

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**IX LEGISLATURA**

---

**GIUNTE E COMMISSIONI**

**parlamentari**

---

**412° RESOCONTO**

**SEDUTE DI GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985**

---

**INDICE****Commissions permanenti**

2 <sup>a</sup> - Giustizia . . . . .	Pag.	4
3 <sup>a</sup> - Affari esteri . . . . .	»	11
4 <sup>a</sup> - Difesa . . . . .	»	18
5 <sup>a</sup> - Bilancio . . . . .	»	22
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro . . . . .	»	30
7 <sup>a</sup> - Istruzione . . . . .	»	38
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni . . . . .	»	47
9 <sup>a</sup> - Agricoltura . . . . .	»	59
10 <sup>a</sup> - Industria . . . . .	»	63
11 <sup>a</sup> - Lavoro . . . . .	»	67
12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità . . . . .	»	76

**Giunte**

Elezioni . . . . .	Pag.	3
--------------------	------	---

**Organismi bicamerali**

Informazione e segreto di Stato . . . . .	Pag.	82
---	------	----

---

CONVOCAZIONI . . . . .	Pag.	83
------------------------	------	----

**GIUNTA DELLE ELEZIONI  
E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

*Presidenza del Presidente*  
BENEDETTI

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

**AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE**

La Giunta esamina le seguenti domande:

1) *Doc. IV*, n. 55, contro il senatore Marchio, per il reato di cui agli articoli 81, primo periodo, 595, commi primo e terzo, e 61, numero 10, del codice penale e all'articolo 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione aggravata a mezzo stampa).

Il Presidente riassume i termini delle precedenti discussioni. Dopo interventi dei senatori Rastrelli e Ruffino, la Giunta rinvia la discussione.

2) *Doc. IV*, n. 59, contro il senatore Scarmario, per il reato di cui all'articolo 648 del codice penale (ricettazione).

Dopo l'intervento del Presidente, la Giunta rinvia la discussione.

3) *Doc. IV*, n. 60, contro il senatore Cannata, per i reati di cui agli articoli 112, n. 1, e 479 del codice penale (falso ideologico, aggravato) e agli articoli 81, capoverso, 112,

n. 1, e 323 del codice penale (abuso d'ufficio, continuato e aggravato).

Il Presidente espone preliminarmente i fatti.

La Giunta ascolta il senatore Cannata, che fornisce chiarimenti ai sensi dell'articolo 135, quinto comma, del Regolamento del Senato. Gli pongono domande i senatori Ruffino, Covi, Di Lembo, Scardaccione, Rastrelli ed il Presidente.

Congedato il senatore Cannata, intervengono i senatori Scardaccione, Ruffino, Mascagni, Segà, Russo, Salvato, Covi, Di Lembo, Rastrelli.

La Giunta rinvia la discussione.

**VERIFICA DEI POTERI**

*Esame di cariche ricoperte dai senatori ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare.*

Data la momentanea assenza del senatore Castelli (coordinatore del Comitato incaricato dell'esame delle cariche ricoperte dai senatori ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare), il senatore Segà riferisce sull'attività recentemente svolta dal predetto Comitato.

Anche il Presidente Benedetti fornisce chiarimenti in ordine a situazioni riscontrate dal Comitato.

*La seduta termina alle ore 17.*

**GIUSTIZIA (2ª)**

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

**138ª Seduta (antimeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
VASSALLI

*Interviene il ministro di grazia e giustizia*  
*Martinazzoli.*

*La seduta inizia alle ore 10,15.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1986 (**Tab. 5**) (Rapporto alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue la discussione generale con l'intervento del senatore Grossi, che si sofferma in particolare sui diritti dei detenuti e la difesa della loro salute.

In generale considera negativamente il prolungarsi di una situazione in aperto contrasto con la riforma sanitaria, in quanto l'amministrazione penitenziaria continua ad intrattenere un rapporto diretto con l'ordine dei medici anzichè ricercare un raccordo con il Servizio sanitario nazionale.

Il senatore Grossi fa poi rilevare che per il 1986 è previsto un incremento di tale spesa nella misura del 50 per cento — il che porterebbe il costo di ciascun detenuto malato a un livello dieci volte superiore rispetto al costo medio dei pazienti assistiti dal servizio pubblico — e tutto ciò in assenza di qualsiasi miglioramento del servizio prestato ai detenuti.

Per quanto riguarda in particolare gli ospedali psichiatrici giudiziari, è inaccettabile il ritardo nell'individuazione di misure alternative al ricovero coatto, nonostante la Camera dei deputati abbia approvato nel lontano 1976 una mozione che impegna il Governo in tal senso. Si tratta di una questione fortemente avvertita dall'opinione pubblica e dal mondo della cultura e sulla quale, inoltre, è ripetutamente intervenuta la Corte costituzionale, a ciò sollecitata dai dubbi di legittimità costituzionale della normativa vigente, che numerosi giudici hanno sollevato in relazione agli articoli 3 e 32 della Costituzione. La stessa Corte, a prescindere dalla pronuncia nel merito dei ricorsi, ha ritenuto più volte di invitare il legislatore ad individuare diverse soluzioni in conformità ai principi fondamentali dell'ordinamento.

Il senatore Grossi rileva poi che dai dati statistici sugli internati risulta che circa la metà è attualmente in attesa di perizia, o in osservazione psichiatrica, e che un numero notevole viene ricoverato senza diagnosi o con diagnosi non psichiatrica.

Inoltre le condizioni dei ricoverati generalmente peggiorano durante il periodo di permanenza negli ospedali psichiatrici giudiziari e diviene così impossibile il recupero del detenuto, che dovrebbe costituire anche un modo per prevenire ulteriori reati allorchè egli farà ritorno tra la collettività.

Per tali motivi il Gruppo comunista ha elaborato un disegno di legge recante misure alternative al ricovero coatto, del tipo di quelle già decise per i tossicodipendenti, e si accinge a sottoporlo alle altre forze politiche nella speranza che sia possibile presentarlo, e poi approvarlo, di comune accordo.

In conclusione il senatore Grossi sollecita la ricostituzione del fondo « Spese per studi, indagini e rilevazioni » ed invita il Ministro a consentire, nel frattempo, la pubblicazione della ricerca sugli ospedali giudiziari di-

retta da Giorgio Battistacci, trattandosi di un lavoro di grande pregio scientifico che è vivamente atteso nel mondo accademico.

Il senatore Filetti ritiene che la crisi della giustizia si debba affrontare anzitutto adeguando la legislazione alle attuali esigenze della società. Infatti non c'è dubbio che, tra le cause della incertezza del diritto e della sfiducia dei cittadini nelle istituzioni giudiziarie, una delle principali sia costituita dal pessimo livello della legislazione, che è frutto di compromessi politici, e dagli ulteriori guasti provocati dalla contraddittoria normativa regionale.

A tale situazione si può porre rimedio anzitutto con alcuni provvedimenti tecnici, tra cui la redazione di testi unici, l'unificazione degli uffici legislativi ministeriali e l'affidamento ad un corpo di giuristi — presso il Parlamento — del delicato compito di mettere in chiaro il contenuto normativo dei disegni di legge. Nel contempo occorrono però rimedi più radicali, come una riforma istituzionale che consenta finalmente al Parlamento di legiferare in maniera adeguata alle esigenze della società.

Il senatore Filetti rileva poi che il Ministro di grazia e giustizia si è dimostrato consapevole dei gravi problemi del comparto e dà atto al Governo dei moderati progressi costituiti dall'incremento degli stanziamenti per la Giustizia e dalla riduzione dei residui passivi. Per quanto riguarda gli organici del personale della Giustizia, dichiara poi di condividere i rilievi formulati dal senatore Di Lembo.

Ben altri provvedimenti sono però necessari per snellire le lungaggini in cui si dibattono i processi in ogni settore della giurisdizione, a iniziare dalla riforma dei codici di procedura penale e civile e dal disegno di legge, già approvato dal Senato, concernente le procedure burocratiche e il personale dell'Amministrazione della giustizia. Occorre poi rivedere le circoscrizioni giudiziarie, istituire i giudici onorari, migliorare il reclutamento dei magistrati e introdurre il giudice unico in tutti i procedimenti di primo grado.

Anche in materia di diritto penale e civile sostanziale pendono numerosi provvedimen-

ti, di cui auspica la sollecita approvazione con l'impegno che la Commissione ha sempre dimostrato. Conclude quindi sottolineando in particolare l'urgenza dei provvedimenti intesi a garantire un maggior rigore nei confronti dei terroristi colpevoli di omicidio o di strage, anche se dissociati.

Interviene poi il senatore Battello, il quale rileva anzitutto che il dibattito sui documenti di bilancio può costituire l'occasione per delineare gli indirizzi della politica giudiziaria nella seconda fase della legislatura.

Prende atto poi dell'incremento degli stanziamenti per la Giustizia, che si assestano al di sopra del livello negli ultimi anni mai superato, corrispondente all'1 per cento della spesa pubblica complessiva. Nel contempo registra però il dato negativo concernente le spese in conto capitale, che sono diminuite, mentre i due terzi della spesa corrente riguardano il personale in servizio. Immutate invece sono le spese per attività del servizio sociale di assistenza ai detenuti, anche se costituisce una positiva novità lo stanziamento di un miliardo di lire per l'assistenza ai tossicodipendenti.

Il senatore Battello prosegue poi osservando che nella tabella B, allegata al disegno di legge finanziaria, non risultano stanziamenti per provvedimenti legislativi *in itinere*, la cui menzione nell'elenco trasmesso dal Ministro costituisce pertanto solo una lodevole manifestazione di intenzioni.

Rilevato quindi che i fondamentali settori di intervento del Ministero sono costituiti dall'amministrazione della giustizia e dagli istituti di pena — settori tra cui peraltro le risorse sembrano ugualmente ripartite — pone in evidenza il notevole ritardo con cui procede l'iter parlamentare di numerosi provvedimenti, tanto in materia civile quanto in materia penale, a fronte di una grande domanda di giustizia; viceversa è in fase più avanzata la riforma del codice di procedura penale, che auspica possa essere condotta a termine in breve tempo.

Il senatore Battello si sofferma successivamente sul grave problema delle vacanze registrate negli organici del personale della Giustizia e in particolare sugli organici della magistratura, rilevando l'esigenza di risol-

vere tale questione, che per un aspetto almeno, quello delle vacanze negli organici della magistratura, si ricollega all'altra, altrettanto grave e complessa, della revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Affermato che peraltro per le questioni in oggetto non risulta impostato nemmeno un tentativo di soluzione, l'oratore si sofferma sul settore dell'amministrazione penitenziaria, per il quale se è indubitabile il notevole impegno finanziario fin qui assunto, resta peraltro il fatto che per completare gli interventi impostati gli stanziamenti attuali sono palesemente insufficienti. La situazione è poi aggravata, a suo avviso, dalle carenze negli organici del personale addetto al settore.

Il senatore Battello conclude affermando che se non si può non esprimere un giudizio positivo sull'incremento previsto negli stanziamenti per la Giustizia e per la politica di interventi coerente ad un disegno generale che il Governo ha cercato di seguire, restano tuttavia gravi insufficienze, le quali destano preoccupazione e che dimostrano come tuttora non si sia riuscito a fare della questione della Giustizia una questione politica di fondo.

Segue l'intervento della senatrice Marinucci Mariani, la quale, dato atto al relatore Di Lembo della seria e concreta relazione svolta, afferma che non si può certo disconoscere il dato essenziale che il Governo ha previsto, in una situazione di generale contenimento degli stanziamenti, un aumento consistente dell'impegno finanziario per la Giustizia, per la quale si è arrivato a stanziare un complesso di fondi la cui consistenza si avvicina all'1,50 per cento del complesso della manovra finanziaria.

Questo *trend* positivo non può comunque far dimenticare che i problemi della Giustizia rimangono gravi e numerosi.

L'oratrice ritiene peraltro che vi sia, tutta una serie di più limitate questioni, di più agevole soluzione, le quali tuttavia dispiegano negative influenze sulla macchina della Giustizia, finendo col determinare una situazione obiettivamente insostenibile.

In proposito la senatrice Marinucci Mariani fa riferimento al problema delle carenze

negli organici del personale della Giustizia e in particolare dei magistrati: a quest'ultimo riguardo prospetta un ventaglio di soluzioni, come la introduzione di nuove e più agili forme di reclutamento, l'esigenza di rivedere tutta la materia dei distacchi dei magistrati, l'accorpamento delle preture. Sempre a tale proposito l'oratrice chiede al Ministro informazioni sullo stato in cui è la questione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie: infatti i problemi si sono fatti ancor più pressanti a seguito dell'aggravarsi del carico delle corti d'appello, conseguente alle recenti riforme che hanno trasformato tali corti come giudice d'appello anche avverso le sentenze del pretore; fatto per il quale se non si può certo pensare di aumentare le corti di appello, si può tuttavia immaginare un rafforzamento degli organici.

Dopo aver richiamato l'esigenza che finalmente la riforma del Corpo degli agenti di custodia arrivi in porto, l'oratrice accennato alla gravità della situazione in cui versano le strutture penitenziarie, e si sofferma su uno dei problemi che a suo avviso maggiormente contribuiscono all'appesantimento dei processi e cioè quello degli accorgimenti tecnici per la verbalizzazione degli atti processuali: al riguardo prospetta l'esigenza di adeguate sperimentazioni di nuovi strumenti e l'eventuale utilizzazione delle cooperative di lavoro giovanili recentemente previste dal legislatore, cui affidare alcuni dei servizi in materia cui il personale giudiziario non può provvedere.

Dopo che il ministro Martinazzoli, in una breve precisazione, ha dichiarato che tali sperimentazioni sono in corso, l'oratrice conclude sottolineando l'esigenza di definire sollecitamente alcuni importanti provvedimenti all'esame da tempo della Commissione — come la nuova disciplina della repressione della violenza sessuale e l'abbreviazione del periodo di separazione necessario per la richiesta del divorzio — e di affrontare finalmente la riforma del tribunale per i minorenni per la quale i tempi sono ormai maturi.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

*La seduta termina alle ore 12,50.*

**139ª Seduta (pomeridiana)***Presidenza del Vice Presidente*

GOZZINI

*indi del Presidente*

VASSALLI

*Interviene il ministro di grazia e giustizia Martinazzoli.**La seduta inizia alle ore 17,10.***IN SEDE CONSULTIVA****« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) » (1504)****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 » (1505)**

— Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1986 (Tab. 5) (Rapporto alla 5ª Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende la discussione: interviene il senatore Ricci, il quale svolge alcune considerazioni di carattere generale a nome del Gruppo comunista, facendo seguito agli interventi più analitici già svolti dal senatore Grossi e dal senatore Battello.

Dopo avere espresso l'auspicio che l'incremento dei fondi stanziati per la Giustizia rappresenti l'inversione di una tendenza che ha finora visto penalizzata questa Amministrazione, sottolinea con rammarico che l'opera di ammodernamento e di riforma iniziata nella prima fase della legislatura — con il concorso di tutte le forze democratiche — si sia poi praticamente interrotta.

Sarebbe invece necessario, prosegue il senatore Ricci, perseguire con decisione alcuni interventi assolutamente prioritari in vista di un'effettiva riforma della Giustizia, il primo dei quali è certamente una riforma del codice di procedura penale, che assicuri al nuovo processo celerità e trasparenza. Occorrono inoltre i provvedimenti per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, a co-

minciare dalle preture, per la temporaneità degli incarichi direttivi, e sulla responsabilità disciplinare dei magistrati, nonché la riforma dei consigli giudiziari.

Per quanto riguarda il personale, è necessario riconsiderare l'organico e la distribuzione dei magistrati, nonché le modalità del loro reclutamento, e quindi i molteplici problemi concernenti i ruoli amministrativi. È poi degna della massima attenzione la proposta di collocare fuori ruolo i magistrati applicati al Ministero di grazia e giustizia o destinati a funzioni non istituzionali (si tratta, comunque, di applicazioni da contenere in limiti ristretti). Nell'ordinamento penitenziario, inoltre, si dovrebbe superare la divisione tra il personale civile e quello militare, secondo indirizzi e direttive che sono stati già sperimentati con la riforma della polizia.

Il senatore Ricci rileva poi l'esigenza di una riforma del Ministero di grazia e giustizia — che investa anche la meccanizzazione degli uffici e l'introduzione di sistemi informatici — al fine di offrire il necessario supporto amministrativo alle riforme che il Parlamento intende varare. In particolare, egli fa notare, la riforma del codice di procedura penale richiederebbe nuove strutture, ma di esse non c'è menzione nei documenti contabili e neppure nel bilancio pluriennale. Altro rilievo critico del senatore Ricci riguarda la mancata previsione di spesa per i provvedimenti legislativi *in itinere*, mentre le lungaggini inaccettabili nel settore dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria potrebbero essere ridotte istituendo presso il Ministero un apposito organo tecnico, che dovrebbe, tra l'altro, coordinare le iniziative dei comuni.

Per tali motivi e anche per la persistente insufficienza della capacità di spesa dimostrata dal Ministero, nonché per il rapporto sbilanciato tra la spesa corrente e quella in conto capitale, annuncia il senatore Ricci, il Gruppo comunista esprimerà un voto contrario sui documenti finanziari in esame, pur avendo apprezzato alcuni elementi di novità di cui ha dato atto al Governo. Il senatore Ricci auspica infine che almeno alcuni degli interventi prioritari da lui sollecita-

ti possano essere adottati nella legislatura in corso, come premessa a più incisive riforme del diritto sostanziale.

Ha poi la parola il senatore Gallo: esprime il giudizio pienamente favorevole del Gruppo democratico cristiano sui documenti contabili inerenti al Ministero di grazia e giustizia, nonché in generale sulla politica giudiziaria condotta dal ministro Martinazzoli negli ultimi due anni. Dopo la politica garantista degli ultimi decenni e quella di segno opposto che s'impose negli anni dell'emergenza, si va adesso delineando un quadro in cui efficienza e garantismo sono felicemente coniugati, come dimostrano numerosi procedimenti già approvati, tra i quali quello sulla custodia cautelare e la legge che ha consentito l'affidamento al servizio sociale dei detenuti tossicodipendenti.

Ricordando poi in materia civile il provvedimento sulle società per azioni e sulla borsa, che è ispirato a una concezione rigorosa del ruolo Stato nel mercato finanziario, si sofferma brevemente su altri disegni di legge *in itinere*, ai quali il Governo non ha fatto mancare il suo appoggio e fra i quali ricorda soprattutto la delega concernente il nuovo codice di procedura penale.

Il senatore Gallo concorda poi con il senatore Ricci sull'esigenza di una revisione del diritto sostanziale, tanto in materia penale quanto in materia civile, pur nella consapevolezza delle difficoltà che una tale opera comporta; in particolare segnala la necessità di rivedere le norme concernenti il concorso di persone nel reato.

Nell'esprimere un giudizio positivo sui risultati della modifica della competenza pretorile, pone in risalto poi l'opportunità di riconsiderare le funzioni del pretore, non avendo più senso in tal contesto configurarlo come un giudice monocratico. Nel contempo è inevitabile rivedere le circoscrizioni giudiziarie, accorpando i tribunali minori, benché tali sedi siano attualmente il luogo privilegiato dell'elaborazione giurisprudenziale.

In conclusione il senatore Gallo ricorda ulteriori elementi positivi, tra cui l'entità degli stanziamenti per l'Amministrazione della giustizia e l'edilizia giudiziaria, e afferma l'esigenza di contemperare in modo giusto le ri-

forme di struttura dell'ordinamento della giustizia con quelle organizzative, tra le quali include la ristrutturazione dello stesso Ministero.

Agli oratori intervenuti nel dibattito replica brevemente il senatore Di Lembo, estensore del rapporto, che sottolinea anzitutto il giudizio generalmente positivo sull'operato del ministro Martinazzoli.

Rileva poi, in ordine ad alcuni spunti emersi nel dibattito, che l'Amministrazione della giustizia ha già ottenuto un trattamento in qualche modo privilegiato, avendo potuto derogare dalle norme generali sui concorsi pubblici; in ogni caso il ritardo nella copertura degli organici non può essere addebitato a responsabilità del Governo. Precisa inoltre di essere favorevole all'applicazione di alcuni magistrati agli uffici legislativi dei ministeri, ma ribadisce che il numero dei giudici attualmente adibiti a funzioni non istituzionali è eccessivo.

Per quanto riguarda l'istituzione del giudice di pace, prosegue il relatore Di Lembo, il ritardo è dovuto al persistere di significative differenze nella concezione di questa nuova figura, che comunque, a suo avviso, non potrà configurarsi come giudice elettivo.

In relazione alle critiche concernenti il rapporto tra spese correnti e quelle in conto capitale, ribadisce il suo punto di vista favorevole a considerare le spese per il personale, nel comparto della Giustizia, quali spese d'investimento, data la natura dei servizi che è chiamato a prestare. Le critiche che sono state formulate circa i documenti contabili che interessano il Ministero di grazia e giustizia, pertanto, anche sotto questo profilo, si rivelano sostanzialmente infondate.

replica successivamente il ministro Martinazzoli, il quale dà atto agli oratori intervenuti nel dibattito dell'importante contributo di approfondimenti e proposte da essi recato: in particolare dà atto agli esponenti della minoranza dell'obiettività di giudizio dimostrata nell'occasione.

In via preliminare il Ministro della giustizia tiene a riconoscere che purtroppo gli elementi conoscitivi messi a disposizione dal



Ministero per l'esame dei documenti finanziari non sono stati sufficientemente tempestivi, anche dato il breve lasso di tempo intervenuto rispetto alla presentazione del bilancio di previsione e del disegno di legge finanziaria da parte del Governo. Con essi, comunque, il Ministero ha inteso instaurare una prassi tale da mettere i commissari nelle migliori condizioni per valutare la manovra economica concernente il Ministero stesso.

Il Ministro mette quindi in rilievo l'importanza degli stanziamenti previsti per la Giustizia, quantificabili nella percentuale dell'1,60 per cento della manovra complessiva finanziaria: si tratta di una percentuale che sembrerebbe consentire realisticamente il raggiungimento di quel traguardo del 2 per cento che ci porterebbero ai livelli più avanzati tra gli Stati europei.

Passando a trattare della crisi della giustizia in Italia, egli esprime la convinzione che essa dipende essenzialmente dalla crisi complessiva dello Stato di diritto: questo peraltro non significa che ci si debba attardare — e quindi condivide le osservazioni del senatore Gallo — in eccessi di rimpianto per una mitica età dell'oro della giustizia in Italia, di cui egli non ha mai riscontrato tracce reali.

Il Ministro si sofferma poi sulla questione delle carenze degli organici dei magistrati; al riguardo mentre esclude che si debba arrivare ad un aumento degli organici, rileva che si è cercato di snellire al massimo le procedure di reclutamento. Tuttavia non si è riusciti a coprire tutti i posti messi a concorso. Al problema delle carenze degli organici si lega quello della utilizzazione dei magistrati distaccati presso lo stesso Ministero o altri organismi pubblici: il tema a suo avviso va affrontato senza pregiudizi. Osserva così come l'attuale sistema di assegnazione degli uffici giudiziari, impedendo a coloro che non svolgono funzioni giudiziarie di partecipare con successo ai relativi concorsi, può finire con lo spingere i magistrati più giovani e capaci ad abbandonare il Ministero della giustizia, lasciandovi invece i più anziani e demotivati.

Per quanto attiene alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, deve ammettere che purtroppo ben poco si è potuto fin qui fare per l'indubbia difficoltà di individuare in materia criteri generali validi in ogni situazione. Quello che appare certo è comunque che sarebbe forse più produttivo puntare su una maggiore mobilità dei magistrati, la cui distribuzione è attualmente eccessivamente irrigidita: si tratterà ovviamente di individuare criteri obiettivi che non incidano sulla indipendenza del giudice.

Si dichiara poi assai cauto sulla questione dell'accorpamento delle preture: occorrerà — a suo avviso — procedere con cautela e in via sperimentale, cercando di operare un'adeguata sensibilizzazione a livello locale.

Rilevato poi che la situazione dei vuoti negli organici del personale ausiliario va lentamente migliorando — almeno per quanto attiene alle nuove forme di reclutamento dei coadiutori dattilografi tra gli idonei di altri concorsi pubblici — il Ministro passa a trattare il tema della edilizia penitenziaria.

Al riguardo egli lamenta le lungaggini delle procedure connesse alla ripartizione di competenze che in materia sussiste tra il Ministero della giustizia e il Ministero dei lavori pubblici; ciò nonostante si sono raggiunti importanti risultati superando la tendenza originaria alla polverizzazione degli interventi. In questa prospettiva gli stanziamenti previsti, seppure non interamente adeguati alle necessità, però corrispondono pienamente alle effettive possibilità di impiego da parte dell'Amministrazione.

Al senatore Grossi, dopo aver escluso che il Ministero operi qualsiasi forma di sovvenzione all'organizzazione dei medici penitenziari, il ministro Martinazzoli dichiara in particolare di condividere pienamente la proposta di far assumere il carico dell'assistenza sanitaria dei detenuti al Servizio sanitario nazionale; ma finora egli non ha avuto risposta alcuna dal Ministro della sanità. Per l'istante si rende quindi necessario garantire un livello minimo di assistenza.

Dopo ulteriori accenni a varie questioni sollevate nel corso del dibattito dal senatore Gozzini, il Ministro conclude dichiarandosi realisticamente fiducioso in ordine alle pos-

sibilità di operare nei prossimi anni adeguate riforme nel campo della giustizia.

Si passa all'esame dell'ordine del giorno, presentato ieri dai senatori Gozzini e Russo, sulla tabella 5.

Il relatore esprime parere favorevole.

Il Ministro della giustizia si esprime nello stesso senso: tiene peraltro a dichiarare che egli può accettare la lettera a) dell'ordine del giorno solo come raccomandazione.

L'ordine del giorno viene quindi posto in votazione ed approvato nel testo risultante dalla soppressione della citata lettera a), accolta come raccomandazione.

Il relatore Di Lembo illustra quindi uno schema di rapporto favorevole allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per il 1986 e al disegno di legge finanziaria, per le parti concernenti lo stesso Ministero. In particolare si esprime una valutazione positiva sull'incremento degli stanziamenti per il settore, rilevando nel contempo la necessità di risolvere urgentemente alcuni problemi centrali dell'Amministrazione della giustizia (riforma dei codici di rito, revisione delle circoscrizioni giudiziarie, copertura degli organici del personale, ristrutturazione del Ministero, meccanizzazione dei servizi).

Il senatore Ricci, illustra, a sua volta, uno schema di rapporto contrario. In esso, in particolare, si dà atto che il bilancio in esame, la sua proiezione triennale, le poste relative alla Giustizia contenute nel disegno di legge finanziaria realizzano, rispetto ai corrispondenti documenti degli anni immediatamente precedenti, una maggiore incidenza percentuale della spesa sul bilancio globale dello Stato, così delineando una po-

sitiva tendenza. Si dà altresì atto che è stata posta a disposizione del Parlamento una più esauriente e leggibile documentazione. Si osserva tuttavia che perdurano un negativo rapporto fra spese correnti e spese in conto capitale e gravi carenze nella capacità di spesa, documentate dalla eccessiva consistenza dei residui passivi, e che sempre più pressante si palesa l'esigenza di definire con organicità e capacità progettuale una politica di risanamento, di ammodernamento e riforma della giustizia, articolata in scelte prioritarie e urgenti e in scelte di medio e lungo periodo. Tra le prime si attribuisce un rilievo eccezionale al nuovo processo penale.

Si riconosce altresì carattere prioritario gli interventi relativi all'ordinamento giudiziario; alla copertura dei ruoli del personale di magistratura, ausiliario e penitenziario; ai problemi della giustizia minorile; alla tutela della salute dei detenuti, con particolare riferimento ai tossicodipendenti ed agli infermi di mente; alla riforma della professione forense; alla meccanizzazione e informazione dei servizi giudiziari e penitenziari; all'edilizia giudiziaria e penitenziaria. Priorità per le quali gli stanziamenti operati si rivelano pertanto inadeguati.

Viene quindi posta ai voti ed approvata la proposta di rapporto favorevole illustrata dal senatore Di Lembo, al quale viene pertanto conferito il mandato a riferire in tal senso.

Annunciano voto contrario i senatori comunisti, della Sinistra indipendente e del Movimento sociale.

*La seduta termina alle ore 20,30*

**AFFARI ESTERI (3<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

**65<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

TAVIANI

*Interviene il ministro degli affari esteri Andreotti.**La seduta inizia alle ore 10.***IN SEDE CONSULTIVA****« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) » (1504)****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 » (1505)**— Stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1986 (Tab. 6) (Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il senatore Vernaschi.

Premette di voler seguire, nella sua relazione, l'impostazione ormai tradizionale di quelle svolte negli anni precedenti di fronte alla Commissione affari esteri, che è solita fare dell'esame della tabella di bilancio del Ministero degli affari esteri la sede ideale per un amplissimo dibattito sulla politica estera del nostro Paese; si soffermerà, pertanto, a delineare una panoramica della politica italiana sullo scacchiere mondiale, per passare poi ad una analisi dettagliata dei profili squisitamente tecnici del documento in esame.

Il più dinamico ed impegnativo ruolo che l'Italia è venuta a svolgere negli ultimi anni nel contesto internazionale, sia sotto il profilo dei rapporti bilaterali che nelle varie sedi multilaterali, ha comportato, e sicuramente comporterà in futuro, crescenti oneri

per il Ministero sul piano della propria azione esterna e delle esigenze organizzative ad essa inerenti: alla luce di un serio riscontro parlamentare delle tendenze evolutive in atto, sarà opportuno adattare adeguatamente le strutture ministeriali agli obiettivi ed alle scelte di politica estera, al fine di far fronte alle iniziative già avviate ed a quelle che si intende intraprendere, nell'ottica di un maggiore coinvolgimento dell'Italia nel concerto internazionale.

In tale prospettiva, l'Alleanza atlantica rappresenta un punto fermo nella politica estera italiana, assieme alla opzione comunitaria, e su di esse si registra un vasto consenso di tutte le forze politiche. L'Alleanza, del resto, è oggi più che mai un autentico strumento di pace e di equilibrio, che non si esaurisce soltanto in predisposizioni militari, ma si propone una sempre più stretta collaborazione fra gli Stati aderenti in vista della costante riduzione delle tensioni in atto.

Quanto ai rapporti Est-Ovest, l'Italia non ha mancato di contribuire agli sviluppi intervenuti tra il 1984 ed il 1985, culminati nell'annuncio dell'incontro tra il Presidente degli Stati Uniti e il Segretario generale del P.C.U.S.: è difficile poter fare anticipazioni sui risultati del vertice di Ginevra, ma la preparazione dell'atteso *summit* richiede un impegno tutto particolare, dal quale l'Italia non intende sottrarsi, sia attraverso la continua consultazione con i suoi alleati — ed in particolare con gli Stati Uniti — si attraverso i contatti con i Paesi dell'Est, in funzione di una concreta azione di sostegno all'avvio di una fase di maggiore concretezza nei rapporti fra le due grandi potenze.

Richiamatosi quindi alla Terza Conferenza di riesame del Trattato di non proliferazione nucleare, conclusasi lo scorso settembre a Ginevra con l'adozione di un documento finale che riafferma i valori della pace e della sicurezza internazionali, si sofferma sull'attiva partecipazione dell'Italia ai negoziati unilaterali in corso presso la Conferenza

del disarmo, con particolare riferimento al problema dell'eliminazione delle armi chimiche e della ricerca di un accordo per il bando totale degli esperimenti nucleari. A Vienna, purtroppo, il negoziato per la riduzione mutua e bilanciata delle forze (MBFR) incontra invece ostacoli e tempi lunghi.

Affronta quindi la complessa tematica della cooperazione e della sicurezza europea, in merito alla quale l'Italia continua ad adoperarsi attivamente a Stoccolma perchè fra i Paesi partecipanti alla Conferenza sul Disarmo in Europa possa raggiungersi un'intesa di prima fase, imperniata su un insieme di misure tali da assicurare prevedibilità e trasparenza alle attività militari poste in essere nel Continente europeo; al tempo stesso, la massima attenzione viene rivolta ad altri importanti momenti dello stesso processo previsti prossimamente, ed in primo luogo al *forum* culturale di Budapest, occasione di confronto che, richiamandosi al concetto dell'identità culturale europea, va al di là del consueto quadro politico-diplomatico.

La costruzione europea, in questa ottica, continua ad essere per l'Italia un punto di riferimento prioritario, nonchè un elemento fondamentale per la ricerca della pace e della cooperazione internazionale; proprio per questo motivo, i Paesi dell'Europa comunitaria non possono operare efficacemente per la pace, se la Comunità non possiede strutture adeguate per rafforzare la propria integrazione ed accrescere il proprio peso politico ed economico sulla scena internazionale.

Con questo intendimento, l'ideale della creazione di una vasta area europea integrata, aperta alle esigenze della collaborazione pacifica con tutti i Paesi, ha spinto l'azione della Presidenza italiana della Comunità, nel primo semestre di quest'anno, a battersi con coerenza per l'ingresso della Spagna e del Portogallo nell'ambito comunitario, promuovendo nel contempo quelle indispensabili intese che si rendono necessarie per dare un nuovo assetto ai rapporti tra le Istituzioni comunitarie, al fine di rafforzare il ruolo del Parlamento europeo, di rendere più rapido ed efficace il processo

decisionale, di favorire la completa realizzazione del mercato interno, di garantire l'operatività di una « Europa delle tecnologie » e di permettere l'apertura a nuovi settori della collaborazione europea. Il Consiglio europeo di Milano ha così sancito la convocazione di una conferenza intergovernativa tra i Paesi membri della Comunità incaricata di elaborare proposte di modifiche ai trattati comunitari esistenti, e di predisporre un progetto di trattato per la politica estera e la sicurezza comune.

Il tema del disarmo e della pace, d'altronde, non può essere disgiunto da quello della cooperazione e dello sviluppo, anche nella prospettiva di consentire a tutti i membri della Comunità internazionale di utilizzare le nuove conquiste tecnologiche e di elevare così il proprio livello di vita anche mediante la destinazione di quei mezzi finanziari, oggi dilapidati nella strenua corsa agli armamenti, a proficue iniziative economiche che permettano l'eliminazione delle sacche di sottosviluppo ancora presenti sullo scenario mondiale.

Sono state studiate, perciò, iniziative atte a contenere l'indebitamento del Terzo Mondo, in vista di soluzioni finanziarie e politiche a lungo termine che consentano ai Paesi interessati di mettere ordine nella loro economia ed aprirsi nuovamente al commercio internazionale, con più ampio sostegno dei competenti organismi internazionali, a cominciare dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario.

