformità di situazioni cui dà luogo, l'oratore sottolinea l'esigenza di rispettare tale punto di riferimento, anche se non esclude possibili ritocchi ai limiti minimi e massimi del canone, anche attraverso accordi fra le parti interessate con la assistenza delle rispettive organizzazioni sindacali. Ritiene impossibile introdurre elementi di confusione nella determinazione del canone rispetto al sistema stabilito con la legge numero 11 del 1971 e la legge n. 914 del 1973, così come ritiene necessario tenere ben distinti i principi per la determinazione dell'equo canone ed i metodi per l'adeguamento del canone stesso, che si richiamano ad esigenze analoghe a quelle che giustificano i meccanismi di scala mobile.

Per tale adeguamento — prosegue il professor Parlagreco — non basta il riferimento al costo della vita, ma occorre richiamarsi al complesso dei redditi dell'impresa agricola, in modo che comunque sia possibile tener conto anche del lavoro prestato dall'affittuario coltivatore diretto nell'azienda. Se si considera anche l'incidenza dei prezzi dei prodotti strumentali, viene confermata la impossibilità di prevedere una autonoma valutazione della remunerazione del capitale fondiario rispetto ai redditi di impresa.

Gli stessi principi devono ritenersi applicabili agli affittuari non coltivatori, che nella gran parte dei casi possono considerarsi, per l'effettivo intervento nella attività lavorativa e per il diretto impegno nell'impresa, molto

vicini agli affittuari coltivatori, soprattutto sul piano sociale. Per essi il canone, anche se più elevato, deve rimanere equo e non può prescindere dal dato dei redditi di impresa.

Il problema della durata non si risolve — secondo l'oratore — con la sola proroga a tempo indeterminato. Solo la garanzia di una lunga durata del contratto può assicurare la partecipazione degli affittuari al rinnovamento delle strutture agricole previsto dalle direttive comunitarie, e può consentire la partecipazione all'agricoltura di gruppo nelle varie forme associative, che consente le indispensabili economie di scala nella gestione della impresa agricola. Problema fondamentale è però quello di garantire la continuità del contratto a favore dei giovani, ammettendosi per legge la cessione del rapporto da parte dei titolari anziani verso i giovani componenti il nucleo familiare, indipendentemente dal consenso del concedente. Solo così sarà possibile evitare il ripetersi di situazioni anche penose, con un contrasto di interessi tra gli anziani, che sono indotti ad accettare la « buonuscita » per il rilascio del fondo, ed i giovani che sono quindi costretti ad abbandonare la terra.

Dopo aver sottolineato il fatto che il dato sulla femminizzazione nelle imprese contadine non va considerato sullo stesso piano della senilizzazione, ma va valutato positivamente, per la sempre maggiore assunzione di responsabilità imprenditoriali anche da parte delle coltivatrici, l'oratore ribadisce che la proprietà coltivatrice si è distaccata dalla figura del piccolo imprenditore per assumere dimensioni e funzioni di vera impresa, anche con l'accesso alla proprietà della terra. Tale processo — rileva peraltro il professor Parlagreco — ha subito un rallentamento per il mancato finanziamento della Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice, per gli scarsi fondi (solo 14 miliardi annui) messi a disposizione dalle Regioni, per la lievitazione dei prezzi fondiari che ha reso impossibile o inutile esercitare il diritto di prelazione; su tali ultimi problemi, dovrà essere perseguita una adeguata soluzione legislativa.

Affrontando il problema dei contratti associativi, il professor Parlagreco ricorda le varie proroghe nei contratti di mezzadria e di colonia parziaria e l'adeguamento delle quote di spettanza dei coltivatori disposto con la legge n. 756 del 1971; anche per mezzadri e coloni si pone oggi soprattutto il problema della promozione ad autonome responsabilità imprenditoriali, con la trasformazione degli esistenti contratti di mezzadria e colonia parziaria in contratti di affitto.

Dopo avere affermato che le posizioni e le rivendicazioni della Confederazione nazionale coltivatori diretti sono riportate integralmente nel disegno di legge n. 377, presentato alla Camera dei deputati dagli onorevoli Zambon ed altri, sottolinea che in tale proposta la conversione dei contratti associativi in affitto non è prevista in maniera automatica nè generalizzata, ma è subordinata ad alcune condizioni che assicurino il mantenimento di una impresa agricola valida ed efficiente.

La conversione viene ammessa nel caso in cui il podere, anche attraverso la utilizzazione di forme associative, sia idoneo a costituire la base aziendale di una impresa agricola, assicurandosi anche le opportune garanzie per il concedente che intenda continuare ad occuparsi dei terreni. In altre ipotesi — e soprattutto nel caso di coltivatori aziani o di colonie su base territoriale insufficiente — la conversione coattiva non è ammessa ed occorre ricercare altre soluzioni, e in particolare la utilizzazione delle varie forme di agricoltura di gruppo.

Il professor Parlagreco affronta da ultimo il problema dell'indennizzo al momento della cessazione del contratto. Premesso che la « buonuscita » è ormai un uso consolidato nella prassi, afferma l'esigenza che l'indennizzo non sia ammesso solo in casi eccezionali di rilascio del fondo, ma generalizzato a tutti i casi di escomio, come riconoscimento per l'avviamento produttivo e per l'apporto fornito dal lavoro alla costituzione e al consolidamento dell'azienda; cita in proposito l'importante passo avanti, nel vigente ordinamento giuridico, costituito dalle norme sulla impresa familiare sancite nel nuovo diritto di famiglia.

Il senatore Pegoraro, dopo alcune considerazioni sulla contrazione della superficie complessiva dei fondi utilizzati con l'affitto, chiede chiarimenti sulla effettiva applicazione delle norme sull'equo canone e una valutazione dell'oratore sulla proposta di affidare alle Regioni la determinazione dei coefficienti di riferimento ai dati catastali, nonché un giudizio sulla possibilità di risolvere il problema dell'alto prezzo dei terreni riservando l'acquisto dei fondi rustici alle persone professionalmente impegnate nella conduzione dell'azienda agricola.

Il professor Parlagreco ritiene indispensabile che la normativa nazionale stabilisca il minimo e il massimo dei coefficienti, e ciò anche a garanzia degli stessi affittuari. Ribadita la possibilità di rivedere ancora i parametri minimo e massimo, avverte che la graduazione tra tali limiti è già in concreto deferita alle Commissioni tecniche provinciali; non ritiene opportuno riservare tale compito alle Regioni, che peraltro hanno già la competenza di nominare le citate Commissioni tecniche provinciali. Per ottenere maggiore disponibilità di terreni da utilizzare con l'affitto, cui oggi i proprietari non sono favorevoli per il pregiudizio che ne possono ricevere, occorre a suo avviso prevedere ogni mezzo per conciliare gli interessi contrapposti. Le norme di legge possono assicurare agli affittuari — che non sono in grado di ricorrere allo sciopero — un maggior potere contrattuale anche da tale punto di vista. Per scoraggiare infine l'acquisto dei fondi da parte di operatori extra agricoli, ritiene opportune adeguate norme che, anche attraverso l'uso dello strumento fiscale, concorrano al fine di contenere i valori fondiari.

Il senatore Miraglia fa presente che quanto previsto nella proposta di legge dei deputati Zambon ed altri, riferito alle dimensioni del podere, di fatto esclude dalla conversione in affitto gran parte delle colonie meridionali. Chiede quindi un giudizio dell'oratore sulla proposta soppressione dell'articolo 12 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, contenuta nel disegno di legge n. 463 di iniziativa dei senatori Mazzoli ed altri.

Il professor Parlagreco si dichiara contrario alla proposta abrogazione di tale articolo, del quale auspica anzi una applicazione più estesa. Per quanto riguarda le colonie su poderi di ridotte dimensioni, avverte che anche la trasformazione in affitto non sarebbe sufficiente a farne imprese agricole, e ribadisce che l'unica soluzione — precisata anche nella stessa proposta di legge — è quella di forme associative adeguate.

Il senatore Foschi pone un quesito in merito alla utilizzazione dei tecnici in agricoltura e alla loro possibilità di accesso all'impresa agricola.

Il rappresentante della Confederazione coltivatori diretti ricorda che la Confederazione stessa ha sempre utilizzato e dato ampio spazio ai tecnici agricoli. Più delicato è però il problema di un eventuale conflitto di interessi fra il tecnico, che intenda ottenere il rilascio di un fondo affittato per condurlo direttamente, e il coltivatore affittuario; si tratta di una situazione più delicata che richiede soluzioni ben meditate.

Il senatore Brugger chiede chiarimenti sulla possibilità di norme dirette a scoraggiare l'acquisizione dei terreni, a scopo di puro investimento, da parte di non imprenditori agricoli.

Il professor Parlagreco sottolinea l'importanza della manovra fiscale che può discriminare l'investimento, diretto solo all'acquisto di un bene-rifugio, dall'acquisto della proprietà della terra come strumento di lavoro.

Il senatore Fabbri chiede chiarimenti sui problemi concernenti il catasto; sulle questioni costituzionali sollevate sulla trasformazione della mezzadria in affitto; sul rapporto e le proporzioni fra il canone di affitto e gli oneri della proprietà fondiaria; su talune situazioni di particolare difficoltà per i piccoli concedenti.

Il rappresentante della Confederazione precisa che la riforma del catasto è già in atto con la riforma tributaria del 1973, e che occorre solo procedere all'aggiornamento e alla corretta conservazione di tale strumento. Per la conversione della mezzadria in affitto, ritiene sufficiente il richiamo agli articoli 42,

44 e 47 della Costituzione, osservando che non è possibile richiamare il dettato costituzionale solo per taluni limiti, ma anche per attuare alcune indicazioni di carattere positivo. Dopo aver ricordato che, in mancanza di una legge precisa e rigida, il libero mercato degli affitti porterebbe ad una sopravvalutazione dei canoni, rileva che, nella proposta di legge in cui la Confederazione riconosce le sue posizioni, condizione per la conversione in affitto è l'impegno alla costituzione di imprese coltivatrici efficienti. Per quanto concerne infine le esigenze di taluni piccoli concedenti, avverte che esse potranno essere tenute presenti esclusivamente agli effetti fiscali.

Il senatore Scardaccione chiede chiarimenti sui rapporti fra l'accesso alla proprietà e il mantenimento di un certo livello di popolazione rurale; sulle esperienze della agricoltura di gruppo; sul possibile impiego dello strumento fiscale per scoraggiare gli interventi in agricoltura di operatori extra-agricoli; sulla convenienza dei mutui agevolati per l'accesso alla proprietà coltivatrice, rispetto all'onere del « premio di apporto strutturale » previsto dalle direttive comunitarie, relativo anche ai terreni concessi in affitto.

Il professor Parlagreco conferma che l'accesso alla proprietà è sempre un valido presupposto per la stabilizzazione dell'impresa agricola, che però va interpretato in maniera diversa a seconda delle zone; in montagna, ad esempio, la ristrutturazione delle aziende può prescindere dall'accorpamento della proprietà. Nell'agricoltura di gruppo si perseguono esperienze nuove, favorendosi le società plurifamiliari per la conduzione dei poderi; senza escludersi la formula cooperativa, si preferisce la conduzione unita, che salvaguarda la proprietà dei singoli soci, come è dimostrato dai positivi risultati nel campo zootecnico. La manovra fiscale in materia di acquisto dei terreni può collegarsi all'albo degli imprenditori agricoli e al requisito di professionalità dell'acquirente. Avverte infine che il premio di apporto strutturale risulterà più utile ed efficace che non il mutuo agevolato, il quale, essendo condizionato alla congruità del prezzo dal punto di vista agri-

colo, esclude la sua utilizzazione effettiva da parte del coltivatore, considerati gli elevati prezzi dei terreni per motivi extra-agricoli.

