

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— X LEGISLATURA ————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

207° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

—————

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	<i>Pag.</i>	3
2 ^a - Giustizia	»	8
4 ^a - Difesa	»	10
5 ^a - Bilancio	»	16
6 ^a - Finanze e tesoro	»	23
7 ^a - Istruzione	»	29
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	»	33
10 ^a - Industria	»	37
12 ^a - Igiene e sanità	»	41
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali	»	43

Organismi bicamerali

Mezzogiorno	<i>Pag.</i>	51
RAI-TV	»	46

Sottocommissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali - Pareri	<i>Pag.</i>	61
5 ^a - Bilancio - Pareri	»	62
7 ^a - Istruzione - Pareri	»	63
10 ^a - Industria - Pareri	»	64

ERRATA CORRIGE

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

91^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ELIA

Intervengono il ministro per il coordinamento interno delle politiche comunitarie La Pergola ed il sottosegretario di Stato per l'interno Spini.

La seduta inizia alle ore 10,10.

IN SEDE REFERENTE

Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia (1086), approvato dalla Camera dei deputati

Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (1096), approvato dalla Camera dei deputati
(Esame ed approvazione)

Riferisce alla Commissione il senatore Cabras, il quale osserva che entrambi i disegni di legge ricalcano le linee di analoghi provvedimenti presentati dal Governo nel corso della IX legislatura e già approvati dalla Camera dei deputati nel corso di quella attuale e trovano il loro fondamento sulle intese firmate il 29 dicembre 1986 tra il Governo e, rispettivamente, le Assemblee di Dio in Italia e l'Unione italiana delle Chiese cristiane del 7° giorno, in attuazione dell'articolo 8 della Costituzione. Detto articolo prevede infatti che i rapporti tra lo Stato ed i culti acattolici siano regolati per legge sulla base di intese con le singole rappresentanze, che costituiscono dunque il presupposto della volontà legislativa, della quale determinano i contenuti. Entrambe le intese sono precedute da un «preambolo», che si richiama ai principi generali dell'ordinamento giuridico in tema di protezione dei diritti umani e di libertà religiosa.

Il relatore sottolinea inoltre che, in entrambi i casi, le due confessioni hanno dichiarato di non voler chiedere di svolgere insegnamenti religiosi nelle scuole pubbliche, nella convinzione che la formazione religiosa dei giovani compete specificamente alle famiglie ed alle Chiese stesse.

Dopo aver sottolineato il particolare rilievo di entrambi i provvedimenti, che sanciscono la cessazione dell'efficacia e dell'applicabilità della cosiddetta legislazione sui «culti ammessi» del 1929 e 1930, il relatore si sofferma sui singoli articoli, con particolare riguardo all'articolo 6 del disegno di legge n. 1096. In esso si garantisce infatti l'assegnazione al servizio sostitutivo civile, nel rispetto delle disposizioni di legge in materia di obiezione di coscienza, degli avventisti soggetti all'obbligo militare.

Dopo essersi soffermato su altri rilevanti aspetti dei disegni di legge in titolo, ne raccomanda alla Commissione la rapida approvazione.

Concorda con le osservazioni del relatore la senatrice Tedesco Tatò.

Dopo interventi, in senso favorevole, del senatore Pierri e del Presidente Elia, la Commissione procede pertanto all'approvazione di ciascuno dei due provvedimenti, conferendo al senatore Cabras distinto mandato di riferire all'Assemblea in senso favorevole sia sul disegno di legge n. 1086, sia sul disegno di legge n. 1096.

Norme generali sulle procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari (835)

(Seguito dell'esame ed approvazione)

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

Il senatore Taramelli illustra un emendamento finalizzato a sopprimere il comma 6 dell'articolo 7, che stabilisce che la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali nelle materie cui hanno riguardo le direttive comunitarie è esercitata mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il ministro La Pergola si dichiara contrario, osservando che l'abrogazione di tale comma lascerebbe ferma anche in questa materia la disciplina generale in tema di modalità di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato, stabilita nella legge n. 382 del 1975, in base alla quale tale facoltà si esercita a mezzo della legge o di atto di pari forza, ovvero mediante delibera del Consiglio dei Ministri. Al fine di venire tuttavia incontro alle preoccupazioni espresse dal Gruppo comunista, suggerisce di prevedere che la funzione possa essere oggetto di delega unicamente in relazione a singole direttive, anziché a gruppi di esse.

Intervengono quindi il presidente Elia (che sottolinea l'interpretazione evolutiva della funzione di indirizzo e di coordinamento, ad opera della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, interpretazione del tutto compatibile con le esigenze delle autonomie regionali), ed il senatore Taramelli, che conferma l'emendamento del Gruppo comunista.

L'emendamento, posto ai voti, risulta respinto.

La Commissione accoglie quindi il comma 6 con la modifica proposta dal ministro La Pergola.

La Commissione procede quindi all'approvazione, con l'astensione del Gruppo comunista, dell'intero articolo 7.

Si passa quindi all'articolo 8, in tema di sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni.

Il relatore Guizzi illustra un emendamento, inteso a sopprimere, al comma 1, la possibilità che la sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome sia convocata, oltre che dal Presidente del Consiglio, anche dal Ministro per gli affari regionali. Egli illustra altresì un emendamento al comma 2, interamente sostitutivo della lettera a), tendente a stabilire che la Conferenza è chiamata ad esprimere parere sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali.

Dopo interventi, in senso favorevole, del senatore Taramelli e del ministro La Pergola, la Commissione procede quindi all'approva-

zione di entrambi gli emendamenti, nonché dell'articolo nel testo così modificato.

Si passa all'esame dell'articolo 9, in tema di inadempimenti delle regioni e delle province autonome.

Dopo un intervento del senatore Taramelli (che illustra un emendamento soppressivo dei primi tre commi di tale articolo), il relatore Guizzi, dopo essersi espresso al riguardo in senso contrario, illustra un emendamento interamente sostitutivo del comma 2. In base ad esso, il Consiglio dei Ministri, con la deliberazione prevista dall'articolo 6, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, successivamente alla scadenza del termine assegnato all'ente per provvedere, dispone l'intervento sostitutivo dello Stato, con le modalità di cui al citato articolo 6, e può a tal fine conferire i poteri necessari, con le opportune direttive, ad una Commissione da nominarsi con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro per gli affari regionali, sentito il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.

Dopo un dibattito, nel quale intervengono il ministro La Pergola, il senatore Fontana, il relatore ed il Presidente (che pone l'esigenza di raccordare il dettato dell'articolo 9 con quanto previsto nell'articolo 11 della nuova disciplina sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, in tema di commissari straordinari del Governo) e dopo che il senatore Taramelli ha dichiarato di ritirare il proprio emendamento, riservandosi di ripresentarlo in Assemblea, la Commissione procede all'approvazione dell'emendamento illustrato dal relatore Guizzi.

Accolti gli articoli 10 e 11, sui quali non sono stati presentati emendamenti, il relatore illustra un emendamento, tendente ad aggiungere un nuovo articolo (11-bis) dopo l'articolo 11, che riproduce il testo di un analogo emendamento, presentato dal senatore Boato, in base al quale, attraverso un'integrazione dell'articolo 7 della legge n. 859 del 1984, si dispone anche la pubblicazione, in calce al testo della relativa legge, degli estremi dei relativi atti normativi delle Comunità europee.

L'emendamento, posto ai voti, risulta accolto.

La Commissione procede quindi all'approva-

zione dell'articolo 12 (disposizioni finali) dopo aver proceduto ad una modifica formale del testo.

Preso quindi atto che il comma 4 dell'articolo 4, il cui esame era stato accantonato nella seduta del 13 ottobre, risulta assorbito nel comma 3 dell'articolo 7, approvato nella seduta di ieri, e dopo che il senatore Taramelli ha dichiarato il voto favorevole del suo Gruppo parlamentare - con la riserva di ripresentare taluni emendamenti in Assemblea -, la Commissione procede quindi all'approvazione del disegno di legge nel suo complesso, dando mandato al senatore Guizzi di riferire in senso favorevole all'Assemblea.

IN SEDE DELIBERANTE

Misure di potenziamento delle forze di polizia e del corpo nazionale dei vigili del fuoco (1317), approvato dalla Camera dei deputati
(Rinvio della discussione)

Il Presidente rende noto che la Commissione bilancio ha comunicato di non essere in grado, al momento, di esprimere il parere sul disegno di legge n. 1317 a causa della mancata previsione della relativa copertura da parte del disegno di legge finanziaria per l'anno 1989.