Le scelte di fondo della politica estera italiana e l'impegno ad operare in tutte le sedi per il rispetto del diritto e della pace sono state solennemente riaffermate dal ministro Andreotti nel corso dell'intervento svolto all'Assemblea Generale dell'ONU il 25 settembre scorso, in occasione della celebrazione del quarantennio delle Nazioni Unite: un impegno di pace fattivo e concreto, che ha visto la partecipazione dell'Italia alle Forze internazionali di pace dell'ONU in Medio Oriente e a Cipro, ed a quelle operanti in Libano, nonchè a tutti i programmi delle Nazioni Unite finalizzati all'aiuto dei Paesi più bisognosi per il superamento delle loro più immediate necessità.

Proseguendo nella sua esposizione, il relatore Vernaschi afferma che l'area mediterranea, da tale punto di vista, rimane per l'Italia un punto di riferimento essenziale per lo sviluppo delle relazioni amichevoli fra gli Stati, anche in considerazione dei pericolosi focolai di tensione presenti in questo settore. Se con Tunisia ed Algeria i legami appaiono estremamente fruttuosi e destinati a rafforzarsi in tutti i campi, sussiste da parte italiana vivo interesse ad alimentare rapporti di intesa e collaborazione anche con la Libia, cercando di diminuire gli elementi di frizione e sviluppando piuttosto i punti di convergenza.

Quanto al problema mediorientale, si è cercato di favorire con ogni mezzo l'avvio di processi negoziali finalizzati alla distensione ed alla pace, con specifico riguardo all'iniziativa giordano-palestinese che, prendendo le mosse dall'accordo dell'11 febbraio fra il re di Giordania ed Arafat, ha catalizzato il sostegno dei Paesi della Comunità europea, convinti che la soluzione del conflitto potrà venire solo da un quadro politico che garantisca il diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione.

L'Italia continua inoltre a svolgere una azione politica mirante a favorire il processo di riconciliazione nazionale in Libano, ed a consentire l'avvio di concrete iniziative per la cessazione del conflitto in atto fra Iran ed Iraq; al riguardo, numerosi passi sono stati esperiti presso i rispettivi Governi dei Paesi belligeranti, per rappresentare la viva apprensione italiana per le ingenti perdite di vite umane e per le sofferenze inflitte alle popolazioni civili dei due Stati in guerra, anche in funzione dell'adeguamento delle rispettive politiche alle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Particolarmente attiva, inoltre, si rivela l'azione della diplomazia italiana in ordine ai problemi del Continente africano, ed importante e significativo risulta il ruolo che il Governo potrebbe svolgere per favorire la risoluzione delle controversie che contrappongono Etiopia e Somalia, attraverso l'avvio di negoziati basati sul rispetto dei

principi dello Statuto dell'ONU e di quello dell'Organizzazione dell'Unità africana.

Il relatore si sofferma quindi sui rapporti con la Jugoslavia — il contenzioso sui problemi della pesca non rappresenta certo un elemento di disturbo per le buone relazioni esistenti con Belgrado — e sul contributo italiano al miglioramento del clima politico, talvolta teso, esistente tra Grecia e Turchia, anche in funzione della progressiva eliminazione delle condizioni che rendono perdurante la crisi a Cipro.

Il rinnovo, non ancora concluso, dell'accordo di cooperazione tecnico-finanziaria con Malta, poi, rappresenta un traguardo significativo per garantire il mantenimento dello *status* di neutralità dell'Isola e, nel contempo, per consolidare gli equilibri, la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo.

L'Italia ha svolto una notevole azione diplomatica anche in direzione dei Paesi dell'America latina, con specifico riguardo alla evoluzione democratica di Argentina, Uruguay e Brasile, ed agli sviluppi della situazione in Cile; un convinto sostegno, poi, è stato offerto, d'intesa con gli altri Paesi comunitari, al consolidamento dei risultati ottenuti dal « Gruppo di Contadora » nell'opera di pacificazione dell'area dell'America centrale.

Ricordati infine i crescenti contatti instaurati con il Giappone e con la Cina, il relatore Vernaschi conclude le proprie considerazioni introduttive di carattere politico menzionando l'interessamento italiano all'opera di risoluzione della crisi afgana e di quella cambogiana, nonché, su tutt'altro versante, richiamando l'intensa e proficua collaborazione resa possibile dalla ratifica del nuovo Concordato tra Italia e Santa Sede, al fine di rinvenire soluzioni adeguate ai problemi pratici e di attuazione che la nuova normativa bilaterale inevitabilmente comporta.

A questo punto, il relatore passa ai problemi tecnici e finanziari sottesi allo stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno 1986, la cui cifra complessiva è dell'ordine di circa 1.688 miliardi, pari allo 0,433 per cento del totale delle spese del-

lo Stato, al netto degli stanziamenti contemplati in sede di disegno di legge finanziaria.

Si deve registrare, al riguardo, una diminuzione del 24 per cento rispetto all'ammontare complessivo dello stanziamento per il 1985, anche se, in termini di assestamento, il decremento risulta dell'ordine del 13,5 per cento; ma questo calo è in realtà determinato soprattutto dalla variazione dello stanziamento previsto per gli interventi a titolo di cooperazione allo sviluppo e, più in particolare, per quelli di emergenza, a seguito dell'approvazione della legge n. 73 del 1985.

Per avere un raffronto fra dati omogenei, occorre quindi fare riferimento al totale delle disponibilità iscritte in bilancio, al netto della cooperazione tecnica: da tali dati, si ricava che, in realtà, si è verificato un incremento pari al 18,5 per cento, sebbene tale percentuale debba scontare i negativi effetti valutari derivanti dal fatto che circa il 75 per cento della spesa ministeriale avviene in divise estere. Comunque, a fronte delle richieste formulate dall'Amministrazione in sede di previsione, gli stanziamenti previsti dal disegno di legge per la parte della spesa corrente risultano ridotti di circa il 5,5 per cento.

Fornita quindi alla Commissione una disamina generale delle voci di spesa corrente, si sofferma sul problema degli organici, caratterizzata da marcati vuoti nella carriera diplomatica e nella carriera direttiva amministrativa, quantificabili in almeno 100 unità per l'estero, ed altrettante per il Ministero, per poi far cenno alle iniziative in corso per la riforma delle strutture della Farnesina: la moltiplicazione e la diversificazione dei compiti di istituto, rese necessarie dall'evoluzione della realtà internazionale, determinano per il Ministero degli esteri l'esigenza di disporre di strumenti modulati in maniera più coerente in relazione ai tempi ed ai cambiamenti della scena mondiale, oltre che rafforzati nelle risorse umane e finanziarie.

La riforma, ormai prossima alla sua fase propositiva, dovrebbe articolarsi secondo linee direttrici elaborate attraverso un attento dialogo fra Amministrazione e organizzazioni sindacali: si tratta di riaffermare la centralità del Ministero nel pro-

cesso di elaborazione e di gestione della politica estera, di rafforzare i meccanismi di programmazione per garantire un approccio più elastico e flessibilità alle singole aree geografiche, di adeguare la rete diplomatica e consolare alle nuove esigenze di cooperazione tecnologica e di promozione degli interessi italiani all'estero, di razionalizzare ulteriormente la carriera diplomatica, di elaborare appropriate norme di raccordo con la legge n. 312 sulle qualifiche funzionali, nonchè di definire incentivi finanziari che garantiscano un adeguato svolgimento del servizio all'estero e al Ministero.

Soffermandosi brevemente sui capitoli nn. 1115, 1125, 1573 e 1505, ricorda che, in materia di penetrazione economica e commerciale, lo stanziamento previsto sul capitolo 2091, rimasto sostanzialmente immutato, non consente una efficace azione di promozione, anche in riferimento al problema della tutela della collettività italiana all'estero, campo notevolmente ampliatosi negli ultimi tempi specialmente nel settore culturale, scolastico ed informativo: una attenzione particolare va rivolta, sotto questo profilo, ai capitoli nn. 3577 — è da auspicare l'accoglimento integrale della proposta di elevazione dello stanziamento per l'attività educativa, scolastica e culturale — e 3571, concernente l'erogazione di contributi ad organismi che operano in favore dell'emigrazione nel campo della tutela e dell'assistenza.

Le disponibilità finanziarie attinenti all'azione culturale del Ministero, pur essendo superiori di circa il 14 per cento rispetto alle assegnazioni iniziali per il 1985, meriterebbero d'altronde un incremento maggiore in relazione ai programmi elaboranti per rendere ancora più incisivo l'influsso culturale italiano all'estero; su livelli esigui, inoltre, rimangono anche gli stanziamenti previsti per la cooperazione scientifica, le borse di studio, la diffusione della lingua e della cultura italiana e gli scambi giovanili.

Si avverte sempre più, inoltre, la necessità di migliorare sensibilmente la politica dell'informazione, evitando di operare ulteriori riduzioni di spesa e garantendo il raggiungimento di più elevati livelli di efficienza, sia per quanto concerne l'Amministra-

zione centrale che per gli uffici dislocati all'estero, così da consentire al Ministero di assolvere in maniera più funzionale ai propri compiti di istituto.

Un aspetto essenziale e di particolare rilevanza della politica estera italiana su cui il relatore Vernaschi si sofferma poi è quello della cooperazione allo sviluppo, materia per la quale rinvia senz'altro alla relazione annuale sull'argomento che figura in allegato allo stato di previsione del Ministero, così come per ciò che riguarda le iniziative poste in essere dal Servizio speciale per gli interventi straordinari nel Terzo Mondo. Sottolinea, comunque, il fattivo contributo offerto dall'Italia, dando particolare risalto alla decisione — assunta nel 1985 — del Parlamento di compiere uno sforzo eccezionale per far fronte all'immane tragedia che ha sconvolto numerosi Paesi dell'Africa subsahariana, stanziando ben 1.900 miliardi con la legge n. 73; le previsioni di bilancio per il 1986, nonché per il biennio seguente, dovrebbero rispecchiare il consolidamento di questa linea di tendenza, con aumenti di stanziamento coerenti con quelli decisi negli ultimi anni, sebbene dalle previsioni del Tesoro sembri di poter dedurre che, in realtà, il sensibile sforzo operato con la legge n. 73 dovrebbe essere riassorbito nei prossimi due anni, anziché aggiungersi a quello deciso per la cooperazione nell'ambito della legge n. 38 del 1979.

Questo dato, in realtà, non emerge direttamente dalle previsioni di bilancio della Farnesina, in quanto i capitoli direttamente amministrati dal Ministero riguardano solo una parte dell'aiuto pubblico allo sviluppo globale, ossia i fondi stanziati con la legge n. 73; si tratta, peraltro, di una prospettiva di assorbimento su cui la Commissione deve prestare la massima attenzione, in considerazione del fatto che, ove confermata, la previsione del Tesoro per il 1986 comporterebbe una netta inversione di tendenza rispetto alla linea evolutiva assunta nel quadriennio 1981-1984, nonché l'evidente intendimento di considerare i fondi stanziati con la legge n. 73 come sostitutivi, e non aggiuntivi, a quelli del Fondo di cooperazione.

In ogni caso, il sensibile decremento della dotazione del Fondo per il 1986 comporterà

sicuramente una sensibile contrazione dell'attività svolta dal Ministero, nonché il rinvio della realizzazione degli impegni governativi già assunti e delle iniziative non rientranti in specifici accordi di Governo. Inoltre, la copertura finanziaria dei nuovi impegni che si intenderà assumere sul piano governativo nei prossimi mesi dovrà essere trovata negli stanziamenti del triennio 1987-1989.

Il relatore Vernaschi, richiama l'attenzione dei commissari sul fatto che la discussione sul bilancio del Ministero degli esteri costituisce l'unico momento in cui il Parlamento affronta anche i problemi strutturali e di funzionamento della Farnesina: al riguardo, un'importante occasione di verifica sarà costituita dal prossimo esame della riforma del Dicastero, nell'ambito della quale potrebbe prendersi in considerazione anche l'importante contributo offerto alla causa della pace e della sicurezza internazionale dalla comunità scientifica, la quale — come rilevato dal ministro Andreotti di recente — possiede un'antica tradizione di universalità ed una vocazione naturale alla cooperazione.

Il relatore Vernaschi conclude esprimendo l'auspicio che la Commissione voglia esprimere il proprio consenso sui contenuti della tabella in esame, che potranno peraltro essere resi più aderenti a talune mutate necessità dell'Amministrazione attraverso l'opportuna presentazione di emendamenti, fatto salvo l'assoluto rispetto della imprescindibile esigenza di contenere la spesa pubblica.

Si apre il dibattito.

Prende la parola il senatore Vecchietti che afferma di ritenere doveroso soffermarsi come prima cosa sulla drammatica vicenda — per fortuna conclusasi positivamente — del sequestro della nave « Achille Lauro » che egli considera un grave atto di terrorismo, oltretutto senza precedenti, che ha colpito proprio l'Italia, da tempo impegnata a dare una soluzione politica alla situazione medio-orientale e alla questione palestinese in particolare in linea con la sua tradizionale politica Mediterranea di garantire la pace di tutti i popoli rivieraschi.

Dopo aver fatto presente che i senatori comunisti approvano le iniziate prese dal

Governo italiano in questi ultimi tempi volte ad attenuare quanto meno la crisi medio orientale, anche se il compito resta difficile dal momento che ci si trova a raccogliere, in quell'area, l'eredità fallimentare di una politica bipolare, l'oratore rileva che i motivi del recente atto di terrorismo contro l'Italia vanno ricercati proprio in questa politica che fa del nostro Paese l'oggetto degli attacchi di tutte le forze interessate ad impedire la soluzione politica della questione palestinese e, in particolare, gli Stati arabi del rifiuto, le punte estremiste palestinesi e lo Stato di Israele.

Gli avvenimenti degli ultimi tempi mostrano, infatti, che le forze di destabilizzazione stanno moltiplicando le loro attività e che il terrorismo rischia di diventare lo strumento di una guerra vera e propria, condotta con mezzi diversi da quelli tradizionali, che rischia di coinvolgere quanto c'era di positivo negli accordi di Camp David.

In relazione a ciò, pur senza disconoscere gli aspetti positivi della politica del nostro Governo, non va sottaciuta la assoluta inadeguatezza dell'opera svolta negli scorsi anni dall'Europa, così come vanno sottolineati i gravi errori della politica degli Stati Uniti, preoccupati soltanto di estromettere l'Unione Sovietica dal Mediterraneo: aver fatto cadere il deliberato di Venezia è stato un errore del quale si pagano le conseguenze perchè si sono deluse quelle forze arabe che guardavano con fiducia all'Europa e incoraggiavano quelle più integraliste.

Nel rilevare di ritenere giuste le proteste dell'Italia e la condanna dell'ONU per il *raid* israeliano di Tunisi, in quanto è necessario combattere energicamente ogni innesto di spirale di violenza, e dopo aver fatto presente che il nostro Governo deve proseguire la politica intrapresa superando i suoi contrasti interni e mettendo gli altri Paesi europei di fronte alle loro responsabilità per coinvolgerli in una azione congiunta anche nei confronti degli Stati Uniti, il senatore Vecchietti si sofferma brevemente sulla questione concernente la Siria — della cui politica personalmente non condivide alcuni aspetti — per rilevare come tale Paese non possa essere ignorato nè scavalcato tanto

più che il Libano ha già mostrato gli effetti negativi di una simile politica.

Passando ad esaminare il tema dei rapporti Est-Ovest, della trattativa di Ginevra e dell'incontro Reagan-Gorbaciov del prossimo novembre, l'oratore, sottolineata l'eccezionalità del momento, che vede il mondo davanti ad una svolta proprio in relazione ai risultati della ripresa di dialogo che si sta delineando, segnala le gravissime conseguenze che il fallimento delle trattative in corso comporterebbe in termini di intensificazione della corsa al riarmo, militarizzazione dei rapporti internazionali, irrigidimento del bipolarismo su pure posizioni di forza. Per l'Italia non si tratta, dunque, di schierarsi preventivamente dall'una o dall'altra parte, ma di avere la consapevolezza dei rischi di un fallimento delle trattative anche per il futuro dell'Europa, che verrebbe a trovarsi in una situazione ancora più difficile di quella attuale, tanto più se dovesse prevalere la tesi reaganiana sulle guerre stellari: se, infatti, l'attuale situazione di stallo raggiunta con l'equilibrio nucleare non è una soluzione, pure, proprio per le sue contraddizioni, offre oggi la prospettiva di un suo superamento; al contrario l'ombrello nucleare romperebbe questa situazione di stallo aprendo la strada alle contromisure sovietiche già annunciate, mentre l'Europa resterebbe totalmente scoperta.

Dopo aver sottolineato la rischiosità dell'atteggiamento passivo europeo di fronte alle vicende di Ginevra e ai preparativi dell'incontro fra Reagan e Gorbaciov soffermandosi ad illustrare dettagliatamente le proposte di quest'ultimo nelle quali non ritiene di poter ravvisare atteggiamenti di pura propaganda, il senatore Vecchietti si dichiara convinto che all'Europa si stia offrendo la grande occasione di apparire come soggetto di dialogo capace di avanzare proposte autonome pur senza mettere minimamente in discussione la propria lealtà alla NATO. D'altro canto è difficile prevedere che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica possano raggiungere un accordo restando ferme sulle rispettive posizioni. L'Europa dovrà, intanto, chiarire a se stessa anche la non complementarità delle ricerche per la iniziativa della difesa strategica americana



e del progetto EUREKA francese, un progetto che egli giudica una tappa essenziale per il perseguimento di quell'unità europea che durante il suo semestre di presidenza l'Italia ha tenacemente sostenuto.

L'oratore conclude auspicando che l'Italia svolga nelle prossime settimane un'azione nei confronti dei Paesi europei e degli stessi Stati Uniti perchè l'incontro al vertice fra questi e l'Unione Sovietica segni una tappa essenziale per una nuova politica di distensione.

Interviene quindi il senatore Anderlini il quale si dice lieto di poter constatare che, sul tema della politica estera, maggioranza e opposizione, anzichè spaccarsi irrimediabilmente, come da taluni ventilato, hanno trovato il modo di convergere ampiamente su molti punti, pur se restano temi di fondo su cui le posizioni sono ancora contrastanti. Al riguardo deve ricordare la questione degli euromissili e l'attuale tema di discussione sulle cosiddette « guerre stellari » per le quali il nostro Governo mostra ancora notevole indecisione.

Dopo aver rilevato che l'iniziativa del presidente Reagan non appare essere condivisa neppure dalla intera amministrazione americana, oltre che essere contrastata dal partito democratico, e che l'opinione diffusa nel mondo della scienza è che l'operazione sia difficilmente realizzabile, il senatore Anderlini sottolinea che, peraltro, la sua realizzazione segnerebbe l'avvio di una ripresa della corsa agli armamenti e che, pertanto, sarebbe opportuno che il nostro Governo facesse conoscere le sue intenzioni prima del previsto incontro al vertice del prossimo novembre.

Soffermandosi, poi, a ricordare le questioni sulle quali non si intravedono divisioni sostanziali rispetto alla linea seguita dal Governo quale quella del nostro semestre di presidenza della CEE — nonostante qualche allentamento successivo — e nell'atteggiamento tenuto in relazione ai più recenti avvenimenti legati alla questione arabo-israeliana, l'oratore esprime la convinzione che l'Italia debba esaminare con attenzione le origini del terrorismo in Medio Oriente e, pur operandosi per bloccare tutte le iniziative, proseguire nella sua politica

mediterranea fino a far comprendere agli Stati Uniti l'impossibilità di continuare a mortificare i loro stessi alleati nel Mediterraneo, con la precisa coscienza che, senza una soluzione politica del problema palestinese, non si potrà evitare che i metodi del terrorismo e della violenza continuino ad essere considerati validi da qualcuno. Sempre ai fini della lotta al terrorismo sarebbe molto importante la presenza dell'ONU che, invece, fa registrare un preoccupante declino senza che, almeno da parte dell'Italia, si possa dire che venga fatto il possibile per salvaguardarne la forza e il prestigio.

Passando ad esaminare il settore della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, il senatore Anderlini si richiama alla relazione del senatore Vernaschi per constatare come l'approvazione della legge n. 73 abbia comportato una diminuzione degli stanziamenti per l'aiuto allo sviluppo al punto che non si vede come il Dipartimento per la cooperazione possa far fronte agli impegni già assunti per il 1986 con uno stanziamento che è inferiore alla metà di quello dello scorso anno: il Ministro dovrà fornire chiarimenti su questo punto e sull'applicazione della legge n. 73, illustrando anche i motivi che hanno portato alla erogazione di consistenti aiuti alla Somalia nell'ambito dei 1.900 miliardi destinati ad interventi di emergenza perchè, altrimenti, si renderebbe indispensabile proporre degli emendamenti alla tabella in esame.

A conclusione del suo intervento, il senatore Anderlini si sofferma sulla questione ancora aperta dello scambio di delegazioni commerciali con la Corea del Nord — questione sospesa dal 1977 e per la quale era stato presentato lo scorso anno un ordine del giorno accolto dal Governo —, sottolineando l'importante rapporto di interscambio che esiste fra il nostro e quel Paese che è, peraltro, in condizione di pagare i suoi debiti ma i cui operatori agiscono nel nostro Paese senza alcuna copertura. A suo giudizio la soluzione di questo problema potrebbe essere un segno di novità nella nostra politica estera.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 12,40.*

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

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

**73<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

FRANZA

*Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Bisagno.**La seduta inizia alle ore 11,40.***SUL FELICE ESITO DEL SEQUESTRO DELLA NAVE «ACHILLE LAURO»**

In apertura di seduta il presidente Franza, certo di interpretare il pensiero unanime della Commissione, esprime vivo compiacimento per il positivo epilogo della drammatica vicenda del sequestro dell'Achille Lauro e coglie l'occasione per auspicare che i conflitti in atto nell'area medio-orientale possano trovare una soluzione soddisfacente e politicamente concordata dalle parti interessate.

**IN SEDE CONSULTIVA**

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1986 (**Tab. 12**)

(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Esame e rinvio)

Il presidente Franza dà lettura di una lettera inviata dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti, con la quale si sottolinea il contenuto normativo delle disposizioni dell'articolo 128 del Regolamento, recentemente modificato

dal Senato, in materia di emendamenti al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato e a quello inerente alla loro formazione. Per effetto del citato articolo 128, anche gli emendamenti d'iniziativa del Governo devono essere presentati in sede di Commissione; in particolare, quelli attinenti al disegno di legge finanziaria esclusivamente innanzi la Commissione bilancio, mentre gli emendamenti al disegno di legge di approvazione del bilancio presso le Commissioni competenti per materia.

Ha quindi la parola il senatore Butini che svolge la relazione sulla tabella 12 e sulle corrispondenti parti del disegno di legge finanziaria.

Osserva preliminarmente che lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1986, a legislazione vigente, ammonta a 17.812 miliardi, con un incremento nei confronti del bilancio preventivo dello scorso anno pari all'8,7 per cento. Nel disegno di legge finanziaria in esame sono peraltro previste per il bilancio militare riduzioni in relazione allo slittamento ad anni successivi di spese pari a 220 miliardi, nonchè l'aumento di 10 miliardi per il rifinanziamento della legge n. 497 del 1978, concernente il programma di alloggi di servizio per il personale militare. Alla luce di tali precisazioni va quindi evidenziato che il bilancio militare si attesterà su un volume di 17.602 miliardi, pari al 6,1 per cento rispetto alle previsioni assestate dell'anno in corso (16.586 miliardi). Sottolineato, poi, che a fronte della spesa complessiva dello Stato prevista per il 1986 il bilancio militare rappresenta il 4,17 per cento (percentuale inferiore rispetto all'anno scorso e tra le più modeste tra i bilanci statali dei paesi dell'area della NATO e di quelli del Patto di Varsavia), il relatore Butini fornisce ulteriori dati analitici che illustra sia in relazione alla classificazione funzionale del bilancio, sia in relazione a quella economica,

evidenziando inoltre il volume delle spese correnti e di quelle in conto capitale.

Secondo, invece, un'ottica peculiare dell'Amministrazione, le spese destinate a fronteggiare le esigenze della Difesa sono suddivise in spese vincolate e discrezionali. Queste ultime comprendono quelle la cui erogazione è connessa alle scelte tecnico-operative dello strumento militare, al suo ammodernamento e rinnovamento e all'addestramento del personale.

Un accordo internazionale in sede ONU considera le spese della Difesa alla stregua di quelle per i servizi prestati dalla Pubblica amministrazione. L'acquisizione, l'ammodernamento e il rinnovamento dei mezzi e dei sistemi d'arma hanno ovviamente un valore industriale e tecnologico, nonché notevoli riflessi occupazionali (quest'ultimo aspetto è stato di recente evidenziato in un convegno sindacale svoltosi a Milano, nel corso del quale sono stati individuati in 80.000 gli addetti al settore industriale della Difesa e in 8.000 miliardi il fatturato, di cui il 60 per cento destinato all'esportazione).

Il relatore Butini tiene quindi a precisare che, ai fini di una migliore lettura e comprensione del bilancio militare italiano, occorre considerare che alcune spese riguardano esigenze o compiti, per così dire, extrainstituzionali (cita, tra queste, quelle attinenti all'Arma dei carabinieri, alla protezione civile — per la parte rimasta di competenza —, al rifornimento idrico delle isole minori).

Depurate delle predette spese, quelle (in senso stretto) militari ammontano a 13.875,3 miliardi, di cui circa il 30 per cento concernono il costo del personale militare e civile in attività di servizio.

Le spese per l'addestramento, il mantenimento e l'ammodernamento dei mezzi e delle strutture — cioè quelle dalle quali dipende la funzionalità stessa dell'apparato militare — ammontano invece a 8.536,8 miliardi e rappresentano il 48,5 per cento del bilancio militare, con un incremento rispetto al 1985 di 723,6 miliardi.

Da un'analisi, quindi, più particolareggiata è possibile conseguentemente affermare

che il bilancio della Difesa non è certo concepito in termini di strumento di riarmo, come, del resto, si evince dall'esiguo tasso di aumento percentuale rispetto al 1985, percentuale che peraltro va valutata in termini reali e non meramente nominali. Quest'ultima considerazione non può non indurre la Commissione a riflettere su alcuni problemi di fondamentale importanza: quale nesso intercorra tra il mantenimento del potere d'acquisto reale e l'incremento programmato della spesa e gli effetti, inoltre, del non vantaggioso rapporto di cambio monetario in relazione agli acquisti all'estero di parte della componentistica militare e dei sistemi d'arma.

Dopo aver poi ulteriormente osservato che l'incremento del bilancio della Difesa per il 1986 rispetto all'anno precedente è il più basso registrato negli ultimi cinque anni, il relatore Butini si chiede se tutto ciò non ponga in definitiva lo strumento militare più che in uno stadio di sviluppo in uno « stato di sopravvivenza ».

Prosegue quindi la sua relazione con una disamina dei principali temi e delle problematiche politicamente più rilevanti attualmente oggetto della valutazione del Parlamento e dell'opinione pubblica. In proposito, dopo aver accennato ad alcune questioni concernenti la protezione civile ed il parziale impiego in tale settore dei colonnelli in SPAD, fa presente che l'assetto giuridico-amministrativo dell'ordinamento militare non è stato sostanzialmente innovato rispetto a quello vigente in epoca prebellica e sottolinea che rimane tuttora inesausta l'esigenza di attuare un decentramento a fini funzionali. Quanto al settore della sanità militare, sarebbero da incentivare i collegamenti con il Servizio sanitario nazionale, mentre per quanto riguarda il delicato problema dell'obiezione di coscienza c'è da rilevare che rimangono tuttora aperti i problemi dell'unico grado di giudizio della Commissione e dell'impiego in un servizio civile sostitutivo degli obiettori.

Il relatore Butini passa poi ad esaminare specificamente i problemi della disciplina militare (il cui nuovo regolamento non è stato ancora emanato) e del funzionamento

degli organi della rappresentanza militare, il cui regolamento di attuazione è attualmente pendente presso il Consiglio di Stato per il parere definitivo.

Successivamente, dopo aver posto in evidenza talune questioni concernenti la magistratura militare (non è stato ancora istituito un consiglio superiore come organo di autogoverno), le servitù militari, lo stato delle caserme (assolutamente insufficienti rispetto alle esigenze), il programma di realizzazione degli alloggi di servizio ed il problema delle case in proprietà ai militari, il relatore Butini si sofferma sul tema della funzionalità dello strumento operativo militare e soprattutto sulle esigenze dell'addestramento che, ancorchè definito dall'Amministrazione di livello « accettabile », non sembra possa considerarsi in linea con gli *standards* delle Forze armate dei paesi della NATO.

Afferma poi che il quadro dell'Alleanza atlantica e la dottrina della risposta flessibile rimangono ovviamente validi, anche alla luce dell'esigenza, in caso di eventuale conflitto, di limitarne gli effetti nello spazio e nel tempo. Naturalmente esistono difficoltà di attuazione connesse alle condizioni di coesione politico-militare dell'Alleanza, dal momento che una debolezza della NATO in sede politica ed una diminuita capacità dello strumento militare renderebbero vana la dottrina della dissuasione.

Ricordato, inoltre, il potenziamento qualitativo e quantitativo delle forze militari dei paesi del Patto di Varsavia, il relatore fa presente la peculiarità della posizione geografica dell'Italia, la progressiva instabilità dell'area mediterranea, gli interessi nel Mediterraneo delle due superpotenze e la riduzione delle forze aeronavali USA in tale bacino.

Le prospettive possibili consistono nel favorire ogni iniziativa volta a realizzare un equilibrio di forze ed a stabilizzare i rapporti tra i due blocchi; nonchè a facilitare l'adozione di misure idonee ad assicurare la stabilità nell'area mediterranea o ridurre le cause conflittuali in aree ben determinate.

Alla luce di tali obiettivi, l'impegno politico-militare del nostro paese deve essere

considerato in termini di difesa avanzata ad Est, in coordinamento con le forze del Centro-europa, di protezione del traffico mercantile e delle vie di comunicazione nel Mediterraneo (a supporto delle forze navali della NATO), di integrazione della difesa aerea nazionale con quella dell'alleanza e di concorso alle operazioni aeree alleate.

Tutto ciò presuppone un'adeguata potenzialità delle forze terrestri a protezione dei confini, soprattutto a nord-est ed a sud del paese, di quelle navali operanti nel Mediterraneo e di quelle aeree alle quali è affidato il compito di fronteggiare un'eventuale minaccia « omnidirezionale ».

Il relatore Butini afferma quindi che esiste una condizione da garantire in via permanente e pregiudiziale, proprio perchè intimamente legata all'indipendenza ed alla sovranità nazionale, e cioè la « sicurezza ». Possono, infatti, verificarsi eventi capaci di attentare alla sicurezza, ancorchè non possano configurarsi come ipotesi di aggressione che coinvolga l'Alleanza atlantica nella sua interezza. La Commissione ha pertanto, a suo avviso, il dovere di valutare la spesa e la programmazione militare anche in riferimento alle attuali condizioni di sicurezza della comunità nazionale.

Dopo essersi poi chiesto se la concezione (risalente al 1975) volta ad una riduzione quantitativa delle Forze armate per accrescere il livello qualitativo abbia raggiunto gli obiettivi su cui si fondava, il relatore Butini sottolinea il pericolo che un'alleanza tra Stati sovrani possa trasformarsi in una sorta di protettorato militare. Una tale deprecabile ipotesi potrebbe ovviamente configurarsi proprio quando non venissero garantite quelle condizioni di sicurezza per l'area di rischio non coperta dall'alleanza.

Il nuovo modello di difesa è insieme una concezione politica ed uno strumento militare; nè l'una nè l'altro possono, peraltro, uscire dal quadro dei riferimenti geografici, delle capacità strategiche e delle specificità nazionali.

L'inadeguatezza dello strumento militare (alle condizioni dello spazio ed alle ragioni del tempo) potrebbe trasformarsi in una

*deminutio* politica, una sorta di versione internazionale di quell'assistenzialismo peggiore che non sovviene tanto allo stato di bisogno bensì corteggia l'ignavia e tollera lo spreco: conseguenze, queste, ovviamente inaccettabili per una società politicamente matura ed eticamente consapevole.

Il relatore conclude quindi la sua esposizione invitando la Commissione ad esprimersi favorevolmente sui documenti di bilancio.

Il seguito dell'esame viene poi rinviato ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 13.*

**BILANCIO (5°)**

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

223ª Seduta

Presidenza del Presidente  
FERRARI-AGGRADI

*Interviene il Ministro delle partecipazioni statali Darida.*

*La seduta inizia alle ore 9,50.*

**IN SEDE REFERENTE**

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1986 (Tab. 18)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione sulla tabella n. 18, nonché sulle parti del disegno di legge finanziaria relative a tale Ministero, il senatore Castiglione.

Dopo avere osservato che l'esame della tabella n. 18 costituisce tradizionalmente una sede privilegiata per esprimere valutazioni in ordine sia ai problemi posti dal Ministero sia al tema più ampio del ruolo e della funzione che il sistema delle Partecipazioni statali svolge nell'economia del Paese, dà conto sinteticamente delle principali cifre contenute nella tabella e che evidenziano un netto decremento della parte in conto capitale, spiegabile con il fatto che il disegno di legge finanziaria per il 1986 prevede gli stanziamenti connessi agli apporti da parte dello Stato nel fondo globale di parte capitale, mentre la legge finanziaria per il 1985 conteneva uno stanziamento relativo esclusi-

vamente a tale anno, con la conseguenza quindi che, a legislazione vigente, i relativi capitoli di bilancio non possono che presentare una dotazione di scarsa entità.

Nel sottolineare poi come i dati contenuti nella tabella evidenzino il permanere di una certa insufficienza del personale in attività di servizio del Ministero rispetto ai compiti che esso deve svolgere e che appaiono di particolare rilevanza in un momento nel quale il sistema delle Partecipazioni statali è chiamato a svolgere un ruolo importante in quella politica di programmazione economica che sembra stia riprendendo nel nostro Paese, si sofferma sui problemi più ampi che il settore delle partecipazioni statali presenta e sottolinea in proposito le profonde mutazioni, sul piano della conduzione degli enti, verificatesi nel corso degli ultimi tempi.

Per quanto riguarda le entrate, la ristrutturazione dei settori in crisi e l'espansione dei settori trainanti autorizzano la previsione del conseguimento dell'obiettivo di un riassetto gestionale tale da tradursi in un conto economico destinato, già per l'anno in corso, in qualche caso, a sostanzarsi in una fonte di risorse per l'ente, anziché di perdite, il che non può non ripercuotersi sul grado di dipendenza del sistema nei confronti dello Stato ponendo così le premesse per una decisa attenuazione del legame perverso che vedeva collegati i pesanti indebitamenti degli enti di gestione anche alla scarsità dei trasferimenti da parte dello Stato e ai ritardi con i quali essi venivano realizzati.