Il senatore Romeo rinnova le riserve sulla inadeguatezza della proposta sostenuta dalla Confederazione coltivatori diretti a risolvere i problemi delle colonie parziarie nel Mezzogiorno.

Il professor Parlagreco conclude il suo intervento osservando che la conversione in affitto può avere ad oggetto solo la mezzadria e la colonia appoderata; per le altre ipotesi serve ricorrere a forme associative. In ogni caso non è pensabile si possano configurare come imprese agricole talune forme frammentate e stagionali di compartecipazione agraria.

Il Presidente ringrazia gli intervenuti per il loro contributo all'approfondimento dei temi in esame.

Vengono quindi introdotti i rappresentanti della Federazione nazionale della proprietà fondiaria, ai quali il Presidente rivolge il saluto della Commissione, sottolineando l'importanza dell'argomento da trattare.

Il dottor Castelbarco Albani ringrazia il Presidente per l'invito a partecipare ad una indagine conoscitiva utile ed opportuna, su una materia complessa e delicata. Fa presente innanzitutto che nella applicazione della legge n. 11 del 1971 e della legge n. 914 del 1973 si è registrato un dato positivo nella utilizzazione, ad opera delle parti interessate, di accordi e convenzioni stipulati con l'assistenza delle organizzazioni professionali. Si è riscontrato che il contratto di affitto, inteso come strumento per il potenziamento delle aziende agricole, può utilmente essere collegato, per la soluzione dei contrasti fra le parti, all'unico dato economicamente valido, che è quello produttivistico. Non si realizza solo il vantaggio di migliori rapporti tra la proprietà e l'impresa, ma anche il risultato sociale di offrire un dato obiettivo di riferimento per superare contrasti, che invece risultano inevitabili se si deve fare riferimento ad un dato astratto e non realistico come è quello del reddito dominicale dei terreni. In

effetti tale parametro risulta del tutto inadeguato rispetto alle intenzioni del legislatore e ai criteri indicati dalla stessa Corte costituzionale. Citando l'esperienza francese, ribadisce che l'unico riferimento valido perchè il contratto di affitto possa restare strumento di progresso in agricoltura è quello della produzione del fondo affittato.

La soluzione del problema di un equo rapporto economico rende più agevole — ad avviso dell'oratore — anche la soluzione del problema della durata del contratto, per il quale la Federazione della proprietà fondiaria non avrebbe obiezioni, tenendo conto delle esigenze tecniche e sociali per una durata anche prolungata del rapporto. Premesso che il canone di affitto rappresenta una percentuale non eccessiva rispetto agli altri costi aziendali, l'oratore ritiene possibile che, attraverso una maggiorazione del canone si incoraggino i concedenti a prolungare fino a 18 anni la durata del contratto.

Per quanto riguarda la determinazione dell'equo canone, ricordata l'esperienza negativa delle Commissioni provinciali, le lungaggini e i gravi ritardi nella determinazione delle tabelle, il dottor Castelbarco Albani sottolinea l'esigenza di assicurare non solo rapporti paritetici nell'ambito di tali Commissioni, ma anche la tempestività delle deliberazioni, con la fissazione di termini perentori dopo i quali il compito di determinare l'equo canone sia deferito alle Sezioni specializzate agrarie dei Tribunali, con termini altrettanto perentori.

Sul problema dei miglioramenti fondiari, l'oratore ritiene opportuno sia chiarita una questione pregiudiziale sulle finalità delle leggi: se cioè esse riconoscono alla proprietà fondiaria il compito di fornire gli strumenti per l'esercizio dell'impresa, o se invece siano ispirate al fine di emarginare la proprietà dalle strutture agricole. Nel primo caso, sarebbe anche ipotizzabile una norma che vincolasse una parte del canone percepito dai concedenti al reinvestimento nelle aziende, per il costante ammodernamento delle strutture imposto dalle esigenze tecnologiche e dal ritmo produttivistico; nel secondo caso,

tutti gli oneri per i miglioramenti dovrebbero ricadere sul conduttore dell'impresa.

Premesso che sul problema della trasformazione della mezzadria in affitto altre organizzazioni si pronunceranno più analiticamente, il dottor Castelbarco Albani sottolinea che dopo l'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 nessun contratto di affitto è stato stipulato in Italia, con negative conseguenze sulla economia agricola e con una notevole incidenza sul fenomeno delle terre incolte o abbandonate, sottolineata dallo stesso Ministro dell'agricoltura. Occorre invece assicurare con ogni mezzo ai proprietari che abbiano capacità imprenditoriali o che siano tecnici del settore la possibilità di gestire direttamente i propri terreni, certamente senza determinare squilibri a carico degli affittuari. Occorre pervenire ad una cessazione della proroga legale, anche attraverso forme di scaglionamento riferite alla durata originaria dei contratti prorogati, in modo da consentire al proprietario di divenire imprenditore sui propri terreni.

Rispondendo a una domanda del senatore Cacchioli, il Presidente della Federazione proprietà fondiaria fa presente che, nei terreni più produttivi della Valla Padana, il canone di affitto incide per una quota non superiore al 4-5 per cento della produzione lorda vendibile dei fondi, ma tale canone è poi assorbito per intero dai vari oneri — compresi quelli fiscali recentemente aumentati — a carico della proprietà fondiaria.

Rispondendo a due quesiti del senatore Balbo, il dottor Castelbarco Albani dichiara che la legge n. 11 del 1971 non ha potuto trovare applicazione perchè non ha stabilito una adeguata correlazione fra la regolazione dei rapporti economici fra le parti e la attribuzione all'affittuario di un nuovo tipo di diritti (giustificato da fenomeni, in passato effettivamente riscontrabili, di assenteismo o inerzia da parte dei proprietari) per forme di intervento sostitutivo sulle stesse strutture del fondo. Con tale disposizione, l'assenteismo da parte dei proprietari è divenuto un obbligo o una necessità, in quanto l'inadeguatezza dei canoni non consente ai proprietari alcun in-

tervento sulle strutture. Ribadisce a tal proposito che, mentre nessun contratto di affitto è stato più stipulato, ben diversi sono stati i parametri a cui si è fatto riferimento nel caso di accordi intervenuti al di là della lettera della legge.

Sottolinea quindi che il problema degli investimenti è più grave per i vigneti affittati, nei quali occorre quasi continuamente ricostruire gli impianti.

Il senatore Scardaccione chiede di conoscere quale possa essere un metodo, migliore del sistema catastale, per individuare gli elementi di produttività di un fondo; dopo aver ricordato quali criteri furono adottati, nella creazione del catasto, per valutare il lavoro impiegato nell'impresa agricola ai fini della creazione del reddito, sottolinea che se si calcola adeguatamente il fattore lavoro, dal reddito dell'impresa agricola spesso non dovrebbe restare alcun margine a favore della proprietà fondiaria. Chiede inoltre se si possa considerare opportuno prevedere, per i canoni, un limite massimo corrispondente al canone in natura pagato prima del 1971.

Il dottor Castelbarco Albani sottolinea ancora che in centinaia di casi le parti hanno potuto utilmente fare riferimento al dato produttivistico. Il riferimento ai redditi catastali può essere utile per le aziende ordinarie, e solo nella misura in cui tali redditi siano stati adeguatamente aggiornati, malgrado i radicali mutamenti talvolta intervenuti. Contesta quindi l'osservazione di aver trascurato il fattore lavoro sottolineando che quando ha fatto riferimento all'impresa riteneva implicito il riferimento alla componente lavoro come concorrente per i redditi dell'impresa agricola.

Dopo una osservazione del senatore Fabbrì, il Presidente invita gli intervenuti ad evitare, possibilmente, toni o riferimenti polemici.

Il dottor Castelbarco Albani prosegue proponendo di fare riferimento, anzichè ai dati catastali, alle statistiche ufficiali per zone omogenee elaborate dagli Ispettorati agrari, che sono ora organi delle Regioni, per individuare i dati sulla produttività e permettere alle Commissioni tecniche provinciali

di stabilire la percentuale della produzione lorda vendibile da riservare ai concedenti sotto forma di canone, tenendosi altresì conto dei prezzi medi registrati dai mercuriali delle Camere di commercio. Se dalla applicazione di tale metodo dovesse risultare che il reddito lordo è insufficiente a remunerare anche il capitale fondiario, nessuna obiezione potrebbe essere sollevata dai proprietari alla conseguente riduzione del canone.

Il senatore Pegoraro, premesso che l'accordo dell'estate 1976 fra i proprietari concedenti ed i fittavoli trova anche fondamento negli articoli 23 e 29 della legge n. 11 del 1971, chiede di conoscere quali risultati concreti siano derivati da tali accordi.

Il Presidente della Federazione della proprietà fondiaria dichiara che già in molte province della pianura padana sono state costituite le Commissioni paritetiche provinciali previste dall'accordo, e che altre sono in programma; un ulteriore impulso a tale iniziativa potrà venire da un Convegno indetto a Verona, in occasione della prossima Fiera. In concreto, la maggior parte degli accordi stipulati in base alla citata convenzione ha fatto registrare da un lato l'aumento dei canoni, talvolta fino al doppio di quelli previsti dalle tabelle vigenti, e dall'altro l'impegno della proprietà ad interventi per miglioramenti fondiari nelle aziende. Osserva altresì che la maggior parte dei nuovi acquirenti di terreni non intende affittarli, ma passare alla conduzione diretta.

Il senatore Mazzoli chiede l'opinione degli intervenuti sulle implicazioni costituzionali di eventuali norme dirette ad impedire l'acquisto della terra da parte di chi non sia coltivatore diretto, anche con disincentivi di tipo fiscale.

Il professor Mazziotti, dopo che il Presidente ed il senatore Fabbri hanno precisato la portata del quesito, si richiama all'articolo 44 della Costituzione per ritenere del tutto incostituzionale un divieto di accedere alla proprietà della terra per chi non la coltiva o conduca direttamente, atteso che la utilizzazione produttiva dei fondi attraverso il contratto di affitto deve considerarsi piena-

mente legittima. Eventuali criteri preferenziali sul piano fiscale possono considerarsi ammissibili se diretti ad agevolare le categorie socialmente più deboli nell'accesso alla proprietà, mentre sarebbero incostituzionali criteri punitivi verso altre categorie.

Il senatore Miraglia, premesso che in agricoltura nessuno dei fattori produttivi, a partire dal lavoro, è adeguatamente remunerato, ritiene improponibile il ritorno ai criteri anteriori alla legge del 1971, e chiede una valutazione sulla proposta, contenuta nel disegno di legge di parte comunista, di collegare i canoni al valore della lira.

Il dottor Castelbarco Albani, premesso che la soluzione indicata si ispira alle stesse preoccupazioni da lui prospettate, avverte che il riferimento ai dati monetari deve considerarsi meno adeguato rispetto ai parametri sulla produttività dei fondi, più rilevanti ai fini del reddito di impresa. I criteri seguiti nella legge 567 del 1962, in sé validi, non furono applicati sia per la mancanza di parametri ufficiali cui fare riferimento, sia perchè non erano previsti termini perentori.