Interviene quindi, a titolo personale, il sottosegretario Spini il quale, nel sottolineare che la legge finanziaria per l'anno 1988 prevedeva la copertura dell'incremento degli organici dei vigili del fuoco e delle forze di polizia, esprime il suo rammarico per la decisione del Consiglio dei Ministri di approvare un progetto di legge finanziaria per il 1989 senza prevedere la copertura per un disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati. Si determina così una grave dilatazione nei tempi parlamentari per l'approvazione di un provvedimento importante ed urgente, soprattutto in relazione alla gravissima situazione dell'ordine pubblico in Sicilia, in Calabria ed in Campania.

Si associa il relatore, senatore Murmura, il quale sottolinea, dal canto suo, che è il Governo a dover rimuovere gli ostacoli al prosieguo dell'*iter* del disegno di legge, giacchè il Parlamento non può che proseguire nella linea di scrupoloso rispetto della norma

costituzionale che impone la copertura finanziaria.

Concordano il senatore Franchi ed il senatore Pontone, il quale sottolinea come il mancato apprestamento della copertura finanziaria per il provvedimento in esame sia palesemente in contraddizione con la conclamata volontà del Governo di lottare contro la criminalità organizzata e riduca la reale operatività dei poteri attribuiti all'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la criminalità mafiosa.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

Disegno di legge costituzionale: Pasquino e Cavazzuti: Norme per una differenziazione di poteri e funzioni dei due rami del Parlamento (21)

Disegno di legge costituzionale: Pasquino ed altri: Soppressione dell'articolo 59 della Costituzione (22).

Disegno di legge costituzionale: Pasquino ed altri: Modifiche agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione (23)

Disegno di legge costituzionale: Riz ed altri: Modifiche della struttura e delle attribuzioni del Senato della Repubblica (30)

Disegno di legge costituzionale: Filetti ed altri: Modifica degli articoli 56, 57 e 72 della Costituzione (166)

Disegno di legge costituzionale: Pecchioli ed altri: Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica (227)

Disegno di legge costituzionale: Mancino ed altri: Modifica degli articoli 70, 72, e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento (426)

Disegno di legge costituzionale: Mancino ed altri: Modifica degli articoli 59, 85, e 88 della Costituzione (845)

Disegno di legge costituzionale: Pasquino ed altri: Revisione delle norme costituzionali concernente la struttura e le funzioni del Parlamento (1101)
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame rinviato nella seduta del 4 agosto 1988.

Il senatore Pasquino fa presente come in Ufficio di Presidenza fosse deciso di riservare le sedute del giovedì mattina al solo esame

della riforma del Parlamento. Già nella seduta di oggi, però, tale decisione è stata disattesa ed egli insiste, quindi, affinché nelle prossime sedute dedicate all'argomento in esame non vengano inseriti altri argomenti all'ordine del giorno.

Il Presidente osserva che la possibilità di mantenersi rigorosamente nei limiti prefissati dall'Ufficio di Presidenza deve essere temperata necessariamente con le altre esigenze della vita parlamentare. In considerazione del fatto che per giovedì prossimo è prevista una seduta della Giunta per il regolamento - molto probabilmente antimeridiana - egli propone quindi di riservare all'esame dei disegni di legge la mattinata di mercoledì 26 ottobre e, possibilmente, anche quella della successiva giornata di venerdì, sempreché ciò sia consentito dalla Presidenza.

La senatrice Tedesco Tatò osserva che il problema non è tanto quello di garantire spazi per le sedute della settimana prossima, quanto quello di organizzare i lavori della Commissione in maniera da evitare che l'esame dei disegni di legge di riforma del sistema bicamerale scompaia e ricompaa come una sorta di «fiume carsico», di volta in volta accantonato per far posto ad argomenti di maggiore attualità.

Dopo interventi del Presidente (che rassicura la senatrice Tedesco Tatò circa la possibilità di rispettare tempi sufficientemente rigorosi) del senatore Rumor (che sconsiglia il ricorso alla seduta del venerdì), del senatore Fontana (che osserva che l'allungamento dei tempi dell'esame della riforma del Parlamento potrebbe comportare un sostanziale svilimento dell'importanza di tale dibattito, anche per il rischio che passi una sorta di riforma surrettizia delle funzioni e dei poteri delle Camere attraverso i nuovi regolamenti) del senatore Pontone (che si associa alla preoccupazione evidenziata dal senatore Fontana) e del senatore Pasquino (che fa presente l'opportunità che i prossimi lavori della Commissione data la delicatezza della materia - si possano avvalere anche della resocontazione stenografica), prende la parola il senatore Maffioletti.

L'oratore osserva preliminarmente come l'intervento del senatore Fontana abbia sollevato una questione fondamentale: se cioè la

riforma del Parlamento debba essere affidata ad una legge costituzionale, approvata con il consenso di tutte le forze democratiche, ovvero ad una riforma dei regolamenti, approvata, invece, a colpi di maggioranza e diretta ad indebolire il ruolo dell'opposizione. L'ipotesi della mera riforma dei regolamenti, tanto cara al partito socialista, finirebbe in sostanza per mettere in discussione lo stesso patto costituzionale sul quale si fonda la Repubblica.

Anche nel merito, del resto, le riforme regolamentari, auspicate soprattutto da tale forza politica, appaiono ispirate ad una sorta di monocameralismo deteriore, privo dei pregi del monocameralismo stesso, attraverso la previsione del ricorso alla sede deliberante o redigente come ipotesi ordinaria per l'esame dei disegni di legge da parte del Senato.

La posizione del Gruppo comunista - egli prosegue - è invece quella di una riforma attuata col consenso dell'intero «arco costituzionale», che recuperi una reale efficienza democratica dell'istituzione Parlamento; in tale ottica la sua propensione per la soluzione monocamerale non deve essere letta (come sembra aver fatto nella sua relazione il presidente Elia) come una sorta di «rivincita» nei confronti della soluzione bicamerale, prevalsa all'Assemblea costituente.

Il partito comunista, infatti, pur avendo sostenuto a quell'epoca la soluzione monocamerale non ha mai messo in discussione l'assetto del Parlamento, in quanto ha sempre ritenuto che la Carta costituzionale fosse un documento che non deve in alcun modo essere utilizzato come strumento di lotta politica contingente.

Il motivo per cui il Gruppo comunista ha presentato un disegno di legge che tende all'introduzione del sistema monocamerale nasce dalla concreta esperienza parlamentare, esperienza che ha dimostrato che il bicameralismo, mentre finisce per costituire uno strumento per una più pernicioso ed articolata azione di *lobbying*, ha contribuito a rendere incerto e fluttuante l'indirizzo politico di maggioranza, a scapito di quel *continuum* fra la maggioranza parlamentare stessa ed il Governo che viene indicato da più parti come necessario presupposto di una democrazia governante.

Questo non significa ignorare – prosegue il senatore Maffioletti – le obiezioni che vengono di solito opposte al monocameralismo. Tuttavia, mentre il timore di una «dittatura di Assemblea» appare francamente antistorico, la opportunità della doppia lettura dei testi legislativi non appare di per sè ragion sufficiente per giustificare la scelta bicamerale. L'attribuzione infatti alla seconda Camera della nuova lettura del disegno di legge si giustifica solo in un sistema federale; essa, invece, non ha ragion d'essere in un bicameralismo che non differenzia sostanzialmente la base elettorale delle due Camere, e la seconda lettura può essere più utilmente svolta dalla stessa Camera che ha già approvato il disegno di legge dopo che sia trascorso, come prevede

il disegno di legge di iniziativa comunista, un congruo lasso di tempo.

Dopo avere anche precisato che la presentazione del disegno di legge non è stata effettuata per motivi «di bandiera», l'oratore conclude assicurando la convinta disponibilità del Gruppo al confronto su qualsiasi altra soluzione – interessanti in questo senso ritiene quella proposta dal disegno di legge n. 1101 e quella di cui al disegno di legge n. 426 – che tenga in qualche modo conto delle ragioni che sono alla base dell'opzione monocamerale.

Il Presidente rinvia quindi il seguito dell'esame ad una prossima seduta.

La seduta termina alle ore 13,30.

GIUSTIZIA (2^a)

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

71^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

LIPARI

*Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia D'Acquisto.**La seduta inizia alle ore 10,10.***IN SEDE DELIBERANTE****Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti (1239)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

Riprende la discussione sospesa nella seduta di ieri.