Sempre sotto il profilo dell'entrata, non si può prescindere dal soffermarsi sul fenomeno dell'acquisizione di risorse da parte dei singoli enti mediante l'attuazione di politiche di smobilizzo che non vanno tuttavia inquadrare in un mero processo di privatizzazione dell'economia ma esprimono la volontà di porre riparo a situazioni di eccessivo appesantimento gestionale, dovute ad un coinvolgimento abnorme dei singoli enti al-

l'interno di questo e di quel comparto produttivo. Emerge quindi una filosofia di fondo che si svolge intorno a due linee-guida, delle quali la prima è complessivamente intesa a ridurre la presenza della componente pubblica nell'economia del Paese nel suo complesso: si tratta in sostanza di riportare la gestione del pacchetto di proprietà che lo Stato detiene nell'economia a logiche di convenienza e di efficienza, eliminando situazioni di sprechi e comunque giustificate da logiche assolutamente antitetiche con una situazione di equilibrio aziendale; in questa linea si colloca l'indirizzo di restituire al mercato quote non irrilevanti di pacchetti azionari, in una con la recente rivitalizzazione dell'istituto borsistico.

La seconda linea-guida appare legata al fenomeno delle sinergie che si stanno verificando tra enti di gestione in relazione a comparti nei quali le rispettive competenze finiscono con il sovrapporsi, di modo che è possibile concludere che gli effetti positivi connessi alla realizzazione delle cosiddette *joint ventures* si stanno realizzando anche all'interno di quello che è latamente definibile come settore pubblico dell'economia.

Nel complesso, quindi, non si tratta di un'alterazione della gestione del comparto pubblico dell'economia, bensì dell'affermazione di una tendenza che, ove trovi conferma nel corso dei prossimi anni, dovrebbe realizzare il ritorno del sistema delle partecipazioni statali alla sua filosofia originaria che si fondava su obiettivi di economicità.

Proseguendo, il relatore mette in evidenza lo sforzo che si sta facendo all'interno degli enti di gestione per pervenire ad uno stato di relazioni industriali capace di coinvolgere sempre di più e direttamente le grandi organizzazioni sindacali nella individuazione delle linee strategiche intorno alle quali poi l'attività operativa deve svolgersi nel corso del tempo.

Il relatore passa quindi ad esaminare brevemente gli aspetti salienti dei programmi dei singoli enti di gestione. Per l'IRI, per il triennio 1986-1988 si confermano i miglioramenti sotto il profilo del margine opera-

tivo lordo nonchè una crescente copertura dei fabbisogni mediante l'autofinanziamento, previsto, nel 1988 per una quota pari al 72 per cento.

Discorso analogo si può fare per l'ENI, i cui programmi per il triennio 1986-1988 mettono in luce un netto miglioramento del processo di risanamento del gruppo, dovuto anche a diffusi incrementi di efficienza connessi all'attuazione di efficaci piani di risanamento; la gestione industriale è migliorata in modo tale da poter far attestare il rapporto tra margine operativo e ricavi intorno al 7,5 per cento alla fine del triennio considerato; degno altresì di particolare menzione è il fatto che circa il 90 per cento dei fabbisogni dovrebbe essere coperto mediante autofinanziamento, con una completa autosufficienza per il settore dell'energia.

Per quanto riguarda l'EFIM, ugualmente gli ultimi tempi hanno portato ad un miglioramento notevole della gestione industriale in termini di margine operativo netto sul fatturato; quanto all'Ente autonomo gestione cinema, non può non essere ricordato il recente varo di un programma che prevede un incremento molto importante nelle attività di produzione e di distribuzione cinematografiche.

Il relatore richiama quindi brevemente le norme del disegno di legge finanziaria, che riguardano il sistema delle partecipazioni statali ed in particolare la disposizione che autorizza gli enti a fare ricorso alla Banca europea degli investimenti; dà quindi conto dell'ammontare degli accantonamenti inseriti nel Fondo globale di parte capitale.

Conclusivamente, sottolineata l'esistenza di importanti mutamenti nella conduzione manageriale degli enti di gestione, effettivamente avviati sulla strada del risanamento dei propri conti, il relatore Castiglione propone un esame favorevole dello stato di previsione del Ministero delle Partecipazioni statali per il 1986 e delle connesse parti del disegno di legge finanziaria.

Si apre il dibattito.

Il senatore Crocetta, nel dissentire dai giudizi positivi contenuti nella relazione in

ordine alla tabella 18 e alla evoluzione della situazione del settore delle partecipazioni statali, fa presente che l'incremento delle spese in conto capitale, effettuando il raffronto tra le previsioni per il 1985 e quelle per il 1986, risulta essere inferiore rispetto al tasso d'inflazione e, in riferimento alla relazione programmatica sulle partecipazioni statali, ricorda come ancora una volta non risulti affrontato il problema di una migliore definizione del ruolo che il Ministero deve svolgere, che costituisce un tema sul quale la stessa Corte dei conti ha chiesto un approfondimento e che si riflette anche sulla eccessiva larghezza dell'autonomia degli enti di gestione di cui conseguenza sono i recenti episodi relativi ai fondi occulti dell'IRI e al « venerdì nero » della lira.

Soffermandosi poi sulla situazione finanziaria del sistema delle partecipazioni statali, rileva come manchino del tutto nei documenti indicazioni relative sia alla quantità dell'indebitamento complessivo sia alle modalità con cui si pensa di risolvere il problema e, nel rilevare altresì come i programmi degli Enti continuino ad essere semplicisticamente improntati ad una logica di taglio occupazionale sebbene si siano verificati diffusi e profondi aumenti di produttività nelle aziende, chiede delucidazioni in ordine ai fabbisogni effettivi che l'ENI presenta per quanto riguarda la chimica fine e secondaria sulla base dei programmi triennali presentati al Parlamento e se si pensa di disattendere le intese intervenute con le organizzazioni sindacali.

Dopo aver poi fatto osservare come l'EFIM abbia rispettato la percentuale di investimenti destinata al Mezzogiorno, pur continuando a versare in una situazione pesante, tale da porre ragionevolmente il problema di conoscere quali strategie siano state approntate e in quali tempi si intenda perseguirle, si sofferma sui fondi di dotazione degli enti di gestione e nota positivamente il fatto che non poche indicazioni espresse dal Gruppo comunista nel corso dell'esame della legge finanziaria 1985 in materia di collegamento tra apporti dello Stato e piano triennale nonchè per quanto concerne la finalizzazione dei prestiti BEI

a programmi effettivi, sono state accolte dal Governo nel disegno di legge finanziaria per il 1986. Permangono tuttavia fenomeni negativi, come i ritardi nelle erogazioni di tali apporti, tradottisi in una causa di crescita dell'indebitamento, come dimostra il caso dell'EFIM.

Avviandosi alla conclusione, nel far rilevare come la posizione assunta dall'ENI in ordine agli apporti dello Stato ai fondi di dotazione non debba avere come contropartita un pesante taglio occupazionale, ricorda che a giudizio del Gruppo comunista i 1.600 miliardi previsti nel fondo globale per gli enti a partecipazione statale rappresentano una cifra esigua e che comunque occorre approntare trasferimenti anche al fondo di dotazione dell'ENI, affinché sia possibile realizzare una reale politica di investimenti e di sviluppo.

Il senatore Massimo Riva, dopo aver notato che il sistema delle partecipazioni statali è stato soprattutto la cassa di compensazione nella lotta tra potere economico privato e pubblico e all'interno dello stesso potere reale dei partiti di Governo, che costituisce un tema di cui nè la relazione del senatore Castiglione nè la relazione programmatica si sono soffermate, ricorda che, se è vero da un lato che è migliorato il conto economico nonchè la possibilità di accesso ai mercati, nel settore delle partecipazioni statali, è vero d'altro canto che ciò è dovuto al fatto che, anche in conseguenza della ripresa mondiale, il settore privato della economia italiana ha realizzato un buon tasso di redditività e quindi sono sfumate le premesse perchè esso potesse trasferire — come è avvenuto negli anni passati — i propri punti di perdita sulla componente pubblica dell'economia, il che ripropone la questione del ruolo esatto delle partecipazioni statali, ossia se esse debbano muoversi autonomamente nel sistema o rappresentare solo una area di compensazione per gli andamenti del capitalismo privato. Il fatto che manchi una discussione su tutti questi temi di particolare importanza ha come conseguenza non secondaria che scandali come quello relativo ai fondi neri dell'IRI non hanno portato ad alcun tipo di conclusione sul



piano amministrativo, come invece sarebbe stato doveroso aspettarsi.

Ma analoghe osservazioni possono essere svolte per quanto riguarda il cosiddetto « venerdì nero » della lira: una vicenda, egli dice, che ha messo in luce, tra l'altro, che un ente delle proporzioni dell'ENI ha un sistema decisionale per cui, da un certo momento in poi dell'*iter* di assunzione delle decisioni, si entra in una fase di irrevocabilità, a prescindere dai mutamenti possibili sul lato del giudizio di opportunità circa la posizione assunta.

Comunque, anche nel caso dell'ENI, è opportuno chiedersi quale sia la posizione del Ministro sul piano organizzativo-strutturale.

Nel chiedersi altresì se il Governo si sia posto il problema delle conseguenze in termini di netto abbassamento delle *standing* finanziario sui mercati internazionali del sistema delle partecipazioni statali, in connessione con la mancata definizione della questione relativa alla SME, si sofferma sul « problema Mediobanca » e chiede in proposito quale sia la posizione dell'IRI e del Ministro, soprattutto alla luce della novità emersa secondo cui l'azienda sarebbe gestita da un patto di sindacato pubblico e privato del tutto singolare, in quanto il pubblico può accedere solo a condizione che si privi dei poteri connessi alla proprietà delle azioni che esso detiene, con il risultato che la gestione diventa paritaria nonostante la netta differenza tra i due pacchetti azionari.

In relazione poi ad un punto particolarmente significativo emerso dall'indagine conoscitiva ancora in corso presso la Commissione sull'assetto delle partecipazioni statali, ossia la sovrapposizione di competenze per comparti tra i diversi enti di gestione, chiede che si faccia chiarezza in ordine appunto ad EFIM ed IRI per il settore dei trasporti e quindi che si proceda sulla strada di quella ristrutturazione che, se da un lato contribuirebbe a realizzare un notevole volume di economie interne, dall'altro potrebbe, attraverso l'elevazione dello *standing* internazionale, creare le premesse per un ridimensionamento dell'ingente esposizione del gruppo nel suo complesso.

Avviandosi alla conclusione, richiama l'attenzione sui rapporti tra ENI e Montedison per quanto riguarda la chimica e sui rilievi che la Corte dei conti ha non poche volte espresso circa la non correttezza sul piano metodologico delle decisioni assunte in passato, improntate ad una logica poco chiara e tale da mostrare disattenzione nei confronti dei piani programmatici ed eccessiva attenzione nei confronti dei perversi intrecci tra politica e finanza: al riguardo, sarebbe opportuno che il Ministro chiarisse il suo pensiero circa le ricorrenti voci relative ad un accollo all'ENI di perdite dalla Montedison. Ma sarebbe altresì opportuno che il Ministro si pronunciasse sul mancato rispetto della legge in materia di pubblicità delle nomine negli enti di gestione nonché sulla effettiva destinazione tenuto conto delle recenti dichiarazioni ottimistiche del Presidente dell'ENI, dei 500 miliardi previsti per tale Ente nel disegno di legge finanziaria per l'anno 1986.

Il senatore Rastrelli, dopo aver chiesto un chiarimento in ordine alle reali motivazioni che hanno indotto il presidente dell'ENI a dichiarare che l'ente non ha bisogno di apporti da parte dello Stato per il 1986, nonché in ordine alla reale finalizzazione al Sud delle risorse provenienti da prestiti BEI, ritiene opportuna una riflessione sulla possibilità che hanno gli enti di gestione di rispettare l'attuazione dei programmi su di un arco triennale in presenza sia di una caduta tendenziale degli apporti ai fondi di dotazione, sia dello slittamento in atto della possibilità di emettere obbligazioni, tra l'altro per importi non irrilevanti.

Chiede altresì di conoscere il motivo per il quale solo nel 1986 si sia affrontato, in termini corretti, il problema della eliminazione dei cosiddetti « oneri indiretti ».

Il senatore Colella, nell'esprimere un giudizio positivo sulla relazione del senatore Castiglione, affronta il problema delle ristrutturazioni in atto del settore tessile, intendendo riuscire a comprendere quali ripercussioni in termini occupazionali possa avere tale processo e quali siano gli intendimenti del Governo, e dell'ENI in particolare, circa quei processi di creazione di

industria alternativa mediante una seria opera di riconversione che potrebbero rappresentare uno sbocco occupazionale per i numerosi lavoratori in cassa integrazione: sarebbe utile che il Ministro potesse anche dare indicazioni in ordine ai programmi della GEPI.

Il senatore Calice, nel soffermarsi particolarmente sui problemi dell'« Alfasud » di Napoli, afferma che si tratta di questioni che riguardano numerosi temi di particolare rilevanza, come le decisioni circa il riconoscimento o meno della natura strategica del settore, le conseguenze di una scelta tecnologica in termini di deindustrializzazione del Sud e il grado di eccedenza della manodopera nell'azienda considerata. Sarebbe opportuno che il Ministro chiarisse quali valutazioni vengano effettuate in ordine al rilevante aumento di produttività verificatosi nel comparto e se esistano piani di riorganizzazione dell'azienda.

Il problema dell'Alfasud rileva anche sotto il profilo della conoscenza della lista dei beni per i quali esistono dei divieti commerciali tra Italia e Giappone nonché per quanto concerne il tipo di utilizzo che le aziende pubbliche hanno effettuato, nel passato, di quelle leggi una cui piena utilizzazione ha permesso all'industria privata — è il caso della FIAT — una profonda opera di ristrutturazione. In conclusione, se è opportuno che si conoscano lo stato e la direzione di eventuali accordi in corso con *partners* stranieri, è altresì utile avere un quadro di notizie omogeneo, perchè si possa esprimere una valutazione sul grado di adeguatezza delle norme contenute nel disegno di legge finanziaria per il 1986 rispetto a quelle che sono le esigenze del comparto meccanico pubblico.

Intende altresì conoscere, per quanto riguarda il canone, stabilito dall'articolo 15 di tale provvedimento nel 5,5 per cento, sulla base di quali presunzioni è stata quantificata tale percentuale e se esista una relazione con l'andamento positivo dei conti economici della SIP; infine ritiene che sia opportuno conoscere come mai, anche solo nel 1986, e non prima si sia provveduto ad attuare una legge del 1978, in materia

di gestione delle risorse destinate a coprire gli oneri per le prestazioni straordinarie del personale.

Interviene il senatore Vittorino Colombo (L.). Esprime apprezzamenti positivi per gli elementi di riequilibrio che emergono in importanti comparti del sistema delle partecipazioni statali, come ad esempio per l'ENI, anche se — rileva — sarebbe stato più opportuno che l'annuncio della rinuncia dell'ENI al fondo di dotazione per il 1986 fosse stato dato dal Ministro e non dal Presidente dell'Ente. Più in generale sottolinea che se l'obiettivo di un recupero di razionalità e di efficienza nel sistema delle partecipazioni appare come una condizione necessaria nell'attuale fase della vita economica del Paese, ciò non deve far perdere di vista gli obiettivi strategici che l'intervento pubblico deve perseguire, per dare risposte credibili ai problemi dello sviluppo, dell'occupazione e del riequilibrio territoriale che si aprono alla nostra economia nella seconda metà degli anni '80 e negli anni '90; in sostanza, le partecipazioni statali devono riuscire a fondere i vantaggi di un processo allocativo fondato sul mercato, con quelli di un intervento programmatico che elimini gli squilibri e le strozzature emergenti da uno sviluppo interamente abbandonato alle forze spontanee. Da questo punto di vista non si tratta di limitarsi ad indicare in negativo le cose che non bisogna fare, ma si tratta invece di rilanciare una filosofia positiva che — così come avvenne negli anni '50, con lo schema di programmazione previsto da Ezio Vanoni — metta a confronto i sacrifici che si chiedono alle forze sociali ed obiettivi reali e credibili in termini di sviluppo ed occupazione. Da questo punto di vista la relazione programmatica per le partecipazioni statali, conclude il senatore Vittorino Colombo (L.), appare elusiva sul piano dei grandi indirizzi strategici.

Dopo un breve intervento del senatore Massimo Riva (che si dichiara d'accordo con le considerazioni svolte dal senatore Vittorino Colombo), replicano il relatore e il ministro Darida.

Il relatore, senatore Castiglione, fa osservare al senatore Crocetta che l'incremento delle spese correnti previsto nella tabella 18 va calcolato sull'assestamento 1985 e non sulle previsioni iniziali; sottolinea poi che la relazione programmatica pone in evidenza che nel quadriennio 1985-88 la quota di investimenti localizzabili destinati al Mezzogiorno è pari al 34,8 per cento del totale, con un sensibile aumento rispetto alla media riferita al precedente quadriennio; se il Parlamento avesse già varata la disciplina organica sugli interventi straordinari nel Sud, tutto il quadro dei flussi finanziari destinati al Mezzogiorno ne avrebbe ricevuto un tangibile beneficio.

Per quanto riguarda poi le prospettive occupazionali occorre riconoscere, prosegue il relatore, che in una fase di razionalizzazione e di riconversione produttiva quale l'attuale è molto difficile pensare di poter mantenere inalterati i livelli occupazionali, anche se il quadro che presenta il sistema delle imprese pubbliche, da questo specifico punto di vista, è molto più positivo di quello delle imprese private. In generale pone in evidenza che la relazione programmatica chiarisce in modo netto come il sistema vada progressivamente riducendo il proprio impegno nel settore manifatturiero (da lasciare a logiche squisitamente di mercato), per concentrarsi nelle infrastrutture e nei servizi, in una logica che comunque non deve essere di subalternità agli interessi del settore privato.

Concludendo, osserva che dal dibattito non sono venuti elementi sostanziali di critica all'impostazione dello stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali e che una serie di questioni che riguardano specifici casi, sollevati dal senatore Massimo Riva, esulano dall'impostazione degli strumenti finanziari all'esame della Commissione. Aggiunge che andrebbe giudicata positivamente la proposta di procedere direttamente nell'articolato della « finanziaria » nella ripartizione dei fondi di dotazione preordinati nella Tabella C, allegata a detto provvedimento.

Il ministro Darida, premesso che obiettivo strategico del sistema delle partecipazioni statali rimane quello di uno sviluppo equilibrato territorialmente e a soste-

gno dell'occupazione, sottolinea che nell'attuale fase di accentuata dinamicità della competizione interna ed internazionale, il sistema deve preoccuparsi di recuperare economicità e dinamicità gestionale; in questo quadro i risultati gestionali dell'ENI (il consolidato 1985 chiuderà con un attivo di 400 miliardi), dell'IRI (dove rimangono problemi importanti nel settore siderurgico) e dell'EFIM (dove si presentano problemi più complessi), emerge con chiarezza una linea di risanamento che realisticamente restituirà il sistema alla sua filosofia originaria di ponte propulsivo tra i settori pubblici e privati dell'economia, riconvogliando il risparmio privato verso utilizzi nelle aziende del sistema stesso. Sottolinea poi che le partecipazioni statali hanno dato nella impostazione dei conti dello Stato un contributo notevole al riequilibrio del disavanzo e che comunque la filosofia fondamentale del sistema non ha affatto perso le sue originarie direttive strategiche volte ad assecondare uno sviluppo equilibrato dell'economia nazionale, superando divari e strozzature.

Per quanto riguarda poi la vicenda del cosiddetto « venerdì nero » fa presente al senatore Massimo Riva che l'azione di vigilanza sull'ENI si è già esercitata nei modi opportuni e che il predetto Ente di gestione introdurrà in futuro correttivi al proprio sistema gestionale idonei ad evitare gli inconvenienti verificatisi. Sulla questione dei cosiddetti « fondi neri » osserva che in realtà si tratta di risorse assolutamente sfuggite alla certificazione dei bilanci degli enti: sulla vicenda sta procedendo l'autorità giudiziaria la quale, come è noto, si avvale dell'intervento peritale della Banca d'Italia, intervento questo che offre le più ampie garanzie di serietà tecnica. Sulla vicenda delle recenti nomine IRI, dichiara che esse sono state decise autonomamente dall'Ente di gestione: esso ha ritenuto di poter confermare il dottor Barnabei nelle sue cariche, modificando l'assetto dell'amministratore delegato al quale ultimo invece competono responsabilità gestionali più penetranti. Sulla questione della SME osserva che è stata di recente costituita la Com-

misione interministeriale per definire in via generale i criteri di acquisizione e di smissione delle partecipazioni azionarie e che, comunque, l'IRI nella sua autonomia può procedere ad una nuova perizia del valore di smobilizzo del pacchetto di controllo della SME-SIDALM.

Per quanto riguarda la vicenda Mediobanca, conferma che il Governo è nettamente contrario a che le tre grandi banche di interesse nazionale rinuncino alla maggioranza in questo organismo; in questo senso osserva che la maggioranza pubblica si deve esprimere in modo pieno rispetto a tutte le sue possibili competenze, ivi compreso il « patto di sindacato », a suo tempo concluso.

Intervenendo brevemente il presidente Ferrari-Aggradi richiama il Ministro sulla necessità che le scelte degli enti di gestione avvengano in ogni caso nel quadro di chiari indirizzi e direttive predeterminati dall'autorità di Governo.

Sul tema della sovrapposizione settoriale di alcune attività, osserva che il problema si pone in termini molto complessi, soprattutto nel settore aeronautico, per il quale sono già state impartite direttive volte alla realizzazione di un programma comune di investimenti tra l'« Aeritalia » e l'« Augusta ».

Sul problema « Montedison » assicura che, pur esistendo in modo oggettivo il problema di una razionalizzazione del settore chimico, si eviteranno in modo tassativo operazioni che si risolvano nell'accogliamento al polo pubblico di situazioni di crisi.

Al senatore Colella ricorda che il sistema delle partecipazioni statali nel prossimo quadriennio non è oggettivamente in grado di dare risposte completamente positive al problema occupazionale: nel quadriennio 1985-1988 l'occupazione, al netto dei 20.000 addetti alla SME-SIDALM, passerà da 662 mila unità circa a 615 mila unità. Al senatore Rastrelli fornisce dati sui finanziamenti a valere sui mutui BEI.

Assicura al senatore Calice che il Governo intende mantenere due poli automobilistici per l'« Alfa Romeo », ad Arese e a Pomigliano d'Arco, e che non verranno fatte disci-

minazioni verso l'uno o l'altro di questi due poli, anche se la situazione gestionale dell'« Alfa » è complessa e difficile e richiede con urgenza l'individuazione di nuovi spazi di mercato, anche attraverso accordi internazionali. Dopo aver fornito alcune delucidazioni sul meccanismo di aumento del canone SIP, preannuncia che presenterà al Governo, per il successivo inoltro alla Commissione bilancio, due emendamenti: il primo, volto a ripartire in « finanziaria » il fondo di dotazione allocato nel fondo « globale » di parte capitale; il secondo, inteso a ritoccare la ripartizione dei mutui BEI.

Rispondendo infine ad una osservazione del senatore Calice, si riserva di trasmettere alla Commissione ulteriori elementi di documentazione sulle questioni dell'« Alfasud » nonché su quelle dell'attività tessile del-ENI (queste ultime sollevate dal senatore Colella).

Infine la Commissione, a maggioranza, dà mandato al senatore Castiglione di riferire in senso favorevole sullo stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali per il 1986 e sulle parti connesse del disegno di legge finanziaria.

#### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che nella prossima settimana, a partire da giovedì mattina, dovrebbe avere inizio l'esame generale congiunto dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Il senatore Massimo Riva chiede che i lavori siano organizzati in modo tale che la Commissione possa tener conto di tutti i rapporti trasmessi dalle Commissioni consultate.

Il senatore Calice sottolinea che il Gruppo comunista si rimette al Presidente per l'organizzazione dei lavori, ponendo due condizioni precise: che le relazioni tengano conto in modo puntuale dei rapporti espressi dalle Commissioni consultate, e che la Commissione bilancio possa avere un quadro chiaro della articolazione normativa e dell'incidenza finanziaria dei cosiddetti provvedimenti legislativi « paralleli » che completano la manovra di bilancio per il 1986.

Il senatore Covi propone di rinviare a giovedì pomeriggio l'inizio dell'anzidetto esame generale.

Il senatore Massimo Riva aggiunge che la Commissione dovrà tenere conto in modo puntuale delle conseguenze sull'articolato della « finanziaria » 1986 della recentissima approvazione definitiva, da parte della Camera dei deputati, del Piano sanitario triennale 1985-1987.

Il presidente Ferrari-Aggradi assicura che nell'esame in Commissione bilancio tutti questi elementi verranno puntualmente valutati in modo da introdurre, eventualmente, nel testo le necessarie modifiche. Alla luce

dell'indicazioni emerse dal breve dibattito sull'ordine dei lavori, propone che la Commissione dia inizio all'esame generale congiunto della « finanziaria » e del bilancio a partire da giovedì, 17 ottobre, con una seduta pomeridiana.

La Commissione consente.

*SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA*

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che la seduta, già convocata per oggi alle ore 16,30 non avrà più luogo.

*La seduta termina alle ore 13,05.*

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

**186<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)***Presidenza del Presidente*

VENANZETTI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per il tesoro Bortolani e per le finanze Ravaglia.**La seduta inizia alle ore 9,45.***IN SEDE CONSULTIVA****« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) » (1504)****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 » (1505)**— Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) (**Tab. 1**)— Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 (**Tab. 2**)— Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 (**Tab. 3**)(Rapporti alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Si apre il dibattito.

Interviene il senatore Bonazzi. Dopo aver deplorato l'assenza dei ministri competenti, nonché quella del relatore per la tabella 1, senatore D'Onofrio, (che viene comunque sostituito dal presidente Venanzetti), esprime alcune valutazioni critiche sull'atteggiamento dei Gruppi della maggioranza, che con la loro scarsa partecipazione alla discussione sottintendono, probabilmente, la poca propensione a sostenere fino in fondo i documenti finanziari proposti dal Governo. Definisce quindi il contenuto di tali documenti

come un insieme confuso, che riunisce quelle poche determinazioni sulle quali la maggioranza è riuscita a pervenire ad un'intesa.

Passando a considerare in dettaglio i problemi coinvolti dal disegno di legge finanziaria, esprime perplessità sulla effettiva diminuzione del rapporto fra disavanzo e prodotto interno lordo, che (ad avviso del relatore D'Onofrio), costituirebbe fatto di rilievo: secondo il senatore Bonazzi si tratta di un traguardo di assai difficile realizzazione, essendo rimesso a fatti di gestione della spesa che, nel corso dell'anno, dovrebbero ridurre sostanzialmente il fabbisogno pubblico (tuttavia l'analoga riduzione prevista per il 1985 non si è verificata).

Dopo essersi soffermato su alcuni errori materiali contenuti nel disegno di legge finanziaria, critica la disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 24 del disegno di legge stesso, in quanto, a suo avviso, la disposizione concreterebbe una imposizione fiscale indiretta sui redditi esenti derivanti da titoli del debito pubblico.

Passando a considerare i problemi della finanza regionale e locale, deplora vivamente la mancata presentazione al Parlamento, fino ad oggi, dei provvedimenti fondamentali che fanno parte della manovra finanziaria, quello cioè per la riduzione delle aliquote IRPEF, e più ancora quello per la finanza regionale e locale: la mancata trattazione contemporanea di questi argomenti (che vengono ad incidere in misura assai cospicua sulle cifre della legge finanziaria) rende l'esame di quest'ultimo documento quasi privo di significato. D'altra parte, l'accantonamento nel fondo speciale per i provvedimenti in corso di soli 23.423 miliardi per la finanza locale, solleva interrogativi inquietanti, trattandosi del totale ammontare trasferito agli enti locali nel 1985, senza cioè il minimo incremento per l'inflazione. L'incremento del 6 per cento, che a questo titolo hanno ricevuto tutte le altre spese, presumibilmente viene ri-

messo ad un qualche nuovo tipo di autonomia impositiva locale, che dovrebbe essere introdotto con il futuro provvedimento per la finanza locale. Tuttavia, anche in questa ipotesi, non si darebbe alcuna possibilità di compensazione (mediante imposizione autonoma) ai comuni che, nel quadro della distribuzione dei fondi perequativi, hanno ricevuto meno del tasso d'inflazione.

Inoltre, prosegue il senatore Bonazzi, resterebbe privo di copertura l'ammortamento di una parte dei mutui ottenuti al di fuori della Cassa depositi e prestiti, continuando così la deplorabile prassi di non fare chiarezza su questo settore fondamentale della finanza locale. Infine, si deve porre un interrogativo decisivo sulla natura della futura autonomia impositiva: se dovesse essere costituita, come si afferma da più parti, da una maggiorazione della contribuzione su alcuni servizi sociali, è assai dubbio che in tal modo si possa soddisfare anche soltanto il fabbisogno per l'incremento del 6 per cento sopra ricordato, una volta detratto l'ammontare di quanto già oggi percepiscono i comuni per questi contributi.

Dopo aver fatto presente che le prestazioni sanitarie che fanno carico ai comuni a norma dell'articolo 30 del disegno di legge finanziaria presumibilmente ammonteranno a 500 miliardi come totale nazionale, mentre non viene specificato con quali entrate verrà coperto questo nuovo onere dei comuni, si esprime negativamente sul perpetuarsi del blocco delle assunzioni negli enti locali, un blocco che non ha significato nella sua uniformità (le deroghe regolarmente ottenute sono già innumerevoli) e che d'altra parte appare superfluo per la grande maggioranza dei comuni, che finanziariamente incontrano limiti così stretti da non consentire assunzioni di personale neppure per le quote consentite.

Riguardo al problema dei trasporti, il senatore Bonazzi fa presente che il previsto aumento delle tariffe dovrebbe fare aumentare in misura di poco inferiore alle necessità di bilancio le entrate delle aziende comunali di trasporto, tuttavia le ripercussioni in aumento sulla scala mobile produrranno aumenti salariali per il triplo di tale ci-

fra, per cui in definitiva il Governo avrebbe proposto una disposizione finanziaria controproducente ai fini del contenimento dell'inflazione.

Il senatore Bonazzi conclude affermando che le incertezze e le preoccupazioni per la finanza locale, e per tutti gli amministratori che la debbono gestire, sono oggi più gravi che negli anni passati, mentre l'intero settore delle autonomie locali rischia di trovarsi senza alcun supporto legislativo a partire dal 1° gennaio 1986.

Interviene quindi il senatore Lai.

Dopo aver osservato che il Governo ha fatto fronte ai suoi impegni, presentando gli strumenti di legislazione finanziaria entro il 30 settembre, fa presente che tali documenti possono essere migliorati in sede parlamentare, anche se si deve tener ferma la diminuzione dell'incidenza del disavanzo sul PIL, indispensabile per poter sperare in una maggiore occupazione: la diminuzione di tale rapporto al di sotto del 15 per cento, proposta dal Governo, deve essere mantenuta, anche se tutte le previsioni di spesa e di entrata contenute nei documenti di bilancio sono suscettibili di variazioni nel corso dell'anno.

Passando a considerare il problema dell'autonomia impositiva per gli enti locali, osserva che l'accentramento dei tributi nello Stato deriva dall'impostazione stessa della riforma tributaria del 1971, tuttavia la finanza locale « derivata », che è la conseguenza di tale indirizzo, ha contribuito in misura sostanziale al progressivo deterioramento del bilancio dello Stato. L'autonomia impositiva, d'altra parte, è necessaria per responsabilizzare maggiormente gli amministratori locali, particolarmente in relazione alle spese aggiuntive rientranti nel cosiddetto « effimero ». Tale nuova imposizione dovrà essere complementare e non sottrattiva rispetto alle imposte e ai contributi locali attuali, altrimenti avrebbe fondamento la critica mossa su questo problema dal senatore Bonazzi. Al tempo stesso, però, si deve tener conto che la pressione fiscale complessiva è giunta ad un limite estremo — come afferma lo stesso Ministro delle finanze — e pertanto la

nuova imposizione locale non dovrebbe fare aumentare il prelievo fiscale complessivo.

Riguardo alle proposte intese a fare aumentare l'incidenza della imposizione indiretta sul prelievo totale, esprime alcune perplessità, essendo a suo avviso ancor oggi pacifico che l'imposizione diretta è socialmente più giusta, avendo un effetto redistributivo.

Circa le proposte di una nuova imposizione patrimoniale, si dichiara nettamente contrario, anzitutto in quanto, trattandosi sostanzialmente di una ulteriore imposizione sul reddito (anche se commisurata al patrimonio) rappresenterebbe una duplicazione rispetto alle attuali imposte sul reddito. Osserva poi il senatore Lai che una imposta patrimoniale, qualora avesse carattere ordinario e quindi, nel tempo, effetto distruttivo sul patrimonio, farebbe venir meno la sorgente stessa del prelievo fiscale.

Riguardo al problema dei redditi esenti sui titoli di Stato, dopo aver osservato che analoghe esenzioni, qualificabili forse come « evasioni legali », sussistono anche nel settore dell'agricoltura (seppure fondate su ragioni obiettive) dichiara di ritenere indispensabile una soluzione che faccia diminuire gradualmente il debito pubblico, pur rispettando il rilevante bisogno finanziario del Tesoro. Ciò comporta una diminuzione delle spese pubbliche, per la quale vi sono già alcuni inizi nel disegno di legge finanziaria.

Passando a considerare la tabella 3, del Ministero delle finanze, osserva anzitutto che gli organici del personale civile e militare sembrano adeguati alle necessità, per cui le disfunzioni attuali sono da imputare alle strutture materiali antiquate. Dopo aver manifestato viva preoccupazione per il disfunzionamento dell'Amministrazione finanziaria, che rende impossibile una effettiva applicazione delle importanti leggi finanziarie varate dal Parlamento (fra le quali è anche il « decreto Visentini ») esprime alcune critiche sulla attività del Servizio centrale degli ispettori tributari, che era stato istituito per dare un sostegno di studio dei settori economici all'Amministrazione del fisco (ai fini del recupero dell'evasione), men-

tre ha finito per dedicarsi alle ispezioni sugli organi dell'Amministrazione attiva, espletando quelli che sarebbero i compiti degli ispettori compartimentali. D'altra parte, questi ultimi svolgono funzioni attive che dovrebbero essere lasciate ai direttori degli uffici, meritevoli di una maggiore responsabilizzazione.

Dopo aver deplorato l'inefficienza dell'Amministrazione anche sotto l'aspetto dell'attività di accertamento « a rettifica », male eseguito, con conseguente grande ammontare di rimborsi e di interessi passivi (occorrerebbe invece modificare l'articolo 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600), critica gli eccessivi oneri della riscossione, poco giustificati specialmente per quella parte che è costituita dalle commissioni bancarie.

Il senatore Lai, infine, esprime perplessità su alcune disposizioni penali del provvedimento di condono fiscale (decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429), che puniscono con la reclusione infrazioni puramente formali, anche nei casi in cui non si è concretata una evasione fiscale. Conclude auspicando che si provvedano maggiori mezzi finanziari per l'ammodernamento dei servizi dell'Amministrazione finanziaria, (al di là della esigua cifra di 420 miliardi risultanti nella tabella 3) in aderenza all'ordine del giorno approvato in Assemblea del Senato il 31 maggio 1984, e preannunciando voto favorevole sulle tabelle di competenza della Commissione e sul disegno di legge finanziaria.