Il senatore Brugger, in relazione al problema dell'intervento di operatori extra-agricoli e della conseguente lievitazione dei prezzi dei terreni, prospetta la possibilità di rettificare in tal senso anche la stessa norma costituzionale sulla proprietà fondiaria.

Il Presidente della Federazione proprietà fondiaria richiama anche l'incidenza della legislazione agraria sul fenomeno della lievitazione dei prezzi e osserva che dal mercato fondiario è ormai esclusa tutta la massa dei terreni affittati. Una migliore regolazione del rapporto di affitto potrebbe, a suo avviso, concorrere anche alla soluzione del problema dei valori fondiari.

Rispondendo a una domanda del senatore Colleselli, il dottor Castelbarco Albani sottolinea che una buona legislazione sull'affitto e in generale sui contratti agrari potrà determinare anche la migliore utilizzazione di molte delle terre oggi incolte o abbandonate.

Il Presidente ringrazia gli intervenuti, invitandoli ad approfondire alcune questioni eventualmente a mezzo di memorie scritte.

Vengono quindi introdotti i rappresentanti della Federazione nazionale affittuari conduttori in economia, ai quali il Presidente illustra brevemente le finalità dell'indagine conoscitiva.

Il Presidente della Federazione, perito agrario Manfredini, ringrazia per l'invito e sottolinea una pregiudiziale rivendicazione della categoria per la effettiva equiparazione agli affittuari coltivatori diretti. Dà quindi la parola al dottor Mantovani, per la illustrazione di una breve memoria — che consegna al Presidente — sui problemi in discussione.

Il dottor Mantovani premette che gli affittuari conduttori, pur essendo interessati alla equità del canone (per il quale problema si rimettono alle decisioni che verranno adottate dal legislatore) sono altrettanto interessati non solo a reperire terreni in affitto, ma anche fondi dotati di adeguate attrezzature e strutture, in base ad una maggiore partecipazione della proprietà. Sottolinea inoltre la opportunità di un più ampio ricorso alle convenzioni dirette tra le parti in base all'articolo 23 della legge del 1971, consentendo ad esse — con più realistici parametri tabellari — un margine di manovra adeguato per le soluzioni concrete. In alternativa, premessa la necessità di mantenere il canone in denaro, dovrebbe prevedersi l'aggiornamento di tali canoni con un riferimento automatico al valore dei prodotti agricoli del fondo, temperato dal riscontro con i costi di produzione.

Affermata l'esigenza di una lunga durata del contratto effettivamente garantita, con la previsione di un equo indennizzo per i danni in caso di rilascio anticipato, sostiene l'opportunità di escludere ogni rigidità in tale criterio (da cui potrebbe derivare ulteriore rigidità nel mercato dei terreni disponibili per l'affitto); prospetta la possibilità di mantenere a 18 anni la durata del contratto, consentendo il rilascio del fondo dopo 12 anni se il proprietario si impegna alla conduzione diretta per i rimanenti sei anni e sempre che sia corrisposto un equo indennizzo per il rilascio anticipato.

Tale equo indennizzo — ad avviso dell'oratore — va collegato alla garanzia sulla durata del contratto, atteso che attualmente

l'affittuario conduttore può in qualunque momento essere estromesso dal fondo se questo viene acquistato da un coltivatore diretto. A tal proposito afferma l'esigenza di estendere anche agli affittuari conduttori il diritto di prelazione, non tanto per incentivare l'accesso alla proprietà, quanto per contrastare abusi o soluzioni pretestuose a danno degli affittuari.

Il dottor Mantovani richiama infine l'importanza dell'accordo stipulato con la proprietà fondiaria nel giugno 1976, e i criteri in esso affermati, che si collegano ad una persistente validità del contratto di affitto.

Il senatore Pegoraro, premesso che l'impegno a responsabilizzare i proprietari contrasta con le caratteristiche tradizionali dell'affittuario imprenditore, chiede se nei nuovi rapporti con i proprietari siano emerse soluzioni più progredite.

Il dottor Mantovani sottolinea che, dopo l'entrata in vigore della legge del 1971, risultano molto limitati i casi di miglioramenti direttamente effettuati dagli affittuari, mentre più frequentemente, in base ad accordi diretti, si è ottenuto l'impegno dei proprietari ad effettuare tali investimenti in cambio di un aumento del canone — ragguagliato a nuovi livelli di produzione — e a garanzie sulla durata del rapporto. Tale obiettivo è stato sempre perseguito in tutti i casi in cui gli affittuari sono stati assistiti dalla Federazione; peraltro, con proporzioni variabili fra le varie province.

Il senatore Miraglia chiede se alla mancata esecuzione dei piani di ristrutturazione aziendale da parte degli affittuari non abbiano concorso anche le restrittive disposizioni sul credito agrario.

Il rappresentante degli affittuari conduttori osserva che, in base alle norme regionali, anche per il credito agrario gli affittuari si trovano preferiti ai proprietari non conduttori. Peraltro, deve tenersi conto del fatto che l'affittuario ha maggior interesse ad investire i propri capitali in altri bene strumentali, se ha la possibilità di far effettuare ai proprietari gli interventi e le spese che concernono le strutture fondiarie.

Il senatore Scardaccione, dopo aver ricordato le finalità perseguite dal legislatore con la fissazione della durata minima del contratto di affitto a conduttore diretto, avverte che il criterio indicato, secondo cui l'affittuario preferisce pagare un canone maggiore anziché effettuare direttamente gli investimenti sul fondo, non appare valido per l'affitto di terreni in zone più povere, come nel Mezzogiorno, in cui non viene quindi risolto il problema dei miglioramenti fondiari.

Il dottor Mantovani avverte che, se anche il problema del canone non rivesta importanza pregiudiziale, la Federazione non intende accettare aprioristicamente una lievitazione dei canoni stessi. Sottolinea inoltre che il principio della durata minima a 15 anni, non essendosi precisato nella norma che tale termine decorreva dall'entrata in vigore della legge, è stato completamente vanificato dalla interpretazione giurisprudenziale, che — con tre sentenze della Corte di cassazione — ha sancito che si dovesse tener conto del periodo anteriore, anche nei casi (che sono la maggior parte) di contratti tradizionali risalenti a molti decenni, per i quali la norma è risultata inutile e quasi irrisoria; chiede in proposito norme più chiare e precise.

Il Presidente, dopo aver ricordato la possibilità di precisare alcuni concetti con eventuali memorie scritte, ringrazia gli intervenuti per il loro contributo.

Vengono quindi introdotti, congiuntamente, i rappresentanti della Federmezzadria e della Federcolonia, ai quali il Presidente rivolge il saluto della Commissione e spiega le finalità dell'indagine conoscitiva.

L'avvocato Daniele premette che le proposte di legge in esame, cui i concedenti a mezzadria e a colonia sono i più diretti interessati, hanno alla base un disegno politico in cui sottolinea aspetti di gesuitismo, disegno politico che certamente sarà influenzato dai rapporti di forza fra le varie parti, e che si collega più a *slogans* che non — come si riserva di documentare con adeguati dati — a obiettive motivazioni economiche e sociali. Osserva altresì che, mentre alcune parti politiche, nel perseguimen-

to di tali obiettivi, sono coerenti con le loro originarie impostazioni, altre sono con esse in contraddizione; e che anche coloro che oggi sostengono la conversione della mezzadria in affitto, nel 1969 si dichiaravano contrari a tale ipotesi.

Dopo una osservazione del senatore Chielli, il Presidente invita gli intervenuti ad affrontare i temi più direttamente connessi all'oggetto dell'indagine conoscitiva.

L'avvocato Daniele prosegue confermando che il disegno politico perseguito con le proposte in discussione non appare motivato sul piano socio-economico, e contesta che possa essere considerata in crisi la mezzadria, mentre è in crisi effettiva l'ambiente tradizionale della mezzadria, così come sono in crisi gli altri rapporti contrattuali, così come tutte le aziende agricole sono oggetto di una accentuata senilizzazione. Citando i risultati di una indagine effettuata nelle Marche, sottolinea che le aziende mezzadrili conseguono risultati migliori, sul piano produttivistico, sia delle aziende diretto-coltivatrici, sia delle aziende a conduzione diretta, e ciò sia in relazione alla produzione lorda vendibile, sia in relazione al prodotto netto. Richiamandosi inoltre ai dati concernenti solo quattro regioni in cui la mezzadria è diffusa, sottolinea ancora che i concedenti hanno effettuato anticipazioni di capitali pari a ben 132 miliardi, di cui circa 42 miliardi in Emilia-Romagna, 28 in Toscana, 42 nelle Marche e 18 in Umbria; tali anticipazioni assommano al 40 per cento dei costi aziendali per la Emilia-Romagna, con una media di 1.780.000 lire per azienda su 4.450.000 lire di costi aziendali in media. Avverte quindi che l'onere di provare la crisi della mezzadria incombe su chi dalla pretesa crisi di tale istituto fa discendere la proposta per la conversione del rapporto in contratto di affitto.

L'avvocato Daniele passa quindi a contestare i riferimenti alla situazione nei Paesi della CEE, smentendo l'affermazione che in Francia la mezzadria sia stata abolita, ricordando che in base ad una legge del 1963 la trasformazione della mezzadria in affitto, in caso di contrasto fra le parti, è ammessa solo in quattro speciali ipotesi in cui il pro-

prietario risulti particolarmente inadempiente o minore la sua partecipazione alle attività produttive. Dopo aver osservato che anche le direttive comunitarie sulla riforma delle strutture fanno ancora riferimento alle « aziende date a mezzadria », si richiama ad un ordine del giorno approvato alla Camera dei deputati nella passata legislatura, precisamente il 29 aprile 1975, con il quale si ammetteva che anche gli imprenditori concedenti potessero presentare piani di trasformazione aziendale; osserva che sarebbe una inammissibile contraddizione politica, rispetto a tale documento, voler oggi escludere i concedenti dalla funzione di imprenditori. Dopo un breve accenno al dettato costituzionale e alle garanzie da esso previste, ricorda le decisioni della Corte costituzionale e le affermazioni sulla rilevanza costituzionale del potere contrattuale del concedente e sulla libertà di iniziativa economica assicurata anche dalla possibilità di scelta fra le varie forme di conduzione dei terreni. Tale sentenza, che dovrebbe costituire la base per ogni serio discorso, potrà essere calpestata dal Parlamento con le proposte di cui ora si discute.

Dopo una protesta del senatore Scardaccione, il Presidente richiama gli intervenuti ad un linguaggio più riguardoso per le responsabilità e i poteri del Parlamento.

Il rappresentante della Federmezzadria e della Federcolonia prosegue riaffermando il principio che, ad avviso di tali organizzazioni, la trasformazione della mezzadria e della colonia in affitto è incostituzionale; passa quindi ad esaminare i vari disegni di legge, nei quali — sostiene — è messa sotto accusa proprio l'impresa. Rileva che in particolare nella proposta del senatore Fabbri sono previste forme incostituzionali di coartazione della libertà dei vari interessati, compresi i vincoli che si intende imporre ai mezzadri e ai coloni che non intendessero partecipare alle cooperative previste nel citato disegno di legge; compresa l'inclusione nell'affitto di altri poteri che il concedente avesse già assunto in conduzione diretta. Rileva che, mentre nelle proposte sottoscritte dai senatori Chielli e Zavattini è prevista so-

lo una facoltà di prelazione per le scorte vive e morte, nella proposta del senatore Fabbri è addirittura previsto l'obbligo della vendita di tali scorte, con una doppia violazione dei diritti del concedente.