Il senatore Imposimato sottolinea in primo luogo come il disegno di legge miri, opportunamente, ad introdurre alcune correzioni nel vigente codice penale, sia modificando la struttura della circostanza attenuante prevista dal numero 4 dell'articolo 62, concernente il danno di speciale tenuità nei reati contro il patrimonio, che viene ora espressa in modo da renderla applicabile anche ad altre ipotesi (tra cui ricorda in particolare il peculato per distrazione), sia modificando l'articolo 166 in modo da estendere la sospensione condizionale della pena anche alle pene accessorie. A quest'ultimo proposito, peraltro, riterrebbe opportuno sopprimere nell'articolo 2 la menzione della non estendibilità della sospensione condizionale agli altri effetti penali della condanna, in modo da lasciar fuori dalla nuova previsione normativa solo le obbligazioni civili derivanti dal reato.

Dopo aver dichiarato di condividere lo spirito e la formulazione degli articoli 3, 4, 5 e

6 il senatore Imposimato conclude il suo intervento soffermandosi sulla disposizione dell'articolo 7, a suo dire assai utile, che statuisce la non operatività della destituzione di diritto dei pubblici dipendenti in caso di concessione della sospensione condizionale della pena, salvo che questa venga successivamente revocata.

Prende quindi la parola il senatore Correnti per esprimere un giudizio complessivamente positivo su di un provvedimento che, tuttavia, presenta qualche problema di formulazione relativamente all'articolo 1. Infatti, alla prevista estensione dell'area di applicabilità della circostanza attenuante comune del danno di speciale tenuità, di cui all'articolo 62, n. 4), del codice penale, non viene fatta corrispondere un'analoga riformulazione della circostanza aggravante - esattamente speculare nel sistema del codice vigente - del danno di rilevante gravità, riportata al numero 7) dell'articolo 61.

Inoltre, con l'articolo 1, si opera una innovazione non di poco conto, introducendo la valutazione di una circostanza attenuante alla luce delle intenzioni dell'agente, mentre sino ad ora le circostanze in questione sono sempre ritenute con riferimento ad elementi oggettivi.

Il presidente Lipari apprezza in modo particolare la prima delle due osservazioni del senatore Correnti.

Il senatore Corleone, premesso di riservarsi l'eventuale presentazione di ulteriori emendamenti, si sofferma sul problema, che lo ha già mosso a formalizzare una proposta di modifica, se la disposizione circa la non operatività della destituzione di diritto a seguito di condanna penale non debba essere estesa, oltre che ai casi in cui sia intervenuta la sospensione condizionale della pena, anche alle ipotesi in cui la pena stessa sia stata completamente estinta per effetto dell'indulto. A suo avviso le osservazioni del relatore circa la differenza fra le due situazioni in questione possono essere accettate solo con riferimento al caso in cui l'indulto abbia determinato

un'estinzione parziale della pena, ma non nel caso in cui quest'ultima sia stata interamente condonata.

In conclusione, il senatore Corleone esprime comunque un giudizio complessivamente positivo sul disegno di legge.

Il senatore Filetti, pure favorevole al provvedimento, dichiara di aderire alle valutazioni di fondo espresse dal senatore Imposimato. Passa, quindi, ad esaminare l'articolato e, con riferimento all'articolo 1, concorda con il senatore Correnti; rileva come, nel caso di approvazione dell'emendamento da questi preannunciato, anche il titolo del disegno di legge andrebbe modificato. In relazione alle restanti norme auspica una loro approvazione, sia pure con lievi modifiche, per lo più formali, agli articoli 7 e 8, relativi alla destituzione dei pubblici dipendenti e agli effetti della legge sulle pene in corso di esecuzione.

Il senatore Onorato interviene per soffermarsi sui rilievi del senatore Correnti, circa il raccordo da mantenere fra le norme dell'articolo 62, n. 4) e quella dell'articolo 61, n. 7) relativa alle circostanze aggravanti comuni. Pur ritenendo suggestivo il parallelismo, lo reputa troppo fragile. Invero, le due disposizioni mostrano una certa disomogeneità: il n. 4) dell'articolo 62, come proposto ha carattere oggettivo solo per i delitti che offendono direttamente il patrimonio mentre per quelle parti immesse per fine di lucro la circostanza attenuante va costruita considerando l'aspetto soggettivo: il n. 7) dell'articolo 61 insiste invece sulla rilevanza dell'evento dannoso, quindi, su di un elemento del tutto oggettivo.

Il senatore Acone illustra sin da ora l'emendamento all'articolo 2, da lui presentato anche a nome del Gruppo socialista, e dichiara di recepire con favore l'intendimento, da più parti mostrato, di approvare il disegno di legge.

Dichiara poi di porsi in modo problematico di fronte alle fondate osservazioni del senatore Correnti, ma ritiene che approfondire il problema della valenza dell'elemento soggettivo, indipendentemente dagli effetti del comportamento materiale, potrebbe risultare fuorviante rispetto agli obiettivi politici perseguiti dal disegno di legge.

Sul piano strettamente politico invita a riflettere sull'opportunità di introdurre emendamenti, che porterebbero inevitabilmente a differire l'entrata in vigore del provvedimento. Formula comunque un invito a rinviare il seguito della discussione per riflettere anche su aspetti tecnici, come ad esempio su quello degli effetti collaterali in tema di elettorato passivo scaturenti dalle disposizioni all'esame.

Il senatore Vitalone apprezza, in via preliminare, la linea di tendenza insita nel disegno di legge che mira ad ammodernare alcuni istituti del sistema punitivo. Tuttavia, sottolinea come si tratti di un'operazione di tecnica legislativa che viene portata avanti con forse eccessiva timidezza e, rilevato come l'articolo 7 voglia dare una risposta ad una situazione di indubbio malessere, reputa importante richiamare l'attenzione sull'articolo 27 della Costituzione, i cui principi avrebbero meritato e meritano una maggiore e più convinta attenzione da parte del legislatore.

Il senatore Battello, premesso di riconoscersi negli interventi dei senatori Imposimato e Correnti, si sofferma su alcuni aspetti di fondo del disegno di legge e preannuncia la richiesta di rinvio alla prossima seduta della discussione degli articoli.

Dell'intervento del relatore Di Lembo non condivide le perplessità circa le norme relative alla armonizzazione delle legislazioni regionali; la soppressione delle quali potrebbe introdurre elementi di scompenso nel rapporto dello Stato con le realtà locali.

Il presidente Lipari condivide i dubbi del senatore Battello circa l'opportunità di non concludere in data odierna l'esame, ma si dice favorevole a sopprimere i richiami alle legislazioni regionali di cui agli articoli 7, comma 3 e 8, comma 6 in quanto suscettibili di ingenerare l'erroneo sospetto che sia comunque necessario prevedere una qualche disciplina specifica.

Il senatore Onorato ritiene, a questo proposito, che le disposizioni richiamate riguardino esclusivamente l'ambito disciplinare e non quello penale.

Il Presidente dichiara infine chiusa la discussione generale e, concorde la Commissione, dispone il rinvio del seguito della discussione.

La seduta termina alle ore 11,05.

DIFESA (4^a)

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

49^a Seduta*Presidenza del Presidente*

GIACOMETTI

indi del Vice Presidente

FERRARA Maurizio

e nuovamente del Presidente

GIACOMETTI

*La seduta inizia alle ore 11,10.***PROCEDURE INFORMATIVE**

Audizione, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, dell'ammiraglio di squadra navale Mario Porta, Capo di stato maggiore della difesa e del generale di corpo d'armata Luigi Stefani, Segretario generale - direttore nazionale degli armamenti del Ministero della difesa (in relazione al disegno di legge n. 557, recante norme sul riordinamento della struttura militare centrale della Difesa).

In apertura di seduta, il presidente Giacometti rivolge, anche a nome della Commissione, un cordiale indirizzo di saluto all'ammiraglio Porta e al generale Stefani. Ricorda, quindi, che scopo precipuo della presente audizione è quello di acquisire la loro autorevole opinione sul contenuto del disegno di legge n. 557, recante norme sul riordinamento della struttura militare centrale della difesa.

Ha, quindi, la parola l'ammiraglio Porta, il quale sottolinea preliminarmente che queste occasioni di incontro tra le Commissioni difesa dei due rami del Parlamento e i vertici militari sono quanto mai utili e proficue.