Ha quindi la parola il senatore Berlanda il quale dichiara di volersi soffermare, in particolare, su alcuni aspetti del disegno di legge finanziaria e sulla tabella n. 3.

Riferendosi alla manovra di politica economica che il Governo intende portare avanti con il disegno di legge finanziaria per il 1986, preliminarmente sottolinea la gravità della situazione economica del paese che potrebbe portare, entro breve tempo, ad una crisi finanziaria di notevoli proporzioni. In quest'ottica ritiene di poter concordare con le linee di politica economica del ministro Goria, nella linea di fondo indicata dal documento dell'ultima direzione centrale della Democrazia cristiana: creare lo spazio per lo



sviluppo che è ancora possibile per il paese riducendo la concorrenza tra il debito pubblico e l'accumulazione, astenersi da interventi a sostegno di particolari settori industriali o investimenti, portare le tariffe almeno al livello dell'inflazione, ottenere una adeguata autonomia impositiva degli enti locali, ridimensionando, contemporaneamente, l'illusione di fantastiche operazioni finanziarie.

Per quanto riguarda la politica generale delle entrate, su cui esprime alcune perplessità, dichiara di concordare con la necessità di mantenere, nel corso del 1986, la stessa pressione fiscale dei due anni precedenti, anche se occorre riconsiderare la distribuzione nel gettito complessivo tra imposte dirette ed imposte indirette, verso le quali ultime sarebbe più opportuno spostare, percentualmente, il peso del gettito complessivo. Per quanto riguarda, poi, l'annunciato provvedimento di riforma dell'IRPEF, sottolinea la necessità di una particolare attenzione al trattamento tributario delle famiglie monoreddito, sostituendo, inoltre, il sistema delle detrazioni di imposta con quello della deduzione percentuale dall'imponibile.

L'oratore, dopo aver espresso la necessità che le stime di bilancio, sia in termini di entrate che di uscite, siano più aderenti ai dati consuntivi, passa a trattare il problema della restituzione di un'autonomia impositiva agli enti locali che dovrebbe essere oggetto di un prossimo provvedimento governativo. Sottolinea come, al di là delle recenti indiscrezioni di stampa (in base alle quali tale restituita autonomia impositiva si baserebbe su una cosiddetta tassa sui servizi), occorra invece individuare i principi ispiratori di un concreto progetto di riforma che, restituendo potestà impositiva a detti enti, contribuisca contemporaneamente ad esaltarne le autonomie. In quest'ottica, anche considerato che il Parlamento dovrà prossimamente occuparsi dell'annunciato provvedimento in tema di finanza locale, chiede che il presidente Venanzetti si faccia portavoce presso il competente Servizio del Senato di una richiesta volta ad ottenere un approfondito studio in materia di autonomia impositiva degli enti in parola.

Il senatore Berlanda, passa poi a trattare della cosiddetta imposta patrimoniale, sottolineando come il problema vada affrontato con cautela e chiarezza, dovendosi preliminarmente individuare la base imponibile costituita dal patrimonio da tassare; base imponibile che nella situazione del nostro Paese non potrebbe che essere individuata nel patrimonio immobiliare e nella ricchezza finanziaria. Qualora si volesse procedere in tale direzione, occorrerebbe impostare progetti credibili sia in termini di possibilità gestionali dell'operazione sia in termini di gettito, procedendo contemporaneamente (soprattutto per quanto riguarda l'imposizione sugli immobili) ad una revisione organica di tutta l'imposizione su tale settore.

L'oratore si dichiara poi nettamente contrario ai commi decimo e quattordicesimo dell'articolo 31 del disegno di legge finanziaria che stabiliscono nel 9 per cento il contributo sociale di malattia, tra l'altro, a carico dei lavoratori autonomi (decimo comma), nonché una ritenuta del 6,3 per cento a titolo di contributo sociale di malattia per i soggetti percipienti compensi da determinati enti e società (quattordicesimo comma).

Passando a trattare dei problemi connessi alla tabella 3, riguardante il Ministero delle finanze, si sofferma dettagliatamente sull'annosa questione della riforma dell'Amministrazione finanziaria. Sottolinea la carenza di personale qualificato e lo squilibrio nella distribuzione del personale stesso tra uffici del Nord e quelli del Sud, nonché le basse retribuzioni, soprattutto dei funzionari, che spingono tali dipendenti dello Stato a richiedere (ed ottenere) un esodo anticipato con grave danno per l'Amministrazione finanziaria stessa. Dopo aver espresso l'esigenza di conoscere approfonditamente l'attuale stato ed i compiti del Servizio centrale degli ispettori tributari, si sofferma sulle varie iniziative che da più di dieci anni sono state intraprese, purtroppo invano, nella direzione di una riforma organica dell'Amministrazione finanziaria, riforma che dovrebbe portare l'Amministrazione in parola ad un livello di efficienza ed efficacia consona ai compiti che gli uffici fiscali debbono avere in una

moderna società industrializzata quale la nostra. In questo senso è assolutamente necessario che il Governo faccia conoscere la sua posizione in relazione a tale ineludibile esigenza di riforma degli uffici tributari del nostro Paese.

Il senatore Berlanda conclude il suo intervento chiedendo infine notizie circa la concreta applicazione e gli eventuali effetti dei trenta miliardi previsti dall'articolo 4, sesto comma, della legge 17 febbraio 1985, n. 17, (aumentati a settanta miliardi con l'articolo 32, terzo comma, del disegno di legge finanziaria) con i quali si era inteso incentivare l'attività di accertamento dell'Amministrazione finanziaria.

Segue un'intervento di ordine procedurale del senatore Vitale: chiede che ad alcuni senatori comunisti che intendono intervenire nel dibattito venga dato adeguato tempo per approfondire specifici argomenti; ribadisce, comunque, l'impegno del Gruppo comunista a rispettare i tempi previsti dal Rebilancio.

Dopo un breve intervento del presidente Venanzetti, si conviene di accettare la richiesta avanzata dal senatore Vitale.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

#### SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI VENERDI'

Il presidente Venanzetti annuncia che la seduta antimeridiana, già convocata per le ore 9,30, di domani venerdì 11 ottobre, non avrà più luogo.

*La seduta termina alle ore 13,15.*

#### 187ª Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente  
VENANZETTI*

*Intervengono il ministro delle finanze Visentini, e i sottosegretari di Stato per lo stesso dicastero Bortolani e per il tesoro Nonne.*

*La seduta inizia alle ore 16,05.*

#### IN SEDE CONSULTIVA

##### « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) » (1504)

(Parere alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

##### « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 » (1505)

— Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) (Tab. 1)

— Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 (Tab. 2)

— Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 (Tab. 3)

(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

Il senatore Giura Longo (che interviene in modo particolare sul disegno di legge finanziaria e sulla tabella 3) ritiene del tutto inefficace la manovra economica e finanziaria nel suo insieme, sia ai fini del risanamento del bilancio dello Stato, sia per la particolare esigenza di porre un freno ai vari parassitismi insiti nella società. Il ricorso a espedienti che qualifica inutili e socialmente ingiusti, quali specialmente gli aumenti dei contributi in genere e dei *tickets* sanitari in particolare, costituisce a suo avviso il sintomo della mancanza, nell'ambito della maggioranza, di una precisa consapevolezza della gravità della situazione finanziaria e della necessità di azioni di largo respiro.

Dopo aver osservato che anche da parte di alcuni oratori della maggioranza finora intervenuti è stata riconosciuta una certa confusione nelle disposizioni del disegno di legge finanziaria, ed è stato manifestato anche un giudizio negativo su alcuni punti (anche se forse a titolo personale), dichiara che i senatori comunisti proporranno lo stralcio dal disegno di legge finanziaria delle parti attinenti alla previdenza sociale e alla sanità, sottolineando che fra tutte le misure da essi osteggiate assume particolare

rilievo la semestralizzazione della scala mobile sulle pensioni.

Passando a considerare il settore della finanza regionale, osserva che anche in esso sono rilevabili incongruenze e contraddizioni nella impostazione delle diverse voci, fra la tabella 3, la tabella 2 e il disegno di legge finanziaria, particolarmente per quanto attiene alla regione Sicilia.

Quanto poi alla tabella 3 del Ministero delle finanze, critica la mancata attuazione degli obiettivi più volte delineati dal Parlamento e riconosciuti come essenziali dal Governo stesso: soprattutto per quanto attiene al personale civile delle finanze, sussistono ancora vuoti assai ingenti negli organici (i posti non coperti sembrano nel totale circa dodicimila). Poichè, inoltre, tali lacune colpiscono in particolar modo le qualifiche dirigenziali, risulta evidente qual è la ragione principale della inefficienza, e a volte addirittura della paralisi, dell'Amministrazione finanziaria. Il senatore Giura Longo osserva poi che nella presente legislatura sembra pressochè abbandonata, nell'ambito della maggioranza, l'idea di portare avanti quella riforma dell'Amministrazione finanziaria che nella passata legislatura era stata almeno approvata in questo ramo del Parlamento. Dopo aver chiesto che il Governo riferisca sulla applicazione delle disposizioni di cui all'ultimo titolo del « decreto Visentini », di quella normativa cioè che il Ministro delle finanze propose come strumento per arrivare ad una Amministrazione più efficiente (si sofferma in particolare sull'attuazione dell'articolo 4, comma 14-bis, del decreto), preannuncia la presentazione di un ordine del giorno concernente i problemi anzidetti.

Il senatore Giura Longo passa a considerare i problemi della riscossione, deplorando che l'esame del disegno di legge n. 1159, proveniente dalla Camera e diretto alla riforma del sistema di riscossione mediante delega al Governo, proceda con estrema lentezza, per colpa della maggioranza, che non ha ancora presentato gli emendamenti pur preannunciati da tempo. In conseguenza di tale situazione gli oneri della riscossione restano

estremamente elevati, recando un vantaggio ingiustificato agli esattori, nel momento stesso in cui con il disegno di legge finanziaria il Governo e la maggioranza impongono rilevanti sacrifici a vaste cerchie di cittadini.

In relazione alla difficile situazione del catasto, dopo aver ricordato che già in sede di esame della legge finanziaria 1985 la Commissione aveva sottolineato l'esigenza di renderlo efficiente allo scopo di contrastare le evasioni fiscali in materia di immobili, deplora la situazione di incertezza e di immobilismo che si protrae a seguito della mancata adozione di essenziali decisioni circa le diverse alternative che sono state delineate per il risanamento del catasto.

Il senatore Giura Longo conclude dichiarando che le proposte e le critiche sopra formulate sono intese a proporre concrete linee di azione nelle quali il Parlamento dovrebbe impegnarsi per il risanamento della finanza pubblica.

Ha quindi la parola il senatore Orciari il quale sottolinea, preliminarmente, i positivi risultati ottenuti negli ultimi anni in termini di lotta all'inflazione, di crescita dell'economia e di contenimento della spesa pubblica, anche se, soprattutto a quest'ultimo riguardo, occorre fare ulteriori passi per un risanamento economico conseguente ad auspici, ulteriori contenimenti del deficit pubblico. In tal senso risulta particolarmente preoccupante l'onere per il debito pubblico, onere che ammonta attualmente a circa 70.000 miliardi (il 39 per cento della spesa corrente del Ministero del tesoro): per superare tale situazione anomala è auspicabile un comportamento più risoluto nella direzione di una riduzione degli interessi passivi dei titoli del debito pubblico.

L'oratore sottolinea come un giudizio complessivo sulla manovra di politica economica del Governo per il 1986 presupporrebbe una conoscenza più approfondita degli ulteriori provvedimenti, oltre il disegno di legge finanziaria, che dovranno essere adottati nel prossimo futuro; in particolare risulta determinante l'emanando provvedimento sulla finanza locale, che dovrebbe restituire autonoma capacità impositiva agli enti locali

al fine di esaltarne le autonomie. Dichiaratosi d'accordo sul principio della restituzione di tale autonomia impositiva, sottolinea come esista, comunque, incertezza sulle modalità con le quali procedere a tale forma di restituzione, incertezza che finisce per destare qualche preoccupazione.

Sempre con riferimento alla manovra economica per il 1986, soprattutto per la parte che incide sul cosiddetto « Stato sociale », occorre rassicurare l'opinione pubblica — prosegue l'oratore — che Governo e Parlamento continueranno nell'azione volta ad una razionalizzazione e non ad uno smantellamento dello « Stato sociale » con azioni preordinate al contenimento delle spese improduttive, ad una riqualificazione dei servizi forniti dagli enti pubblici, ad una severa lotta all'evasione fiscale, il tutto finalizzato, tra l'altro, ad un risanamento economico generale che porti ad alleviare le attuali difficoltà di carattere occupazionale del nostro paese.

Il senatore Orciari si esprime poi favorevolmente sul preannunciato progetto governativo mirante a ridisegnare la curva delle aliquote IRPEF dal 1986, razionalizzando il sistema delle detrazioni ed eliminando, seppur non completamente, il deterioro fenomeno del *fiscal drag* intervenuto pesantemente negli ultimi anni sui vari tipi di reddito.

In relazione, quindi, agli interventi di cui al disegno di legge finanziaria riguardanti lo « Stato sociale », esprime alcune perplessità sull'aumento delle tasse scolastiche, sulla semestralizzazione della perequazione automatica delle pensioni e soprattutto sull'aumento del *ticket* sanitario in relazione ad un « tetto » minimo di reddito che risulta attualmente troppo basso e che sarebbe, quindi, opportuno innalzare. Si pronuncia, invece, in senso contrario alla norma del disegno di legge finanziaria che prevede l'abolizione del primo assegno familiare indipendentemente da qualsiasi livello di reddito, sottolineando come tale norma produca un atteggiamento psicologico negativo nell'opinione pubblica che potrebbe contribuire a togliere, in gran parte, consenso alla manovra globale predisposta dal Governo.

Passando, quindi, a trattare del problema della ventilata introduzione di un'imposta patrimoniale e di una tassazione dei titoli pubblici, sottolinea come il problema, anche se non immediatamente attuale, debba cominciare ad essere seriamente considerato per individuare soluzioni economicamente e politicamente accettabili per il futuro; questo anche al fine di chiamare una platea più ampia di cittadini a sorreggere la manovra di medio periodo volta al risanamento della nostra economia in un'ottica di perequazione dei sacrifici.

L'oratore termina il suo intervento esprimendo complessivamente un giudizio positivo sulla manovra economica del Governo per il 1986 con i rilievi da lui, tuttavia, avanzati.

Interviene quindi il senatore Sega che dichiara di volersi soffermare specificamente sul problema dell'adeguamento delle pensioni di guerra.

Dopo aver ripercorso l'*iter* dei vari provvedimenti attualmente all'esame della Commissione riguardanti l'adeguamento delle pensioni in questione, sottolinea come uno dei problemi più delicati (e irrisolto) sia quello della individuazione di un meccanismo automatico di indicizzazione delle pensioni di guerra, le quali — sottolinea l'oratore — sembrano aver perso in potere d'acquisto, dal 1982 fino ad oggi, circa il 33 per cento. L'esame dei citati provvedimenti in Commissione ha portato ormai ad una situazione di stallo derivante dalla volontà del Governo di non reperire, oltre i 227 miliardi già previsti dalla legge finanziaria per il 1985, le ulteriori risorse necessarie per risolvere in maniera adeguata e definitiva l'annosa questione della rivalutazione delle pensioni di guerra. Le maggiori risorse in parola, ammontanti ad almeno ulteriori 227 miliardi oltre quelli già stanziati, dovrebbero contribuire a risolvere definitivamente almeno tre problemi: la individuazione di un meccanismo automatico di adeguamento reale di tali pensioni, un'adeguata rivalutazione delle pensioni base, ed infine la reversibilità, almeno nell'ordine del 70 per cento, delle pensioni

alle vedove dei grandi invalidi di guerra. Per risolvere tali problemi invita i rappresentanti di tutti i Gruppi politici ad operare affinché, nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria, vengano individuati adeguati spazi per reperire i maggiori

mezzi finanziari necessari a risolvere definitivamente il problema dell'adeguamento delle pensioni di guerra.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 17,35.*

**ISTRUZIONE (7ª)**

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

152ª Seduta (antimeridiana)

*Presidenza del Vice Presidente*

SPITELLA

*indi del Vice Presidente*

NESPOLO

*Interviene il ministro della pubblica istruzione Falcucci.**La seduta inizia alle ore 10.***IN SEDE CONSULTIVA****« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) » (1504)****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 » (1505)**

— Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1986 (Tab. 7)

(Rapporto alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto dei documenti di bilancio, sospeso ieri: prosegue la discussione sulla tabella 7 e sulla corrispondente parte del disegno di legge finanziaria.

Il senatore Valenza si dice anzitutto sorpreso per l'assenza di novità che presentano i documenti di bilancio relativi al 1986, se si esclude l'aumento delle tasse scolastiche e universitarie che ha suscitato una vasta eco negativa nell'opinione pubblica e preoccupazione nelle famiglie.

Colpiscono inoltre alcuni squilibri emergenti da un attento confronto delle cifre che compaiono in tabella: il calo dell'incidenza percentuale della spesa destinata alla pubblica istruzione sulla spesa pubblica complessiva e gli sproporzionati rapporti tra spe-

se di parte corrente e spese in conto capitale e tra spese per il personale e spese per servizi.

In particolare l'aumento incontenibile del personale docente e non docente da un lato, e lo scarso sviluppo dell'offerta didattica, dall'altro, costituiscono un sintomo poco rassicurante di scarsa produttività e spreco di risorse. Basti pensare alla percentuale di laureati sulla popolazione — di gran lunga inferiore a quella di altri paesi europei ed extraeuropei —; al mancato adeguamento della scuola superiore alle esigenze reali della società e del mondo della produzione, ad un'edilizia scolastica che non riesce a sopperire al flagello dei doppi e tripli turni e di aule fatiscenti; alla rinuncia ad effettuare spese di innovazione per il tempo prolungato e per l'aggiornamento professionale.

Tutto ciò mette in causa il ruolo attuale del Ministero della pubblica istruzione che, qualora diventasse un vero e proprio organo di indirizzo e di coordinamento — come, del resto, si ripromette il progetto di riforma che purtroppo stenta ad avviarsi — potrebbe dare una spinta propulsiva verso una gestione moderna, efficiente e sufficientemente decentrata.

Per quanto riguarda particolarmente l'incremento delle tasse universitarie, pur non escludendo la diffusa esigenza di aggiornare un sistema contributivo rimasto fermo per anni, l'oratore denuncia la superficialità con cui si è affrontato il problema, stabilendo genericamente senza individuare preventivamente l'obiettivo da perseguire. Ad esempio, un sistema di autofinanziamento da parte dell'utenza, simile al servizio radio-televisivo, avrebbe pure avuto una sua logica — che, tuttavia, egli respinge — anche se in tal caso un apporto da parte del pubblico di soli 450 miliardi, pari al 5 per cento del costo, sarebbe stato indubbiamente insufficiente. Ma non sembra questo l'obiettivo rincorso dal Ministero. Finora, del resto, la scuola e l'università sono rimaste al riparo

da sistemi di finanziamento stravaganti come quelli dei trasporti e della sanità, proprio per una scelta di valore, poichè esse costituiscono un investimento per il futuro culturale e produttivo del paese.

L'aumento delle tasse universitarie — da più parti definito sopportabile — va poi visto in un'ottica più vasta che tenga anche conto delle spese aggiuntive (per l'acquisto di testi, per i trasporti, per gli alloggi) gravanti sugli studenti e sui redditi familiari.

Il senatore Valenza si dice quindi sconcertato per il modo sbrigativo con cui si è affrontata la situazione dei « fuori corso » che, sebbene costituisca uno degli elementi di maggior malessere della Università, andrebbe affrontata in apposita sede legislativa, e non invece in un modo « ragionieristico » che prescinda da una accurata indagine circa le cause sociali del fenomeno (così come è successo per il disegno di legge sulle scuole di specializzazione medica, nel corso del cui esame si è surrettiziamente introdotto il numero programmato nelle facoltà di medicina).

Analoghe considerazioni possono svolgersi relativamente all'aumento delle tasse scolastiche cui si sarebbe dovuto preferire un adattamento graduale, attraverso processi di indicizzazione, all'aumento dell'inflazione.

Conclude quindi il proprio intervento con un giudizio complessivamente negativo sui provvedimenti in esame, preannunciando la presentazione di emendamenti nelle sedi opportune e di una relazione di minoranza.

Il senatore Mezzapesa, dopo aver dato atto al relatore di aver proficuamente sottolineato i problemi sottostanti le cifre esposte nella tabella piuttosto che i numeri, si prefigge, sulla stessa linea, di svolgere alcune considerazioni di carattere generale sulle linee politiche di intervento che il Governo intende adottare.

È pur vero che un aumento della spesa per la pubblica istruzione pari al 9,28 per cento risulta decisamente superiore al tasso programmato di inflazione, ma bisogna anche notare che la quota di incidenza sul

bilancio dello Stato è andata decrescendo negli anni, il che va attribuito al crescente intervento dello Stato in altri settori e al moltiplicarsi degli interventi a livello locale.

Rileva quindi la necessità di eliminare alcuni squilibri relativi alla destinazione della spesa, pur rendendosi conto della difficoltà di operare modifiche compensative tra i vari capitoli, che ben possano rinviarsi al momento dell'approvazione dell'assestamento del bilancio. Le spese che andrebbero massimamente potenziate sono quelle concernenti l'aggiornamento professionale del personale, onde renderlo all'altezza della scuola che emergerà dalla riforma, e tenendo sempre presente che, come più volte ha sottolineato il Ministro, la spesa per il personale non è improduttiva ma costituisce un vero e proprio investimento; nella stessa ottica va visto anche l'incremento di 100 miliardi da destinare alla ricerca scientifica.

Per quanto riguarda l'aumento delle tasse scolastiche ed universitarie, pur apprezzando il modo in cui il Ministro ha precisato doversi leggere la tabella E con riferimento agli studenti fuori corso, ribadisce la necessità di non fornire ulteriori incoraggiamenti al proliferare del fenomeno. Al di là di questo, si tratta di aumenti non eccessivi, soprattutto perchè non riguardano la scuola dell'obbligo. Tuttavia ammette che sarebbe stato opportuno fornire maggiori garanzie sul versante del diritto allo studio che, comunque, troveranno attuazione al momento dell'approvazione dell'apposito disegno di legge di iniziativa governativa recente decisione del Consiglio di Stato.

Sottolinea poi l'importanza dell'articolo 6 relativo al personale delle scuole con particolare riguardo all'adeguamento ad una recente decisione del Consiglio di Stato.

Avviandosi alla conclusione, il senatore Mezzapesa, posto che non basta una trasformazione giuridica della scuola cui non corrisponda un aggiornamento del corpo insegnante, accenna alla necessità di avviare un nolicentrismo formativo che non concentri il compito della educazione dei giovani unicamente nella scuola e che avvii la stessa a

un sempre più stretto contatto con la realtà produttiva del Paese. Invita quindi la Commissione a riflettere sul preoccupante fenomeno di un considerevole numero di studenti che abbandonano la scuola e a pensare seriamente all'introduzione di criteri di maggiore flessibilità, a questo proposito citando anche ad esempio alcuni modelli pionieristici sperimentati in altri Paesi europei.

Infine, concordando pienamente con il relatore, esprime anche a nome di tutto il Gruppo democristiano, un giudizio pienamente favorevole sui documenti finanziari all'esame della Commissione.

Ha quindi la parola il senatore Mascagni che annuncia di soffermarsi principalmente su due tematiche: l'ammontare delle tasse scolastiche previste dal disegno di legge finanziaria per il settore dell'istruzione artistica ed i ritardi con cui vengono espletati i concorsi. Quanto al primo ordine di questioni rileva che non si comprende per quale motivo vengono accomunati, ai fini della tassazione, i conservatori e le accademie quando ben diversa è la loro natura: mentre a queste ultime si accede dopo la maturità artistica, ai primi si accede dagli undici anni in poi, essendo prevista una scuola media annessa a questi. Inoltre, si pongono sullo stesso piano le tasse di diploma e di licenza che invece corrispondono a risultati finali di gran lunga diversi fra loro: di tutto questo occorrerebbe tener conto anche nella prospettiva di ridurre l'ammontare degli incrementi proposti per le tasse scolastiche.

Per quanto riguarda il ritardo con cui vengono espletati i concorsi nei conservatori, prosegue il senatore Mascagni, ci si trova di fronte ad una vera e propria eccezione rispetto agli altri ordini di scuola: la situazione non è peraltro dovuta ad una cattiva volontà degli organi ministeriali, che hanno già predisposto uno schema di bando di concorso, ma ai ritardi con cui il Consiglio nazionale della pubblica istruzione sta procedendo all'emanazione del prescritto parere. Un Comitato (cosiddetto « orizzontale ») interno al predetto organo non è riuscito finora a riunirsi dacchè da parte di taluni sin-

dacati autonomi, che cercano di difendere interessi personali e non generali e che vorrebbero continuare con pratiche di scandaloso clientelismo e corporativismo, si è per quattro volte fatto mancare il numero legale richiesto per prendere le necessarie decisioni. Tra l'altro, poi, ben 38 conservatori su 43 sono ancora retti da direttori supplenti, designati sulla base di semplici « valutazioni » espresse da una Commissione che non conclude i propri lavori con la stesura di alcuna graduatoria di merito. E tutto ciò accade mentre si continua a tenere in sospeso, con vari pretesti, l'espletamento del concorso bandito nel 1983, per ovviare a tale situazione.

Avviandosi alla conclusione del proprio intervento, dopo che in una interruzione il ministro Falcucci ha assicurato che si procederà allo svolgimento dei concorsi, il senatore Mascagni stigmatizza non soltanto il mese di ritardo (dal 12 settembre al 10 ottobre) con cui sono iniziate le lezioni nei conservatori ma anche le proposte di sciopero di numerosi professori che vi insegnano, che pretenderebbero di differire al 5 novembre la data di inizio al fine di uniformarsi alle accademie, che, iniziando dopo la secondaria superiore sono di fatto assimilabili alle Università: il gioco dei ritardi rischia di costare agli studenti incolpevoli la perdita di ben due mesi di scuola.

Il senatore Scoppola fa presente che a suo avviso il problema di fondo su cui va dibattuto è rappresentato dalla « forbice » che caratterizza l'andamento da una parte del numero degli insegnanti e delle spese dell'istruzione e dall'altro quello demografico. Per un verso, infatti, si ha una crescita dell'offerta scolastica, che non viene sottoposta ad un serio controllo quantitativo, e per l'altro vi è un calo del numero degli studenti che non si modificherà, almeno nel medio periodo. Non si è quindi tenuto conto delle conclusioni cui si era pervenuti al termine di un convegno svoltosi sul tema nel corso del 1982, ma anzi si è attuata una politica di immissione nei ruoli che può rilevarsi pericolosa anche perchè il loro odierno eccessivo affollamento rischia di sclerotizza-



re l'intero apparato: infatti il ritmo di accesso dei nuovi laureati nella scuola non potrà che essere estremamente lento. Se con la legge finanziaria non si affrontano, nè comunque si potrebbe, questi problemi di struttura, che andrebbero risolti prevedendo la mobilità verso le altre Amministrazioni e l'introduzione di un regime di impiego a tempo parziale, va però dato atto al Governo di aver introdotto norme positive quali quelle concernenti la sicura definizione del numero dei posti disponibili per le nomine, fotografando la situazione esistente al 31 marzo di ciascun anno. Auspica quindi che l'impiego pubblico non continui a rappresentare per i lavoratori una zona privilegiata in un contesto che comincia ad assumere caratteristiche di flessibilità e mobilità, e fa presente che occorre ridurre la distanza tra la filosofia che si continua a seguire nel governare il sistema scolastico, che ricorda ancora quella inaugurata dallo Stato liberale, e quella che si segue ad esempio nel campo delle radiodiffusioni (che pur incidono sulla formazione dei giovani in modo estremamente rilevante), ispirata alla concessione della più ampia libertà di comportamenti.

Concludendo il senatore Scoppola sollecita chiarimenti in ordine alla proposta di emendamento annunciata dal Ministro circa il livello delle tasse universitarie per i « fuori corso » e sollecita modifiche al meccanismo delle esenzioni dal loro pagamento, visto che è cambiata la prospettiva (da un sistema di gratuità o semigratuità si sta passando ad un sistema di maggiore coinvolgimento dei cittadini ai costi finanziari dei servizi). Chiede infine assicurazioni circa il mantenimento delle norme relative all'assunzione del personale scolastico, già previste nella precedente legge finanziaria.

Il senatore Monaco, intervenendo a sua volta, si dice anzitutto lieto per la solerzia e la sensibilità dimostrata dal Ministro nel predisporre ed annunciare proposte di emendamenti al disegno di legge finanziaria per quanto riguarda le tasse universitarie.

Chiede quindi se non sia il caso di ridurre gli sprechi di personale che si registrano,

ad esempio, per via della compresenza di due diversi insegnanti quando vi sia pratica di laboratorio nelle scuole ed auspica che si ampli l'insegnamento della lingua straniera nelle scuole, con i benefici risultati per gli studenti che è facile intuire.

Il senatore Ulianich, dopo aver rammentato i suoi reiterati rilievi relativamente all'insoddisfacente rapporto tra spesa per la pubblica istruzione e prodotto lordo, nonché tra spese correnti e spese di parte capitale all'interno della tabella all'esame, fa presente che si dovrebbe agevolare l'aggiornamento degli insegnanti mediante l'introduzione di apposite misure di incentivazione e che si dovrebbe attuare il principio per cui i capaci ed i meritevoli dovrebbero essere aiutati nel proseguire gli studi a prescindere dal livello di reddito dei genitori.

Per quanto riguarda poi la filosofia sottesa alla « supertassazione » degli studenti universitari fuori corso dichiara che non è dato capire per quale motivo si voglia esercitare questa forma di vessazione nei confronti di studenti, già spesso provati dal punto di vista umano da vicende che li hanno costretti a sospendere gli studi o a rallentarli, che non danno fastidio a nessuno. D'altra parte, non sono state portate a sostegno delle proposte di aumento delle tasse analitiche indagini che spieghino quali siano in realtà le cause che determinano il fenomeno dei « fuori corso ». In una interruzione, il Ministro fa presente che la proposta da lei recentemente avanzata (concedere un raddoppio degli anni di corso per gli studenti lavoratori ed un biennio agli altri) consente di conciliare una formazione effettiva all'interno di un ciclo di studi di durata ragionevole. Il senatore Scoppola, a sua volta, fa presente che tra i « fuori corso » è prevalente il fenomeno, che non va per nulla incoraggiato, di coloro che mirano al titolo di studio unicamente per il vantaggio di carriera che ne deriva dal punto di vista anche meramente stipendiale.

Ribadendo pertanto la propria ferma opposizione a qualsiasi tipo di soluzione affrettata, che prescinda da un'analisi più complessa della situazione, il senatore Ulianich

invita la Commissione a non trascurare, ad esempio, che l'Università sta diventando anche un punto di approdo per persone appartenenti alla fascia della cosiddetta « terza età » — fenomeno che ben potrebbe essere inquadrato in quello della « educazione permanente ».

Dopo aver precisato che la propria posizione critica non deriva da alcuna pregiudiziale ideologica ed invitando il Ministro a rivedere queste norme del disegno di legge finanziaria, dice di apprezzare particolarmente, tra gli elementi positivi dei provvedimenti in titolo, il calo della spesa per supplenze confidando che si tratti del sintomo di una volontà politica di effettuare regolari concorsi e di eliminazione del precariato.

Segue una richiesta di chiarimenti al Ministro concernente i capitoli 1121 e 1204 della tabella 7. In particolare il senatore Ulianich, esprimendo soddisfazione per il fatto che l'aggiornamento si rivolge al personale sia docente che non docente, desidera sapere cosa debba intendersi per « compensi ai funzionari docenti »; quale percentuale di contributo, sui 47 miliardi di cui al capitolo 1121, sia destinata agli IRRSAE e se gli 11 miliardi, previsti dal capitolo 1204, siano di esclusiva competenza di questi ultimi.

Successivamente ai chiarimenti forniti dal ministro Falcucci, il senatore Ulianich, accennato brevemente al problema della eccessiva burocratizzazione degli IRRSAE, denuncia l'irrisorietà dei finanziamenti destinati all'edilizia universitaria.

Infine, riguardo alla ricerca scientifica, lamenta l'assenza di raccordo tra università ed istituti di ricerca e, pur apprezzando l'incremento negli stanziamenti, ritiene il loro ammontare complessivo ancora del tutto insufficiente e, auspicando un maggiore controllo sulla spesa, si riserva di svolgere ulteriori considerazioni in merito quando la Commissione discuterà gli stanziamenti afferenti alla ricerca scientifica.

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

*La seduta termina alle ore 12,50.*

### 153ª Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente*

VALITUTTI

*indi del Vice Presidente*

SPITELLA

*Interviene il ministro della pubblica istruzione Falcucci.*

*La seduta inizia alle ore 16,35.*

#### IN SEDE CONSULTIVA

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1986 (Tab. 7)

(Rapporto alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende il dibattito sulla tabella 7 e sulla corrispondente parte del disegno di legge finanziaria, sospeso nella seduta antimeridiana.

Il senatore Ulianich, ad integrazione dell'intervento svolto nella precedente seduta, richiama l'attenzione della Commissione sul rifinanziamento delle opere di cui all'articolo 39 della legge n. 843 del 1978. Sebbene il tema non concerna direttamente il bilancio della pubblica istruzione, essendo inerente all'edilizia universitaria ospedaliera, rivolge un invito al Ministro affinché si attivi presso il Ministro dei lavori pubblici onde sopperire ad un'esigenza molto avvertita nel settore.

A tale considerazione si associano anche il senatore Valenza ed il presidente Valitutti, ricordando il caso specifico dei due policlinici di Napoli.

Il senatore Panigazzi, premesso che prescindere da un'analisi meramente numerica dei documenti all'esame, precisa di voler piuttosto soffermarsi principalmente sulla

manovra economica operata dal Governo, della quale non può che dare una valutazione sostanzialmente positiva anche in riferimento allo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione.

Non comprende invece come gli esponenti della minoranza pretendano che il criterio del rigore cui si informa il bilancio per il 1986 non debba applicarsi anche alla Pubblica istruzione, considerato che il Governo non ha fatto ricorso a criteri ristrettivi per mortificare questo settore, ma ha dimostrato l'intento, anzichè di aumentare la spesa, di utilizzarla in modo trasparente ed efficiente.

Nel merito, ritiene, in primo luogo, che di fronte al dato preoccupante di un personale docente e non docente che assorbe più del 90 per cento delle spese di parte corrente del Dicastero, senza peraltro dare eccessive garanzie di efficienza, possa provvedersi favorendo processi di pre-pensionamento e di mobilità verso altri settori della Pubblica amministrazione.