Per quanto concerne i piccoli concedenti — prosegue l'avvocato Daniele — essi non sono affatto esclusi dalla conversione in affitto dei loro contratti, anche se è prevista qualche attenuazione del principio che però si risolverebbe in una presa in giro, soprattutto per i concedenti a colonia di alcune zone, come in Sicilia.

Altre critiche — ad avviso dell'oratore — possono essere rivolte per gli aspetti economici e sociali dell'operazione; rileva infatti che mezzadri e coloni, trasformati in affittuari, rischierebbero gravi pregiudizi dal punto di vista previdenziale, e che la relativa spesa non risulta quantificata nè risulta una adeguata copertura finanziaria dell'onere. Non è previsto il diritto di ripresa del fondo, che invece in Francia scatta ogni nove anni, e che ivi non è soggetto ad alcuna condizione se l'affittuario ha raggiunto l'età della pensione; rileva che solo nella proposta del senatore Zavattini è previsto tale diritto di ripresa, a favore dei proprietari che siano tecnici agricoli o abbiano figli o componenti del nucleo familiare in possesso di tale qualifica.

L'avvocato Daniele prosegue osservando che non ritiene opportuno soffermarsi sui problemi del contratto di affitto, in quanto le categorie rappresentate respingono, pregiudizialmente, l'ipotesi della trasformazione dei rapporti di mezzadria e colonia in tale forma di contratto. Conclude affermando che la crisi dell'agricoltura è il frutto di scelte politiche errate, e contesta in particolare il principio della proroga legale dei contratti, che ha dissuaso dagli investimenti in agricoltura, e ha introdotto un criterio di indissolubilità che è venuto meno perfino nel matrimonio. Contesta la possibilità di conseguire coattivamente la realizzazione di contratti di affitto che nessuno ha più inteso stipulare da anni.

Dopo le proteste del senatore Zavattini e del senatore Scardaccione per il tono dell'intervento, il senatore Romeo — premessa la

difficoltà di impostare un dialogo costruttivo — chiede se sia stato considerato che la trasformazione della mezzadria e della colonia in affitto non è imposta coattivamente, ma su richiesta del mezzadro o colono o del concedente.

L'avvocato Daniele, premesso che tale facoltà è stata solo ora prevista anche per il concedente, individua nella proposta in questione una forma di gesuitismo politico cui non si può credere, un espediente non sufficientemente motivato.

Dopo nuove proteste del senatore Scardaccione, il Presidente richiama gli intervenuti all'opportunità di un apporto costruttivo anche se critico, e respinge talune espressioni usate, avvertendo che l'atteggiamento degli intervenuti potrà precludere la possibilità di un utile dialogo.

Il senatore Scardaccione, premesso che il Parlamento intende perfezionare una scelta già sancita da tempo con l'abolizione — con la legge n. 756 del 1964 — del contratto di mezzadria, escluso dai contratti « nominati » del Codice civile, e che oggetto di discussione possono essere solo le modalità con cui conseguire la trasformazione della mezzadria in affitto, chiede chiarimenti sulla rivendicazione di funzioni imprenditoriali da parte dei concedenti.

L'avvocato Daniele contesta che la legge del 1964 possa essere considerata espressione di una tendenza a far scomparire il contratto di mezzadria. Ricorda che dopo tale legge sono stati fatti molti altri contratti, e che il Legislatore, con legge di poco successiva, è stato costretto ad estendere la proroga anche a tali nuovi contratti. Afferma che i contratti di mezzadria e di colonia potranno avere una evoluzione che, se resterà confermato il pluralismo contrattuale così come si proclamano altre forme di pluralismo, potrà condurre verso rapporti di tipo societario.

L'avvocato Pandolfi, Presidente della Federmezzadria, ribadito l'avviso contrario ad ogni forma di trasformazione della mezzadria in affitto, invita a considerare con maggiore attenzione cosa ha rappresentato e cosa rappresenta la mezzadria per l'agricoltu-

ra italiana, e — citando ad esempio i dati sull'allevamento di bovini nelle aziende mezzadrili — contesta l'esistenza di ragioni economiche per la proposta trasformazione. Contesta altresì l'esistenza di ragioni sociali, malgrado il ripetuto riferimento alla situazione contrattuale nei Paesi della CEE, e afferma che il perseguimento di maggiore validità economica dell'azienda non può conseguirsi con la trasformazione coattiva della mezzadria in affitto, in quanto la volontà della legge si sostituirebbe alla volontà di una delle parti contraenti, mentre il contratto deve risultare dall'incontro di due volontà.

Conclude invitando la Commissione a visitare alcune zone mezzadrili e a rendersi conto della realtà effettiva di tale rapporto, e prospettando la possibilità di ulteriori trattative fra le parti interessate, che, anche se non dovessero portare a soluzioni definitive, potrebbero comunque costituire utile riferimento per le scelte in sede legislativa.

L'avvocato D'Andrea, presidente della Federcolonia, fa presente anzitutto che il contratto di colonia parziaria non risulta investito dal divieto che la legge del 1964 ha sancito per la mezzadria; dichiara di concordare con le affermazioni dell'avvocato Daniele, ed aggiunge che una riforma dei contratti agrari, intesa ad un rilancio dell'agricoltura, non può ignorare la realtà. Contesta la possibilità di privilegiare una parte a danno dell'altra, con un provvedimento punitivo, e critica il riferimento alla possibilità, consentita al concedente, di chiedere egli stesso la trasformazione della mezzadria in affitto, osservando che tale contratto non è appetibile, e che la situazione sarebbe disastrosa per i concedenti. Ribadisce l'esigenza di tenere conto del concetto di impresa, a favore di chi effettivamente si impegni nella conduzione delle terre — sia esso il colono o il concedente — condizionando a tale impegno anche la risoluzione del contratto e il rilascio del terreno. Nè va trascurato — a suo avviso — il problema delle dimensioni di impresa, soprattutto per talune colonie particellari, che dovrebbe imporre una revisione della intenzione di trasformare in affitto anche tali contratti; con-

clude affermando che l'interesse supremo dell'agricoltura potrà conseguirsi solo se si eviterà ogni forma di privilegio a favore di alcune parti.

Il Presidente, in relazione alla richiesta di alcuni senatori di porre domande agli intervenuti, osserva che la posizione, peraltro molto chiara, assunta dai rappresentanti della Federmezzadria e della Federcolonia, rende difficile ogni forma di dialogo su un problema oggetto di un rifiuto pregiudiziale. Poiché non ritiene che la Commissione possa discutere con le delegazioni invitate le soluzioni da adottare e che rientrano nella responsabilità del Parlamento, ritiene concluso l'incontro. Ringrazia quindi gli intervenuti per la loro partecipazione all'udienza consociativa, confermando che la Commissione potrà prendere in considerazione eventuali contributi scritti ai problemi oggetto dell'indagine conoscitiva.

*La seduta termina alle ore 13,50.*

## INDUSTRIA (10<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977

*Presidenza del Presidente  
de' COCCI  
indi del Vice Presidente  
MILANI*

*Interviene il Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Erminero.*

*La seduta ha inizio alle ore 10,10.*

### IN SEDE REFERENTE

« Conversione in legge del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 3, contenente modificazioni alla legge 4 aprile 1964, n. 171, recante norme per la disciplina della vendita delle carni fresche e congelate » (464).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Si apre la discussione generale sul disegno di legge, il cui esame è iniziato nella seduta del 9 febbraio: intervengono i sena-

tori Milani, Catellani, Girotti, Del Ponte e Bondi.

Il senatore Milani esprime la posizione del Gruppo comunista, favorevole alla conversione in legge del decreto, con talune modificazioni. Prospetta alcuni dubbi sulla opportunità di essere intervenuti con un decreto-legge non solo per risolvere l'urgente problema della distribuzione al consumo del contingente di carni congelate di provenienza comunitaria — che avrebbe potuto essere l'occasione per una sperimentazione transitoria della disciplina del settore —, ma anche per regolamentare in via definitiva la nuova disciplina della vendita al dettaglio della carne congelata. Accenna poi ad alcune discordanze tra il testo del decreto-legge da convertire e il regolamento di esecuzione, emanato con decreto ministeriale 5 febbraio 1977, lamentando come più volte in materia di commercio interno i regolamenti non abbiano pienamente corrisposto al relativo provvedimento legislativo.

Dopo aver affermato l'importanza di valutare i problemi che sono a monte della distribuzione al dettaglio della carne congelata, profilo non considerato nel provvedimento in esame, si sofferma su alcuni punti specifici: esprime in primo luogo perplessità su ipotesi di scongelamento e ricongelamento che emergono dalle norme regolamentari, rilevando altresì che l'abolizione del secondo comma dell'articolo 2 della legge 4 aprile 1964, n. 171, favorisce le possibilità delle frodi conseguenti alla vendita di carne scongelata, e propone quindi la soppressione della norma abrogativa. Esterna poi la preoccupazione che il risparmio di valuta, cui il consumo di carne congelata dovrebbe dar luogo, sia meno consistente di quanto si dice, anche in relazione a possibili turbamenti sulla produzione interna di animali da macello; altra questione, a suo avviso, da approfondire riguarda il prezzo della carne congelata che — egli dice — dovrebbe essere determinato dai comuni previa autorizzazione del CIP e non direttamente dal CIP come previsto nel decreto. Un ulteriore aspetto si riferisce al problema delle sanzioni, che dovrebbero essere adeguate al mutato valore della moneta, ed elevate nel

massimo fino a 100 milioni per consentire una differenziazione di esse a seconda della entità della frode.

Chiede infine chiarimenti al rappresentante del Governo circa le previsioni sulla continuità degli approvvigionamenti di carne congelata, sulla valutazione che il Governo dà delle operazioni relative al contingente di 40 mila tonnellate proveniente dalla Comunità europea, nonché sulle intenzioni del Governo in riferimento al contingente importato dai Paesi terzi, ricordando che in rapporto a tale punto l'Associazione nazionale comuni d'Italia aveva prospettato l'esigenza di un controllo da parte dei comuni nella fase di distribuzione.

Presenta conseguentemente alcune proposte di modifiche relative alle questioni trattate nel suo intervento, e propone che gli emendamenti al decreto-legge vengano preliminarmente valutati in sede ristretta anche in considerazione degli aspetti tecnici di essi.

Il senatore Catellani si sofferma in primo luogo sul problema della continuità degli approvvigionamenti e sulla opportunità di utilizzare (finché essa non sarà garantita) la normale rete di punti di vendita anche per la carne congelata; illustra quindi un emendamento con il quale, per evitare ritardi burocratici, si prevede la possibilità di prescindere dalla preventiva autorizzazione da parte delle autorità comunali; altra modifica da lui prospettata si riferisce alle sanzioni stabilite al primo comma dell'articolo 4, al fine di chiarire che esse si applicano quando il reato di frode abbia per oggetto la consegna di carne congelata in luogo di carne fresca.

Si dice infine anche egli favorevole ad un esame degli emendamenti in sede ristretta in vista di giungere ad un loro coordinamento.