Afferma poi che il disegno di legge in esame si muove nell'ottica di una sempre maggiore integrazione delle Forze armate. Infatti, la strada di una più stretta cooperazione interforze non può che essere perseguita con la necessaria gradualità e richiede profonda meditazione, se non altro perchè gli strumenti militari sono sì modificabili, ma esigono tempi adeguati.

Il provvedimento è stato presentato dal Governo e, pertanto, sul piano della sua opportunità politica, non può certo essere da lui messo in discussione.

Il problema della ricerca dell'unicità di comando e controllo delle Forze armate è stato recentemente affrontato non solo nel nostro paese, ma in tutto il mondo occidentale; lo stesso presidente degli Stati Uniti Reagan è stato tra i primi a compiere notevoli passi avanti verso una maggiore integrazione operativa e tecnico-scientifica delle Forze armate statunitensi.

Per quanto riguarda l'Italia, già con i decreti delegati del 1965 e del 1968 si è avviato un primo processo di razionalizzazione delle strutture e dei vertici delle Forze armate.

Già in quella occasione, però, si commise forse l'errore di procedere all'unificazione dei mezzi prima della contestuale definizione di un progetto unitario e ciò ha finito con l'acuire, invece che attenuare, la dialettica tra le singole Armi.

In effetti, ancora oggi, ogniqualvolta si tratta di affrontare questioni attinenti ad una singola Arma, punti di riferimento essenziali rimangono i rispettivi Capi di stato maggiore e non il Comitato che li riunisce, nel cui ambito ciascuno di essi concorre al processo decisionale con una sorta di «vincolo di mandato».

E così, il dilemma se sia preferibile una direzione collegiale o monocratica resta di difficile soluzione, anche perchè le decisioni attinenti alla Difesa richiedono un arco di tempo quantomeno decennale per poter operare al meglio e, sotto questo profilo, anche una direzione monocratica può non essere sufficiente a garantire la necessaria continuità.

Comunque, in tutto l'occidente prevale ormai l'opinione secondo la quale è preferibile una direzione collegiale, se non altro in tutti i casi in cui la decisione da adottare non richieda scelte immediate.

Soffermandosi poi specificamente sul contenuto del disegno di legge n. 557 (che, comunque, si configura come una normativa non certo assai rilevante dal punto di vista innova-

tivo), l'ammiraglio Porta conclude sottolineando i punti fondamentali, individuati dal provvedimento, in relazione ai quali è essenziale procedere ad una piena unificazione del momento decisionale che deve essere garantita per quanto attiene alla pianificazione generale interforze, all'assunzione di responsabilità in merito alla coerenza di tale pianificazione con le risorse finanziarie disponibili (oggi, a differenza che in passato, si è costretti a partire da uno stanziamento prefissato in sede di bilancio e si cerca di adeguare lo strumento di difesa ai mezzi disponibili), all'impiego delle forze e all'apprezzamento delle minacce possibili, all'attività connessa alla politica internazionale militare, alla gestione del personale, all'informazione e ricerca scientifica e tecnologica e, infine, al rapporto con l'area industriale della difesa.

Ha quindi la parola il generale Stefani: dopo aver ringraziato anch'egli per l'opportunità offertagli dalla Commissione (che contribuisce sicuramente a consolidare un rapporto quanto mai utile tra il Parlamento e l'amministrazione della Difesa), dichiara preliminarmente di concordare con il quadro delle problematiche dianzi tracciato dal Capo, di stato maggiore della Difesa.

Per quanto di sua competenza, egli tiene a sottolineare che il disegno di legge n. 557 intende, tra l'altro, attribuire al Segretario generale - direttore nazionale degli armamenti - funzioni di controllo (oltre che di coordinamento) dell'attuazione dei programmi connessi con la pianificazione generale dello strumento militare, attraverso un'azione concretabile in emanazione di direttive alle direzioni centrali e generali del Ministero della difesa e in compiti di accertamento della attività da queste svolta in relazione agli obiettivi prefissati. Il provvedimento, inoltre, stabilisce che il Segretario generale assume la responsabilità dei progetti di pianificazione concernenti l'area industriale della difesa e che, nella sua qualità di direttore nazionale degli armamenti, sia chiamato a svolgere funzioni (assumendone, ovviamente, la responsabilità) di coordinamento nei settori della ricerca e dello sviluppo, degli approvvigionamenti militari a livello nazionale, ovvero anche sul piano internazionale ove a ciò

espressamente delegato dal Ministro della difesa (nei cui confronti si caratterizza come «alto consulente» nelle predette materie).

Conclude, sottolineando l'importanza e la delicatezza del settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico, per il quale, purtroppo, per effetto dei noti vincoli di bilancio esistenti, le risorse finanziarie attualmente disponibili appaiono insoddisfacenti, non solo se confrontate con quelle utilizzabili da altri Paesi europei, ma anche se considerate in relazione ad obiettivi che, per essere realisticamente perseguibili, devono almeno essere impostati nel medio periodo.

Sulle comunicazioni rese dall'ammiraglio Porta e dal generale Stefani ha luogo un dibattito.

Il senatore Cappuzzo sottolinea che il disegno di legge non può considerarsi soddisfacente avuto riguardo alle finalità che (come indicato anche nella relazione introduttiva che accompagna il provvedimento) si proponeva di perseguire. Manca, infatti, e innanzi tutto, una definizione chiara ed univoca del vertice politico-militare, una configurazione precisa del rapporto che deve intercorrere tra l'autorità politica e quella tecnico-militare. Resta poi ancora indefinito il tipo di relazioni e di commistioni tra la catena di comando e controllo di cui è responsabile il Capo di stato maggiore della difesa e quella riscontrabile in ambito NATO: problema, questo, ovviamente assai delicato e complesso, che, tuttavia, non risulta sia mai stato affrontato con la dovuta ponderazione.

Il disegno di legge è inoltre insoddisfacente anche perchè è assai carente la formulazione dell'articolato sul piano della tecnica legislativa: la terminologia appare spesso imprecisa e fa sottintendere una confusione concettuale laddove, senza che emergano inequivocabilmente i significati delle espressioni adoperate, si parla di «indirizzi di politica militare», di «missioni operative interforze», di «direttive», eccetera.

Il provvedimento può avere una sua validità nella parte in cui conferisce maggiori poteri al Segretario generale-direttore nazionale degli armamenti, in particolare attribuendogli una funzione di controllo dell'attuazione dei programmi tecnico-finanziari connessi con la

pianificazione generale dello strumento militare. L'articolo 4 dispone che a tal fine il Segretario generale possa emanare direttive ai direttori centrali e generali del Ministero della difesa e coordinarne l'azione per settori, verificandone la rispondenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Per rendere pienamente operativo questo principio occorre, però, che si instauri un più stretto rapporto di collaborazione tra il Segretario generale e le singole direzioni ministeriali.

Quanto ai poteri dei Capi di stato maggiore di singola forza armata, rileva che, se in tempo di pace è preferibile la collegialità delle decisioni, resta comunque imprescindibile la necessità di garantire un accesso diretto al Ministro da parte dei Capi di stato maggiore. In caso di divergenza di opinioni, sarà allora il Capo di stato maggiore della difesa a doversi assumere la responsabilità della decisione.

Concludendo, il senatore Cappuzzo afferma che il disegno di legge, con opportune correzioni, può essere preso in considerazione dal Parlamento; sarà comunque preferibile procedere ad una approfondita meditazione, allo scopo di pervenire poi all'approvazione di un testo che sia sicuramente valido ed attuabile.

Il senatore Boldrini ritiene che prima di affrontare qualunque ipotesi di revisione della struttura centrale della Difesa debba accertarsi se sia ancora attuale quel «modello di difesa» elaborato nel Libro bianco del 1985 dal ministro pro-tempore, senatore Spadolini. Altra verifica preliminare (anch'essa di natura prioritaria) concerne la validità non solo del concetto stesso delle cosiddette missioni operative interforze - anche alla luce dei notevoli progressi compiuti in questi ultimi tempi in direzione del negoziato internazionale e della distensione tra le opposte alleanze -, ma anche la valenza e la fattibilità del più volte preannunciato programma straordinario decennale di ammodernamento delle Forze armate (di cui, peraltro, il Parlamento non ha ancora alcuna conoscenza). Ulteriori perplessità derivano poi dalla mancata attuazione di quel processo di revisione delle strutture e degli uffici dell'amministrazione della Difesa per il quale in passato furono costituite apposite

commissioni di studio (i cui risultati non sono stati resi noti).