In secondo luogo, ferma l'intangibilità del diritto allo studio, è necessario premiare solo coloro che dimostrino effettivamente di voler studiare e non chi, invece, intenda semplicemente approfittare dei vantaggi messi a disposizione dei bisognosi.

Illustra poi un emendamento compensativo alla tabella 7, volto a privilegiare le spese universitarie inerenti alle attività sportive riducendo corrispondentemente il capitolo concernente « contratti con studiosi ed esperti ».

Dopo una richiesta di chiarimenti al Ministro sul significato del sesto comma dell'articolo 6 del disegno di legge finanziaria, che suscita perplessità anche nella senatrice Nespolo, quest'ultima prende la parola.

Pur condividendo le preoccupazioni di alcuni colleghi che l'hanno preceduta relativamente ad una spesa di 30.000 miliardi in gran misura destinata ad un numero di addetti che supera un milione di unità — a tutto discapito della funzionalità, efficienza e produttività — la senatrice Nespolo ricorda altresì che negli ultimi dieci anni la spesa per la Pubblica istruzione è diminuita di quasi il 38 per cento.

Premesso, quindi, che al fine di arginare un deficit pubblico di proporzioni allarmanti, i senatori comunisti presenteranno numerose proposte di riduzione e razionalizzazione della spesa e di intervento sulle entrate (quali la tassazione dei titoli del debito pubblico e l'introduzione di una imposta patrimoniale), esclude decisamente che possano essere ridotti i bilanci della scuola, della sanità e della previdenza; i comunisti, infatti, si oppongono a qualsiasi tentativo di smantellamento dello Stato sociale.

La scuola non può essere considerata un servizio a domanda individuale; esiste, invero, un diritto, ma anche un dovere allo studio, al di là della scuola dell'obbligo. Sorprende, pertanto, che nel bilancio non si colga alcuna avvisaglia di un sufficiente incoraggiamento allo studio, mentre si assiste ad un aumento di contributi alle istituzioni private e ad una serie di altri stanziamenti che avrebbero potuto trovare migliore destinazione.

Riferendosi, poi, alle esigenze di policentrismo formativo sollevate dal senatore Mezzapesa e alla necessità, più volte richiamata, di ridurre il numero dei docenti proporzionalmente al calo della popolazione scolastica, la senatrice Nespolo ritiene che quest'ultimo fenomeno non si riscontri per quanto riguarda la scuola dell'obbligo e ciò vale ancor di più in previsione dell'elevazione del limite attualmente vigente nonchè nell'eventualità di una riduzione del numero di alunni per classe.

Non comprende inoltre per quale motivo si prevedano finanziamenti a favore delle scuole materne non statali, laddove in alcune zone, soprattutto nel Sud, le scuole materne statali non sono nemmeno state costruite.

Quanto al fatto che il 91 per cento della spesa sia destinato al personale, non si tratta di per sé di un dato negativo; è grave invece che si trascuri di orientare maggiormente la spesa nel senso della produttività, dello aggiornamento professionale, dell'efficienza delle strutture, delle attività integrative: a testimonianza di ciò passa ad illustrare una serie di dati analitici tratti dalla tabella 7.

Lamentando quindi l'insufficienza degli stanziamenti previsti nei capitoli concernenti le spese per l'edilizia scolastica sperimentale e universitaria, preannuncia che i senatori comunisti presenteranno, nelle sedi opportune, emendamenti a disegni di legge finanziaria con particolare riferimento ai suddetti e al piano quadriennale.

Avviandosi alla conclusione, accenna brevemente al problema dell'aumento delle tasse universitarie, condividendo in pieno — a suo avviso — le giuste osservazioni svolte dai senatori Valenza e Ulianich; si limita, per parte sua, a rilevare che non può pretendersi dagli utenti il pagamento dei servizi sociali, anziché procedere nel senso di una seria riforma fiscale.

Infine, dopo aver espresso il proprio compiacimento per l'avvio di un piano informatico — come in uno specifico accantonamento iscritto nel fondo speciale di parte corrente —, conclude il proprio intervento annunciando il voto contrario dei senatori comunisti sui documenti all'esame, che non sono certo sintomatici di una volontà di realizzare una scuola moderna, efficiente e funzionale.

Il presidente Valitutti, annunciando il voto favorevole della sua parte politica sui documenti all'esame, fa presente che il bilancio per il 1986 si presenta « stazionario » in quanto riflette un assetto normativo che non è cambiato rispetto all'anno scorso. Piuttosto, vi è una pagina oscura — rappresentata dagli oneri ancora particolarmente elevati per spese per le supplenze — sulla quale chiede chiarimenti. Per quanto riguarda l'incremento delle tasse universitarie fa presente che non si tratta di una novità in quanto già due anni fa si dispose il loro aumento, dopo che il Governo ebbe reiterato per ben tre volte un decreto-legge che conteneva anche tali misure. La vera novità è rappresentata invece dall'incremento delle tasse di iscrizione per la scuola secondaria che innova al regime di sostanziale gratuità attualmente esistente in tal modo aderendo al dettato costituzionale che vuole la scuola successiva alla fase dell'obbligo elettiva e non gratuita. D'altra parte, se la gratuità del regime in cui si è finora vissuti rendeva maggiormen-

te sostenibile la richiesta di contributi delle scuole private che svolgevano corsi di ordine secondario superiore, la filosofia sottesa agli aumenti è utile anche al fine di riportare in un quadro di competitività la scuola pubblica e quella privata.

Si passa alle repliche.

Il relatore Kessler, riferendosi agli interventi dei senatori Valenza e Nespolo, fa anzitutto presente che non possono essere effettuate comparazioni circa il peso degli stanziamenti destinati al settore, ove venga paragonato all'andamento del complesso delle spese statali perchè queste si evolvono in relazione ad eventi, quali la dimensione del debito pubblico, che non sono tali da consentire un proficuo raffronto. È peraltro significativo l'incremento, di oltre il 9 per cento, delle spese complessive del settore rispetto allo scorso anno; vanno condivise le osservazioni svolte relativamente alla necessità di provvedere in materia di edilizia scolastica (peraltro in relazione all'andamento del numero degli studenti) e va fatto presente che la spesa del settore è rigida in quanto riflette l'attuale struttura amministrativa che non può essere modificata attraverso il bilancio. L'oratore afferma che occorre però maggiore rigore per quanto riguarda la dimensione delle spese per le supplenze, dichiarando poi di condividere l'emendamento preannunciato dal ministro Falcucci, relativamente all'incremento delle tasse universitarie, rispetto al quale rileva che a suo avviso non c'è alcuna filosofia di fondo se non la necessità di reperire nuove risorse. Dice quindi di comprendere i problemi umani che contraddistinguono la carriera di alcuni studenti universitari, che loro malgrado sono andati fuori corso, ma ribadisce che in molti casi si cerca soltanto di « strappare » una laurea per ottenere aumenti stipendiali. Fa quindi presente l'estrema urgenza di una approfondita indagine da parte del Ministero sugli andamenti della popolazione scolastica, dovendosi attivare altrimenti un'indagine conoscitiva da parte della Commissione e sottolinea la necessità di cogliere l'occasione rappresentata dal prossimo contratto per il personale docente, al fine di introdurre tutte quelle modi-

fiche di carattere organizzativo (mobilità, flessibilità, eccetera) che possono consentire di rendere un migliore servizio senza aumentare il fabbisogno di personale. Dice quindi di condividere l'opportunità di idonei incentivi per gli insegnanti che intendano aggiornarsi, nonché la necessità di una migliore efficienza dell'intera struttura che governa il settore. Proponendo di esprimere un rapporto favorevole sui testi all'esame, si dice infine convinto che lo sviluppo del Paese dipende in gran parte dall'efficienza di questo comparto.

Il ministro Falcucci, dopo aver ringraziato i commissari per il dibattito approfondito e costruttivo ed il relatore per l'analitica ed organica esposizione, fa presente che è necessario diffondere la consapevolezza del rilevante contributo che la spesa nel settore dell'istruzione dà alla politica di investimenti produttivi, sottolineando che tale spesa va valutata alla luce dei risultati conseguiti. Ricorda quindi che la spesa del settore è passata dal 7,17 per cento al 7,25 per cento del bilancio rispetto all'anno scorso, facendo presente che tre sono le direttrici sulle quali occorre muoversi: aggiornamento dei docenti; innovazione culturale (di cui l'informatica rappresenta soltanto un aspetto); ricerca scientifica (vista come elemento qualificante della spesa e rispondente alle esigenze della collettività). Dopo aver ricordato che le spese per il personale sono fisiologiche in questo settore (si dice in proposito disponibile ad un confronto analitico circa i dati relativi al costo del personale), rammenta che un calo demografico non induce una riduzione proporzionale della spesa dachè questa si determina in funzione dell'unità scolastica rappresentata dalla « classe ». Peraltro, pur esistendo il dato del calo demografico, la leva scolastica si palesa in netta diminuzione solo nelle scuole elementari, mentre il fenomeno è marginale nella scuola media e si assiste invece ad un progressivo incremento della frequenza alle scuole superiori.

Quanto all'attività dell'Amministrazione, rammenta lo sforzo eccezionale compiuto svolgendo concorsi straordinari ed ordinari (con oltre un milione di domande presen-

tate e seicentomila candidati) a seguito dei quali, nel corso di due anni, sono stati immessi in ruolo centomila vincitori di concorso talchè si è drasticamente ridotta la percentuale del personale docente non di ruolo. A seguito della ricognizione del personale, si è rilevato che, nel complesso — e quindi tenendo conto dell'organico di diritto (ivi comprese le dotazioni organiche aggiuntive) — risultano esservi soltanto 15.000 insegnanti in soprannumero, e ciò anche in ragione del numero elevato di docenti che hanno optato per il pre-pensionamento. Fa presente poi che la situazione si presenta di sostanziale coincidenza se si fa riferimento all'organico di fatto.

Per quanto riguarda i suggerimenti del senatore Kessler, il Ministro afferma che si sta studiando la possibilità di introdurre passaggi tra i vari ordini di scuola per gli insegnanti che siano in possesso delle prescritte abilitazioni, essendo invece del tutto improponibile una mobilità verso altre Amministrazioni in quanto le eccedenze si verificano nel Mezzogiorno, dove anche gli organici delle altre Amministrazioni sono esuberanti, e non essendo allo stato possibile incidere sulle allocazioni territoriali.

Il ministro Falcucci rileva a questo punto che le spese per le supplenze dovrebbero dimezzarsi nel corso del 1986 (circa 540 miliardi rispetto agli altri 1.100 del consuntivo 1985) e che è sua ferma intenzione non ritornare indietro sulla indizione annuale dei concorsi ordinari, che rappresentano un punto di non ritorno della sua scelta politica: la stabilità del personale costituisce il presupposto per tutte le innovazioni strutturali che intende prospettare. Per quanto riguarda la cultura informatica, fa presente che si partirà dalla scuola secondaria superiore, mediante l'aggiornamento prioritario dei docenti di matematica e fisica al fine di accrescere le conoscenze tecnologiche e non quelle di mera « manualità », destinate a diventare rapidamente obsolete.

La rappresentante del Governo prospetta quindi le sue ipotesi di riforma dell'Amministrazione, nella quale riceverà rilevanza centrale l'« unità scolastica » che avrà come presupposto la stabilità del personale e la

soggettività giuridica. A questo si accompagnerà una innovazione dell'architettura del sistema di elaborazione elettronica, che consentirà un dialogo immediato con le singole scuole, non soltanto a fini amministrativi ma anche per l'aggiornamento dei docenti. Altre innovazioni in corso riguardano la semplificazione e la organicità della normativa, mediante la redazione di testi unici e di ordinanze permanenti. Quanto ai problemi dell'edilizia scolastica, dichiara di condividere le affermazioni circa la necessità di risolvere il problema, anche mediante la previsione di procedure di sostituzione agli enti locali in caso di loro inerzia.

Per quanto riguarda l'università, dopo aver ribadito l'estrema urgenza dell'approvazione del disegno di legge concernente il personale docente, attualmente all'esame della Commissione, il ministro Falcucci annuncia di avere avviato uno studio avente l'obiettivo di consentire la massima autonomia giuridica e finanziaria alle Università, ciò che porterà ad una responsabilizzazione piena anche mediante l'acquisizione diretta delle tasse di iscrizione. Altre innovazioni riguarderanno le modifiche dell'ordinamento universitario, tenendo conto dei risultati della sperimentazione didattica (su cui peraltro i pareri non sono univoci) e lo scioglimento del nodo rappresentato dalle macrouniversità, nelle quali il peso più rilevante è determi-

nato dalla dimensione di quattro corsi di laurea in particolare (giurisprudenza, lettere, scienze politiche ed economia e commercio). Avviandosi alla conclusione, il ministro Falcucci sottolinea il valore culturale rappresentato dall'incremento delle tasse scolastiche, che consente di coniugare il rilevante impegno dello Stato con l'effettiva responsabilizzazione delle famiglie (pur dicendo di rilevare l'effettività dei problemi relativi al costo dei libri di testo ed al peso delle tasse sulle famiglie più disagiate). Quanto alla questione dei « fuori corso », fa presente che diverso è il problema del « corso di laurea », che va completato in un arco di tempo definito organizzando effettivamente l'offerta didattica, da quello dell'utilizzazione dell'Università come centro che consente l'arricchimento professionale e culturale. Fa presente infine che le pronunciate proposte di emendamento al disegno di legge finanziaria sono state concertate con il Tesoro.

Seguono quindi interventi sull'ordine dei lavori, del presidente Spotella, della senatrice Nespolo e dei senatori Scoppola, Boggio, Valitutti, Ulianich, Vella e Panigazzi. Infine, il Presidente, preso atto dell'orientamento emerso di proseguire i lavori sui documenti in titolo nella seduta prevista per mercoledì prossimo, rinvia il seguito dell'esame.

*La seduta termina alle ore 20,15.*

**LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

**125<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)***Presidenza del Presidente*

SPANO

*indi del Vice Presidente*

BISSE

*Intervengono il ministro dei lavori pubblici Nicolazzi e il sottosegretario allo stesso dicastero Gorgoni.*

*La seduta inizia alle ore 9,50.*

**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il presidente Spano, dopo aver riepilogato i caratteri principali della procedura di esame dei documenti finanziari, fa anzitutto presente di non aver potuto convocare una seduta per mercoledì pomeriggio in correlazione ad una sollecitazione della Presidenza del Senato a sua volta originata dalle richieste di taluni Gruppi parlamentari. Illustra quindi una proposta di calendario dei lavori che prevede due sedute nella giornata odierna, destinate all'esame delle tabelle nn. 9 e 17, due sedute nella giornata di martedì 15, destinate all'esame della tabella dei Trasporti, ed una mercoledì 16 per l'esame della tabella n. 11.

Dà inoltre notizia di un telegramma delle organizzazioni sindacali confederali del settore dei trasporti nel quale si chiede un incontro informale con il Presidente e con il relatore alla tabella n. 10 per valutare alcuni aspetti dei documenti finanziari in relazione alla politica dei trasporti. Affermato quindi che prevede di effettuare tale incontro lunedì 14 alle ore 16, dà conto altresì di un'altra segnalazione di parte sindacale relativa alla carenza di taluni stanziamenti afferenti la marina mercantile.

Interviene il senatore Lotti per sottolineare l'opportunità del citato incontro informale (affermando anzi che, in considerazione delle reazioni manifestate dalle forze sociali nei confronti dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, occorrerebbe procedere ad un ampio ciclo di audizioni), nonchè invece per sollevare forti perplessità sul calendario dei lavori proposto dal Presidente, ritenendo che la discussione sulla tabella dei Lavori pubblici non possa concludersi nella mattinata odierna e che quindi debba essere prevista una seduta supplementare nella prossima settimana.

Il senatore Vittorino Colombo (L.), rilevato anzitutto come la non effettuazione della seduta di ieri pomeriggio abbia avuto all'origine le richieste di taluni Gruppi, si dichiara anzitutto perplesso sulla opportunità di un incontro informale con le organizzazioni sindacali (che più proficuamente potrebbe svolgersi in sede di esame parlamentare del piano generale dei trasporti) e propone di chiudere con la giornata di oggi l'esame della tabella dei Lavori pubblici.

Il presidente Spano, in considerazione anche degli impegni del Ministro dei lavori pubblici nella giornata odierna, propone quindi di iniziare immediatamente la discussione della relativa tabella, riservando invece la seduta pomeridiana all'esame dello stato di previsione della Marina mercantile.

Illustra infine un'ipotesi di calendario per la settimana prossima, nel quale si prevede di dedicare la seduta antimeridiana all'esame della tabella Trasporti (con eventuale prosecuzione in una seduta notturna), la seduta pomeridiana al seguito ed alla conclusione dell'esame dello stato di previsione dei Lavori pubblici, nonchè una seduta nella giornata di mercoledì per l'esame della tabella delle Poste e telecomunicazioni.

La Commissione conviene quindi sulla proposta del Presidente.

## IN SEDE CONSULTIVA

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) » (1504)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 » (1505)

— Stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1986 (Ta. 9) (Rapporto alla 5ª Commissione) (Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il senatore Gusso il quale lamenta anzitutto la carenza di una informazione organica e tempestiva sulla complessiva materia delle opere pubbliche, che è oggi di competenza di una pluralità centri di imputazione diversi, ai quali si sta per aggiungere anche l'istituendo ministero dell'ambiente. Nel soffermarsi quindi sui dati complessivi dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici, rileva anzitutto come la legge di assestamento del bilancio per il 1985 abbia determinato un notevole incremento della spesa soprattutto in conto capitale (circa un 53 per cento in più rispetto alle previsioni iniziali per lo stesso anno), come invece lo stato di previsione per il 1986 rechi una spesa complessiva leggermente inferiore al livello raggiunto con il citato provvedimento di assestamento.

Fa quindi presente che il disegno di legge finanziaria opera significative rimodulazioni delle spese pluriennali, determinando uno slittamento agli anni successivi di più di 2.000 miliardi di stanziamenti, si sofferma altresì con preoccupazione sul fenomeno dei residui passivi che assommano, al 1º gennaio 1986, a 4.918 miliardi cifra superiore agli stanziamenti di competenza del Ministero dei lavori pubblici per il 1986. Al riguardo prospetta l'opportunità che venga meglio chiarita la natura di tali residui da parte del Governo, precisando se e in quale misura si tratti di somme impegnate e non spese ovvero di fondi stanziati e non ancora impegnati: è infatti evidente che si tratta di situazioni ben diverse, sussistendo maggiori responsabilità da parte del Ministero qualora si trattasse per lo più di somme non ancora impegnate.

Dopo aver quindi affermato che, per quanto riguarda le opere pubbliche di competenza del Ministero, i documenti finanziari non recano significative variazioni nell'entità complessiva della spesa rispetto agli anni precedenti (operando piuttosto attraverso lo strumento della rimodulazione), sottolinea altresì le novità recate dall'articolo 33 del disegno di legge finanziaria per quel che concerne il regime della revisione prezzi, materia estremamente delicata, sulla quale forse sarebbe stato opportuno dettare disposizioni in altri provvedimenti. Al riguardo dichiara inoltre di non sapere al momento prevedere gli effetti di tale normativa proposta.

Soffermandosi poi sugli enormi ritardi che caratterizzano l'esecuzione delle opere marittime, dovuti anche all'eccessivo accentramento delle decisioni agli organi ministeriali centrali, il relatore sollecita una riflessione complessiva sul ruolo e le funzioni del Ministero dei lavori pubblici alla luce anche del disegno di legge di istituzione del ministero dell'ambiente e del provvedimento recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri sul potenziamento del Servizio geologico, che dovrebbe essere trasferito dal Ministero dell'industria all'istituendo ministero dell'ambiente. Al riguardo ritiene assolutamente non condivisibile un simile trasferimento, in considerazione anche della circostanza che la difesa del suolo non sembra per il momento rientrare tra le competenze del ministero dell'ambiente; ricorda altresì che presso la Camera dei deputati giace un disegno di legge d'iniziativa parlamentare che prevede il passaggio del servizio geologico al Ministero dei lavori pubblici.

Rilevate inoltre le carenze di personale e i problemi di funzionalità che affliggono talune strutture periferiche del Ministero dei lavori pubblici, fa quindi presente che un altro esempio che pone alla ribalta la questione di un riordino delle competenze in tema di lavori pubblici è offerto dalla viabilità, settore dal quale non può essere estrapolato il comparto autostradale che è oggi gestito per la gran parte da società concessionarie in posizione di autonomia



rispetto ai poteri di indirizzo del Ministero dei lavori pubblici.

Pur con le osservazioni e i problemi evidenziati propone infine che la Commissione dia mandato di redigere un rapporto in senso favorevole sulla tabella n. 9.

Si apre il dibattito.

Interviene il senatore Lotti il quale, nel sottolineare una certa contraddittorietà tra le considerazioni anche critiche svolte dal relatore e le sue conclusioni, afferma che la sua parte politica non può che pronunciarsi in senso contrario nei confronti dello stato di previsione dei Lavori pubblici, sia con riferimento alle valutazioni espresse dal senatore Gusso sia con riguardo ad altre considerazioni che intende svolgere.

Invita quindi i membri della Commissione a riflettere sulla sovrapposizione e sull'incrocio di competenze diverse in materia di lavori pubblici, dalle quali non è più possibile ricostruire quale ruolo precisamente debba svolgere il Ministero in questione: si vive infatti una fase di passaggio da una vecchia divisione di competenze ad un nuovo assetto istituzionale dai contorni tuttora estremamente vaghi, dovendosi al riguardo registrare con preoccupazione la confusione di idee che regna nella maggioranza, l'improvvisazione con cui essa affronta temi istituzionali di grande rilievo (emblematica al riguardo è la vicenda del ministero dell'ambiente), nonché il fallimento di una iniziativa socialista all'interno della maggioranza stessa in ordine ad una grande riforma dello Stato.

Dopo aver quindi rilevato come le forze sociali e produttive pongano con forza la questione di un ammodernamento e di un riordino della Pubblica amministrazione, nonché lo stato complessivo di degrado dell'Amministrazione dei lavori pubblici che sembra complessivamente aver smarrito la propria funzione positiva riducendosi ad una azione di freno e di intralcio, il senatore Lotti si sofferma su alcune questioni più puntuali denunciando la grave situazione determinatasi in relazione alla vistosa mole dei residui passivi, associandosi altresì alla richiesta del relatore di più dettagliate informazioni. Al riguardo fa presente che

non possono essere ritenute sufficienti spiegazioni che rinviano alla questione della complessità delle procedure (sulle quali, soprattutto in materia urbanistica, la sua forza politica ha presentato proposte puntuali, dovendo invece registrare una scarsa chiarezza di orientamenti della maggioranza anche su proposte governative quali il disegno di legge n. 1004, che presentava aspetti preoccupanti) nè che scarichino le responsabilità, soprattutto per quanto concerne per esempio il settore della edilizia residenziale, sugli enti locali che non sarebbero capaci di spendere: la maggioranza non può infatti dimenticare che molte delle Regioni che accusano ritardi al riguardo sono rette dal « pentapartito » e il Ministero dei lavori pubblici non può negare di non avere saputo esercitare un'efficace azione di coordinamento e di stimolo.

Quanto al tema della viabilità il senatore Lotti, posto in risalto l'affastellarsi di piani e programmi che ha dato origine al diffondersi di notizie di stampa spesso equivocate (peraltro mai smentite in modo chiaro dal Ministero dei lavori pubblici e che anzi sembrano essere lasciate circolare proprio per poter successivamente influenzare le priorità che si dovranno adottare in sede di determinazione dei programmi), ricorda in primo luogo che il CIPE aveva stimato un complesso di investimenti, per il solo settore della viabilità statale in connessione all'esecuzione del piano decennale, nell'ordine di 50-60.000 miliardi; rispetto a tali previsioni, il disegno di legge finanziaria per il 1986 non aggiunge nulla agli stanziamenti disposti con la legge finanziaria per il 1985, e non predispone nemmeno un apposito stanziamento, in tabella C, per il 1988.

Nel richiamarsi quindi alla relazione presentata in luglio da parte del Ministro dei lavori pubblici, quale presidente dell'ANAS, in tema di situazione manutentoria della rete stradale italiana, ricorda come tale documento abbia definito pessime le condizioni delle strade statali, che presentano quindi un altissimo tasso di pericolosità: in considerazione di ciò, prospetta l'opportunità che il Ministro dia chiarimenti sia sul trasferimento di ben 1.000 cantonieri a compiti di

ufficio, sia sulla mancata previsione di taluni incrementi degli stanziamenti per la manutenzione prospettata nella relazione di luglio, sia sulla mancanza, nel disegno di legge finanziaria, di una norma che stanzi 350 miliardi per dotare l'ANAS di opportuni strumenti conoscitivi sulle caratteristiche della rete stradale al fine di predisporre un piano organico per la manutenzione ordinaria e straordinaria, così come indicato nella relazione stessa.

Si sofferma quindi sulla consistente rimodulazione di leggi di spesa pluriennali operata dal disegno di legge finanziaria, dato che egli definisce allarmante e che induce a severe riflessioni sul modo di legiferare del Parlamento, spesso pressato da un'urgenza invocata soprattutto dal Governo che farebbe presupporre l'esistenza di programmi di intervento già definiti e di celere capacità di spesa, circostanze che invece non rispondono alla realtà.

Dopo aver successivamente posto un quesito sulle poste di tabella C, in tema di difesa del suolo, e quindi sulle iniziative e sui programmi che il Governo intende portare avanti al riguardo, sottolinea un altro dato contraddittorio nella differenza tra la posta di tabella B, per il rifinanziamento del fondo sociale di cui alla legge sull'equo canone — 75 miliardi per il 1986 — e lo stanziamento recato dal disegno di legge di riforma dell'equo canone attualmente in discussione — 100 miliardi per il 1986 —: al riguardo, dopo aver ricordato che nuove proiezioni elaborate da qualificati istituti di ricerca avrebbero indicato che vi sarà un incremento del monte affitti ben superiore al 15 per cento dichiarato dal ministro Nicolazzi (in linea con quanto peraltro da tempo sostenuto dalla sua parte politica), fa presente che a suo avviso la legge finanziaria dovrebbe prevedere una norma che incrementi consequenzialmente il fondo sociale, onde non scaricare il peso della riforma sui cittadini meno abbienti e sugli enti locali.

Prospetta altresì l'opportunità che nel disegno di legge finanziaria siano disposti contributi (sulla modalità dei quali la sua parte politica è ampiamente disponibile ad un con-

fronto) a favore degli enti locali al fine di rendere più sopportabile dal punto di vista finanziario l'onere che potrà gravare su di essi per l'entrata in vigore della nuova legge sull'indennità di esproprio (in considerazione della necessità di dover provvedere a consistenti conguagli), nonché dal recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, operazione che sarà estremamente dispendiosa soprattutto per i comuni del Mezzogiorno.

Quanto poi alla norma contenuta nell'articolo 33 del disegno di legge finanziaria il senatore Lotti, nel sottolineare come essa si muova in una logica alquanto diversa dalle disposizioni contenute nel disegno di legge n. 1004 e dagli emendamenti che la maggioranza voleva apportare al provvedimento n. 1317, recentemente approvato, fa presente che la sua parte politica ritiene che la soluzione adottata in tema di revisione prezzi si muova su una strada giusta e pertanto è favorevole al suo mantenimento all'interno del disegno di legge finanziaria.

Prende successivamente la parola il senatore Rasimelli, il quale premette anzitutto una critica di ordine generale all'impostazione dei documenti finanziari, che contengono un attacco allo Stato sociale senza apportare un significativo sollievo al dissesto della finanza pubblica e senza affrontare alla radice il problema di fondo che è costituito dalla scarsa produttività sociale della spesa pubblica e dalla inefficienza e disorganizzazione della pubblica amministrazione.

Rilevato quindi come la dispersione della spesa in materia di lavori pubblici sia conseguenza della frantumazione delle competenze al riguardo, osserva come la questione del Servizio geologico, sollevata dal relatore, ponga in primo piano la necessità di un'organica programmazione degli usi del territorio che contemperino le esigenze di tipo produttivo e di rispetto dell'ambiente.

Dopo aver sottolineato come la incapacità di mantenere le opere realizzate ad un significativo livello di efficienza e di funzionalità costituisca un segno concreto del degrado della Amministrazione dei lavori pubblici, afferma di non ritenere utile l'istituzione di un ministero dell'ambiente in funzione esclusiva di freno ed intralcio all'uso del territo-

rio, sottolineando che il problema è quello invece di individuare a quale ministero compete quella funzione di programmazione del territorio prima delineata, che finora non è stata svolta in alcun modo dal Ministero dei lavori pubblici, così come attualmente strutturato.

Dopo aver quindi affermato che in sostanza l'esame del bilancio non viene a rappresentare una effettiva occasione per compiere quelle scelte di fondo che sarebbero necessarie per aumentare la produttività sociale della spesa pubblica, sottolinea come il Ministero dei lavori pubblici possedesse nel passato una struttura adeguata alle esigenze della realtà politica e sociale di allora, struttura che si è andata invece sempre più degradando soprattutto per responsabilità dei Governi che si sono succeduti in questo dopoguerra, senza che venisse operato il necessario adeguamento alla nuova realtà istituzionale che si è creata con l'avvento delle Regioni.

Conclude denunciando la sostanziale inazione del Governo per quanto concerne le cause strutturali del dissesto della finanza pubblica ed invitando la maggioranza a presentare proposte adeguate sul tema dell'efficienza dell'azione pubblica.

Prende quindi la parola il senatore Mitrotti il quale, nel criticare la filosofia di fondo dei documenti finanziari, che prevedono tagli della spesa disancorati da ogni prospettiva più generale di riordino e di programmazione e nello stesso tempo una serie nutrita di interventi e di nuove spese disperse settorialmente, fa presente che, mentre da un lato si prospetta la necessità di una riduzione della spesa pubblica, dall'altro non si vede un deciso cambio di marcia che ponga fine agli sperperi.

Dopo aver rilevato come in tema di viabilità con particolare riguardo ai centri urbani si potrebbero assumere misure tali da contemperare utilmente l'esigenza di spostamento dei cittadini e quelle del traffico merci (ad esempio destinando a quest'ultimo il trasporto sui tratti ferroviari in concessione che si propone ora di abbandonare, con un grande spreco in conto capitale), il senatore Mitrotti denuncia un atteggiamento della

maggioranza che è complessivamente volto a mantenere in piedi un sistema di lottizzazione e di spartizione delle cariche pubbliche e dei posti di responsabilità negli enti e nelle aziende che ha dato luogo a una crescita incontrollata della spesa, ad episodi di malversazione con annessi procedimenti giudiziari (cita al riguardo la vicenda delle tangenti ai partiti politici della maggioranza in relazione a spese effettuate dalla provincia di Bari per istituti scolastici polivalenti), nonché alla sottrazione di risorse da erogare ai cittadini sotto forma di servizi.

Nel denunciare quindi altri comportamenti del Governo che disattendono le indicazioni del Parlamento in materia di spesa (cita al riguardo i recenti decreti di deroga al blocco delle assunzioni), nonché il più generale dissesto di una struttura statale che opera senza un quadro di riferimento e che predispose il proprio bilancio con un puro criterio incrementalistico, sottolinea la necessità che il Parlamento difenda le sue prerogative per quel che concerne le decisioni sulla spesa pubblica e che si attivi in modo assai più incisivo per quel che riguarda la funzione di controllo sull'operato del Governo, verificando lo stato di attuazione delle leggi, le difficoltà che sorgono, nonché identificando le responsabilità di ritardi, sprechi e ruberie, dotandosi al riguardo, se del caso, di appositi uffici.

Soffermandosi quindi più in particolare sulla tabella n. 9 e sul disegno di legge finanziaria, rileva in primo luogo come essi non siano affatto improntati a criteri di chiarezza, sinteticità e veridicità dei dati, e come invece delineino un affastellamento di interventi nei settori più svariati, mentre non si provvede ad identificare le responsabilità e a studiare le cause del lievitare incontrollato della spesa e dei ritardi nelle esecuzioni delle opere, che troppo spesso risultano avviate e mai concluse (cita al riguardo i casi dei depuratori di Monopoli e di Taranto).

Nello stigmatizzare altresì il silenzio del Governo su numerose interrogazioni da lui presentate su diversi casi di malversazione e su taluni episodi di spreco (silenzio cui fa riscontro peraltro l'insensibilità degli espo-

nenti della maggioranza e delle strutture pubbliche a livello locale), sottolinea le gravissime responsabilità delle forze di maggioranza per il degrado delle strutture pubbliche e per il disastro della finanza locale. Ribadisce infine la necessità di un'attenta funzione di controllo da parte del Parlamento osservando che gli effetti di tale degrado e di tale disastro vengono fatti sempre di più ricadere sui cittadini con nuove imposte e nuovi balzelli, mentre i cittadini reclamano invece a gran voce una inversione di tendenza dei comportamenti dell'operatore pubblico.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 13,25.*

#### 126ª Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente*

**SPANO Roberto**

*Interviene il ministro della marina mercantile Carta.*

*La seduta inizia alle ore 16,15.*

#### IN SEDE CONSULTIVA

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione del Ministero della marina mercantile per l'anno finanziario 1986 (Tab. 17)

(Rapporto alla 5ª Commissione) (Esame)

Riferisce alla Commissione il senatore Pacini il quale ricorda anzitutto gli obiettivi di politica economica perseguiti dal Governo attraverso gli strumenti finanziari all'esame del Senato, rilevando che si intende in particolare puntare ad un contenimento del fabbisogno pubblico, senza peraltro riforme strutturali che incidano sostanzialmente sui meccanismi di spesa, giacchè questo obiet-

tivo è demandato alla successiva attività legislativa. Al riguardo il relatore esprime personali riserve sui rischi di una siffatta scelta, pur rendendosi conto della complessità e dei tempi richiesti per interventi riformatori, ed aggiungendo che il contenimento della spesa pubblica va perseguito attraverso un approccio realistico ed equo nel ripartire i sacrifici tra le diverse categorie sociali ed i differenti comparti della pubblica Amministrazione.

Rilevato quindi che il Ministero della marina mercantile svolge importanti compiti istituzionali, giacchè il mare rappresenta ormai una nuova frontiera, con sempre più vaste possibilità di sfruttamento connesse al progresso della tecnologica e delle conoscenze scientifiche, il relatore afferma che l'economia marittima ha subito una evoluzione che investe, oltre ai settori tradizionali della cantieristica, dell'armamento e dei porti, la riqualificazione e l'aggiornamento del lavoro marittimo e portuale, la disciplina della pesca, la sicurezza della navigazione, la difesa del mare e l'utilizzazione delle risorse del fondo marino fino all'uso del mare per fini ricreativi.