I senatori Girotti, Del Ponte e Bondi si soffermano su alcuni specifici argomenti: il primo, in particolare, sulle conseguenze che l'introduzione di carni congelate avrà sugli allevamenti interni, nonché sui controlli possibili per evitare la somministrazione di carne scongelata in luogo di carne fre-

sca; il secondo accenna alla limitata entità del contingente CEE in relazione al consumo *pro capite*, nonché ai problemi del confezionamento delle carni fresche « sottovuoto », anche in relazione alla possibilità di frodi; il terzo sottolinea le spese necessarie per fornire le macellerie di attrezzature separate per la vendita dei due tipi di carne, anche in rapporto ai dubbi circa la continuità degli approvvigionamenti di carne congelata.

Quindi il senatore Vettori, facente funzione di relatore alla Commissione in assenza del senatore Antonio Vitale, sottolinea il carattere di radicale innovazione della precedente disciplina rivestito dal decreto-legge da convertire, rilevando come esso vada considerato anche alla luce del regolamento di esecuzione già emanato. Fornisce quindi dati circa l'attuale consumo della carne congelata, nonché circa i punti di vendita di essa, sottolineando l'esiguità in rapporto alla vendita di carne fresca. Il provvedimento governativo a suo avviso, con l'estensione della vendita alla normale rete di distribuzione, risponde in maniera adeguata all'esigenza di favorire la distribuzione del contingente di carne congelata proveniente dalla Comunità europea e favorisce l'inversione di tendenza nel rapporto tra i consumi dei due tipi di carne.

Accenna quindi ai problemi relativi alla protezione dei consumatori dalle frodi, dicendosi favorevole ad una differenziazione delle sanzioni, nonché all'emendamento proposto in materia dal senatore Catellani; osserva che le autorizzazioni da parte dei comuni non dovrebbero creare ritardi al funzionamento della rete di distribuzione, non essendo le stesse subordinate alla pianificazione commerciale e alla previsione dei piani comunali. Conclude, infine, chiedendo al Governo di privilegiare nella distribuzione della carne congelata gli operatori che diano maggiori garanzie di riformare la rete distributiva con confezioni calibrate e sottolineando l'esigenza di rendere più facile, anche dal punto di vista psicologico, l'acquisto da parte dei consumatori della carne congelata (a questo riguardo si dice favo-

revoles allo scongelamento della carne posta in vendita).

Ha quindi la parola il rappresentante del Governo. Il sottosegretario Erminero rileva in primo luogo che il provvedimento in esame si colloca nel contesto delle misure volte a favorire il contenimento dell'esborso di valuta estera, anche in alternativa ad altre ipotesi di austerità; d'altronde — egli dice — il problema della vendita negli stessi esercizi di carne fresca e congelata era già stato sufficiente approfondito nel dibattito parlamentare, e lo strumento del decreto-legge è apparso quindi non inopportuno. Anche le preoccupazioni di carattere sanitario, a suo avviso, non vanno sopravvalutate essendo già diffusa la vendita di prodotti surgelati di origine animale in molte macellerie, già attrezzate a questo scopo, ed essendo in netto aumento da parte delle famiglie il consumo di alimenti surgelati, congelati, o comunque a lunga conservazione. Anche per quel che riguarda la possibilità di turbamenti sul mercato della carne bovina di produzione nazionale, gli allarmismi sono ingisutificati se si tiene conto che tale tipo di carne copre poco più della metà dei consumi.

Il Sottosegretario di Stato si sofferma quindi sui singoli punti toccati dagli oratori nei loro interventi, sottolineando che nel decreto-legge si è tenuto conto delle osservazioni espresse dalle organizzazioni e categorie interessate, e fornendo chiarimenti circa il regolamento di attuazione del decreto-legge. Osserva poi che la normativa in esame si riferisce esclusivamente ai punti terminali della distribuzione, essendo le altre fasi regolate dalle normali procedure ed esprime la speranza, a suo avviso fondata, che il contingente di carne di provenienza comunitaria rappresenti l'inizio di un approvvigionamento continuativo, rilevando come a tal fine dovranno essere messi in atto gli opportuni passi, sia a livello comunitario che extra-comunitario. Conclude dicendosi favorevole ad un esame preventivo degli emendamenti in sede ristretta e riservandosi di esprimere più dettagliatamente il parere del Governo

sugli emendamenti stessi, in sede di esame di essi.

Viene quindi decisa la costituzione di una Sottocommissione incaricata dell'esame degli emendamenti, con l'intesa che essa concluderà i propri lavori in tempo per consentire alla Commissione di condurre a termine l'esame del disegno di legge nella seduta di mercoledì 23 febbraio.

#### IN SEDE REDIGENTE

« **Recepimento nella legislazione italiana di direttive CEE in materia di strumenti di misura e di metodi di controllo metrologico** » (170);

« **Ristrutturazione dell'Amministrazione metrica e del saggio dei metalli preziosi e modifica dei diritti metrici** » (171).

(Rinvio della discussione).

La Commissione, su proposta del Presidente, delibera di rinviare la discussione dei disegni di legge, non essendo ancora state superate le osservazioni mosse dalla 1<sup>a</sup> Commissione al disegno di legge n. 171.

#### IN SEDE CONSULTIVA

« **Preavviamento al lavoro dei giovani inoccupati** » (84), d'iniziativa dei senatori Ziccardi ed altri.

« **Provvedimenti a favore dei giovani inoccupati** » (203), d'iniziativa dei senatori Ferralasco ed altri.

« **Provvedimenti straordinari per i giovani non occupati** » (309).

« **Disciplina del rapporto di lavoro e formazione** » (408), d'iniziativa dei senatori Fermariello ed altri.

(Parere alla 11<sup>a</sup> Commissione).

Riferisce sui disegni di legge il senatore Carboni, designato estensore del parere. Accenna in primo luogo alle preoccupanti dimensioni del fenomeno della disoccupazione e sottoccupazione giovanile, che pur inquadrandosi in un contesto internazionale che presenta analoghi aspetti, si palesa in maniera più grave in Italia. Rileva quindi come tale fenomeno dipenda da due diversi ordini di cause, congiunturali da un lato, strutturali dall'altro: una soluzione soddisfacente

del problema potrà quindi aversi solo in relazione al superamento della crisi economica, alla ripresa degli investimenti e alla soluzione del problema meridionale.

Il senatore Carboni dà quindi conto brevemente dei tre disegni di legge d'iniziativa parlamentare e di quello governativo, rilevando come emerga da tutti essi la consapevolezza della gravità del fenomeno e l'impossibilità di risolverlo con ricette precostituite. Soffermandosi in particolare sul disegno di legge governativo, di cui pone in evidenza gli aspetti positivi ai fini di un primo approccio di carattere congiunturale alla soluzione del problema (che dovrà poi essere risolto nel quadro generale a cui ha accennato in precedenza), svolge alcune considerazioni su punti specifici di esso. Dopo aver rilevato l'opportunità di una modifica del titolo del provvedimento che lo renda più rispondente al contenuto della normativa con l'indicare trattarsi di provvedimenti per l'occupazione giovanile, prospetta l'esigenza di riflettere, per quanto riguarda la programmazione, se non convenga affidare la responsabilità primaria di essa alle Regioni, prevedendo un coordinamento — anche per gli aspetti tecnici — da parte dell'autorità centrale. Svolge quindi alcune considerazioni sui contratti previsti per il settore privato, che — dice — dovrebbero esser consentiti anche con enti privati non economici, sollevando perplessità per un rapporto di lavoro a tempo parziale che non sia legato ad interventi formativi; suggerendo l'unificazione dei vari termini di età per i contratti a tempo determinato (dovrebbero interessare la fascia dai quindici ai ventotto anni); prospettando l'opportunità di una diversa organizzazione dei corsi di formazione, che — a suo avviso — dovrebbero essere organizzati congiuntamente dalle Regioni, dalle imprese e dalle organizzazioni sindacali. Dopo alcune altre osservazioni in merito ai contratti a termine con la pubblica Amministrazione e alla destinazione degli stanziamenti, conclude sottolineando l'esigenza di varare in tempi brevi un provvedimento sull'occupazione giovanile, che si ponga in relazione agli altri interventi a cui ha prima accennato, e per il quale il disegno

di legge governativo costituisce un valido punto di partenza da integrare con le previsioni degli altri disegni di legge nonchè con le conclusioni della Conferenza nazionale sull'occupazione giovanile.

Il senatore Pollidoro, dicendosi favorevole alle conclusioni dell'estensore designato del parere, sottolinea il carattere strutturale della disoccupazione giovanile in Italia ed accenna quindi all'opportunità che il problema vada affrontato non attraverso un allargamento degli organici della pubblica Amministrazione — come in alcuni punti appare dal progetto governativo — ma attraverso un inserimento di tali forze nella base produttiva, costituita dai settori dell'industria e dell'agricoltura nonchè da quella parte del settore terziario volto al soddisfacimento dei bisogni essenziali. Dopo aver dichiarato di condividere le osservazioni mosse sui singoli punti del disegno di legge d'iniziativa del Governo dal senatore Carboni, afferma che le obiezioni maggiori derivano dall'insufficiente ruolo riservato alle Regioni, e conclude dicendosi favorevole ad un esame comparato dei disegni di legge, da parte della Commissione di merito, al fine di coordinarli in un unico provvedimento.

Il senatore Forma ricorda i punti d'intesa emersi nella recente Conferenza nazionale; sottolinea quindi l'esigenza di una effettiva preparazione dei giovani, richiama l'attenzione della Commissione sui profili relativi alla instaurazione di rapporti di lavoro. Sottolinea a tale proposito l'esigenza che le soluzioni che si vogliono adottare tengano conto del contesto in cui si opera; rileva l'esigenza di combattere i fenomeni del lavoro nero e del doppio lavoro, nonchè l'opportunità di favorire le iniziative a basso tasso di capitale per addetto; conclude sottolineando l'esigenza di affrontare il problema in tutta la sua complessità, con spirito di umanità e di comprensione.

La Commissione infine dà mandato al senatore Carboni di trasmettere alla Commissione di merito parere favorevole all'ulteriore corso dei provvedimenti, nei termini emersi nel dibattito.

*La seduta termina alle ore 13,15.*

**LAVORO (11<sup>a</sup>)**

MERCOLÈ 16 FEBBRAIO 1977

*Presidenza del Presidente*

CENGARLE

*Interviene il Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Armato.**La seduta ha inizio alle ore 10,10.***IN SEDE DELIBERANTE**

« Interpretazione autentica dell'articolo 34 della legge 3 giugno 1975, n. 160, e proroga dei termini di opzione inerenti » (476), d'iniziativa dei deputati Mancini Vincenzo ed altri, approvato dalla Camera dei deputati;

« Modifica dell'articolo 34 della legge 3 giugno 1975, n. 160, in materia di pensioni » (62), d'iniziativa dei senatori Cipellini ed altri.  
(Discussione e rinvio).

Riferisce alla Commissione il senatore Ferralasco, illustrando il disegno di legge n. 476 (analogo al disegno di legge n. 62) ed evidenziandone le finalità: estendere la facoltà concessa ai pensionati di invalidità dall'articolo 34, primo comma, della legge 3 giugno 1975, n. 160, anche ai pensionati di vecchiaia (in via di interpretazione autentica) e sopprimere, altresì, le condizioni restrittive di cui all'articolo 13 della legge 30 aprile 1969, n. 153. Conclude, quindi, invitando la Commissione ad approvare il disegno di legge nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati e raccomandando al Governo che si dia la massima pubblicizzazione del termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge previsto nell'articolo 1 per l'esercizio della facoltà concessa dal predetto articolo.