Infine, il senatore Boldrini lamenta che, quantunque espressamente previsto dalla normativa in vigore, non si sia mai fatto ricorso a quella disposizione che prevede la possibilità di partecipazione (ovviamente senza diritto di voto) di qualificati membri estranei, particolarmente competenti in materia di Difesa, all'interno del Comitato dei Capi di stato maggiore, massimo organo deliberativo e consultivo dell'autorità politica.

Il senatore Poli, premesso che qualunque organizzazione complessa, per modificarsi, necessita di motivi validi, rileva che nel caso in questione le ragioni di una revisione dei vertici militari sussistono sia nell'area tecnico-amministrativa (a seguito dell'attribuzione al Segretario generale della difesa della funzione di direttore nazionale degli armamenti) sia in quella tecnico-operativa (per rimuovere le contrapposizioni attualmente esistenti in seno al Comitato dei Capi di stato maggiore).

Il disegno di legge, però, più che risolvere i problemi esistenti, si limita ad enunciare mere dichiarazioni di principio. Esso, in particolare, appare soddisfacente sul versante del settore tecnico-amministrativo, ma desta notevoli perplessità su quello tecnico-operativo (infatti, conferisce maggiori poteri al Capo di stato maggiore della difesa senza toglierne, almeno apparentemente, altri ai Capi delle singole Armi, che restano pienamente responsabili delle rispettive Forze armate).

L'articolo 6, poi, afferma che il Comitato dei Capi di stato maggiore è il più alto organo consultivo nell'ambito delle Forze armate. Chiede, allora, quale ruolo residui al Consiglio superiore delle Forze armate che, sinora, è sempre stato ritenuto, a sua volta, il maggiore organo di consulenza del Ministro della difesa.

Sul concetto di «missioni operative interforze», dopo essersi dichiarato concorde con le osservazioni svolte al riguardo dagli oratori che lo hanno preceduto, rileva che il termine in questione inopinatamente compare per la prima volta in un provvedimento legislativo e si domanda quale valore giuridico possa avere tale espressione.

Si dichiara poi d'accordo con l'ammiraglio Porta nel ritenere che debba essere compito del Capo di stato maggiore della Difesa definire gli obiettivi generali interforze nel settore dei materiali, delle risorse umane e delle attività, condividendo altresì l'opinione che il predetto organo debba essere responsabile della politica militare internazionale, quale *alter ego* del Ministro in questo campo.

Ritiene, invece, dissociandosi in ciò dallo spirito del disegno di legge, che le proposte relative alla pianificazione generale interforze debbano essere avanzate dai singoli Capi di stato maggiore che meglio conoscono i problemi delle tre Armi, e in un secondo momento, essere coordinate ed elaborate dal Capo di stato maggiore della Difesa.

Infine, anche la successiva programmazione di dettaglio (da realizzarsi in relazione alle risorse finanziarie disponibili) deve essere compito proprio dei singoli Capi di stato maggiore.

Seguono nuovi interventi dell'ammiraglio Porta e del generale Stefani.

L'ammiraglio Porta tiene a ricordare che l'originario disegno di legge presentato dal Governo nella scorsa legislatura prevedeva, accanto ai primi sei articoli di contenuto immediatamente precettivo, anche altre norme (di cui il Senato ebbe a deliberare lo stralcio perchè suscettibili di autonoma valutazione) che riguardavano il riordinamento della struttura periferica della Difesa, la revisione delle procedure amministrative, il riordinamento degli uffici, la revisione dei compiti e della composizione del Consiglio superiore delle Forze armate, il riordinamento del Gabinetto del Ministro, degli Stati maggiori, dell'Ufficio del Segretario generale e di molteplici altri uffici e strutture dell'amministrazione.

Appare quindi chiaro che, in origine, il progetto governativo assumeva una portata più ampia, avendo un contenuto assai diversificato; è ovvio, peraltro, che nell'attuale legislatura il Governo non poteva non tener conto delle deliberazioni adottate nella precedente dal Senato e conseguentemente limitarsi a ripresentare il provvedimento nel testo approvato da questo ramo del Parlamento.

Osservato, pertanto, che di molti quesiti e di

molte perplessità emerse nel dibattito si sarebbe potuto forse più agevolmente discutere in presenza di quella parte della normativa (a cui ha accennato) per la quale si prese la decisione in sede politica di deliberare lo stralcio, l'ammiraglio Porta concorda con le osservazioni del senatore Cappuzzo in ordine alla necessità di avviare un processo organico di revisione della legislazione concernente la difesa, così come indicato da ultimo nella relazione della commissione di studio presieduta dal professor Paladin.

Condivide inoltre l'opportunità di meglio chiarire i rapporti che devono intercorrere tra comando nazionale e comando NATO, pur facendo presente che possono ovviamente verificarsi casi per i quali non sia utile o quanto meno opportuno coinvolgere strutture e comandi dell'Alleanza atlantica.

Il problema di fondo che occorre affrontare è quello della ricerca di un adeguato equilibrio tra unitarietà del comando ed autonomia decisionale dei singoli Stati maggiori, questione che probabilmente - come ha anche affermato il senatore Poli - non appare sufficientemente chiarita nell'ambito del disegno di legge in esame.

Quanto alla validità concettuale e concreta delle «missioni operative interforze», l'ammiraglio Porta ritiene che ancora oggi esse possano considerarsi non superate, in quanto rispondenti ad un modello di difesa che sicuramente occorrerà almeno parzialmente rivedere, ma che allo stato attuale rimane ancor oggi un punto di riferimento, rispondendo alla esigenza quanto meno di assicurare comandi unificati per singoli specifici obiettivi.

In relazione proprio al modello di difesa, o meglio a quello che oggi si suole definire il «progetto 2000», il Capo di stato maggiore della Difesa ricorda che, dopo una fase iniziale concernente l'apprezzamento della situazione e delle probabilità delle minacce, è seguita la definizione del progetto, con l'individuazione dell'obiettivo tendenziale di arrivare nei prossimi dieci anni ad una massa spendibile per le esigenze della difesa pari a circa il 2,5 per cento del prodotto interno lordo (PIL); peraltro, dopo le recenti direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri e tenuto conto delle

compatibilità finanziarie, tale progetto è in fase di nuova elaborazione proprio per effetto dei vincoli di bilancio che ne condizionano la configurazione. Esistono poi ulteriori vincoli e limiti che si possono definire esterni alla pianificazione militare (vincoli derivanti dalla Alleanza, impossibilità di riduzione quantitativa dell'apparato oltre certe misure, eccetera) che condizionano ulteriormente l'elaborazione del progetto.

Questo, quindi, deve oggi essere necessariamente riadattato, tenendo conto delle limitate risorse finanziarie disponibili.

Infine, con riferimento ad una osservazione del senatore Poli, l'ammiraglio Porta fa presente che il disegno di legge nasce come mediazione tra opposte (o quanto meno diversificate) istanze e che in materia di alta consulenza dell'autorità politica sarebbe preferibile accentuare il ruolo del Comitato dei Capi di Stato maggiore (ciascuno dei quali svolge delicatissime funzioni con contestuale assunzione di responsabilità) piuttosto che quello del Consiglio superiore delle Forze armate.

Il generale Stefani si dichiara favorevole all'opportunità di conferire al Segretario generale della difesa maggiori responsabilità di coordinamento e controllo dell'attuazione dei programmi tecnico-finanziari connessi con la pianificazione dell'apparato militare.

Qualunque attività di coordinamento può essere più o meno ampia ma l'esigenza essenziale è quella di ricercare un giusto equilibrio tra l'organo che svolge tale funzione e i soggetti nei cui confronti essa si espleta.

Il disegno di legge in esame va tuttavia oltre, attribuendo al Segretario generale anche compiti di controllo sul piano operativo (chiamandone in causa la responsabilità).

Allo scopo di dare gli opportuni impulsi ed indirizzi alle varie Direzioni generali (per poi esercitarne il controllo) è però necessario che l'ufficio del Segretario generale abbia strutture adeguate per svolgere tale delicata attività.

A tal fine occorre, tra l'altro, procedere ad una automatizzazione dell'ufficio, utilizzando le possibilità offerte dall'informatica (in tale direzione egli ha già dato le opportune disposizioni).