Passando ad una dettagliata valutazione della tabella n. 17 e delle correlative parti del disegno di legge finanziaria, il relatore Pacini fa presente che la tabella è caratterizzata da una diminuzione (per circa 43 miliardi) della spesa corrente e di un incremento (per circa 649 miliardi) della spesa in conto capitale, come riflesso delle misure legislative adottate di recente ed in particolare del piano per la ristrutturazione e la razionalizzazione dell'industria navalmecanica che prevede l'acquisizione, nel triennio 1984-1986, di un volume complessivo di commesse per 800-850.000 tonnellate di stazza lorda compensata, limite questo che potrebbe essere superato se venissero perfezionate alcune trattative già avviate le quali riguardano ulteriori unità per 307.000 tonnellate di s.l.c. Il buon esito di queste trattative è peraltro condizionato dalla esigenza di una integrazione dei fondi della legge n. 848 del 1984 per un importo complessivo, relativamente al 1986, di 362 miliardi; al riguardo il relatore prospetta l'opportunità di tale inte-

grazione per la cantieristica come pure per il credito navale allo scopo di favorire il perfezionamento delle nuove commesse.

Soffermandosi su alcuni capitoli della tabella n. 17, il relatore sottolinea tra l'altro l'esigenza di un potenziamento dei mezzi delle Capitanerie di porto, chiamate a sempre più onerosi compiti di istituto, e ricorda il ruolo svolto dal Ministero per la tutela ecologica dell'ambiente marino che implica peraltro un più adeguato sforzo finanziario. Sul versante delle spese in conto capitale, accanto agli interventi prima ricordati per il settore della cantieristica, il relatore richiama l'esigenza di un adeguamento degli stanziamenti per le società del gruppo Finmare nonché del contributo per l'Istituto centrale di ricerca applicata alla pesca marittima.

Avviandosi alla conclusione della sua relazione, sottolinea che le sue proposte per un aggiustamento degli stanziamenti si ispirano a scelte di carattere produttivo e non assistenziale e si inseriscono nel quadro di modifiche da attuarsi all'interno della legge finanziaria senza intaccare il tetto complessivo dell'indebitamento. Affrontando infine il tema della funzionalità e dell'efficienza del Ministero della marina mercantile il relatore fa presente di aver riconsiderato la sua posizione, una volta tendenzialmente favorevole all'accorpamento del Dicastero della marina mercantile con quello dei trasporti, proprio nella consapevolezza della peculiarità del ruolo di questa Amministrazione nei diversi settori di competenza ed in quello, particolarmente legato alla qualità della vita, rappresentato dalla difesa del mare sotto il profilo ecologico e della più razionale utilizzazione delle sue risorse.

Si apre quindi il dibattito.

Il senatore Bisso, premesso che il sistema marittimo-portuale riveste un ruolo centrale nel quadro degli interscambi del nostro paese e quindi, più in generale, ai fini del rilancio della competitività dell'economia italiana, rileva che il giudizio da esprimere sulla tabella n. 17 deve necessariamente muovere dalla valutazione del rapporto tra le risorse finanziarie messe a disposizione e le finalità da perseguire. In quest'ottica non si può non rilevare che la manovra di conteni-

mento della spesa pubblica penalizza gravemente l'economia marittima con risultati controproducenti giacché il presunto risparmio di risorse si traduce in sostanza nella perpetuazione delle cause strutturali dell'indebitamento in questo settore; basti pensare al persistente *deficit* (oltre 2.000 miliardi all'anno) della bilancia dei noli, a testimonianza del forte squilibrio esistente tra la crescita della domanda di trasporto via mare e la capacità della flotta nazionale di farvi fronte. Se davvero si vuole attenuare questa forbice e non aggravare ulteriormente il *deficit* dei noli, è indispensabile un consistente incremento della flotta di bandiera, attivando tutti gli strumenti necessari, a cominciare dal credito navale, comparto questo per il quale le risorse stanziare sono sensibilmente inferiori al fabbisogno.

Il senatore Bisso, fornendo quindi una serie di dati, rileva che in questi anni vi è stata una riduzione della flotta di bandiera in termini di tonnellaggio nonché un'accentuazione della senescenza della stessa flotta, che incide sull'efficienza complessiva del trasporto marittimo. Occorre dunque uno sforzo complessivo, che coinvolga sia l'armamento pubblico che quello privato, al fine di aumentare la quota di traffici marittimi che utilizzano la bandiera nazionale.

Soffermandosi poi sulla situazione della portualità, osserva che le misure adottate in questi ultimi tempi hanno consentito di registrare un forte aumento della produttività, come è accaduto ad esempio nello scalo di Genova, restituendo al nostro sistema portuale capacità competitive e avviando il superamento di una sostanziale emarginazione nel contesto dei flussi di traffico marittimo. Il recupero di produttività è avvenuto, peraltro, non già attraverso innovazioni tecnologiche ovvero processi di ristrutturazione, ma mediante una consistente riduzione della manodopera. A questo punto è indispensabile un approccio diverso ai problemi della portualità se non si vuole vanificare lo sforzo di miglioramento compiuto; a tal fine è indispensabile adottare sollecitamente una legge di programmazione portuale fondata su sistemi non di tipo amministrativo, ma su modelli di trasporto integrato, ed occorre al-

tresi una aggiornata classificazione dei porti che faccia riferimento non soltanto ai volumi di traffico ma anche alle vocazioni dei singoli scali, definendone adeguatamente rango e funzioni.

Il senatore Bisso lamenta poi il fatto che le risorse predisposte dalla « finanziaria » per l'industria cantieristica e per il credito navale sono assolutamente inadeguate e tali da innescare di nuovo un processo di crisi per questo settore; sottolinea altresì la disscrasia esistente, per il settore della pesca, tra le previsioni del disegno di legge finanziaria e quelle recate dalla tabella n. 17, sollecitando al riguardo chiarimenti da parte del Ministro. Avviandosi alla conclusione afferma che nei confronti del comparto marittimo stenta a progredire una adeguata cultura economica, capace di comprenderne appieno le potenzialità ai fini dello sviluppo complessivo del paese.

Interviene successivamente il senatore Patriarca il quale, dopo aver definito frettolose e superficiali le tendenze emerse negli anni scorsi per la soppressione del Ministero della marina mercantile, sottolinea l'esigenza di superare la sostanziale caduta di interesse verso questo settore che invece può dare un apporto di grande rilievo allo sviluppo economico del paese. Riferendosi quindi alla relazione del senatore Pacini, per la quale esprime il suo apprezzamento, rileva che a suo giudizio il dato riguardante il contenimento della spesa corrente andrebbe giudicato in termini negativi giacchè in questo caso esso si traduce in una contrazione della qualità del supporto amministrativo, già scarso ed inadeguato per quanto riguarda i mezzi e gli organici.

Quanto poi all'esigenza, prospettata dal relatore, di un rimpinguamento degli stanziamenti per la cantieristica, il senatore Patriarca rileva che questa esigenza emerge purtroppo con ritardo rispetto alla elaborazione dei documenti finanziari e che ora essa va posta correttamente nella sede della Commissione bilancio attraverso l'impegno di tutti i Gruppi che si presenta peraltro abbastanza difficoltoso. Sempre in questo settore il senatore Patriarca lamenta il fatto

che il Ministro non abbia adempiuto alla presentazione della relazione semestrale sull'andamento delle commesse che avrebbe consentito alla Commissione una più tempestiva presa di posizione sull'entità del fabbisogno per il settore della cantieristica.

Dopo aver fatto presente, per quanto riguarda il settore dell'armamento, l'esigenza di procedere alla difesa della bandiera con l'apposito disegno di legge di cui egli stesso è relatore, condivide l'esigenza di uno sforzo per un ulteriore recupero di efficienza del sistema portuale ed in merito poi alla ristrutturazione della Finmare, oggetto anch'essa di un disegno di legge all'esame della Commissione, osserva che tale obiettivo va inquadrato in una politica coerente con le scelte coraggiose che sta portando avanti il presidente dell'IRI, in modo da evitare l'assistenzialismo deteriore e di collegarsi invece ad una linea di sviluppo dei traffici marittimi, dotando il polo pubblico degli strumenti operativi adeguati per sostenere la concorrenza internazionale.

Il senatore Gusso sottolinea anzitutto la netta preponderanza che tra i diversi modi di trasporto è stata acquisita in questi anni dal trasporto su strada, che assorbe ormai l'80 per cento dei traffici a detrimento del trasporto ferroviario, di cabotaggio ed idroviario, comportando una forte distorsione del sistema complessivo e pesanti costi sotto il profilo economico.

Soffermandosi sui problemi della portualità rileva che, nonostante i lievi miglioramenti registrati, ad esempio a Genova, rimane notevole lo scarto con gli altri porti europei sotto il profilo dell'efficienza e della produttività. Ciò dipende essenzialmente dal persistere della anacronistica riserva a favore delle compagnie per quanto riguarda le operazioni portuali nonchè da altri fattori quali la pletorica composizione delle squadre addette alle attività di carico e scarico. È necessario dunque rimuovere questi fattori negativi come pure risanare la situazione finanziaria degli enti portuali e procedere ad un nuovo provvedimento di esodo peraltro con caratteristiche diverse da quello precedente.

Infine il senatore Gusso presenta il seguente ordine del giorno:

L'8ª Commissione del Senato della Repubblica, in sede di discussione del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1986,

premessò:

che una vera e propria rete idroviaria di tipo europeo si è potuta ottenere in Italia solo nella Valle padana e nella pianura veneto-friulana per un complesso di oltre 1.000 chilometri in buona parte idonei al transito di natanti commerciali da 1.350 tonnellate ed oltre, imperniato sul fiume Po, da Pavia al mare Adriatico, e da una serie di vie d'acqua ad esso collegate, direttamente (Milano-Cremona, Fissero-Tartaro-Canalbionco, Idrovia Ferrarese, Volta Grimanu-Chioggia) o indirettamente (canali della Laguna di Venezia, Idrovia Padova-Venezia, Litoranea veneta fra Venezia e Monfalcone e diramazioni);

che tale rete è quasi totalmente costituita da fiumi e corsi d'acqua naturali o artificiali che nel tempo sono stati adattati per soddisfare « anche » la funzione idroviaria, oltre a quella loro propria (difesa idraulica, bonifica, approvvigionamento idrico e così via);

che il mare Adriatico, al quale fa capo il complesso idroviario italiano, rappresenta una grande via d'acqua che, unitamente ai mari Jonio e Tirreno e grazie alla navigazione di « cabotaggio » e « fluvio-marittima », realizza oltre 3.000 chilometri navigabili che possono essere assimilati alle linee di navigazione interna di altri paesi;

che questo sistema marittimo-fluviale rappresenta una grande risorsa a disposizione del paese che può essere messa nelle condizioni ottimali di funzionamento con interventi assai contenuti e di gran lunga inferiori a quelli necessari per la strada e la ferrovia;

che il trasporto delle merci per via d'acqua è notoriamente più conveniente rispetto agli altri modi di trasporto sotto diversi profili: minori « consumi energetici », rispar-

mio di « forza lavoro », costi di « manutenzione dell'infrastruttura » nel complesso quasi inesistenti, « oneri di costruzione » del mezzo navale e suo « tasso di ammortamento » molto contenuti; ma è anche più conveniente per quanto riguarda lo « inquinamento dell'aria », la « rumorosità » e la « pericolosità » dei natanti marittimi e fluviali e che rappresenta infine l'unica via possibile per il trasferimento dei « carichi eccezionali » fuori sagoma per la strada e la ferrovia;

che però, nonostante tale convenienza, si è andata accentuando negli ultimi anni la propensione degli operatori verso il trasporto su strada tanto che questo copre ormai oltre l'80 per cento del traffico complessivo e che, conseguentemente, si sono determinati, lungo le direttrici principali della rete stradale e autostradale italiana, gravissimi fenomeni di congestionamento con incidenti spesso mortali, paralisi del traffico, sollecitazioni pericolose alle infrastrutture ed è andato crescendo il fabbisogno di nuove opere di allargamento, raddoppio, rafforzamento e adeguamento delle sedi stradali, nonché di varianti e di percorsi alternativi, fabbisogno che l'economia nazionale può soddisfare solo con gradualità;

che, d'altro canto, la rete ferroviaria non è a breve termine in grado di trasportare consistenti quantità ulteriori di merci, oltre al traffico in atto, per ragioni strutturali e gestionali, anche se gli investimenti in corso e quelli autorizzati consentiranno nei prossimi anni migliorie anche consistenti;

che, peraltro, la ripresa economica che si sta profilando determinerà un progressivo incremento della quantità di merci da trasportare che potrà essere assorbito solo in parte dalla strada e dalla ferrovia, nonostante i miglioramenti che si andranno ad attuare;

che di conseguenza, appare logico, oltre che nell'interesse del paese, candidare le vie d'acqua marittime e fluviali ad accogliere almeno una parte degli incrementi di traffico prevedibili sollevando, pur parzialmente, il sistema economico italiano da costi di trasporto superiori a quelli degli altri paesi europei,

impegna il Governo ad operare affinché:

1) in sede di Piano generale dei trasporti (legge 15 giugno 1984, n. 245) venga sancito, come una scelta strategica, il raggiungimento di un rapporto più equilibrato fra i diversi modi di trasporto, come avviene negli altri paesi europei, attivando tutte le azioni atte a stimolare un graduale e parziale spostamento dei futuri incrementi di traffico verso la ferrovia e la via d'acqua marittima e fluviale;

2) venga sancita la priorità degli interventi necessari per rendere efficiente la rete idroviaria esistente (alvei da ricalibrare e sistemare, fondali ed officiosità a mare da ripristinare o comunque assicurare, manufatti da costruire o da sostituire, tratti da completare, impianti portuali da realizzare, attrezzature da installare, collegamenti stradali e ferroviari da attuare e così via) attraverso l'approvazione di un piano poliennale per le idrovie con investimenti che le più recenti stime collocano intorno ai 2.000 miliardi;

3) nei provvedimenti di attuazione delle leggi per il credito navale e per la cantieristica si stabilisca che fra i tipi di navi da assistere prioritariamente siano comprese anche quelle per la navigazione interna, fluvio-marittima e di cabotaggio, con particolare riguardo alle iniziative indirizzate alla innovazione tecnologica ed ai mezzi dotati di alta adattabilità alle infrastrutture idroviarie e marittime esistenti, nonché per le navi « ro-ro »;

4) vengano introdotte agevolazioni atte a stimolare la conversione dall'autotrasporto alla navigazione marittima e fluviale (oltre che verso il mezzo ferroviario), come per esempio: esecuzione delle operazioni doganali e aree in regime di autonomia funzionale nei porti e per le merci che hanno origine e destinazione in Italia, agevolazioni tariffarie per i veicoli che utilizzano il mezzo marittimo, trattamento fiscale sul carburante agevolato, eventuale contributo di concorrenza per il trasporto per via d'acqua, estensione della cassa integrazione e fiscalizzazione degli oneri sociali anche per le

aziende della navigazione interna e fluvio-marittima;

5) nel Piano Generale dei Trasporti venga prevista la realizzazione del collegamento idroviario Adriatico-Danubio, anche se progettata nel lungo periodo, al fine di impedire che l'Italia sia esclusa da importanti flussi di traffico quando negli anni 90 saranno portati a compimento l'asse idroviario mare del Nord-mar Nero lungo il tracciato Reno-Danubio e l'asse idroviario mare del Nord-mar Mediterraneo lungo il tracciato Reno-Saona-Rodano.

(0/1505/1/8 - Tab. 17)

Gusso

Il senatore Cartia pone l'accento sull'esigenza di sviluppare una adeguata politica del mare, non già attraverso una visione di tipo assistenziale ma puntando al rilancio della flotta, al potenziamento della cantieristica, alla promozione dei porti turistici e della nautica da diporto. Annuncia quindi il suo voto favorevole alla tabella 17, sottolineando la positiva inversione di tendenza rispetto all'anno scorso evidenziata dal sensibile incremento delle spese in conto capitale rispetto a quelle correnti.

Il presidente Spano, premesso che la manovra economica del Governo punta al contenimento del tasso di inflazione (senza peraltro mortificare le attività produttive) nonché ad alleggerire il debito pubblico, che rischia altrimenti di divenire incontrollabile, osserva che le sollecitazioni emerse nella relazione e nel dibattito per un incremento di circa 500 miliardi degli stanziamenti per la cantieristica pone delicati problemi alla maggioranza ed al Governo in quanto rischia di ripercuotersi sul limite complessivo dell'indebitamento stabilito dalla legge finanziaria. Su questo punto è necessaria perciò una attenta valutazione, che potrà essere opportunamente condotta in sede di Commissione bilancio, per evitare lo scatenarsi di spinte settoriali tali da compromettere la complessiva manovra economica.

Ha quindi la parola, per la replica, il senatore Pacini, il quale dopo aver notato che il dibattito ha opportunamente arricchito la sua relazione, mettendo tra l'altro



in evidenza le implicazioni tra il comparto della marina mercantile ed il sistema generale dei trasporti, fa presente che la proposta, da lui formulata nella relazione, di un adeguamento delle risorse per il settore della cantieristica si colloca in un'ottica intesa a rendere più produttiva la spesa pubblica ed è comunque rispettosa delle valutazioni complessive che potranno essere fatte dalla maggioranza e dal Governo circa le compatibilità complessive di spesa. Il relatore si dichiara infine favorevole all'ordine del giorno presentato dal senatore Gusso, rimettendosi soltanto, per alcuni punti, alle valutazioni del Governo.

Interviene successivamente il ministro Carta il quale fa presente che la richiesta di un rimpinguamento degli stanziamenti previsti dalla « finanziaria » per il settore della cantieristica risponde ad una scelta consapevole, tesa a privilegiare gli investimenti in questo campo, investimenti che sarebbero peraltro di immediata operatività sulla base del programma triennale, attivando domande di nuovo naviglio e rispondendo così all'esigenza di accrescere la quota di trasporto da parte della flotta di bandiera. Il Parlamento è perciò chiamato, nella sua sovranità, a riflettere su questa scelta, da contemperare peraltro con il rispetto dei limiti di indebitamento fissati dal Governo e da collocare inoltre nell'ottica del piano generale dei trasporti, strumento programmatico volto alla razionalizzazione del sistema ed al superamento delle distorsioni lamentate dal senatore Gusso.

Soffermandosi quindi sul settore della portualità, il ministro Carta condivide l'esigenza del risanamento finanziario delle gestioni portuali nonché della revisione della classificazione dei porti, in modo da incoraggiare il processo di incremento della produttività che si sta verificando grazie alla collaborazione di tutte le componenti ed alla consapevolezza ormai diffusa presso le compagnie portuali di una diversa caratterizzazione del loro ruolo.

Dopo aver fatto presente che si riserva di avanzare proposte per il sistema idroviario, il rappresentante del Governo fa presente che il piano triennale per la pesca è stato

già approvato dal CIPE e rileva inoltre che le risorse destinate all'Istituto per la ricerca applicata alla pesca marittima non sono purtroppo adeguate ai compiti istituzionali di questo organismo, che invece potrebbe dare un notevole contributo all'adeguamento tecnologico del comparto ittico.

Il ministro Carta afferma quindi che il disegno di legge per la ristrutturazione della Finmare, presentato dal Governo e adesso all'esame della Commissione, è senz'altro aperto al contributo dei Gruppi parlamentari e persegue comunque l'obiettivo di arrivare ad una programmazione capace di consentire il rilancio della flotta pubblica. Il Ministro sottolinea quindi la esigenza di favorire i processi di innovazione per quanto riguarda la nautica da diporto e la cantieristica minore nella quale più accentuato è il processo di adeguamento tecnologico.

Infine il ministro Carta dichiara di accogliere l'ordine del giorno del senatore Gusso tranne che per il punto 4) che accoglie come raccomandazione.

Il senatore Lotti, premesso che l'ordine del giorno affronta tematiche generali del settore dei trasporti, afferma che il suo Gruppo può aderire a tale documento qualora peraltro in esso si faccia riferimento ad una ripresa economica auspicata ma che, a giudizio dei senatori comunisti, non si sta già profilando e previa la modifica del punto 2) nel senso di richiamare anche la fattibilità di eventuali nuove opere attraverso la approvazione di un piano triennale per le idrovie con adeguati investimenti.

Il senatore Gusso, presentatore dell'ordine del giorno, dopo aver dichiarato di non insistere per la votazione, accoglie la modifica proposta dal senatore Lotti al punto 2).

Il presidente Spano dà quindi lettura di uno schema di rapporto, presentato dai senatori comunisti, contrario all'approvazione della tabella 17.

Il senatore Patriarca, rilevato che vi erano stati nel dibattito molti punti di convergenza con l'intervento del senatore Bisso, osserva che la presentazione di uno schema di rapporto contrario da parte comunista costituisce un fatto politicamente incoerente, tanto più che era stato lo stesso relatore a

prospettare l'esigenza di un rimpinguamento degli stanziamenti.

Il senatore Bisso rileva che nel suo intervento, pur avendo riconosciuto alcuni risultati positivi, ha sottolineato come l'ineadeguatezza delle risorse rischi di compromettere i processi di sviluppo in atto.

Il senatore Lotti rileva che non vi è contraddizione nell'atteggiamento del Gruppo comunista che ha motivato adeguatamente la sua posizione contraria sulla tabella n. 17; la contraddizione permane semmai nei Gruppi di maggioranza che, pur criticando i

contenuti della tabella, si apprestano a votare a favore.

Lo schema di rapporto dei senatori comunisti, posto ai voti, è quindi respinto.

La Commissione dà infine mandato al senatore Pacini di predisporre, per la Commissione bilancio, un rapporto favorevole sulla tabella n. 17 con la raccomandazione di valutare, nel quadro delle compatibilità complessive della « finanziaria », la possibilità di un adeguamento degli stanziamenti.

*La seduta termina alle ore 20.*

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

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

**103<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente***BALDI***indi del Vice Presidente***DI NICOLA***e del Vice Presidente***CARMENO**

*Interviene il ministro dell'agricoltura e delle foreste Pandolfi.*

*La seduta inizia alle ore 10,25.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno finanziario 1986 (**Tab. 13**)

(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende il dibattito rinviato nella seduta di ieri.

Il presidente Baldi preliminarmente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi, per completare l'esame dei disegni di legge in titolo, nelle giornate di martedì e mercoledì della prossima settimana.

Il senatore Di Nicola interviene quindi osservando anzitutto come sia opportuno, in sede di esame dei documenti finanziari e di bilancio, considerare alcuni dati generali sull'andamento complessivo dell'economia del Paese e della stessa finanza pubblica, dal momento che è proprio tale dinamica a determinare ripercussioni e strategie nei sin-

goli settori produttivi, compresa l'agricoltura.

Posto in evidenza il proseguimento della pur moderata ripresa economica italiana nel 1985 (si prevede a fine d'anno un incremento del prodotto interno lordo in termini reali del 2,4 per cento, in linea con l'evoluzione prevista, secondo gli ultimi dati OCSE, per l'Europa) — crescita dovuta all'apporto del settore terziario (più 3,1 per cento) e dell'industria (più 2,9 per cento), mentre l'andamento del settore agricolo è stato leggermente negativo (meno 0,9 per cento) — il senatore Di Nicola, dopo avere evidenziato i risultati produttivi dei singoli comparti agricoli, pone l'accento sugli ulteriori elementi che caratterizzano la ripresa economica: riduzione del tasso di inflazione; accentuazione degli squilibri dei conti con l'estero e in particolare della bilancia agro-alimentare; esigenza di riequilibrio della finanza pubblica.

Di fronte a questo quadro congiunturale, prosegue l'oratore, è da condividere pienamente la manovra del Governo intesa a liberare maggiori risorse per gli investimenti produttivi e le infrastrutture, specialmente in un settore come quello agricolo, che ha tutte le potenzialità necessarie ad aumentare il proprio valore aggiunto, incrementare il reddito degli addetti e ridurre la dipendenza dall'estero.

Dopo avere quindi posto l'accento sulle risorse finanziarie direttamente destinate al settore agricolo (2500 miliardi accantonati per finanziare il nuovo piano agricolo nazionale; 328 miliardi per gli interventi strutturali nell'ambito della politica comunitaria; 150 miliardi per interventi speciali e 150 miliardi per iniziative di sviluppo e ammodernamento dell'agricoltura nell'ambito del FIO), l'oratore pone in rilievo le ulteriori risorse, per un totale di 387 miliardi, che sono collegate, direttamente o indirettamente, con la agricoltura, anche se gestite da altre amministrazioni: si tratta degli interventi per le

comunità montane, per la tutela dell'ambiente e per la tutela del suolo.

Per quanto riguarda la capacità di spesa del Dicastero dell'agricoltura, che — egli sottolinea — occorrerà ulteriormente migliorare, il senatore Di Nicola ritiene doveroso dare atto al ministro Pandolfi di avere finalmente, con un « colpo di timone », invertito la tendenza nell'utilizzo dei residui passivi che sono stati notevolmente ridotti di ben 889 miliardi, come rilevato dalla stessa Corte dei conti.

Successivamente, sottolinea gli sforzi compiuti dal Governo per ottenere sul piano comunitario una equa valutazione dei problemi dell'agricoltura italiana ed evidenzia, in particolare, l'alta competenza e le efficaci proposte di ingegneria finanziaria — ritenute valide e tramutate in leggi dal Parlamento — con cui il ministro Pandolfi ha affrontato la complessità e le difficoltà dei problemi del settore bieticolo-saccarifero.

Dopo aver posto in rilievo l'inderogabile esigenza di un'ampia ed efficace tutela dei boschi e delle foreste (patrimonio naturalistico e non secondaria fonte di attività turistica), il senatore Di Nicola richiama l'attenzione sull'importanza che lo sviluppo del settore agricolo riveste dal punto di vista sociale: si tratta, egli aggiunge, di decidere del presente e del futuro del mondo rurale, ossia di una categoria di operatori economici esposti al rischio aggiuntivo dall'andamento climatico e delle calamità naturali, capaci di distruggere in poche ore il lavoro e le speranze di interi anni. Per tale motivo l'oratore, nell'auspicare un sempre maggiore riconoscimento del ruolo dell'agricoltura nel contesto dell'economia nazionale, esprime a nome del Gruppo socialista il più convinto appoggio alla politica finanziaria e di bilancio del Governo, e quindi ai due disegni di legge in esame, e rinnova sentiti ringraziamenti al relatore Cimino e al ministro Pandolfi, dando a quest'ultimo atto dell'impegno profuso per sostenere la politica agricola italiana in un momento della vita della Comunità economica europea che certamente è uno dei più difficili da quando è stato firmato il Trattato di Roma.

Il senatore Melandri, premesse espressioni di apprezzamento e di ringraziamento per la relazione del senatore Cimino e per le illustrazioni integrative del ministro Pandolfi, si sofferma su talune caratteristiche dell'impostazione finanziaria contenuta nei documenti in titolo. Ci si trova, egli sottolinea, di fronte ad una analisi preoccupata e alla esigenza di mantenimento del « tetto » di 110.000 miliardi, con alcune rigidità che non consentono di muoversi in maniera più adeguata (si tratta di problemi di politica economica ma anche di struttura, di gestione e di razionalizzazione della spesa pubblica). Il disegno di legge finanziaria, egli prosegue, abbandona l'idea di essere una « riforma delle riforme » e si attesta sull'obiettivo del mantenimento del predetto limite di indebitamento, affidandosi alla normale gestione della legislazione vigente e puntando al risanamento dell'economia del Paese.

Osservato — per quanto concerne la posizione dell'agricoltura in detto contesto — che il consistente (20-30 per cento) aumento delle risorse disponibili rispetto al precedente anno supera l'adeguamento al tasso di inflazione e che gli stessi importi annuali del piano agricolo verranno di volta in volta rivalutati, l'oratore passa a soffermarsi sul problema della gestione dei residui passivi ed evidenzia l'importanza dell'impegno del Ministro a presentare entro poche settimane il disegno di legge di spesa pluriennale relativo al piano agricolo nazionale.

Il senatore Melandri esprime quindi due preoccupazioni: una relativa al rischio che la complessiva manovra finanziaria si traduca in una riduzione dei redditi reali degli agricoltori, che verrebbero posti in sostanziale disuguaglianza rispetto agli altri cittadini, a seguito dei tagli sui servizi della scuola, dei trasporti, delle poste, della previdenza e della sanità, specie per quanto riguarda le piccole comunità rurali.

La seconda preoccupazione riguarda il rischio che la somma destinata a finanziamenti del piano agricolo nazionale, rimanga accantonata senza concreta possibilità di utilizzo per mancanza della legge di spesa (si chiede se non convenga stralciare una parte

di tale ammontare per renderla immediatamente spendibile).

Interviene a questo punto brevemente il ministro Pandolfi per sottolineare che al di là dei 2.500 miliardi da utilizzare per il piano agricolo con una legge che sarà proposta nel giro di un mese, sono immediatamente spendibili tutte le somme già iscritte in bilancio.

Riprendendo il suo intervento, il senatore Melandri richiama l'attenzione sulla necessità che si provveda all'abbassamento dei tassi di riferimento per il credito agrario; sottolinea il rischio che si crei una situazione di pesantezza per il mondo agricolo in relazione ai vari tagli di spesa in altri settori come quello della sanità; conclude dichiarando di rendersi conto delle difficoltà del Paese, ed auspicando che non si dimentichi il ruolo portante del settore agricolo nello sviluppo di esso.

Prende quindi la parola il senatore Nicola Ferrara, il quale osserva in primo luogo come i provvedimenti in esame manifestino la ancora insufficiente attenzione del Governo ai problemi della agricoltura italiana. Non intende, con ciò, sollecitare iniziative di sapore assistenziale, bensì strumenti più incisivi per rilanciare lo sviluppo e la competitività del settore.

Al fine poi di poter impiegare le ingenti risorse stanziare, il piano agricolo nazionale dovrà essere approvato con la massima sollecitudine; in tal modo si offrirà agli operatori un preciso quadro programmatico di riferimento. Più in generale, giudica la politica agricola nazionale troppo appiattita su quella comunitaria, mentre d'altro canto il disegno di legge finanziaria in esame non consente di utilizzare pienamente i finanziamenti offerti dalla CEE. Va segnalata anche la responsabilità degli enti locali, che hanno generalmente mancato di predisporre i necessari piani di sviluppo.

L'oratore si sofferma quindi sul problema dell'abbandono delle aree interne, causa fondamentale del degrado ambientale (incendi boschivi, frane), per combattere il quale gli interventi *a posteriori* sono costosi e sostanzialmente vani: l'obiettivo di conservare e promuovere l'agricoltura e l'allevamento in

tali zone dovrebbe pertanto rivestire assoluta priorità nel quadro della politica agricola.

Dato atto al ministro Pandolfi di aver mantenuto l'impegno di compensare il più basso livello degli stanziamenti relativi al 1985 con una più accelerata utilizzazione dei residui passivi, nonché di aver presentato per tempo il piano agricolo nazionale, il senatore Nicola Ferrara prosegue sottolineando la necessità che, nel quadro della auspicata riforma del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, vengano esaminati con la dovuta attenzione i problemi dei numerosi enti di supporto operanti nel settore e finanziati dallo Stato: occorre infatti evitare inefficienze e sprechi, derivanti dalla sovrapposizione di competenze o dallo scarso controllo effettuato dagli organi ministeriali. A tale proposito, conclude richiamando l'attenzione del Ministro sul caso dell'IRVAM, un ente dalle importanti funzioni che la scarsità di fondi ha condannato alla paralisi.

Successivamente il senatore Scardaccione, nel dichiararsi preliminarmente d'accordo con la relazione del senatore Cimino, si dice perplesso per la impostazione del disegno di legge finanziaria, le cui scelte di fondo sembrano sostanzialmente soggiacere agli orientamenti prevalenti a livello comunitario. Cita al proposito il caso delle opere di irrigazione: mentre su gran parte del territorio nazionale — e in particolare nel Meridione — manca l'acqua, e da molti anni i governi della Repubblica si sono impegnati con un notevole sforzo finanziario a realizzare le grandi opere necessarie per risolvere questo grave problema, oggi si negano i fondi necessari al completamento delle reti di irrigazione, solo perchè questo è l'indirizzo comunitario. Va inoltre deplorata l'ispirazione, che permea tutta la legge finanziaria, a sostenere solo le aree più produttive del Paese, abbandonando a se stesse quelle meno fortunate — come tutte le zone interne — che pure potrebbero offrire un utilissimo contributo all'economia nazionale.

In definitiva, occorre compiere scelte funzionali alle specifiche condizioni ed esigenze della agricoltura italiana; in caso contra-

rio si rischia di causare solo danni. Ad esempio, la pretesa di dare vita nel Meridione a grandi allevamenti zootecnici di tipo industriale ha finito col mettere in crisi il tradizionale piccolo allevamento, largamente diffuso presso i piccoli proprietari calabresi e lucani, senza peraltro offrire alcun contributo al risanamento della bilancia agro-alimentare. Per tali ragioni non può esprimere un giudizio positivo sul progetto di legge finanziaria.

Il senatore Cascia, quindi, a nome del Gruppo comunista invita i rappresentanti della maggioranza a far emergere le loro perplessità fin qui dichiarate in concrete proposte di modifica, e preannuncia la presentazione di un documento della sua parte politica sul quale esprime fin d'ora la massima disponibilità ad un confronto costruttivo.

Ricorda poi il giudizio negativo del suo Gruppo sulla politica economica del Governo: lo Stato sociale deve essere riformato, non smantellato attraverso una politica di tagli iniqui e sostanzialmente inutili, e le scelte finanziarie devono favorire lo sviluppo, senza il quale non sarà possibile l'atteso risanamento della stessa finanza pubblica.

L'apparente notevole incremento degli stanziamenti relativi all'agricoltura per il 1986 rispetto all'anno precedente non deve indurre ad eccessivo ottimismo. Infatti gran parte di tali stanziamenti è destinata all'attuazione del piano agricolo nazionale, non ancora approvato dal Parlamento; e se il Governo si dichiara fiducioso sulla possibilità di una sollecita approvazione, la complessità dei problemi inerenti alla programmazione dell'agricoltura induce invece a temere che l'iter parlamentare della legge di finanziamento del piano stesso potrà essere laborioso, e che pertanto le risorse ad esso destinate non potranno essere impiegate nel corso del 1986. In definitiva, vi è il concreto pericolo di una notevole riduzione delle somme disponibili a sostegno della agricoltura, per sventare il quale i senatori comunisti presenteranno appositi emendamenti.

Dopo aver lamentato che il progetto di legge finanziaria minaccia di interrompere

il flusso di trasferimenti destinati alle Regioni, osserva che nel 1985 sono stati destinati complessivamente 700 miliardi per risarcire i danni causati dal maltempo e che comunque la legge speciale sui danni delle gelate invernali ha promesso ulteriori stanziamenti; invece il disegno di legge finanziaria riduce le somme destinate a tal fine nel 1986 a soli 520 miliardi, e ciò nonostante gli ulteriori danni arrecati alla agricoltura dall'eccezionale siccità estiva.