Il Presidente dichiara aperta la discussione generale. Intervengono brevemente i senatori Cazzato e Coppo che si dichiarano favorevoli.

Chiusa la discussione generale, il rappresentante del Governo replica dichiarando di rimettersi alla Commissione.

Il presidente Cengarle fa presente che non è ancora pervenuto il parere della 5<sup>a</sup> Commissione; rinvia conseguentemente il seguito della discussione alla prossima seduta.

**IN SEDE REFERENTE**

« Conversione in legge del decreto-legge 1° febbraio 1977, n. 12, recante norme per l'applicazione dell'indennità di contingenza » (497).  
(Esame e rinvio).

Il relatore alla Commissione, senatore Romei, riferisce ampiamente sul disegno di legge, affermando innanzi tutto che il decreto-legge n. 12 del 1977 trae origine e fa seguito agli accordi interconfederali sulla riduzione dei costi del lavoro.

L'oratore premette quindi alcune considerazioni di carattere politico-economico, necessarie, a suo avviso, per poter inquadrare correttamente il provvedimento in esame, sottolineando, tra l'altro, come debba cogliersi questa occasione per richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità che la lotta all'inflazione debba porsi, oltre che l'obiettivo del temporaneo contenimento dei consumi reali delle classi lavoratrici, anche e soprattutto quello di stimolare misure compensative di ordine economico, sociale e politico a favore dei lavoratori.

Il senatore Romei passa quindi ad analizzare i singoli articoli del decreto-legge, soffermandosi soprattutto sui primi tre.

Per quanto riguarda l'articolo 1 (modificativo dell'articolo 2121 del codice civile) ritiene necessario considerare l'esigenza di adottare una soluzione tecnicamente più corretta e giuridicamente valida con riferimento ai rapporti tra norme giuridiche e autonomia contrattuale e sindacale. È vero, infatti, che le parti sociali hanno espresso una disponibilità non equivoca per quanto concerne la non rilevanza degli aumenti retributivi conseguenti alle variazioni del costo della vita ai fini del calcolo delle indennità di anzianità; si tratta però di decisioni condizionate alla peculiarità dell'attuale congiuntura che non possono restringere definitivamente lo spazio della loro autonomia. Occorrerebbe, semmai, che il codice civile

prevedesse un potere occasionale di intervento del legislatore, conferendogli facoltà discrezionali esattamente delimitate.

A proposito dell'articolo 2, il senatore Romei, dopo averne illustrato il contenuto, rileva tra l'altro, l'eccessiva genericità del termine « contratti » (contenuto nel primo comma) ai fini dell'esclusione del computo degli effetti delle variazioni del costo della vita in difformità della normativa prevalente prevista dagli accordi interconfederali e dai contratti del settore dell'industria per i corrispondenti elementi retributivi e cita, a tale riguardo, una pronuncia del CNEL concernente l'applicazione della legge 14 luglio 1959, n. 741, sull'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, ricordando la possibile rilevanza di « contratto nazionale » di intese o accordi che formalmente si rivelano solo aziendali.

Sull'articolo 3, l'oratore afferma come sia giuridicamente insostenibile disporre che le somme non più dovute ai lavoratori per effetto dell'articolo 2 siano devolute « alla riduzione di costi aziendali o alla copertura di oneri pubblici ». A parte il fatto che si configurerebbe come onere pubblico anche l'imposta, riesce certo difficile giustificare — anche sotto il profilo della legittimità costituzionale — il prelievo a titolo di imposta delle predette somme e la loro destinazione alla copertura di oneri pubblici. Infine, la formulazione dell'articolo 3 si presta ad ambiguità interpretative e, contrastando con il dichiarato intento di operare una riduzione del costo del lavoro, finisce in realtà per determinarne un aggravio.

Conclude, infine, auspicando che i rilievi espressi consentano di trovare soluzioni migliori e più corrette, ferma restando la sostanza e gli scopi che si prefigge il disegno di legge.

Il senatore Garoli, dopo aver sottolineato i rapporti di connessione tra il disegno di legge in esame ed il disegno di legge n. 520, recante norme per il contenimento del costo del lavoro e dell'inflazione, e dopo aver ricordato che proprio oggi dovrebbero aver luogo gli incontri con le parti sociali su tale problema, propone che il seguito dell'esame venga rinviato. La Commissione concorda.

#### IN SEDE REDIGENTE

« **Provvedimenti straordinari per i giovani non occupati** » (309);

« **Preavviamento al lavoro dei giovani inoccupati** » (84), d'iniziativa dei senatori Ziccardi ed altri;

« **Provvedimenti a favore dei giovani inoccupati** » (203), d'iniziativa dei senatori Ferralasco ed altri;

« **Disciplina del rapporto di lavoro e formazione** » (408), d'iniziativa dei senatori Fermariello ed altri.

(Seguito della discussione e rinvio).

Il senatore Grazioli preannuncia che il Gruppo democratico cristiano presenterà un disegno di legge sulla riforma dell'apprendistato. Il presidente Cengarle fa presente che, quando sarà deferito alla Commissione, potrà essere messo all'ordine del giorno congiuntamente ai quattro disegni di legge in discussione, qualora possa ritenersi connesso. Dichiarata quindi aperta la discussione generale.

Intervengono i senatori Ziccardi, Ferralasco, Vinay, Deriu, Fermariello e Romei.

Il senatore Ziccardi, dopo aver premesso che i termini del problema sono ormai a tutti noti e sostanzialmente definiti, e dopo aver ricordato la Conferenza nazionale sull'occupazione giovanile recentemente conclusasi e l'eco avuta sulla stampa, esprime compiacimento per l'ampia relazione svolta dal senatore Manente Comunale, che definisce un utile contributo per l'esame del fenomeno della disoccupazione giovanile.

Dopo aver avanzato la proposta di istituire una Sottocommissione per la redazione di un testo unificato dei quattro disegni di legge, pone in risalto il carattere straordinario dei provvedimenti, rilevando che il problema della disoccupazione giovanile potrà essere risolto soltanto nell'ambito di una nuova politica economica. Precisa inoltre che i provvedimenti per i giovani devono essere inquadrati in un'ottica prettamente meridionalista e ricorda che il fenomeno della disoccupazione giovanile ha ormai assunto dimensioni enormi. I provvedimenti legislativi devono perciò prefiggersi lo scopo di riequilibrare il rapporto tra la parte

nord-occidentale del paese (troppo congestionata) e quella centrale e meridionale, che più ha subito le conseguenze dell'emigrazione e dello spopolamento. L'oratore prosegue quindi ribadendo che le iniziative legislative in tale materia non possono prescindere da un ampio spazio di intervento e di gestione da delegare alle Regioni. Da questo punto di vista, egli sostiene la validità dei disegni di legge del Partito comunista e fa presente la necessità che il problema venga affrontato e risolto soprattutto per ciò che concerne l'incremento dell'occupazione giovanile nei piccoli comuni e nell'agricoltura. Conclude, infine, sottolineando l'importanza degli orientamenti emersi e delle proposte elaborate, in occasione della Conferenza nazionale sull'occupazione giovanile, dal movimento cooperativo, dalle organizzazioni professionali agricole (Alleanza contadini, Coldiretti e Confagricoltura) e dal movimento sindacale e più specificamente dalla federazione dei lavoratori metalmeccanici per un effettivo rilancio della cooperazione nel Mezzogiorno.

Interviene quindi il senatore Ferralasco, il quale precisa innanzi tutto che il fenomeno della disoccupazione giovanile ha un carattere strutturale e non già meramente congiunturale (cita alcuni dati a sostegno di tale opinione), onde i provvedimenti legislativi dovrebbero almeno predisporre idonei strumenti perchè il problema possa essere affrontato come fenomeno non strettamente legato ad una situazione contingente. L'oratore osserva poi che è necessario uno stretto collegamento tra occupazione giovanile e territorio (a livello comunale, di comprensorio e regionale) ed esprime l'opinione che in tale settore debbano essere affidati alle Regioni i poteri principali di intervento. Dopo aver posto in rilievo, sotto questo profilo, la validità delle soluzioni prospettate nel disegno di legge d'iniziativa socialista, svolge alcuni rilievi critici su quello governativo del quale non condivide, tra l'altro, l'impostazione seguita per ciò che riguarda il problema della formazione professionale, carente soprattutto a proposito delle piccole e medie aziende. Conclude quin-

di richiamando l'attenzione della Commissione sulla necessità di creare almeno i presupposti per un nuovo modello di sviluppo che tenga nel dovuto conto il problema della disoccupazione giovanile.

Il senatore Vinay, rifacendosi ad alcune esperienze di lavoro in Sicilia, fa presente come nelle regioni meridionali si siano effettivamente verificati apprezzabili mutamenti in campo sociale senza che ad essi abbia fatto seguito un corrispondente progresso economico. Posta in rilievo poi la necessità di impostare, specie nel Sud, un programma per una seria formazione professionale, auspica che il problema in esame possa essere positivamente risolto giacchè il nostro Paese non può certo permettersi il lusso di avere un tasso di disoccupazione così alto.

Il senatore Deriu afferma preliminarmente di non poter condividere un certo superficiale ottimismo, poichè i posti di lavoro non si creano certo con provvedimenti di legge, bensì rinnovando ed ampliando le strutture economiche e produttive e contenendo l'inflazione. L'oratore prosegue poi osservando che proprio nei periodi di crisi l'economia produttiva tende, nel settore privato, a comprimere la disponibilità di nuove occupazioni e pone in evidenza che se il disegno di legge n. 309 ha una sua validità, non può certo essere considerato come un toccasana miracoloso per la soluzione di un problema così vasto che ha caratteri strutturali, come ha ben precisato il senatore Ferralasco. Dopo aver ribadito, quindi, l'importanza del settore della formazione professionale, richiama l'attenzione delle forze politiche e sociali sulla gravità della situazione che si verificherebbe qualora, al termine dei corsi teorici e pratici di formazione professionale, la realtà economica del Paese non potesse concretamente assicurare una disponibilità di lavoro effettiva. Espresa, poi, la propria preferenza per i corsi professionali all'interno delle aziende, si dichiara d'accordo con le considerazioni del senatore Ziccardi in ordine all'occupazione in agricoltura. Non condivide però alcuni rilievi di tale oratore che auspica una im-

stazione regionalistica della normativa poiché, a suo avviso, si corre il rischio di creare dei veri e propri compartimenti isolati che creerebbero notevoli difficoltà proprio per l'occupazione giovanile nel Mezzogiorno.

Conclude, infine, rilevando che alcune norme del disegno di legge governativo prestano il fianco a seri rilievi di illegittimità costituzionale in quanto non è possibile imporre alcun obbligo alle Regioni a statuto speciale con una legge ordinaria dello Stato.

Interviene successivamente il senatore Fermariello. L'oratore premette che la discussione giovanile è un preoccupante fenomeno a carattere mondiale capace, tra l'altro, di provocare elementi di disgregazione nella gioventù che viene spinta a ripiegare su altri presunti valori o addirittura a scegliere la strada della violenza e del qualunquismo politico. È necessario quindi, anche per evitare questi rischi, realizzare una nuova e programmatica politica economica capace di ampliare, qualificandola al tempo stesso, la base produttiva ed operare seriamente in direzione di un nuovo quadro politico e morale. Gli obiettivi su esposti — sostiene l'oratore — per quanto difficili sono ancora possibili ed occorre adottare concrete iniziative anche a breve termine per evitare che il fenomeno della disoccupazione giovanile costituisca una fonte di utilizzazione distorta delle migliori energie del Paese.