Il settore tecnico-amministrativo può e deve essere ristrutturato anche attraverso una riduzione del numero delle direzioni generali (ad esempio, il personale militare e civile potrebbe essere accorpato sotto una unica direzione e così gli ufficiali ed i sottufficiali, mentre i militari di truppa potrebbero rientrare nell'ambito della direzione della leva).

Infine, quanto all'esigenza, rilevata dal senatore Boldrini, che il Comitato dei Capi di stato maggiore debba consultare, ove necessario, persone di chiara fama ed esperti esterni all'Amministrazione militare, coglie l'occasione per ricordare che già nell'attuale Comitato per l'industria della difesa sono presenti presidenti ed amministratori delegati delle varie industrie accanto a funzionari esperti di altri ministeri.

Interviene, quindi, il senatore Signori il quale chiede di conoscere se la prospettata riduzione di 20.000 militari di leva non rischi di ridurre eccessivamente le capacità operative delle Forze armate. Rileva, inoltre, che durante la missione nel Golfo Persico si sono talvolta riscontrate delle divergenze tra le dichiarazioni del Ministro e quelle dei Capi di stato maggiore (ad esempio in ordine alla data del possibile rientro delle nostre navi); coglie, infine, l'occasione per osservare che occorre ridurre al minimo i possibili malintesi che talvolta si verificano nella gestione dello strumento militare tra il vertice politico e quello operativo della difesa.

L'ammiraglio Porta, rispondendo alle domande poste dal senatore Signori, afferma che la preannunciata riduzione di 20.000 uomini deriva da un emendamento approvato dalla Commissione difesa della Camera in sede di esame del bilancio per il 1989, volto a recuperare maggiori fondi (circa 150 miliardi) per migliorare le condizioni di vita dei militari nonché per garantire la copertura finanziaria dei disegni di legge riguardanti l'obiezione di coscienza e le servitù militari.

In proposito comunica che il Ministro della difesa ha disposto che si proceda alla riduzione dei contingenti di leva, facendo però salve le esigenze logistiche (gli uffici competenti stanno pertanto verificando la sussistenza di tale compatibilità).

Quanto alle presunte divergenze di opinioni su taluni aspetti della missione del Golfo Persico, ritiene, anzi, che mai come in questa occasione le direttive sia del Parlamento che del Governo sono state assolutamente chiare, cosicchè gli uomini impegnati vi si sono potuti attenere scrupolosamente; per ciò che concerne la data del rientro delle nostre navi dal Golfo, è attualmente allo studio l'idea di una

cessazione contestuale della missione da parte di tutti i gruppi navali europei ivi operanti.

Al termine della audizione, il presidente Giacometti ringrazia tutti gli oratori intervenuti per il prezioso contributo offerto ai fini dell'approfondimento dei tanti problemi sottesi dal disegno di legge e dichiara conclusa la procedura informativa.

La seduta termina alle ore 13,15.

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

78^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ANDREATTA

Intervengono i sottosegretari di Stato per il tesoro Pavan e per gli interni Spini.

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il direttore generale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade ingegner Marando Mancini, accompagnato dall'ingegner Giuseppe Scaramuzzi, direttore centrale tecnico, dal dottor Giovanni Pasqua, direttore centrale di ragioneria, dal dottor Mario Sassano, dirigente superiore amministrativo e dal dottor Bruno Iacobucci, primo dirigente del tesoro presso la direzione centrale di ragioneria.

La seduta inizia alle ore 9,50.

IN SEDE CONSULTIVA

Misure di potenziamento delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (1317), approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 1^a Commissione)
(Esame e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri della Sottocommissione per i pareri a seguito della rimessione alla Commissione plenaria.

Il presidente Andreatta, dopo avere sinteticamente ricapitolato il senso del dibattito già svoltosi, ricorda che il rappresentante del Tesoro ha chiesto che la copertura del disegno di legge sia riferita all'accantonamento specifico, ma nella nuova modulazione prevista dai documenti di bilancio per il 1989 (che comportano una riduzione complessiva dello stanziamento).

Dopo che il sottosegretario Pavan ha confermato l'esigenza che il provvedimento sia ricondotto, in termini di spesa, alle previsioni della finanziaria per il 1989, ha la parola il sottosegretario per l'interno Spini, il quale ribadisce che il provvedimento in esame reca l'attuazione di impegni assunti da tempo dall'Amministrazione degli interni.

Al presidente Andreatta, il quale osserva che il problema posto dal Tesoro impone anche una rimodulazione interna degli stanziamenti del disegno di legge, con una conseguente riscrittura degli articoli di spesa, replica il sottosegretario Pavan; l'oratore fa rilevare l'opportunità che i Ministeri del tesoro e dell'interno si accordino sui settori di spesa da ridurre, sottolineando che è comunque il Ministero dell'interno a dover effettuare una valutazione sulle priorità di spesa.

Il Presidente sottolinea che l'operazione di rimodulazione dei flussi di spesa dei fondi globali svolta dal Governo comporta obiettivi difficili, specie quando, come nel caso specifico, investe un provvedimento che ha quasi ultimato il proprio iter di esame. Ritiene comunque opportuno assecondare la richiesta del Tesoro, anche al fine di impostare una linea di comportamento da adottare anche per il futuro.

Si apre il dibattito.

Il senatore Ferrari-Aggradi, nel rilevare il carattere emblematico del caso in esame, osserva che sussiste divergenza di vedute all'interno del Governo, che prima ha dato corso al provvedimento, salvo poi operare una correzione di rotta attraverso l'intervento del Tesoro.

Al senatore Bollini, che chiede ulteriori chiarimenti sulle disposizioni finanziarie di cui all'articolo 27, il presidente Andreatta fa osservare che gli interventi per le sedi di servizio dei vigili del fuoco non implicano la contrazione di mutui, ma sono finanziate direttamente sul bilancio dello Stato, per cui la quota indicata costituisce la prima *tranche* autorizzata per il triennio.

Il senatore Bollini, dopo aver sottolineato che le procedure di spesa comporteranno tempi non brevi, osserva come la Commissione possa decidere di approvare il provvedimento nella sua attuale formulazione di copertura, salvo poi, in sede di esame della nuova legge finanziaria, procedere ad una correzione del relativo accantonamento.

Il senatore Azzarà, estensore designato, nel concordare con la valutazione espressa dal senatore Bollini, osserva che, sulla base della legislazione vigente, la copertura appare assicurata nell'ammontare già previsto dall'articolo di copertura; aggiunge che i nuovi documenti di bilancio sono ancora *in itinere* e quindi, possono ben riflettere determinazioni legislative definitive preventivamente assunte.

Il presidente Andreatta, pur concordando sulla validità sul piano giuridico-formale di tale tesi, osserva che ciò peraltro implica l'impossibilità per il Governo di realizzare la propria politica finanziaria anche con il ridimensionamento dei fondi globali, già a partire dalla presentazione dei documenti di bilancio; aggiunge che, se si intende correttamente il valore della «sessione di bilancio», non appare opportuno procedere contemporaneamente a definire la legislazione di spesa.

Il senatore Ferrari-Aggradi dichiara che su tale importante questione è il Governo che si deve pronunciare in modo univoco, risolvendo al suo interno la controversia insorta; in caso contrario, ritiene di concordare sulla ipotesi di varare il provvedimento con l'attuale formula di copertura.

Dopo che il presidente Andreatta ha sottolineato che in ogni caso l'interlocutore privilegiato della Commissione bilancio è costituito dal rappresentante del Tesoro, ha la parola l'estensore designato, senatore Azzarà. Egli fa rilevare che la regola della salvaguardia della legge finanziaria *in itinere*, se applicata in modo rigido, finirebbe con il paralizzare completamente l'attività parlamentare, pur dichiarando di concordare sulla opportunità che il coordinamento avvenga in altra sede istituzionale, trattandosi di valutare se disattendere norme vigenti.

Il presidente Andreatta fa ulteriormente rilevare che, se la Commissione accede alla tesi del Dicastero degli interni, ciò implicherà

necessariamente l'esigenza di apportare le conseguenti modifiche ai documenti di bilancio. Pertanto avanza il suggerimento che, dopo un confronto tra i due Dicasteri, sia lo stesso Ministero dell'interno ad indicare, all'interno del *plafond* di risorse finanziarie stanziata a suo favore nei nuovi fondi globali, su quali settori si possano effettuare riduzioni compensative.

L'estensore designato, senatore Azzarà, intervenendo sugli emendamenti, sottolinea che tali proposte, a suo avviso, sono tali da non comportare oneri in quanto offrono la compensazione.