Per quanto riguarda il rischio di non poter disporre dei finanziamenti comunitari per i programmi integrati mediterranei, a causa della mancanza di progetti, dopo aver ricordato che il problema fu segnalato in primo luogo dalla sua parte politica, osserva che se il Governo farà un uso corretto dei suoi poteri di indirizzo e coordinamento, il problema potrà essere risolto, dal momento che le Regioni hanno predisposto numerose iniziative di studio e programmazione del territorio, che possono essere utilizzate per i PIM.

In relazione alle osservazioni del senatore Scardaccione, il senatore Cascia osserva poi che il Gruppo comunista, pur convinto della necessità che l'agricoltura italiana sia competitiva sul piano internazionale, è pienamente consapevole dei problemi delle aree deboli, per le quali sono necessari appositi programmi di sostegno.

Invita infine il Ministro a fornire chiarimenti sulla entità degli stanziamenti per la ristrutturazione del settore bieticolo, nonché sulla difformità di quelli destinati ai parchi naturali rispetto a quanto previsto nei numerosi progetti di legge-quadro presentati sull'argomento; a tale proposito insiste perchè i bilanci dei parchi retti da enti autonomi siano finalmente trasmessi al Parlamento, così come la legge impone.

In conclusione il presidente Carmeno, dopo aver rilevato come la discussione abbia consentito l'emergere di orientamenti comuni, ricorda che la Commissione tornerà a riunirsi nella settimana prossima secondo il calendario già comunicato all'inizio della seduta.

*La seduta termina alle ore 12,35.*

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

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

**164<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

REBECCHINI

*indi del Vice Presidente*

LEOPIZZI

*Intervengono il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato Altissimo e il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Zito.*

*La seduta inizia alle ore 10,10.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1986 (**Tab. 14**)

(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame interrotto nella seduta del 9 ottobre.

Il senatore Baiardi, richiamandosi alla relazione del senatore Buffoni, che aveva espresso un giudizio positivo sul disegno di legge finanziaria, si chiede innanzitutto come sia credibile una ipotesi di forte sviluppo del prodotto interno lordo e di drastica riduzione dell'incidenza del disavanzo pubblico, nel momento in cui non si profila alcun radicale mutamento di indirizzo.

Il ridimensionamento del disavanzo, egli afferma, costituisce in ogni caso una condizione necessaria per lo sviluppo.

L'oratore rileva quindi come lo sviluppo industriale italiano sia caratterizzato dal ruolo crescente della minore impresa, industriale ed artigiana, che ha saputo garantire lo sviluppo e un relativo mantenimento dei livelli di occupazione, nel momento in cui la grande impresa accusava difficoltà e procedeva a forti riduzioni del personale. Questo ruolo della minore impresa, egli precisa, può essere conservato solo se viene garantita la possibilità dell'accesso di essa all'innovazione tecnologica (che, naturalmente, è questione diversa dalla ricerca scientifica vera e propria). La legislazione deve essere adeguata a questa esigenza: ma va rilevato che, con la fine dell'operatività della legge n. 696 del 1983, viene meno uno dei pochi strumenti legislativi che aveva precisamente questa finalizzazione. Le richieste delle categorie interessate sono, d'altra parte, molto superiori alle disponibilità garantite dal disegno di legge finanziaria, che si riferiscono in particolare alla legge n. 1329 del 1965 per l'acquisto di macchine utensili, alla legge n. 46 del 1982 per l'innovazione tecnologica ed al Fondo di dotazione dell'Artigianocassa.

Il senatore Baiardi afferma quindi che il ruolo del Ministero dell'industria dovrebbe essere ridotto essenzialmente ai grandi interventi, ma che nei confronti della minore impresa parrebbe più opportuna una delega di funzioni alle Regioni, accanto ad una valorizzazione dei Mediocrediti regionali.

Dopo aver accennato alla questione della riforma delle Camere di commercio, ed essersi riservato di presentare (unitamente agli altri senatori comunisti) emendamenti ed ordini del giorno, il senatore Baiardi conclude sottolineando la gravità della diminuzione delle spese di conto capitale previste nella tabella 14, diminuzione che ammonta a circa il 20 per cento.

Interviene quindi il senatore Vettori, che rileva in primo luogo l'evoluzione avvenuta nel ruolo del Ministero dell'industria il qua-

le si configura sempre di più come un ministero di promozione; gli interventi dell'amministrazione sono ormai molto limitati nei confronti del commercio (nonostante l'operatività della legge 517 del 1975), mentre l'artigianato viene ormai a rientrare nella competenza delle Regioni e le assicurazioni sono sottoposte alla vigilanza dell'ISVAP.

Il senatore Vettori rileva quindi come il tempo, e la naturale evoluzione dei fatti economici, abbiano rimosso alcuni problemi che per anni sono apparsi fondamentali nei dibattiti sulla politica industriale: dalla crisi della chimica di base, ai consorzi bancari, alla crisi di imprese siderurgiche che sono state poi ridimensionate. La questione del costo del lavoro appare meno grave che in passato, e viene comunque affrontata in una prospettiva nuova, che non è tanto quella delle grandezze assolute, quanto quella dell'incidenza relativa di tale costo per unità di prodotto.

Il problema del credito e degli incentivi, che la pubblicistica e gli studiosi sembrano oggi sottovalutare, continua invece — afferma l'oratore — ad essere importante, ed in certi casi grave, almeno in alcune Regioni del paese. Questo vale in particolare per la minore impresa che, come confermano le rilevazioni dell'ISTAT, rappresenta un fenomeno in via di espansione e di trasformazione.

L'oratore esprime quindi il suo apprezzamento per la relazione del senatore Buffoni, che ha fornito dati analitici sulla gestione delle varie leggi di incentivazione; ricorda il disegno di legge (atto Senato n. 1481, testè trasmesso alla Camera dei deputati) che modifica alcuni aspetti del decreto presidenziale n. 902 del 1976, ed interviene sui fondi residui della legge n. 675 del 1977; sottolinea la necessità di un sostegno delle esportazioni italiane e la precarietà di alcuni servizi, come quelli, essenziali, dell'Ufficio brevetti e del Servizio geologico.

Il senatore Vettori sottolinea quindi come lo sviluppo industriale sia oggi caratterizzato, in tutti i paesi, dal calo dell'occupazione nella grande industria e dalla parallela espansione del terziario avanzato;

i problemi dell'occupazione non possono essere affrontati creando artificialmente posti di lavoro fittizi ma assecondando lo sviluppo di imprese dinamiche, in primo luogo con la fornitura di servizi pubblici adeguati (a cominciare dai trasporti e dalle telecomunicazioni).

Gli interventi statali, invece, sono stati numerosi e non sempre opportuni, con l'imposizione di vincoli o di tariffe politiche.

Per quanto riguarda la politica energetica, l'oratore giudica ambigue alcune formulazioni del PEN e rileva come esso non risolva alcuni problemi delicati; si sofferma quindi sul problema fondamentale del risparmio energetico che, nonostante le molte direttrici di intervento previste, non è stato risolto in modo soddisfacente dalla legge n. 308 del 1982 (su cui, ricorda, egli stesso fu relatore).

Dopo aver chiesto dati più analitici sulla gestione della legge n. 240 del 1981, per i consorzi fra imprese minori, e della recente legge n. 49 del 1985, di sostegno alla cooperazione, il senatore Vettori ricorda alcune recenti polemiche sull'ammontare dei trasferimenti statali alle imprese — che raggiungerebbe circa il 6 per cento del PIL — per precisare che in tale cifra rientrano cospicui conferimenti a favore di Aziende pubbliche, per il riequilibrio dei loro bilanci e il rinnovo degli impianti, nonché per il ripiano di perdite conseguenti alla imposizione di tariffe politiche. Nei prossimi esercizi, in realtà, tali conferimenti non trovano riscontro, sicché l'ammontare complessivo dei trasferimenti sarà molto inferiore.

Interviene quindi il senatore Roberto Romei, condividendo la necessità di sviluppare il confronto politico nel Parlamento e nella società civile, atteso che la crisi economico-sociale richiede l'impegno di tutte le forze vive del paese: ampie e diffuse, infatti, sono le preoccupazioni per la scarsa efficienza del nostro sistema economico, appesantito dal differenziale di inflazione, dalla incapacità del settore pubblico a farsi promotore di innovazioni e dalle tradizionali inefficienze della pubblica amministrazione. Emblematico di tutto ciò è un bilancio pubblico che non riesce a governare i processi



in atto nel paese e soprattutto il problema dell'occupazione che presuppone il risanamento finanziario e una programmazione economica ispirata ad una realistica politica dei redditi. Al perseguimento di tale obiettivo, pertanto, occorre adeguare l'intera classe dirigente nazionale che deve meditare sulla domanda espressa dalla società civile, in modo molto maturo, anche in occasione dell'ultimo *referendum*.

Dopo aver stigmatizzato la scarsa efficienza dell'Amministrazione finanziaria, che non appare in grado di assicurare un prelievo fiscale all'insegna della equità contributiva prevista dalla Costituzione, il senatore Romei sottolinea la necessità di realizzare un indirizzo unitario nella politica industriale italiana che utilizzi in modo sinergico le potenzialità del settore pubblico e di quello privato; indica l'opportunità di coordinare la politica industriale con l'insieme degli interventi sul territorio, a tutela dell'ambiente e delle condizioni di vita delle comunità locali; avverte che il problema del lavoro va assunto come risorsa economica disponibile per la crescita economica nazionale richiedendo, per ciò stesso, grandi investimenti per la qualificazione professionale; segnala l'opportunità di definire in modo più organico gli interventi a favore della piccola e media industria in modo tale che ad esse sia evitato il peso derivante dalle storture del sistema e di quanti sono preposti alla loro gestione; auspica la formazione di nuova imprenditorialità attraverso il nesso inscindibile tra università, ricerca, banche e impresa; ricorda le carenze strutturali del Ministero; invita ad accelerare l'approvazione dei disegni di legge sui consorzi e sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e a non abusare della decretazione d'urgenza.

Il senatore Roberto Romei, infine, dichiara di condividere il complesso della manovra prevista dal disegno di legge finanziaria che, contrariamente a quanto sostenuto da alcune parti politiche, non è volto a sovvertire l'impianto dello Stato sociale ma si propone di contenere il disavanzo pubblico e di restituire efficienza all'intero sistema produttivo sulla base del presupposto per il quale occorre-

rà fornire molti servizi a chi più ne ha bisogno anziché assicurare una presenza dello Stato parziale, e spesso inefficiente, a favore di tutti i cittadini.

Il senatore Margheri evidenzia anzitutto il fatto che il disegno di legge finanziaria è stato presentato in un momento molto diverso dallo scorso anno, in quanto caratterizzato da una maggiore permeabilità delle parti sociali cui corrisponde — sul terreno squisitamente politico — una certa rigidità, parzialmente attenuata, tuttavia, da alcuni settori della maggioranza che giudicano illusoria una opera di risanamento affidata esclusivamente ai documenti finanziari e di bilancio in esame.

Il Gruppo comunista, da parte sua, pur formulando un giudizio molto critico sulla manovra del Governo — dichiara l'oratore — auspica un confronto serio e approfondito con la maggioranza, e possibili convergenze su punti specifici, dal momento che è consapevole della gravità di una spesa pubblica, sempre più in espansione e con sempre minori controlli, e del privilegio che va accordato al risanamento finanziario, un nodo centrale di qualsiasi politica economica che voglia assicurare uno sviluppo duraturo al paese. Ciò nonostante il limite del 2,5 per cento del prodotto interno lordo previsto dal Governo non appare realistico poiché rende ancora più problematica la riduzione dei tassi d'interesse e, in definitiva, la produttività dell'intero sistema. Al risanamento finanziario, peraltro, è connesso l'adeguamento del prelievo fiscale, specie per quelle rendite finanziarie che, esenti da imposte, aggravano ulteriormente il peso sui redditi da lavoro dipendente.

Il senatore Margheri, quindi, dopo aver dichiarato di non condividere le tesi del senatore Roberto Romei in materia di Stato sociale, giudica inique, irrazionali e inefficienti le misure previste in materia di tariffe sanitarie e dei trasporti da parte del Governo. Il risanamento, infatti, è illusorio se non si assicura lo sviluppo, tenendo conto del vincolo estero — come giustamente ha sostenuto il senatore Romei nella relazione

sulla tabella del commercio estero — e delle conseguenze che esso ha sulle produzioni ad alto valore aggiunto e sulla bilancia commerciale, atteso che ogni volta che si accelera la domanda interna le importazioni crescono più delle esportazioni: si tratta, pertanto, di modificare la divisione internazionale del lavoro e recuperare alla concorrenzialità le aree depresse e arretrate che hanno finito per accentuare gli squilibri interni territoriali, settoriali e sociali. Causa ed effetto di tale fenomeno è stata anche la mancata trasformazione del profitto in investimento che ha finito per privilegiare la rendita finanziaria: il risultato complessivo, con il quale il paese deve misurarsi, è ora un generale ristagno sul quale hanno influito il distorto rapporto tra i settori primario e secondario e le arretratezze complessive della società italiana, prima tra tutte l'aumento della disoccupazione, il Mezzogiorno e le aree di crisi nel settentrione.

Passando al merito della tabella 14, il senatore Margheri, ricordato che già nel 1983 i trasferimenti all'industria erano di ammontare pari a 32 mila miliardi, lamenta che il Governo non abbia posto le premesse per interventi futuri ma solo disposizioni per l'ordinaria amministrazione; precisa inoltre che il Gruppo comunista non è contrario all'uso della leva fiscale in materia di utili reinvestiti ma esige che esso sia condizionato da precisi indirizzi e obiettivi di politica economica: ad esempio, sia in grado di

rimuovere il carattere meramente assistenzialistico della fiscalizzazione degli oneri sociali. Richiama inoltre l'attenzione su alcune misure possibili e urgenti, che non comportano oneri aggiuntivi, tra le quali auspica una maggiore attenzione ai problemi attinenti la programmazione, la gestione finanziaria e il controllo sull'applicazione di leggi di spesa di competenza del Ministero: al riguardo invita il Ministro a rimuovere il decreto con il quale si assicura la liquidazione degli emolumenti — spettanti, tra gli altri, ai componenti delle commissioni per gli accertamenti di cui alla legge n. 130 del 1983 — nella misura corrispondente alla percentuale delle erogazioni effettuate.

Auspica inoltre l'introduzione di elementi programmatori di settore, o comunque di indirizzi sistematici, e più efficaci interventi in materia di innovazione tecnologica, ricerca applicata e promozione industriale, reperendo ulteriori risorse eventualmente dai settori di spesa di altri Ministeri per i quali è già stata indicata, da altri, come possibile una riduzione degli importi globali.

Dopo aver lamentato infine la riduzione degli investimenti delle partecipazioni statali e dell'Enel (a fronte di un deciso aumento delle tariffe), ribadisce il proprio giudizio negativo sulla manovra economica e finanziaria del Governo denunciando l'inqiuità da essa prodotta.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 12,45.*

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

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

95<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)*Presidenza del Vice Presidente*

CENGARLE

*indi del Presidente*

GIUGNI

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Leccisi.**La seduta inizia alle ore 10,15.***IN SEDE CONSULTIVA****« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) » (1504)****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 » (1505)**

— Stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1986 (Tab. 15)

(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso ieri.

Interviene il senatore Ottavio Spano il quale rileva come nella relazione siano state lamentate inadempienze ed incertezze nell'azione del Governo, che in particolare eluderebbe di affrontare la questione di una imposta patrimoniale. Al riguardo, è da precisare che da tempo il Presidente del Consiglio ha prospettato l'eventualità di porre mano, in analogia a quanto avviene in altri paesi europei, ad una imposizione sulle grandi fortune, ma questa ipotesi è stata vivamente contrastata non soltanto da forze della maggioranza ma dallo stesso Ministro delle finanze, non adducendo peraltro motivazioni convincenti. Ciò premesso, osserva come gli obiettivi della manovra eco-

nomica del Governo siano quelli della riduzione del disavanzo pubblico e del rilancio dell'occupazione, in un contesto nel quale, senza alcuna lesione dei principi basilari dello Stato sociale, si sappia però selettivamente indirizzare il sostegno pubblico verso quelle fasce di cittadini che realmente versano in condizioni disagiate.

È indubbio, infatti che mentre alcuni strati sociali godono di una evidentissima agiatezza, si accresce in modo allarmante il numero dei disoccupati, in particolare fra le giovani generazioni. Emblematico, in proposito, è il caso della Sardegna, ove l'assenza di ogni prospettiva di ripresa economica e produttiva costituisce la causa profonda del fenomeno separatista.

Di fronte alla gravità della situazione economica del Paese occorre dunque che tutte le forze politiche, comprese quelle dell'opposizione di sinistra, compiano lo sforzo di pervenire all'approvazione di quei provvedimenti sul riordino del sistema pensionistico, sulla cooperazione, sull'intervento nel Mezzogiorno e sull'occupazione giovanile, che da troppo tempo languono in Parlamento.

In conclusione, dopo aver raccomandato al Ministro del lavoro la massima oculatezza nell'impiego delle strutture e del personale disponibile onde ovviare per quanto possibile alle lamentate carenze degli uffici decentrati di quel Dicastero, preannuncia il voto favorevole dei senatori socialisti ai provvedimenti in esame.

Il senatore Rossi osserva che la prospettata riduzione del disavanzo tendenziale del bilancio dello Stato, ancorchè significativa, non appare di per sé sufficiente ad assicurare il conseguimento contestuale degli obiettivi di una riduzione al 6 per cento del tasso di inflazione e di un significativo rilancio dell'economia. È necessario dunque che il disegno di legge finanziaria sia accompagnata da una ulteriore serie di incisivi provvedimenti, in particolare per intraprendere

una tempestiva riforma del sistema previdenziale da attuarsi mediante opportune deleghe al Governo, oppure concordando precise scadenze per la discussione in Parlamento di decisivi interventi nel settore.

In generale, poichè gli effetti della semestralizzazione della scala mobile saranno modesti nell'attuale fase di inflazione calante, appare ineludibile la necessità di ulteriori interventi, innanzi tutto separando il settore previdenziale da quello assistenziale. Certamente, in materia assistenziale hanno pesato nel passato interessi di natura settoriale e, forse, elettoralistica, ma occorre ormai rendersi consapevoli che allo stato attuale l'INPS costituisce, a prescindere dagli interessi sul debito pubblico, la fonte primaria del disavanzo dello Stato.

In proposito, a chi propone di affrontare il problema reperendo nuove entrate attraverso una imposizione sui titoli pubblici o sui grandi patrimoni, rammenta che il Partito repubblicano non si oppone alla tassazione dei titoli pubblici per ragioni di principio. Il problema vero è che, ove non si registri una netta diminuzione del disavanzo pubblico tendenziale, ogni imposizione sui titoli pubblici potrebbe risultare rischiosa, in quanto i risparmiatori rifiuterebbero di sottoscrivere nuovi titoli mentre lo Stato sarebbe costretto a sempre nuove emissioni.

Nel merito, i senatori repubblicani sono disponibili ad accogliere proposte modificative in ordine a taluni aspetti del disegno di legge finanziaria, ma ribadiscono con fermezza che, per quanto attiene la riduzione del disavanzo pubblico, le misure proposte dal Governo costituiscono una soglia minima che non va in alcun modo abbassata. Quanto agli aspetti specifici dei provvedimenti in esame, ritiene che già nell'ambito della legge finanziaria potrebbe essere sciolto il nodo della pluralità delle gestioni pensionistiche chiarendo, come auspica la sua parte politica, che tale pluralità sarà mantenuta in riferimento a quelle situazioni — non più di quattro — sulle quali si registra una unanime convergenza. Denuncia inoltre, in materia di pensionamenti anticipati nel pubblico impiego per le lavoratrici, l'adozione, che sembrerebbe diffusa,

di artifici giuridici volti ad eludere la normativa in materia e chiede in proposito informazioni al Governo. Infine, in tema di orario di lavoro, paventa che si ipotizzi l'impiego di risorse pubbliche per favorire un accordo tra imprenditori e sindacati in materia di riduzioni delle prestazioni lavorative, poichè ogni risorsa disponibile deve essere destinata al rilancio dell'occupazione, che costituisce l'obiettivo di fondo della manovra economica complessiva che il Governo deve adottare.

Ad avviso del senatore Antoniazzi, le misure prospettate nel disegno di legge finanziaria appaiono non soltanto inique, in quanto volte ad intaccare un patrimonio di grandi conquiste sociali, ma altresì inadeguate poichè non incidono sulle cause effettive dell'attuale dissesto economico del Paese. In altri termini, si mira a ridurre il livello dei meccanismi di protezione sociale senza avviare alcun risanamento produttivo dell'economia. Mentre il disavanzo globale uguaglia ormai il prodotto interno lordo annuale, permangono le cause strutturali dello squilibrio della bilancia commerciale, appesantite da un *deficit* che nel settore agro-alimentare e zootecnico risulta ulteriormente accentuato da errate scelte di politica comunitaria. Nè meno grave è la situazione dell'indebitamento con l'estero, mentre i dati e le prospettive per ciò che concerne l'occupazione appaiono allarmanti.

In tale contesto occorre intervenire alla radice sui meccanismi che provocano spreco di risorse, coniugando le misure di risanamento con quelle di rilancio dell'economia. Ma le divisioni interne alla maggioranza e le divergenti valutazioni sulle cause dell'attuale situazione economica provocano una situazione di stallo cosicchè, nei fatti, l'unico punto sul quale la maggioranza ha fino ad ora saputo trovare un accordo è stato quello del taglio della scala mobile: ma la realtà dimostra oggi che i conclamati effetti di quella misura si sono tutt'altro che realizzati. Da parte loro, i senatori comunisti sono convinti della necessità di compiere ogni sforzo per recare un concreto sostegno alle attività produttive, incidendo sulle rendite finanziarie e sui grandi patri-

moni. Quanto alla riforma del sistema pensionistico, che da sette anni si trascina in maniera inconcludente, occorre che il Governo elabori finalmente una proposta da sottoporre al libero confronto parlamentare, evitando ogni ulteriore attacco di stampo demagogico all'INPS, sul quale invece si scarica il peso di misure normative non coerenti e di una situazione occupazionale obiettivamente preoccupante.

Passando ad esaminare nel merito le disposizioni del disegno di legge finanziaria, osserva che i trasferimenti d'obbligo all'INPS da parte del Tesoro sono previsti nella misura di 16.000 miliardi, ai quali vanno aggiunti i 6.000 miliardi che, sulla base della relazione programmatica, si intende recuperare; restano scoperti ulteriori 16.000 miliardi per arrivare a quella cifra di 38.000 miliardi corrispondente al reale fabbisogno dell'INPS nel 1986 a legislazione invariata. È evidente già fin d'ora, dunque, che l'INPS dovrà coprire tale *deficit* di 16.000 miliardi ricorrendo al Ministero del tesoro e non si comprende perchè non sia stata prevista una idonea copertura, a meno che non si voglia pensare ad un intento di demonizzare demagogicamente l'Istituto quando sarà costretto a presentare le proprie richieste al Ministero del tesoro.

Nell'articolo 17, poi, si introducono pesanti misure per quanto concerne la gestione INAIL nel settore agricolo, senza però che sia possibile comprendere le ragioni di questa scelta o gli obiettivi finanziari che si intendono perseguire, mentre manca ogni indicazione sul disavanzo dell'INAIL nella gestione del settore agricolo. In particolare, il comma 7 dello stesso articolo riporta ad una scadenza biennale la rivalutazione delle rendite INAIL per le quali solo nel 1982 era stata disposta una rivalutazione annuale. La proposta biennializzazione, costituisce, dunque, un passo indietro inaccettabile, specialmente ove si consideri che, sempre dal 1982, non è mai stato applicato il previsto aumento dei premi a carico delle imprese.

I senatori comunisti non si oppongono poi per ragioni di principio alla introduzione di contributi a carico degli apprendisti disposta dall'articolo 18, ma osservano che in materia di apprendistato le organizzazioni

sindacali hanno dato prova di grande responsabilità in sede di accordi interconfederali e sarebbe quindi stato opportuno coinvolgere le parti sociali nel processo di introduzione della misura suddetta.

Quanto all'articolo 19, che dispone un consistente aumento dei contributi previdenziali per artigiani, commercianti e coltivatori diretti, sarebbe importante conoscere la finalizzazione dei prelievi aggiuntivi che si intendono realizzare, specialmente perchè le gestioni previdenziali di artigiani e commercianti sono al momento in attivo di esercizio. Ferma restando dunque l'esigenza che artigiani e commercianti — categorie del resto assai variegate al loro interno — contribuiscano al sistema previdenziale in maniera equilibrata, propone di stralciare dall'articolo 19 i punti *b)* e *c)*, in modo tale che essi possano confluire in una specifica proposta di legge per il riordino del sistema pensionistico delle suddette categorie, a meno che non si voglia inserire tale materia nel contesto più generale del riordino del settore previdenziale. Diversa, invece, e ben più complessa è la situazione dei coltivatori diretti, che non può essere risolta nell'ambito di questa proposta di stralcio.

In riferimento, invece, al punto 2 dell'articolo 19, che aumenta dell'1 per cento i contributi a carico dei datori di lavoro, si domanda se tale misura potrà influire negativamente nella trattativa sul costo del lavoro in corso tra Confindustria e sindacati.

Complessa è poi la materia sulla quale incide l'articolo 20, poichè in tema di sostegno da parte dello Stato alle famiglie il dibattito è assai aperto e coinvolge aspetti sia quantitativi che qualitativi, specialmente per ciò che concerne il riferimento al reddito familiare nel suo complesso. Pertanto, ribadita la necessità di eliminare ogni differenziazione fra settore pubblico e privato per ciò che concerne gli assegni familiari, propone di stralciare le norme di cui all'articolo 20 onde poter procedere, con un apposito disegno di legge, al riordino di tutta la materia, sulla quale peraltro già incide la revisione delle aliquote IRPEF proposta dal Ministro delle finanze.

I senatori del Gruppo comunista si dichiarano inoltre contrari alla semestralizza-

zione della scala mobile per i pensionati, non soltanto per l'oggettivo carattere di iniquità di una misura che incide sugli strati sociali più disagiati, ma anche perchè questa norma, e l'evidente segnale che essa reca, rischiano di recare danno alla parte sindacale nella trattativa in corso sul costo del lavoro.

Assai poco perspicua appare poi la previsione di un contributo di solidarietà da parte delle varie Casse pensionistiche in vantaggio dell'INPS e molto meglio sarebbe stato rinviare la questione, previa adeguata contrattazione con le parti sociali, ad un provvedimento di carattere più generale. Infine, l'articolo 23 estende l'obbligo di contribuzione previdenziale non soltanto ai trattamenti erogati dalla CIG, ma altresì ai sussidi speciali di disoccupazione e addirittura alle indennità per maternità: si tratta di una norma inaccettabile non soltanto perchè iniqua, ma perchè rischia di costituire grave ostacolo nel processo di riforma della Cassa integrazione, processo che vede i sindacati impegnati in maniera assai responsabile.

Dopo aver quindi rilevato che l'articolo 31 reca quello che si augura sia un mero errore materiale in tema di contribuzioni gravanti sul trattamento di quiescenza, conclude ribadendo la disponibilità dei senatori del Gruppo comunista ad un reale confronto politico, secondo quanto auspicato dagli stessi presidenti dei Gruppi di maggioranza. Ove però la maggioranza insistesse nell'arroccarsi a difesa del testo attuale del disegno di legge finanziaria, la sua parte politica non potrà che esercitare la più ferma opposizione.

Interviene il senatore Angeloni, il quale rileva come il fine del contenimento del debito pubblico possa essere realisticamente perseguito, in tempi brevi, con la limitazione delle spese piuttosto che con l'aumento delle entrate. Solo nel lungo periodo, infatti, la lotta all'erosione ed alla evasione fiscale può avere effetti; anche l'imposta patrimoniale e la tassazione dei BOT — pur rispondendo a corretti criteri di giustizia impositiva — in realtà rischiano di portare, se queste misure vengono assunte immediatamente e senza adeguata preparazio-

ne, conseguenze negative. Per quanto riguarda l'imposta patrimoniale, occorre pensare non solo alle condizioni del catasto ma anche alla estrema difficoltà di accertamento della ricchezza mobiliare. La tassazione dei titoli del debito pubblico, allorchè questi già offrono interessi di gran lunga inferiori a quelli che il risparmiatore può ottenere in Borsa, potrebbe condurre a gravi difficoltà di assorbimento di detti titoli da parte del mercato.

È necessario pertanto conseguire una riduzione del *deficit* pubblico diminuendo le entrate e valutando analiticamente la portata finanziaria delle singole misure che vengono proposte. Ci si può chiedere a tale proposito se i 1.000 miliardi di minore uscita che ci si attende dalla abolizione del primo assegno familiare non possano essere più utilmente risparmiati da parte dello Stato, diminuendo la fiscalizzazione degli oneri sociali a favore delle imprese, che oggi peraltro vanno — nella gran parte dei casi — distribuendo ingenti dividendi agli azionisti. I fondamentali criteri ispiratori dello Stato sociale vanno difesi nettamente, eliminando quelle incongruenze e quelle sperequazioni che si sono via via determinate, per responsabilità di tutte le forze politiche. È ad esempio difficile negare che i lavoratori posti in cassa integrazione o andati anticipatamente in pensione ritornino in forme illegittime sul mercato del lavoro, togliendo spazio alle giovani generazioni. E proprio il problema della disoccupazione giovanile va acquistando sempre più caratteristiche urgenti e drammatiche, coinvolgendo anche famiglie che non appartengono ai ceti a minor reddito. A fronte della necessità di impedire che una intera generazione arivi all'età adulta senza avere mai avuto un'occupazione regolare, occorre prendere misure urgentissime, apparendo insufficienti e troppo diluite nel tempo quelle previste dal piano decennale per l'occupazione, che peraltro è stato presentato al Parlamento solo dopo essere stato divulgato alla stampa.

Occorrono provvedimenti coraggiosi di grande respiro democratico, come quelli previsti dal disegno di legge n. 1041, già appro-

vato dal Senato, il cui *iter* si è interrotto alla Camera dei deputati.

Il senatore Angeloni conclude il suo intervento preannunciando il suo voto a favore dei documenti di bilancio, pur esprimendo riserve su alcune singole misure di riduzione della spesa, ed auspicando una migliore suddivisione del lavoro legislativo tra i due rami del Parlamento.

Ha poi la parola il senatore Iannone, il quale lamenta che il risanamento economico del Paese e l'opera di contenimento del debito pubblico abbiano finora gravato esclusivamente sul lavoro dipendente, mentre la disoccupazione è andata assumendo proporzioni sempre più allarmanti e il divario del Meridione rispetto alle aree centro-settentrionali si è pericolosamente ampliato. In assenza di nuove misure tributarie, la ricchezza prodotta dagli italiani servirà in gran parte a remunerare la rendita finanziaria, provocando un circolo vizioso per il quale il debito pubblico alimenta se stesso. Particolarmente grave è la situazione meridionale, a causa anche della mancata approvazione di provvedimenti lungamente attesi, come la riforma della Cassa per il Mezzogiorno, la legge speciale per la Calabria, la legge sulle cooperative giovanili meridionali.

La manovra di bilancio per il 1986 non segna alcun momento di svolta della politica economica nè in particolare viene delineata una coerente strategia di lotta alla disoccupazione. Nella giornata di ieri le organizzazioni sindacali hanno indetto uno sciopero, cui hanno partecipato milioni di lavoratori, per rivendicare una sostanziale modifica degli indirizzi governativi. Anche se appare ormai diffusa la consapevolezza che le risorse umane non possono trovare una allocazione adeguata in base ai meccanismi spontanei del mercato, non viene delineata da parte della maggioranza una nuova politica del lavoro e si continua ingiustificatamente a deprecare la cosiddetta rigidità del mercato del lavoro, condannando aprioristicamente il collocamento numerico, che già ora si applica solo nel 5 per cento dei casi. Certamente la disoccupazione è problema comune a tutta l'Europa occidentale, ma in Italia acquista toni di particolare gravità. La collettività nazionale sta

pagando il prezzo di politiche volte pressochè esclusivamente alla riduzione del tasso inflazionistico tramite misure monetarie restrittive ed il ridimensionamento della spesa pubblica.

Il senatore Iannone prosegue sottolineando come in Italia si accumulino i problemi storici di uno sviluppo ritardato e insufficiente ed i problemi nuovi della riconversione tecnologica e della innovazione dell'apparato produttivo. Si sommano vecchie e nuove contraddizioni, esasperate dalla assenza di una effettiva politica di programmazione economica. L'industria italiana va perdendo colpi sui mercati internazionali, il debito pubblico è ormai arrivato a pareggiare il prodotto interno lordo, l'insufficienza della politica fiscale appare sempre più chiaramente. Sono necessarie scelte politiche coraggiose perchè l'Italia possa affrontare l'attuale rivoluzione tecnologica, senza essere emarginata nell'ambito della nuova divisione internazionale del lavoro.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 13,30.*

#### 96ª Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente*

GIUGNI

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

*La seduta inizia alle ore 16,40.*

#### IN SEDE CONSULTIVA

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1986 (Tab. 15)

(Rapporto alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende il dibattito.

Interviene il senatore Loi che rileva come il Governo dia prova di mancanza di ogni reale capacità programmatica, in assenza della quale una maggioranza lacerata al suo interno da profonde contraddizioni non può certo adottare una coerente linea di politica economica. Del resto, le contraddizioni interne alla maggioranza si riflettono nella impraticabilità e nella iniquità di determinate proposte, quale quella della divisione dei cittadini in fasce sociali, le quali però non valgono a celare l'assenza di una seria politica del lavoro. Tanto la recente analisi del Ministro del lavoro sulle prospettive occupazionali per il prossimo decennio quanto la relazioni che accompagnano i documenti in esame appaiono prive di spunti concreti e ricche soltanto di mere dichiarazioni di intenti o di inconcludenti rinvii agli ipotetici risultati del lavoro di vari comitati di studio.

Si proclama ad esempio la necessità di riformare il sistema pensionistico provvedendo al risanamento delle varie gestioni: ma, in proposito, manca ogni serio studio sui costi dell'apparato dell'INPS. Sarebbe invece importante riformare e decentrare correttamente, secondo le esigenze reali dei bacini d'utenza, le strutture periferiche dell'Istituto, eliminando nel contempo sprechi assai gravi quali quelli che si registrano — ad esempio — in alcuni centri sardi ove l'INPS stesso fa un uso del tutto irrazionale del proprio patrimonio immobiliare.

Anche nel settore della formazione professionale, attraverso l'azione della Magistratura, emergono fenomeni di spreco e di clientelismo inaccettabili: certamente, al riguardo grave responsabilità pesa sulle Regioni, ma si deve pur osservare che il Ministero ha rinunciato ad ogni coordinamento in sede nazionale. Ciò è tanto più grave in quanto, ai fini della creazione di strutture che operino come osservatori del mercato del lavoro e delle vocazioni professionali delle singole zone geografiche, bene ci si potrebbe avvalere delle Amministrazioni provinciali, tuttora alla ricerca di una identità istituzionale.