Il senatore Fermariello ricorda poi che un siffatto programma politico-economico non può prescindere dalle riforme del collocamento, della scuola superiore e dell'apprendistato, nonché da una nuova disciplina della formazione professionale. Dopo aver quindi illustrato, sotto quest'ultimo profilo, i disegni di legge nn. 84 e 408, svolge alcune considerazioni critiche sul provvedimento governativo: in particolare ne denuncia la mancanza di una visione organica dei rapporti tra formazione professionale e prestazioni di lavoro, la scarsa rilevanza data all'occupazione in agricoltura, il ruolo poco accentuato dato alle Regioni, la concezione accentrata ed arretrata in tema di collocamento ed i suoi limiti per ciò che concerne il processo di gestione democratica dei piani

occupazionali. Conclude infine esprimendo l'auspicio che vengano mantenuti sia pure a livello informale i necessari contatti tra la Commissione e le Regioni, i sindacati e le forze giovanili in genere.

Il senatore Romei precisa che il problema in esame è comune a tutte le economie industrializzate: il loro sviluppo, infatti, non è più a ritmi tali da poter assorbire tutte le energie lavorative disponibili. C'è da chiedersi però — afferma l'oratore — se, più che creare nuova occupazione, si voglia (forse inconsapevolmente) gestire la regressione tramite interventi a carattere protettivo ed assistenziale. Dopo aver osservato che il clima di attesa che è venuto a crearsi attorno ai provvedimenti in discussione rischia di provocare successivamente aspettative illusorie (si tratta di provvedimenti eccezionali, temporanei e straordinari che non si prefiggono, né lo potrebbero, di risolvere il problema strutturale del mercato del lavoro), il senatore Romei fa presente che la situazione economica attuale si è aggravata con riferimento a quella vigente all'epoca della redazione del disegno di legge governativo; vi sono infatti oggi ulteriori e maggiori difficoltà di collocare i nostri prodotti sul mercato internazionale che superano quelle connesse all'alto costo del lavoro per unità di prodotto. L'oratore svolge poi alcune considerazioni sul disegno di legge n. 309, chiedendosi innanzi tutto se le nuove assunzioni (a tempo determinato o indeterminato) daranno concretamente nuova occupazione o provocheranno soltanto una occupazione sostitutiva. Per ciò che concerne l'istituzione delle liste speciali, rileva che si tratta di soluzioni che frazionano l'offerta di lavoro. Sostenuta, quindi, l'esigenza di un migliore coordinamento tra le iniziative dello Stato e quelle delle Regioni, sottolinea che la modificazione qualitativa dell'offerta di lavoro deve presupporre un apparato produttivo capace di assorbirla. Per quanto attiene al lavoro in agricoltura, afferma che si potrebbe effettivamente creare un'occupazione addizionale istituendo centri sperimentali di ricerca e di divulgazione dei servizi che tengano conto dei risultati della tecnologia. Conclude infine ponendo in ri-

salto la necessità di elaborare un'ipotesi di sviluppo economico generale entro il quale, soltanto, il problema della disoccupazione giovanile potrà effettivamente essere risolto.

Il seguito della discussione è quindi rinviato alla prossima seduta.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 23 febbraio, alle ore 10, con lo stesso ordine del giorno della seduta odierna.

*La seduta termina alle ore 13,10.*

### IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977

*Presidenza del Presidente*  
OSSICINI

*Interviene il Sottosegretario di Stato per la sanità Russo.*

*La seduta ha inizio alle ore 9,40.*

#### IN SEDE REFERENTE

« **Modifiche alla legge 2 ottobre 1967, n. 947, concernente contributo finanziario dell'Italia al Centro internazionale di ricerche per il cancro** » (428), approvato dalla Camera dei deputati.

(Richiesta di assegnazione in sede deliberante).

Il senatore Del Nero, in sostituzione del relatore, propone che, tenendo conto del nuovo parere emesso dalla 5<sup>a</sup> Commissione, che si è espressa ora in senso favorevole al disegno di legge, si promuova il procedimento di trasferimento del disegno di legge alla sede deliberante. Dopo che il sottosegretario Russo ha espresso il consenso del Governo, la Commissione all'unanimità dà mandato al Presidente di chiedere al Presidente del Senato che il disegno di legge sia trasferito alla sede deliberante.

« **Provvedimenti urgenti per la stipulazione delle convenzioni uniche per il personale sanitario e per l'avvio della riforma sanitaria** » (202), d'iniziativa dei senatori Del Nero ed altri.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Il Presidente dà lettura del parere emesso dalla 5<sup>a</sup> Commissione, che è favorevole al disegno di legge n. 202 sotto determinate condizioni e nell'intesa che la Commissione di merito debba procedere sulla base del testo elaborato dall'apposita Sottocommissione.

Il senatore Del Nero, presidente della Sottocommissione per l'esame dei disegni di legge nn. 202 e 332, propone che si passi all'esame dell'articolato. Il senatore Pittella avverte la necessità, per una sollecita trattazione dell'articolato, libera da ogni remora, che il Governo precisi preliminarmente i suoi impegni in merito alla presentazione della riforma sanitaria.

Il presidente Ossicini, preso atto dell'istanza del senatore Pittella, comunica alla Commissione i risultati del colloquio da lui avuto con il Presidente del Consiglio il giorno 12 corrente, nel quale gli ha esposto i timori e le preoccupazioni della Commissione stessa in ordine al ritardo nella presentazione al Parlamento del progetto di riforma sanitaria ed ai connessi pericoli ed inconvenienti che ne potrebbero derivare, in relazione particolarmente allo scioglimento degli enti mutualistici, previsto per il 30 giugno prossimo. Il Presidente precisa che l'onorevole Andreotti gli ha dato assicurazione che entro il corrente mese di febbraio — nonostante gli impedimenti inerenti alle spese da affrontare in relazione alla riforma — il progetto di riforma sanitaria verrà sottoposto al Consiglio dei ministri per essere quindi presentato, entro il 10 marzo, alla Camera.

Il sottosegretario Russo fornisce alcuni chiarimenti in merito alle dichiarazioni del Presidente, precisando che la rimozione degli ultimi ostacoli alla presentazione della riforma sanitaria è dovuta alle sollecitazioni dei sindacati nazionali unitari e delle Regioni, nonché alla circostanza che nel disegno di legge di riforma sanitaria presentato dal

Gruppo comunista alla Camera — non ancora pubblicato — si accetterebbe il criterio finanziario generale di graduare l'erogazione delle spese collegate con la riforma sulla base di scadenze ragionevoli, in considerazione della situazione economica del Paese. Concludendo, il sottosegretario Russo ritiene possibile che il disegno di legge di riforma sanitaria possa essere sottoposto al Consiglio dei ministri già nella prossima seduta.

Si passa all'esame degli articoli.

Il presidente Ossicini dà lettura dell'articolo 1 nel testo proposto dalla Sottocommissione, che modifica quello del disegno di legge precisando una nuova configurazione della scadenza stabilita dall'articolo 12-bis della legge 17 agosto 1974, n. 386, tale da consentire il persistere delle future convenzioni al di là della data di scioglimento delle mutue; nonché inserendo l'INAIL fra gli enti mutualistici tenuti ad applicare le convenzioni stesse.

Il senatore Sparano propone un emendamento diretto a stabilire la generalizzazione dell'assistenza sanitaria in forma diretta nell'ambito di applicazione delle future convenzioni nazionali uniche, al fine di affermare tale scelta politica quale momento di raccordo e di introduzione al futuro regime che verrà instaurato dalla riforma sanitaria.

Il senatore Del Nero ravvisa una difficoltà tecnica che impedirebbe di introdurre tale innovazione nella presente sede, osservando come la formulazione proposta avrebbe l'unico risultato di escludere l'assistenza indiretta dall'ambito di applicazione delle future convenzioni, senza peraltro sopprimere l'assistenza indiretta stessa.

Il senatore Sparano ritira il proprio emendamento, riservandosi di presentare un ordine del giorno del medesimo tenore, a nome del suo Gruppo. Propone quindi un secondo emendamento, diretto a consentire ai Comuni o ai Consorzi fra Comuni ed alle Casse mutue volontarie la possibilità di avvalersi delle future convenzioni uniche per l'erogazione di servizi assistenziali di propria competenza.

Il senatore Ruffino fa presente l'inopportunità di fornire con la presente legge incentivi indiretti al persistere del fenomeno delle Casse mutue volontarie, le quali si pongono al di fuori del futuro servizio sanitario nazionale e che le principali parti politiche ritengono concordemente non meritevoli di particolare sostegno. Anche per quanto concerne i servizi sanitari erogati dai comuni o consorzi di comuni, riterrebbe più opportuno favorire indirettamente la devoluzione di tali attività a quella fondamentale struttura di unificazione dell'assistenza sanitaria che sarà costituita dalla unità sanitaria locale.

Il senatore Rampa ritiene inopportuno pregiudicare nella sede odierna decisioni che dovranno essere adottate in sede di riforma sanitaria, sia per quanto concerne i comuni che per le mutue volontarie.

Il senatore Del Nero ravvisa l'impossibilità di fare accedere alle future convenzioni le casse mutue volontarie, che erogano soltanto una assistenza integrativa, rispetto a quella fornita dal sistema mutualistico regolato dalle convenzioni.

Il senatore Merzario propone quindi una nuova formulazione dell'emendamento Sparano, tendente a restringere ai comuni e ai loro consorzi la possibilità di avvalersi delle convenzioni nazionali uniche. Tale proposta è accolta ed è quindi accolto l'articolo 1, con le modifiche della Sottocommissione e con quest'ultimo emendamento.

Il Presidente dà lettura delle modifiche proposte all'articolo 2 dalla Sottocommissione, consistenti nella soppressione del secondo comma, nell'aggiunta dei sindacati dei lavoratori autonomi fra quelli abilitati a stipulare le future convenzioni, ed infine nell'inserimento nelle trattative per le future convenzioni anche delle federazioni e degli ordini e collegi professionali medici, limitatamente agli aspetti di carattere deontologico ed attinenti alla tutela della dignità della professione.

È accolto un emendamento del senatore Rapposelli tendente a migliorare tecnicamente la dizione del primo comma. Sono accolte quindi le prime due modifiche proposte dalla Sottocommissione. Sulla terza modifica,

concernente l'inserimento delle federazioni e degli ordini nazionali, si apre un ampio dibattito. Il senatore Merzario si dichiara contrario a tale inserimento, affermando che le ragioni deontologiche e le altre istanze di pertinenza degli ordini professionali possono essere fatte valere dall'esterno, senza una diretta partecipazione alle trattative. Il senatore Ciacci condivide tali considerazioni e chiarisce inoltre la differenza sostanziale — che a suo avviso deve fare escludere gli ordini professionali dalle trattative — fra questi stessi ordini professionali, che virtualmente hanno carattere corporativo, ed obbligatorio nei confronti degli iscritti, ed i sindacati, che sono organizzazioni a libera partecipazione.