Dopo che il sottosegretario per l'interno Spini si è dichiarato contrario a tali emendamenti, ricordando che i problemi ivi trattati potranno trovare una soluzione nell'ambito di una specifica iniziativa legislativa in corso di definizione, ha nuovamente la parola il sottosegretario Pavan. Egli osserva, relativamente agli emendamenti, che la valutazione degli oneri, sulla cui riduzione verrebbe offerta la copertura, va comunque effettuata sulla base del personale in servizio e non dei posti vacanti: si tratta quindi di identificare una soluzione di copertura.

Dopo che il senatore Bollini, nel ribadire la necessità di assumere subito una decisione, si è dichiarato contrario a ogni ipotesi di rinvio, il presidente Andreatta pone ai voti la proposta di rinviare il seguito dell'esame del provvedimento, proprio al fine di consentire un ulteriore coordinamento in sede governativa; tale proposta risulta accolta con l'impegno a riprendere i lavori in tempi molto ravvicinati.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

«Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 1988, n. 421, recante misure urgenti in materia sanitaria, nonché per il ripiano dei disavanzi di bilancio delle unità sanitarie locali e della Croce Rossa Italiana» (1341)

(Parere alla 12ª Commissione su testo e sui emendamenti)

(Esame)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri della Sottocommissione per i pareri a seguito della rimessione alla Commissione plenaria.

Dopo che il presidente Andreatta ha sinteticamente riassunto gli elementi sui quali è stato richiesto un chiarimento, ha la parola il sottosegretario Pavan, il quale assicura che sull'apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro, destinato alle somme per ripianare i disavanzi delle USL degli anni 1985 e 1986, al netto degli impegni già assunti, sussiste la copertura per l'autorizzazione alla contrazione di mutui per l'ulteriore 40 per cento. Quanto agli emendamenti, esprime parere contrario, in quanto sono tali da comportare o maggiori oneri o minori entrate.

Il senatore Bollini chiede ulteriori chiarimenti su quale sia l'effettivo ammontare del disavanzo delle USL concretamente verificatosi per quegli anni, al fine di comprendere l'entità della complessiva opera di risanamento finanziario da effettuare.

Il sottosegretario Pavan fornisce alcuni dati sul disavanzo complessivo per gli anni 1985 e 1986 che ammonta a 8.956 miliardi, facendo presente che la somma di 800 miliardi, indicata dalla legge n. 456 del 1987, consente la contrazione di mutui sufficienti ad assicurare la copertura delle due anticipazioni del 40 per cento.

Il presidente Andreatta, nell'osservare che, residua comunque una quota ulteriore del 20 per cento, sottolinea che la spesa sanitaria reitera il consueto meccanismo di sottostime iniziali, con prevedibili sfondamenti in corso d'anno, poi assunti come base nelle previsioni a legislazione vigente.

Il senatore Cortese, pur concordando sulla valutazione circa la sussistenza della copertura, osserva che il sistema sanitario è afflitto da un preoccupante disordine finanziario, che tende a riproporre anno per anno l'esigenza di interventi a ripiano, che più opportunamente dovrebbero non intervenire troppo tardivamente, per non innescare una spirale di oneri aggiuntivi.

Il sottosegretario Pavan fa rilevare che in ogni caso la verifica dell'ammontare del disavanzo si può realizzare solo con i conti consuntivi.

Dopo ulteriori brevi interventi dei senatori Sposetti e Cortese, ha nuovamente la parola il senatore Bollini, il quale ribadisce l'opportunità di chiedere al Tesoro la relazione tecnica

che consenta di approfondire meglio la situazione contabile dei passati esercizi finanziari delle USL.

Il presidente Andreatta fa osservare che, trattandosi di un decreto-legge, la cui copertura risulta assicurata, sembra difficile incardinare tale richiesta su questo provvedimento specifico, pur concordando sulla opportunità di ulteriori verifiche.

Il senatore Bollini fa comunque osservare che, per l'emendamento relativo alla autorizzazione a contrarre mutui con riferimento all'esercizio 1987, la copertura è assicurata dall'apposito stanziamento di fondo globale.

Dopo che il sottosegretario Pavan ha fatto rilevare che, anche in questo caso, l'accantonamento specifico è stato rimodulato nel nuovo fondo globale, per cui occorre attendere la definitiva approvazione dei documenti di bilancio, e dopo un breve intervento del senatore Cortese, ha nuovamente la parola il presidente Andreatta. Egli osserva preliminarmente l'opportunità di una previa definizione in via amministrativa dell'ammontare del disavanzo delle USL per il 1987, sottolineando che si tratta effettivamente di un caso di rimodulazione della copertura analogo a quello esaminato precedentemente. Auspica infine che il Governo vari, possibilmente entro la fine dell'anno, il provvedimento relativo al ripiano per il 1987, sottolineando l'esigenza di compiere ulteriori precisi approfondimenti sulla situazione finanziaria delle USL.

La Commissione infine incarica l'estensore designato, senatore Dell'Osso, di trasmettere un parere favorevole sul disegno di legge e contrario per i profili di copertura sugli emendamenti.

Il senatore Bollini, a nome del Gruppo comunista, dichiara di dissentire sulla soluzione adottata.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla spesa pubblica: audizione del direttore generale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS)

Il presidente Andreatta rivolge parole di saluto e di ringraziamento al direttore generale dell'ANAS, ingegner Marando Mancini ed ai

suoi accompagnatori, ricordando l'ampia e dettagliata documentazione trasmessa alla Commissione in risposta al questionario a suo tempo inviato all'ANAS. Prosegue ricordando che una delle questioni sulle quali la Commissione intende soffermare la propria attenzione è quella delle linee di finanziamento, anche attraverso mutui della Cassa depositi e prestiti, per la realizzazione di opere di viabilità e per la manutenzione straordinaria di strade statali e provinciali. In particolare, dai dati disponibili, emerge, ad un primo esame, un quadro che sembrerebbe dimostrare una distribuzione irrazionale e talvolta sperequata delle risorse, a vantaggio delle reti stradali provinciali ed a svantaggio delle reti statali.

Più in generale, prosegue il Presidente, si ha la sensazione di una certa dispersione degli investimenti che vengono finalizzati alla realizzazione di lotti di modeste dimensioni, creando le condizioni per un allungamento delle procedure e per una successiva lievitazione degli oneri, in un quadro complessivo di utilizzo diseconomico delle risorse disponibili.

Inoltre, ad avviso del Presidente, occorrerebbe valutare con grande attenzione, su base annuale e prospettica, l'andamento dei costi di manutenzione per gli interventi effettuati direttamente dall'Azienda nonché per quelli dati in appalto a ditte esterne; più complessivamente si tratta di immaginare la gestione del personale nei prossimi quattro-cinque anni, collocandola in uno scenario che dovrà necessariamente tendere alla realizzazione di condizioni di equilibrio finanziario e di efficienza nell'uso di risorse che presumibilmente diverranno sempre meno abbondanti, nel contesto di un complessivo processo di riequilibrio e risanamento della finanza pubblica.

Concludendo, il Presidente si sofferma in particolare sul problema del rapporto tra interventi per manutenzione ordinaria e straordinaria e nuovi interventi, sulla base di una ipotesi di riorganizzazione complessiva delle attuali linee di finanziamento che possa ricondurre tutto il quadro delle risorse ad un nuovo programma di intervento pluriennale da rideterminare annualmente in sede di decisione di bilancio.

L'ingegner Mancini ricorda che alle questioni poste dal presidente Andreatta si è cercato

di fornire una risposta analitica nel testo scritto depositato agli atti della Commissione. Ricorda, in via di premessa, l'assetto finanziario dell'Azienda che trova nell'articolo 26 della legge n. 59 del 1961 e successive modificazioni, la base di un'autonomia finanziaria, che si fonda sul contributo annuo corrisposto dal Tesoro in proporzione al gettito dell'imposta di fabbricazione carburanti e lubrificanti e al gettito della tassa di circolazione per gli autoveicoli.

Ricorda che la legge n. 181 del 1962 ha in parte disciplinato in modo diverso l'incremento del contributo, nel senso che una quota viene destinata direttamente alle province ed ai comuni per la sistemazione e l'ammodernamento delle strade di rispettiva pertinenza, con contestuale riduzione dei fondi destinati alla manutenzione delle strade statali.