Quanto al drammatico problema dell'occupazione, il Ministro del lavoro sostiene la necessità, per ciò che concerne il Mezzogiorno, di ampliare innanzitutto la base produttiva.

Si dimentica però, che all'interno della complessa realtà meridionale, la Sardegna ha esigenze specifiche, ad esempio in materia di interventi infrastrutturali di sostegno ai trasporti. Invece, al contrario, proprio nel momento in cui le industrie dell'alluminio decidono di affidarsi ai trasporti ferroviari in quella regione, il Ministro dei trasporti preannuncia il cosiddetto taglio dei rami secchi che ancora una volta penalizza gravemente la Sardegna, già esclusa dalla meccanizzazione e danneggiata nel passato da una localizzazione delle attività produttive irrazionale e non rispettosa delle specifiche vocazioni delle varie aree infraregionali.

Sono queste le cause che contribuiscono a rendere drammatico il problema dell'occupazione in Sardegna: e, al riguardo, un grande contributo di conoscenza la Commissione lavoro del Senato potrebbe recare ove decidesse di compiere una indagine seria sulle condizioni occupazionali nell'isola e sullo stato degli interventi pubblici.

È comunque evidente, conclude il senatore Loi che solo ove il Governo desse un segno concreto di inversione nelle inique linee di politica economica sin qui seguite, il partito sardo d'azione potrebbe riconsiderare la propria posizione, che è di ferma lotta contro una maggioranza la quale misconosce i diritti di una regione che tanto ha contribuito e contribuisce alla vita civile ed economica del Paese.

Il senatore Cengarle, premesso che nelle polemiche sul disegno di legge finanziaria si è finito per dimenticare l'obiettivo concreto che realisticamente la legge stessa si propone, sottolinea l'esigenza di riflettere sulle cause profonde dell'attuale situazione, al fine di dare al Paese un corretto segnale di inversione della tendenza sin qui seguita. Di fronte alla grave crisi in cui versa il sistema economico, crisi che potrà essere superata solo con l'adozione di equilibrate misure di austerità, le organizzazioni sindacali dovrebbero apportare un contributo responsabile e non lanciare iniziative di sciopero delle quali è difficile intendere l'ispirazione.

In ogni caso non si può pensare di affrontare il drammatico problema dell'occupazio-



ne senza un rilancio dell'economia e un adeguato recupero di competitività nel settore produttivo. È auspicabile, al riguardo, che le parti sociali raggiungano tempestivamente un accordo sul costo del lavoro, mentre tutte le forze politiche — e lo stesso nuovo Consiglio di amministrazione dell'INPS — devono trovare la capacità di formulare proposte concrete per ridurre l'impressionante disavanzo dell'Istituto.

Quanto alle ipotesi di un'imposta patrimoniale e della tassazione dei titoli del debito pubblico, occorre procedere — ad avviso dell'oratore — con particolare cautela, poiché è concreto il rischio di produrre rimedi peggiori del male che si intende curare. Auspicabile è invece che si accentui la tendenza al decremento del tasso di rendimento dei titoli pubblici.

Nel merito dei provvedimenti in esame, osserva innanzi tutto che la Democrazia cristiana, da sempre ispirata a criteri di valorizzazione dell'istituto familiare, bene comprende le perplessità che si possono nutrire di fronte alla proposta di eliminazione degli assegni familiari per il primo figlio. In proposito, da parte comunista è stato proposto lo stralcio delle disposizioni relative alla materia: a prescindere da tale soluzione il relatore potrebbe elaborare, tenuto conto dell'ampia convergenza in materia, una ipotesi emendativa da sottoporre all'approfondimento di tutte le forze politiche.

L'erogazione da parte delle gestioni pensionistiche autonome di un contributo di solidarietà all'INPS appare senz'altro corretta, ove però si riconfermi già sin d'ora l'autonomia delle suddette gestioni. Inoltre, è auspicabile che la Camera dei deputati, in sede di esame della riforma del sistema pensionistico, elimini l'attuale discriminazione in danno dei lavoratori privati ex combattenti che siano stati posti in quiescenza prima del 1968.

Sarebbe inoltre opportuno che il Governo stralciasse la norma che prevede l'eliminazione dell'indennità giornaliera temporanea concessa ai coltivatori diretti solo nel 1982, visto anche l'onere assai relativo derivante dall'erogazione di tale indennità.

Richiamata infine l'importanza di un approfondimento in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali, il senatore Cengarle conclude ribadendo l'adesione dei senatori della Democrazia cristiana ad un provvedimento che, con le auspiccate correzioni, potrà costituire il chiaro segnale del rilancio di innovative linee di politica economica.

Interviene quindi il presidente Giugni, il quale preannuncia che formulerà soprattutto alcune considerazioni analitiche, anche nella prospettiva di una modifica dei provvedimenti in discussione. Come valutazione generale, si limita a notare che, essendo tutte le forze politiche concordi sulla necessità di apportare dei tagli alla spesa pubblica, anche l'opposizione è chiamata ad indicare specificamente quali riduzioni di spesa ritenga possibili, in sostituzione di quelle che propone di abrogare. È abbastanza evidente d'altra parte che il disegno di legge finanziaria avvia una manovra di tipo congiunturale, la quale deve essere accompagnata da una revisione parallela delle sperequazioni del sistema fiscale, che oggettivamente si ripercuotono sulle modalità di erogazione della spesa sociale. È stata già avviata una revisione delle aliquote IRPEF, è stato posto all'attenzione generale il problema della tassazione dei titoli pubblici e si è riaperto un dibattito sulla imposta patrimoniale, che certo dovrebbe essere strettamente correlata agli specifici obiettivi che si vogliono conseguire e non potrebbe ridursi ad un incremento della tassazione dei beni immobili, che minaccerebbe di rendere ulteriormente asfittico un mercato già abbastanza debole.

In materia di occupazione, il presidente Giugni nota che gli articoli 11 e 12 del disegno di legge finanziaria già predispongono stanziamenti consistenti in settori precedentemente trascurati. Inoltre è da notare che il piano decennale per l'occupazione fa parte a pieno titolo dei documenti di bilancio e che comprende non solo delle analisi ma anche una parte concretamente positiva. Sul tema specifico sarebbe forse opportuno tenere un'ampia discussione in Aula, come già è stato fatto alla Camera dei deputati.

Lamentata quindi la eccessiva laconicità della relazione governativa sulla tabella 15 del bilancio preventivo, il Presidente nota in particolare una contraddizione tra la proposta di eliminazione degli oneri impropri — avanzata dalla Commissione tecnica sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, al termine dei suoi lavori — e l'aumento dei contributi previdenziali, previsto invece dal disegno di legge finanziaria. La relazione governativa al bilancio, fra l'altro, tratta anche il problema della cooperazione ed in particolare della cooperazione a fini di solidarietà sociale, la cui disciplina è prevista in un disegno di legge che la Commissione ha già all'esame. La relazione sottolinea poi l'esigenza di costituire le agenzie del lavoro, che — a parere del presidente Giugni — diventeranno tanto più necessarie allorchè si procederà alla liberalizzazione del mercato del lavoro. Deplorata poi la pessima tecnica di redazione legislativa del disegno di legge finanziaria, che ha portato anche ad alcuni vistosi errori in tema di tasse universitarie per gli studenti fuori corso e di contributi di malattia dei lavoratori pensionati, il presidente Giugni sottolinea come la legge finanziaria, pur non potendo introdurre di per sè riforme di struttura, sia certamente abilitata ad anticipare tali riforme, agendo sui flussi finanziari. Rileva quindi che le disposizioni del titolo X del disegno di legge finanziaria dispongono un miglioramento di bilancio per circa 8.000 miliardi, tra maggiori entrate e minori spese: qualora l'articolo 1, che prevede i limiti generali del fabbisogno, venga approvato prima degli altri, evidentemente il complesso degli emendamenti dovrà lasciare inalterato il limite previsto. Passando poi all'esame dei singoli articoli del titolo X, l'oratore avverte che è stato preannunciato un emendamento del Governo, che, a somiglianza di quanto disposto dalle leggi finanziarie degli anni passati, porrà un limite ai versamenti all'INPS da parte del Ministero del tesoro. L'articolo 17, relativo all'INAIL è stato molto criticato — e con motivazioni condivisibili — anche da parte del senatore Cengarle: va però sottolineato che la vigente legislazione sta conducendo anche l'INAIL ad una situazione di squilibrio fi-

nanziario. La norma in materia di apprendisti porta non ad un aumento del costo del lavoro, ma ad una diminuzione del salario netto, a beneficio dell'INPS. Per l'articolo 19 non sembra possibile accettare l'ipotesi di stralcio. L'articolo sugli assegni familiari — pur se forse contiene alcune sperequazioni da eliminare — si situa nell'ambito di una politica già da tempo perseguita, volta ad erodere gli assegni ordinari e trasferire risorse agli assegni integrativi collegati al reddito familiare. La semestralizzazione della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici va poi sostenuta, nella previsione che quando essa assumerà forza di legge sarà stata semestralizzata anche la scala mobile dei lavoratori in attività: del resto già tre anni or sono, al momento della sua introduzione, la trimestralizzazione della scala mobile per i pensionati fu considerata da più parti un errore. Il contributo di solidarietà all'INPS da parte degli altri istituti previdenziali è già stato valutato positivamente da parte delle principali forze politiche nell'ambito della discussione generale sulla riforma del sistema pensionistico, nè d'altra parte tale contributo sembra poter mettere in pericolo il pluralismo delle gestioni previdenziali, su cui anche si è già delineata una vasta concordanza di opinioni. L'articolo 24 infine recupera una quota di spesa nel settore della cassa integrazione, con modalità a cui forse si potrebbe trovare una valida alternativa, prendendo a riferimento la durata del periodo di integrazione salariale.

Il presidente Giugni conclude quindi esprimendo alcune perplessità per quanto riguarda il livello del reddito familiare previsto dalla tabella G per le famiglie con un solo componente e paventando un effetto di incentivazione della evasione, ad opera della norma che impone l'autocertificazione dei redditi fiscalmente esenti ai fini della erogazione delle prestazioni assistenziali.

Interviene poi il senatore Antonino Pagni, il quale, sottolineata la necessità di difendere l'impostazione generale dei provvedimenti all'esame, ricorda che la politica di risanamento del bilancio statale muove da intese sociali, confermate dall'esito della

recente prova referendaria, volte a contenere il tasso inflazionistico ed a salvaguardare il potere d'acquisto dei lavoratori. Contrariamente a quanto spesso si dice, questo programma non è contraddetto da una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro, che utilizzi parzialmente gli incrementi di redditività e sia volta a contrastare la disoccupazione. All'indomani di uno sciopero generale, occorre verificare la posizione sindacale unitaria su tale generale programma di risanamento economico; a tal fine la Commissione, senza ritardare i lavori, potrebbe ascoltare direttamente dalle parti sociali le critiche mosse al disegno di legge finanziaria. Alcuni rilievi dei sindacati destano certo perplessità, allorchè ad esempio si consideri che il richiesto provvedimento sulla occupazione giovanile nel Meridione è già diventato decreto-legge e che alcuni squilibri del-

la imposizione fiscale vengono già superati con un disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri. Certo altri rilievi sindacali sono giustificati, come ad esempio la critica alla riduzione dei contributi di malattia per i redditi superiori a 30 milioni.

Il senatore Antonino Pagani conclude rilevando la funzionalità dei provvedimenti all'esame al fine di superare alcuni gravi squilibri che rallentano lo sviluppo della società italiana.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente Giugni avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 16 ottobre, alle ore 10 e 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

*La seduta termina alle ore 18,40.*

**IGIENE E SANITA' (12<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

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

MURATORE

*Intervengono il ministro della sanità De-gan ed il sottosegretario allo stesso dicastero De Lorenzo.*

*La seduta inizia alle ore 9,40.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione del Ministero della sanità per l'anno finanziario 1986 (Tab. 19)  
(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame sospeso ieri: si apre il dibattito.

Il senatore Condorelli ritiene che debba essere sottolineata soprattutto la richiesta di maggiore efficienza del Servizio sanitario nazionale che proviene dall'opinione pubblica. Oggi, invece, non solo mancano le risorse per i necessari investimenti nel settore sanitario, ma la discussione in materia verte esclusivamente sugli aspetti finanziari, sui quali peraltro si registra una preoccupante radicalizzazione delle posizioni dei vari partiti.

Dopo avere espresso apprezzamento per l'ormai avviata realizzazione del servizio informativo da parte del Ministero della sanità, l'oratore rileva che l'incidenza della spesa sanitaria sul prodotto interno lordo

è attualmente del 6,2 per cento, ma che dal 1977 al 1984, mentre il prodotto interno lordo è aumentato del 124 per cento, la spesa sanitaria è aumentata di oltre il 130 per cento.

Ritiene di dover porre in rilievo quattro problemi fondamentali: l'eccessivo aumento del numero dei medici; la richiesta di nuove attrezzature costose e male utilizzate; l'aumento della popolazione cronicamente dipendente dal settore sanitario (emodialitici, portatori di *pace-makers*, ecc.); le disfunzioni istituzionali del settore, con la crisi di rapporto tra Stato e regioni e la situazione di disordine amministrativo in cui si trovano molte USL.

L'aumento della spesa sanitaria — continua il senatore Condorelli — ha coinciso con l'entrata in vigore della riforma, il che da una parte potrebbe anche giustificarsi in teoria, ma in realtà è causato da carenze amministrative delle USL come dimostra il fatto che la qualità del Servizio non è migliorata, ed è proprio da questo fenomeno che discendono le lamentele dell'opinione pubblica. L'allungamento della vita media, che pure costituisce un notevole successo, non è certo dipeso dall'aumento della spesa sanitaria bensì da fattori risalenti a molti anni fa, quali la diffusione dei vaccini, la potabilizzazione dell'acqua, il riscaldamento delle abitazioni.

Non è comunque realistico pensare di comprimere la spesa sanitaria limitando gli stanziamenti, nè è pensabile che riduzioni di spesa possano dipendere dalle maggiori contribuzioni richieste per i ceti più abbienti, dato che questi ultimi non hanno in realtà mai usufruito del Servizio sanitario nazionale; occorre invece perseguire lo scopo di aumentare l'efficienza del servizio perchè così si può arrivare anche ad una riduzione della spesa. La legge finanziaria proposta dal Governo non smonta comunque i principi della riforma perchè nella riforma non si è previsto di dover dare gratis tutto a

tutti. Si è invece introdotto un principio innovativo consistente nel coinvolgimento, previsto dall'articolo 30, degli enti locali nella spesa sanitaria, che dovrebbe anche risolvere il perdurante conflitto fra Stato, Regioni e USL. Il senatore Condorelli svolge a tal riguardo alcuni rilievi critici, in quanto ritiene che l'articolo 30 apra il problema del reperimento delle risorse finanziarie da parte dei comuni per fare fronte ai nuovi carichi; d'altra parte il sistema previsto potrebbe essere fonte di ulteriori burocratismi e di fenomeni di clientelismo, per cui sarebbe stato forse meglio coinvolgere direttamente organi non politici come le prefetture.

Per quanto riguarda poi l'articolo 28, ritiene che la normativa ivi prevista debba essere rinviata al piano sanitario nazionale e che comunque esista il pericolo di una inammissibile disparità di trattamento per gli utenti del servizio a seconda delle regioni di residenza.

Anche il disposto dell'articolo 26 tocca in parte la materia del piano sanitario nazionale per quanto riguarda l'attivazione di nuovi ospedali; si possono nutrire dubbi sulle effettive possibilità di ridurre il numero dei posti letto sia per le inevitabili reazioni anche campanilistiche che vi saranno, sia perchè il problema va visto in rapporto all'evoluzione della morbilità nel nostro paese ed all'aumento della vita media.

D'altra parte nel disegno di legge finanziaria mancano anche adeguati interventi per la riqualificazione della spesa sanitaria, che si impone per l'abnorme aumento del numero dei medici e per le degenerazioni del sistema della quota capitaria di assistiti dei medici convenzionati; questi fenomeni hanno comportato una sorta di subordinazione dei medici nei confronti degli assistiti che ha svuotato anche di contenuto professionale la prescrizione medica; lo stesso consumo *pro-capite* di farmaci è fortemente condizionato dall'aumento assurdo del numero dei medici. Il sistema della quota capitaria non si potrà comunque per il momento modificare e la stessa adozione del numero chiuso nell'accesso alle facoltà di medicina, recentemente approvata dalle Commissioni

pubblica istruzione e sanità del Senato, non potrà esplicitare i suoi effetti prima del 1995. Si può invece, arrivare ad una riduzione in tempi brevi della spesa limitando la eccessiva spedalizzazione dei malati ed adottando sistemi di controllo per le analisi di laboratorio. Il settore della medicina privata, poi, va mantenuto ma non deve assumere uno sviluppo abnorme e deve diventare realmente concorrenziale rispetto al settore pubblico attraverso una adeguata specializzazione.

Il senatore Condorelli conclude auspicando una sollecita approvazione definitiva del disegno di legge sul numero chiuso nell'accesso alla facoltà di medicina e sulle scuole di specializzazione (per le quali auspica la previsione di uno specifico stanziamento), nonché una sollecita definizione della riforma delle unità sanitarie locali.

Il senatore Galdieri afferma di non condividere l'impostazione seguita nella relazione dal senatore Melotto, in quanto ha privilegiato gli aspetti economico-finanziari, come del resto lo stesso disegno di legge finanziaria, in una materia come quella sanitaria in cui prima occorre individuare le scelte e poi recepire le risorse. Certamente, egli dice, non possono essere fatti risparmi specie in un momento in cui il degrado dell'assistenza ha raggiunto livelli non più sopportabili con conseguenze gravi sia per i medici che per gli assistiti.

Accenna al problema dei medici disoccupati e di quelli utilizzati nei turni di guardia, che hanno trattamenti economici del tutto inadeguati; si sofferma poi sulla impreparazione professionale del medico dovuta alla situazione di pleoricità delle facoltà di medicina, la regolamentazione al cui accesso da tempo è stata chiesta dalla Federazione nazionale degli ordini dei medici. A fronte di una situazione di grave disagio del medico, ormai dipendente dall'assistito, a suo avviso, c'è una situazione di distorsione organizzativa dovuta all'attuale configurazione delle unità sanitarie locali, di cui il Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale ha proposto — in un disegno di legge — il commissariamento, in quanto caratterizzata da comitati di gestione del tutto incompetenti e clientelari.

L'oratore individua negli ospedali la sede principale di costi incontrollati e di sprechi che non è possibile correggere con un provvedimento finanziario, che peraltro non contiene alcuna disposizione né stanziamenti su altre tematiche particolarmente rilevanti come quella della psichiatria che, dopo la giusta chiusura dei manicomi, non è stata dotata di strutture alternative.

Esprime rilievi critici in particolare sull'articolo 24 del disegno di legge finanziaria, che configura un sistema iniquo in quanto basato meccanicamente su prestabilite fasce di reddito, con la conseguenza che se il reddito di persone affette da gravi patologie supera anche di una lira il reddito predeterminato nel provvedimento, non si avrà più diritto ad assistenza. Preannuncia, infine, che il suo Gruppo politico nelle sedi competenti formulerà una serie di emendamenti.

Il senatore Alberti innanzitutto suggerisce di valutare il disegno di legge finanziaria alla luce della metodologia che la Commissione ha già con successo sperimentato in occasione dell'indagine conoscitiva nonché dell'esame di altri provvedimenti, esaminati nel corso di questa prima fase della legislatura. Era stato ad esempio individuato che le ragioni per cui la legge di riforma non era decollata erano dovute alla mancanza del piano sanitario nazionale, il quale peraltro non era stato ancora emanato non certo per mancanza di volontà da parte del Parlamento ma, tra l'altro, anche perchè tra il 1978 e il 1984 il Servizio informativo del Ministero della sanità non era in grado di fornire i dati necessari a supportare il progetto.

La mancanza del piano comportava la sottostima del Fondo sanitario che a sua volta impediva la programmazione regionale e quella delle unità sanitarie locali che erano costrette a limitarsi alla gestione del quotidiano. Ne sono conseguiti interventi sconsiderati, sprechi e sfondamenti di « tetti » rispetto alle previsioni delle varie leggi finanziarie che si sono succedute. Di conseguenza si proponevano taluni correttivi come l'introduzione dei *tickets* che, finalizzati inizialmente alla correzione di comportamenti, hanno

finito con l'essere solo strumenti di partecipazione alla spesa, peraltro non rilevanti sul piano del contenimento, tanto è che la spesa non si è arrestata. Siffatti limitati correttivi, d'altra parte, in assenza di una politica globale hanno consentito solo la gestione dell'esistente senza quindi perseguire alcuna politica di prevenzione che avrebbe ridotto lo spazio della medicina curativa e quindi la spesa.

Su tali temi, ricorda il senatore Alberti, in Commissione sanità si è sviluppato un ampio confronto che al di là delle divergenze, presupponeva una medesima filosofia che si basava sulla programmazione e sulla qualificazione dei servizi, entrambe oggi possibili dal momento che il piano sanitario nazionale è stato approvato e i dati informativi sono disponibili anche se vanno meglio verificati.

Tuttavia, egli dice, proprio oggi l'ottica si sposta; il disegno di legge finanziaria mette in crisi lo Stato sociale e pone le premesse per la sua distruzione in pochi anni. Con l'articolo 24, infatti, si pone l'accento sul reddito e non sulle patologie e sulla salute, adottando peraltro parametri imprecisi quale in concetto di convivenza che non tiene conto delle numerose realtà di coabitazione forzata per la mancanza di abitazioni. Ma l'articolo 24 è aberrante anche perchè rapporta meccanicamente benefici a livelli di reddito per cui, indipendentemente dalla considerazione della sanità o meno degli individui, chi supera determinati parametri di reddito perde il diritto alle prestazioni. Si contraddice quindi il principio di equità basato sulla progressività dell'imposta, sistema in base al quale tutti avrebbero usufruito dello stesso servizio contribuendo in rapporto al loro reddito.

Si è inoltre parificato, sulla base della parità dei redditi, il sano all'emodializzato o al talassemico, tradendo lo spirito della legge 23 dicembre 1978, n. 833, fondato sulla solidarietà sociale e sul principio secondo cui tutti i cittadini devono essere curati in relazione alla patologia manifestata e non in rapporto al reddito. Con riferimento a tali principi in questi anni, al di là della denuncia della irrilevanza dei *tickets* come

strumento di controllo della spesa, si è chiesto fundamentalmente l'elaborazione di una programmazione ed un piano di finanziamento della stessa, trovando un accordo corale come dimostra l'approvazione del piano sanitario al Senato, e conseguentemente sganciando il comparto sanitario dalle leggi finanziarie. Per quale motivo allora, egli si chiede, abbandonare questa linea e questa metodologia che ha prodotto già i primi risultati e che altri potrà darne nel momento in cui in Commissione ci si confronterà sui progetti di riforma di struttura delle USL?

La programmazione del resto, a suo avviso, nella misura in cui implica anche l'ambito universitario, connettendo istituti di ricerca a qualificata formazione dei medici, consente un contenimento di spesa in quanto un medico che abbia una formazione critica e possieda la metodologia della ricerca non sarebbe più solo messaggero di case farmaceutiche ma diverrebbe anche operatore sociale inserendosi perfettamente nello spirito della riforma che sottende il medico con un'etica sociale.

E proprio per garantire la realizzazione della programmazione, dal momento che il piano sanitario è legge, il Governo, dice il senatore Alberti, deve presentare il piano di finanziamento nell'ambito del quale ci si può confrontare anche sulla compartecipazione alla spesa. Egli si chiede poi come si possa inserire nel provvedimento finanziario disposizioni come quelle contenute nella seconda parte dell'articolo 26, concernenti materia su cui la Commissione sanità prima e l'Assemblea dopo hanno deliberato dopo appassionato dibattito, rilevando altresì come la prevista quota di partecipazione dell'ente locale presuppone da parte dello stesso la definizione della retta, con la conseguente configurazione dell'ospedale come azienda, concetto superato ormai dalla stessa legge ospedaliera del 1968. Quanto alle cause che producono sistematicamente lo sfondamento del « tetto », esse ormai sono state individuate nella spesa farmaceutica e in quella ospedaliera. Sul primo tipo di spesa, a suo avviso, urge sviluppare un confronto. Lamenta in proposito l'inserimento

di ulteriori seicento farmaci nel prontuario, che invece va sfolto con gradualità e secondo meccanismi di autocontrollo in base ai quali l'introduzione di farmaci nuovi deve essere sostitutiva di farmaci precedenti.

Quanto alla spesa ospedaliera deve essere chiaro che essa è destinata a crescere nel momento in cui si aboliscono, come prevede il disegno di legge finanziario, i benefici per le categorie cosiddette privilegiate, poiché queste ultime, come ad esempio gli emodializzati o i talassemici, per evitare il pagamento di *tickets* pesanti chiederanno di essere ricoverati, con la conseguenza che ci sarà una ulteriore giustificazione per non procedere alla riduzione dei posti-letto. Nell'ambito di una seria programmazione ospedaliera occorre anche, a suo dire, riprendere in considerazione la questione dei trattamenti economici dei sanitari, procedendo alle opportune modifiche del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 1979, al fine di ottenere una migliore e più incentivata utilizzazione del personale.

Il senatore Imbriaco ritiene innanzitutto che il fatto nuovo dell'approvazione del piano sanitario nazionale avrebbe dovuto indurre il Ministro della sanità a proporre una sospensione della discussione delle disposizioni sanitarie presenti nel provvedimento finanziario, in quanto superate, in vista di una riflessione circa la soppressione delle norme finanziarie in contrasto con il piano stesso. Altrimenti è attendibile il sospetto che si cerchi in qualche modo e surrettiziamente di modificare il piano, snaturandolo, per costringerlo nell'ambito del disegno di legge finanziaria, trascurando che invece l'unica strada percorribile se si vuole difendere il Servizio sanitario è quella della programmazione. Del resto, egli dice, il fatto che nella relazione del senatore Melotto non siano presenti riferimenti al piano, che pure era ormai in avanzata fase di esame, è sintomatico dell'intenzione della maggioranza di difendere il disegno di legge finanziaria che — come già quella dello scorso anno — contiene disposizioni inique. In proposito si dice sconcertato da un'affermazione del relatore Melotto secondo cui la « finanziaria 1986 » confermerebbe il di-

segno della legge n. 833, che in tutti questi anni è stata sottoposta ad attacchi inconsulti ed è stata decapitata in più parti in omaggio alle esigenze dell'industria. Nell'accennare poi ai commenti di alcuni organi di stampa secondo cui la « finanziaria 1986 » demolisce il piano e la riforma sanitaria e tende a smantellare il Servizio sanitario favorendo un sistema di assicurazione privata date le elevate quote di partecipazione del cittadino rispetto alle prestazioni, sottolinea come l'anzidetta affermazione del relatore Melotto sia fortemente in contraddizione con quanto da lui stesso sostenuto riferendo alla Commissione su progetti di legge riguardanti la riforma delle unità sanitarie locali. Il senatore Imbriaco ricorda in modo particolare come il senatore Melotto nella suddetta occasione abbia osservato che non era più possibile accettare la prassi di modificare la legge n. 833 attraverso i modelli finanziari, che invece debbono perseguire prettamente obiettivi finanziari, accennando altresì che proprio attraverso tali leggi erano stati introdotti interventi sconsiderati che intaccavano surrettiziamente il Servizio sanitario, che — come aveva ricordato anche la Corte costituzionale — andava disciplinato al di fuori delle leggi finanziarie. Evidentemente, aggiunge il senatore Imbriaco, l'atteggiamento remissivo del relatore è da collegare con il clima instauratosi precedentemente alla discussione dei provvedimenti finanziari all'interno del pentapartito, con le posizioni espresse dai Ministri del tesoro, della sanità e del lavoro. Rispetto al peggio che si paventava, in effetti il disegno di legge finanziaria concede una tregua fino all'anno prossimo ed evidentemente ciò, ad avviso del senatore Imbriaco, è considerato dal relatore il minore dei mali. Una tale ottica, tuttavia, egli dice, è riduttiva specie alla luce dell'impegno profuso dalla Commissione nell'indagine cooscitiva prima e nella approvazione del piano sanitario poi. Il disegno di legge finanziaria, a suo avviso, se non viene depurato da tutte le disposizioni improprie, imbocca la strada indicata dal Ministro del tesoro che porta alla privatizzazione della sanità senza minimamente in-

taccare gli sprechi e le distorsioni della spesa. In proposito, secondo il senatore Imbriaco, il Governo è responsabile di avere scientemente operato affinché anche i modesti meccanismi finalizzati ad intaccare le sacche parassitarie fossero disapplicati, tanto è che nulla è dato sapere circa l'applicazione della norma sul « fustellaggio » a lettura ottica o sul piano di settore dei farmaci. Responsabilità del Ministero della sanità sono anche individuabili, a suo avviso, nella mancanza di impegno a difendere il servizio rispetto alle accuse secondo le quali la sanità sarebbe una delle cause principali del disavanzo pubblico. Tale disavanzo, invero pauroso, non nasce dallo Stato sociale ma dall'averlo distorto, aggredendolo con il clientelismo, la corruzione e la lottizzazione politica. Ritiene discutibilissima in proposito la tesi del ministro Gorla che invoca un mercato mai esistito, ricco, come disse un illustre liberale, di capitalisti di Stato, che hanno utilizzato capitali di Stato e non risorse di mercato. In una visione dunque più generale, i tagli alla sanità appaiono ingiustificati dal momento che essa non è la causa primaria del disavanzo, incidendo solo per il 5,89 per cento sul prodotto interno lordo.

Rileva in proposito come dal rapporto CENSIS del 1977 si ricava che in quell'anno l'incidenza della spesa sanitaria sul prodotto interno lordo era del 6,3 per cento, pur sussistendo ancora milioni di cittadini privi di assistenza sanitaria. Ma anche prendendo per buoni i dati relativi agli anni 1977-1984 forniti dal Ministero con gravissimo ritardo, cioè a discussione già iniziata, si deduce che non c'è stata una impennata della spesa legata a fattori specifici del servizio. Certo ci sono stati sprechi e distorsioni che però la legge finanziaria 1986 non corregge, proponendo anzi meccanismi, già peraltro innescati da precedenti leggi finanziarie, che lasciano le inefficienze del tutto impregiudicate.

Il senatore Imbriaco si sofferma poi sulle contraddizioni palesi tra il piano e il disegno di legge finanziaria: l'articolo 7 del piano sanitario risulta infatti contraddetto dagli articoli 24, 25 e 26 del provvedimento



finanziario in quanto saltano tutti i meccanismi di garanzia dato l'aumento dei *tickets*. Gravi carenze a suo avviso rispetto ad una programmazione presenta anche l'articolo 28 della legge finanziaria in cui maldestramente si coinvolgono nella manovra Regioni e comuni, invitando tali enti a instaurare nuovi *tickets* ed imponendo ai comuni nuovi oneri, ignorando le indicazioni della Corte costituzionale che aveva affermato che non possono gli enti locali ripianare debiti già a carico dello Stato. Tutte le disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria in materia sanitaria vanno pertanto espunte nelle sedi competenti, presenterà a riguardo una serie di emendamenti.

In realtà, egli dice, dal momento che la manovra non comporta come risultato che un incremento di 2.000 miliardi, che avrebbe potuto essere invece maggiore ove si fossero usati altri strumenti, si vuole perseguire un obiettivo politico ben preciso e cioè la privatizzazione della sanità. Infatti i meccanismi generatori di spesa non sono aggrediti alla radice, trascurandosi ad esempio di prendere in considerazione modificazioni alla configurazione del medico di famiglia, con riferimento particolare alla quota capitaria che oltre ad essere un meccanismo perverso di spesa induce il medico ad una progressiva demotivazione professionale.

Di fronte a siffatta impostazione il Parlamento deve riacquistare un ruolo di indirizzo dando all'opinione pubblica ed al paese segnali precisi sulle tematiche economiche e sulla riqualificazione professionale.

Il senatore Imbriaco si sofferma per ultimo sul prontuario farmaceutico, rilevando come a colpi di decreti si immettano farmaci gran parte dei quali inutili e di costo più elevato. Si chiede in proposito perchè mai non si privilegi un metodo secondo cui tra i farmaci di eguale efficacia si scelga quello che costa meno.

Nel ricordare come la maggioranza si assume una grossa responsabilità per i risvolti negativi su gran parte della popolazione ove acceda acriticamente all'impostazione della legge finanziaria 1986, propone di sospendere il dibattito in attesa delle dichiarazioni del Ministro della sanità circa la compatibilità tra tali disposizioni finanziarie e quelle del piano.

Il presidente Muratore chiede quale sia il parere del relatore e del Governo sulla proposta del senatore Imbriaco.

Il senatore Melotto ribadisce di avere già proposto lo stralcio di alcune disposizioni della legge finanziaria e afferma di recepire in parte la problematica esposta dal senatore Imbriaco. Si dichiara comunque non contrario ad un rinvio del seguito della discussione a mercoledì mattina quando il Ministro, all'inizio della seduta, potrà dare conto della posizione del Governo in merito alla situazione determinatasi con l'approvazione, intervenuta ieri notte alla Camera dei deputati, del piano sanitario nazionale.

Il sottosegretario De Lorenzo concorda con il relatore ma sottolinea che le argomentazioni del senatore Imbriaco — pur importanti — non sono tali da condizionare in modo assoluto il seguito dell'esame del disegno di legge finanziaria.

Su proposta del presidente Muratore, infine, si conviene che la discussione riprenderà mercoledì prossimo.

Il seguito della discussione viene quindi rinviato.

#### SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente Muratore avverte che la seduta della Commissione prevista per il pomeriggio di oggi non avrà più luogo.

*La seduta termina alle ore 12,20.*

**COMITATO PARLAMENTARE PER I SERVIZI  
DI INFORMAZIONE E SICUREZZA E PER IL  
SEGRETO DI STATO**

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

*Presidenza del Presidente*  
GUALTIERI

*La seduta inizia alle ore 11,30.*

Il Comitato ascolta l'onorevole Giuliano Amato, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

*La seduta termina alle ore 13,35.*

## CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

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

*Venerdì 11 ottobre 1985, ore 9,30*

*In sede consultiva*

Seguito dell'esame congiunto dei bilanci di previsione dello Stato e del disegno di legge inerente alla loro formazione:

- Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1986 (1505 - Tab. 7).
- Stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1986 (*per la parte relativa allo sport e allo spettacolo*) (1505 - Tab. 20).
- Previsioni di spesa afferenti alla ricerca scientifica per l'anno finanziario 1986 (1505 - Tab. varie).
- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) (1504).