Il senatore Del Nero fa presente la limitatezza della partecipazione prevista per gli ordini professionali nella proposta della Sottocommissione, in quanto ogni ordine tratterebbe solo relativamente alla convenzione che lo riguarda. Fa presente inoltre come la completa esclusione rappresenterebbe una innovazione assai drastica rispetto alla situazione attuale, nella quale gli ordini costituiscono la controparte essenziale nella stipula delle convenzioni.

Il senatore Rampa dichiara di condividere tale punto di vista, pur nell'intesa che i compiti e i poteri sia degli ordini professionali che dei sindacati debbano essere riconsiderati, in futuro, nella sede opportuna.

Il senatore Bompiani fa presente l'opportunità di garantire, mediante la partecipazione degli ordini alle trattative, una più puntuale attuazione delle future convenzioni. Il senatore Pecorino si associa a tali considerazioni.

Il senatore Pinto dichiara che il problema in questione non può essere assimilato a quello derivante da un qualsiasi altro contratto di lavoro, in quanto le future convenzioni implicano accertamenti sulla qualità e sull'efficacia delle terapie applicate dai medici, accertamenti che non possono essere disciplinati e regolati unicamente sulla base delle proposte e delle direttive dei sindacati dei medici.

Viene infine accolta la terza modifica all'articolo 2 del disegno di legge proposta

dalla Sottocommissione, con l'astensione del Gruppo comunista.

Il Presidente dà lettura dell'articolo 3 e delle modifiche ad esso proposte dalla Sottocommissione. Alla prima riga viene accolta una modifica della Sottocommissione, estendente la normativa convenzionale dalle categorie mediche alle categorie sanitarie in generale.

Al punto 1) il senatore Pinto propone un emendamento tendente a salvaguardare la libertà per il medico di svolgere attività professionali compatibili con il rapporto convenzionale. Il senatore Bellinzona dichiara, a nome del Gruppo comunista, di essere contrario a tale emendamento in quanto pleonastico, ed inoltre in quanto riguarda comunque un problema trattato in modo più concreto e approfondito dai punti successivi dello stesso articolo 3.

Il senatore Del Nero ritiene inopportuno il ribadire con una dichiarazione essenzialmente pleonastica un principio sul quale la sua parte politica consente pienamente: prega pertanto il proponente di ritirare l'emendamento. Dopo che il senatore Pinto ha dichiarato di insistere nel proprio emendamento, e che il senatore De Giuseppe ha chiarito che il Gruppo democristiano non ha comunque difficoltà ad approvarlo, dato che la norma riguarda solo le attività compatibili con il rapporto convenzionale, l'emendamento è accolto, con il voto contrario del Gruppo comunista.

Successivamente è accolta una modifica proposta dalla Sottocommissione, che affida agli ordini provinciali dei medici la tenuta degli elenchi unici.

Viene quindi discusso un emendamento proposto, sempre al punto 1), dal senatore Romania, tendente a precisare che gli elenchi unici dei sanitari tenuti dagli ordini provinciali dei medici debbono essere aperti a qualunque medico presenti domanda d'iscrizione. Il senatore Pinto dichiara di essere pienamente d'accordo, in quanto l'attuale libero accesso alla Facoltà di medicina deve a suo avviso trovare riscontro ed equilibrio in un eguale libero accesso a tutti i settori della professione medica, sotto pena di ve-

der crescere il preoccupante fenomeno dei giovani medici disoccupati o semi-occupati, particolarmente nel Mezzogiorno. Viene quindi chiarito che il problema trova comunque una soluzione più concreta nel successivo punto 4), nel quale virtualmente viene posto un limite al numero dei medici che possono essere convenzionati in ogni Comune.

Il senatore Rampa avverte che la discussione della proposta del senatore Romania non deve essere mantenuta sul piano esclusivo della situazione attuale, per quanto concerne la preparazione dei medici nelle università, dato che vi è ormai un consenso di massima pressochè unanime sull'idea di un « numero programmato » nelle Facoltà di medicina.

Il presidente Ossicini fa presente l'inopportunità di discutere nella presente sede dei problemi universitari più generali, che coinvolgono non soltanto la Facoltà di medicina, e che dovranno trovare una soluzione omogenea per tutte le Facoltà. Il Presidente riconosce quindi la fondatezza sia delle preoccupazioni del senatore Pinto, sia dell'opposto pericolo di una frantumazione del servizio sanitario, qualora non si stabilisca un numero minimo adeguato di assistiti per ogni medico.

Il senatore Sparano osserva che opportune incentivazioni, inserite nel disegno di legge o nelle future convenzioni, potrebbero realizzare una migliore distribuzione dei medici nel territorio nazionale, evitando i fenomeni di sottoccupazione. È infine accolto l'emendamento Romania.

È quindi accolto un emendamento dei senatori Pittella e Del Nero, tendente a facilitare la libera circolazione dei medici nel territorio, consentendo l'iscrizione nell'elenco unico dei sanitari, tenuto dall'ordine provinciale, anche ai medici aventi residenza in altra provincia.

Viene quindi respinta una proposta del senatore Pinto di sopprimere il punto 2) dell'articolo 3, che viene quindi accolto con due modifiche proposte dalla Sottocommissione, la prima delle quali restringe alle at-

tività pubbliche la disciplina delle incompatibilità e delle limitazioni del rapporto convenzionale, e la seconda estende l'ambito di applicazione della norma dal lavoro medico al lavoro sanitario in generale.

Al punto 3), il senatore Pittella dichiara che la dizione usata nel disegno di legge potrebbe precludere al medico convenzionato anche un semplice rapporto di lavoro dipendente con una Casa di cura privata, e propone quindi un emendamento tendente a limitare l'ampiezza delle incompatibilità ivi stabilite. Il senatore Pinto condivide la proposta, affermando che altrimenti si avrebbe una discriminazione a danno dei medici delle cliniche private e a vantaggio invece degli ospedalieri, ai quali non è vietata l'attività esterna convenzionata. Il senatore Merzario prospetta gli inconvenienti derivanti dalle già riscontrate tendenze dei medici convenzionati, che lavorano anche in cliniche private, a favorire i ricoveri nelle cliniche stesse. Il senatore Pittella fa presente che contro tale inconveniente si pone il controllo da parte delle autorità sanitarie regionali. Su proposta del senatore Merzario si conviene infine di accogliere l'emendamento Pittella in una formulazione che precluda comunque anche il rapporto di lavoro subordinato presso industrie farmaceutiche. È accolto quindi il punto 3), con tale modifica.

Viene accolto il punto 4) con la modifica ad esso proposta dalla Sottocommissione, tendente a salvaguardare il diritto di libera scelta del medico anche per i lavoratori autonomi.

Al punto 5) il senatore Rapposelli propone di precisare che le tariffe sanitarie debbano essere fissate, per i medici generici, nell'intesa che siano da considerarsi come onnicomprensive. I senatori Rapposelli e Pittella propongono la soppressione dell'ultimo periodo del primo comma del punto 5) (dalle parole: « saranno altresì disciplinati... » fino alla fine), in quanto l'accoglimento nella presente sede di una perpetuazione dell'attuale sistema di adeguamento delle tariffe socio-sanitarie al costo della vita potrebbe pregiudicare una corretta impostazione e soluzione

di tale problema in sede di riforma sanitaria, nonché un giusto collegamento di tale questione finanziaria con il più ampio e grave problema costituito dalle scale mobili abnormi, attualmente in discussione al Parlamento.

Il senatore Del Nero fa presente che il periodo che si vuole sopprimere contiene, nella seconda parte, la salvaguardia delle attuali forme di previdenza a favore dei sanitari convenzionati, salvaguardia che nessuno potrebbe mettere in discussione. Per quanto concerne l'adeguamento delle tariffe socio-sanitarie, fa presente che il problema non dovrebbe essere assimilato a quello delle scale mobili, in quanto l'adeguamento in parola in realtà non deve essere riferito al costo della vita ma bensì a taluni particolari costi, come ad esempio il costo dei trasporti e il costo delle lastre radiografiche, che pesano direttamente sulle prestazioni sanitarie dei medici convenzionati.

Il senatore Minnocci dichiara di essere in linea di massima favorevole alla soppressione proposta dai senatori Rapposelli e Pittella, ma di ritenere tuttavia più opportuno rinviare il dibattito su tale proposta ad altra seduta, per consentire un maggiore approfondimento del tema.

Il presidente Ossicini si dice d'accordo sul rinvio dell'esame alla prossima seduta, che potrà aver luogo giovedì 24 febbraio. Avverte tuttavia che il senatore Del Nero ha proposto formalmente il passaggio alla sede deliberante, in considerazione dei recentissimi sviluppi favorevoli in materia di riforma sanitaria, sui quali il Presidente stesso ed il sottosegretario Russo hanno riferito.

Il senatore Merzario dichiara di ritenere più opportuno proseguire per ora l'esame dell'articolato in sede referente, mentre il suo Gruppo potrà acconsentire al passaggio alla sede deliberante dopo le decisioni, presumibilmente favorevoli, che il Governo adotterà sulla riforma sanitaria nelle prossime riunioni del Consiglio dei ministri.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13,15.

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

### Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Agrimi, ha adottato le seguenti deliberazioni:

a) *parere favorevole sul disegno di legge:*

« Subingresso della provincia autonoma di Trento all'Associazione nazionale mutilati e invalidi del lavoro nella titolarità dei rapporti giuridici relativi ai beni destinati alla realizzazione di un centro di cure e soggiorno per mutilati e invalidi del lavoro nel comune di Rovereto » (475), approvato dalla Camera dei deputati (*alla 6<sup>a</sup> Commissione*);

b) *parere favorevole condizionato all'introduzione di emendamenti:*

« Vigilanza del Ministero della sanità sugli Ordini dei chimici » (98), d'iniziativa dei senatori Luzzato Carpi e Pittella (*alle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup>*);

c) *rinvio dell'emissione del parere sul disegno di legge:*

« Disciplina delle locazioni di immobili urbani » (465) (*alle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup>*).

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

### Sottocommissione per i pareri

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente De Carolis, ha adottato le seguenti deliberazioni:

a) *parere favorevole sui disegni di legge:*

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, adottata a l'Aja il 5 ottobre 1961 » (304) (*alla 3<sup>a</sup> Commissione*);

« Modifica ed integrazione delle norme previste dalla legge 4 marzo 1958, n. 179, e successive modificazioni, recante disposizioni in materia di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti » (371), d'iniziativa del senatore Scardaccione (*alla 11<sup>a</sup> Commissione*);

« Conversione in legge del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 3 contenente modificazioni alla legge 4 aprile 1964, n. 171, recante norme per la disciplina della vendita delle carni fresche e congelate » (464) (*alla 10<sup>a</sup> Commissione*);

« Norme igienico-sanitarie per la produzione, commercio e vendita dei molluschi eduli lamellibranchi » (477) (approvato dalla Camera dei deputati) (*alla 12<sup>a</sup> Commissione*).

**COMMISSIONE SPECIALE  
per i problemi ecologici**

**Comitato per i pareri**

**MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 1977**

Il Comitato, riunitosi sotto la presidenza del Vice Presidente della Commissione Faedo, ha deliberato di esprimere:

*parere favorevole sul disegno di legge:*

« Istituzione del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi » (404), d'iniziativa dei senatori Cifarelli ed altri (*alla 9<sup>a</sup> Commissione*).