Dopo aver fornito alcuni dati sul rapporto tra interventi per manutenzione ordinaria e straordinaria, ricorda che con i documenti di bilancio per il 1989 non vi sarà alcun incremento per i programmi di manutenzione straordinaria e ciò, aggiunge, avviene in un quadro di complessiva contrazione di tutti gli stanziamenti di competenza previsti dalle vigenti leggi di settore che riguardano l'ANAS.

Per quanto riguarda la questione delle dimensioni dei lotti osserva che effettivamente si rileva una grande dispersione delle gare relative che tuttavia non va a discapito della concorrenza ai fini della determinazione dei prezzi d'asta; anzi, si è osservato che quanto più il lotto da aggiudicare prevede stanziamenti importanti, tanto più si restringe l'area delle imprese legittimate a partecipare alla gara, con effetti depressivi sul meccanismo del ribasso.

Per quanto riguarda i problemi relativi alla gestione del personale sottolinea che appare difficile immaginare una riduzione delle unità attualmente in servizio, tenuto conto che esse sono oggi impegnate sia in compiti di manutenzione che di sorveglianza.

L'ingegner Mancini passa quindi ad esaminare analiticamente il quadro degli interventi finanziari preordinati attualmente da specifiche leggi con le quali si è finanziata la realizzazione di tratti stradali o autostradali. Al riguardo lamenta una certa difficoltà ad inseri-

re l'insieme di questi interventi in un chiaro quadro di programmazione, anche se l'Azienda cerca di utilizzare diversi flussi di risorse all'interno di una strategia di programmazione la più razionale ed efficiente possibile.

In ogni caso per quanto riguarda gli assetti organizzativi del personale si riserva di inviare successivi elementi di documentazione di carattere comparatistico, soprattutto con riferimento all'area comunitaria.

Infine si sofferma sull'andamento negli ultimi anni del rapporto tra manutenzione ordinaria e straordinaria e nuovi interventi. Al riguardo, ricorda che la logica attuata con le ultime leggi di finanziamento dei piani straordinari ANAS è stata volta a legare l'attribuzione di fondi per manutenzione straordinaria alla somministrazione di fondi per l'attuazione dei programmi straordinari: si tratta, sottolinea l'oratore, di una impostazione piuttosto illogica, in quanto i bisogni di manutenzione sono del tutto indipendenti dalle nuove realizzazioni: ne possono essere rapportati all'entità delle spese per le nuove costruzioni.

Infatti, come nell'anno in corso, quando le attribuzioni per investimenti sono modeste, altrettanto modesta risulta l'attribuzione proporzionale per la manutenzione.

Fa poi presente che è sempre maggiore la partecipazione delle imprese straniere ai concorsi e - in risposta ad una domanda del presidente Andreatta, volta ad ottenere informazioni su quali conseguenze potrebbero derivare da una revisione del meccanismo di finanziamento dell'ANAS con devoluzione delle risorse senza indicazione puntuale delle opere da effettuare - osserva che, comunque, data la necessità di incrementare la manutenzione ordinaria, occorre che essa trovi una copertura finanziaria *ad hoc*.

Il senatore Parisi, nel dichiarare di condividere l'operato di fondo dell'ANAS, fa presente che sussistono tuttavia forti perplessità in ordine alla sperequazione fra le varie regioni degli interventi dell'Azienda: infatti, in alcuni casi le opere realizzate sono notevoli, mentre in altri casi si verificano ritardi ingiustificati. Questo significa che nel futuro si pone un problema di risanamento dell'Azienda per una maggiore efficienza e per una migliore distribuzione territoriale degli interventi.

Il senatore Lotti, dopo aver premesso che va ribadito il ruolo centrale dell'ANAS in ordine alla manutenzione del parco esistente, fa presente che il problema da porsi è quello di migliorare il servizio in ordine alla viabilità non autostradale, soprattutto sotto il versante della sicurezza. Il problema della manutenzione rimane estremamente importante e va dato atto all'ANAS di aver utilizzato le somme messe a disposizione, anche se non è possibile non sottolineare l'insufficienza dei fondi destinati. Ciò pone un problema di liberazione di risorse finanziarie per tali finalità e in proposito occorre ricordare che una serie di fattori, come gli attivi delle Società concessionarie, la stessa necessità di autofinanziamento del comparto autostradale nonché, infine, l'elevatezza particolare dei fabbisogni, impone l'adozione di una diversa impostazione per quanto riguarda tale settore, con particolare riguardo non solo alla possibilità di attivare risorse ma anche alla necessità di sollecitare il CIPE ad esprimersi sulla parte rimanente del Piano autostradale, almeno fino a quando non entrerà in funzione il nuovo organismo denominato CIPET.

La forte riduzione delle risorse deve comunque portare a riconsiderare tutta l'impostazione relativa al settore, individuando priorità all'interno di un programma e garantendo nella maniera più assoluta l'erogazione delle risorse fissate, nonché recuperando liquidità dal settore delle autostrade per convogliarla verso quello della viabilità ordinaria. Vanno altresì migliorati gli strumenti di programmazione dell'ANAS, ma rimane centrale il discorso di individuare le risorse ed erogarle con certezza. Solo in tal modo sarà possibile evitare particolarismi ed interventi disorganici.

Il senatore Ferrari-Aggradi, soffermandosi sulla parte dell'esposizione iniziale relativa alla richiesta di una maggiore autonomia per ottenere migliori risultati, si chiede quale tipo di modello organizzativo alternativo possa essere adottato per migliorare l'efficienza ed incrementare gli investimenti, tenuto conto dell'importanza del momento, che impone scelte di ampio respiro, tali da investire la filosofia stessa dell'Azienda.

Il senatore Giacobuzzo, in ordine alla diffusa

sensazione - presente anche all'interno delle forze politiche - che le lungaggini nell'espletamento dei lavori servano principalmente ad ottenere una revisione dei prezzi, chiede se non sia possibile sottrarre l'ANAS a tali anomalie, soprattutto per la parte relativa agli intrecci con diverse componenti della società.

Il presidente Andreatta, nel far presente che uno dei primi problemi è quello di allineare programmazione pluriennale e risorse disponibili, ricorda che proprio dalla discrasia sussistita fino ad oggi sono derivati fenomeni negativi, come un diffuso malessere e una certa disorganicità di intervento, il che appare vieppiù importante in considerazione delle risorse finanziarie attualmente disponibili.

Nel chiedere se la progettazione analitica possa costituire una fonte di costi meno elevati rispetto a quanto implica il sistema dell'appalto-concorso, pone poi il problema della possibilità di pensare ad un diverso sistema per i pareri preventivi in relazione all'importo delle opere.

Fa infine presente l'opportunità di porre il problema della modificabilità dei meccanismi di finanziamento delle opere realizzate dalle società esterne, soprattutto alla luce dell'incremento del traffico autostradale.

Risponde ai quesiti l'ingegner Mancini.

Riprendendo talune osservazioni del senatore Parisi, ricorda che il piano decennale ha avuto una gestazione laboriosa solo in quanto si è dovuto raccogliere il parere di tutte le regioni: in generale, comunque, tutti gli interventi rimangono all'interno della programmazione decisa e quindi le spinte particolaristiche e regionalistiche possono trovare eventualmente uno sbocco solo all'interno di tale alveo. Le preoccupazioni al riguardo, quindi, vanno del tutto fugate, anche in quanto talune regioni hanno offerto una fattiva collaborazione all'esecuzione delle opere mentre altre hanno creato ostacoli.

Quanto al ragionamento sviluppato dal senatore Lotti, fa presente che una delle realtà di cui bisogna tener conto è che le autostrade vengono percorse ormai solo per piccoli tratti e di ciò teneva già conto la legge n. 531 del 1982. Occorre aggiungere poi che in Italia i grandi tratti - ad eccezione di quello riguardante le città di Livorno e Civitavecchia - sono

stati realizzati e il problema per gli anni a venire si pone solo in termini di allestimento di raccordi, tangenziali e penetrazioni.

In ordine poi alle autostrade, fa presente che talune vengono realizzate a totale carico dello Stato, mentre, in tema di finanziamenti disponibili, sottolinea come risulti presente un volume di risorse superiore ai 4.000 miliardi.

Nel ricordare poi le difficoltà burocratiche per ottenere i pareri del Consiglio di Stato, informa del fatto che tutti i progetti sono stati presentati e quindi è possibile erogare i contributi relativi ai piani attuativi. Gli stanziamenti in essere risultano a fronte di opere il cui onere complessivo è pari a 9 mila miliardi circa.

Dopo aver ricordato che l'autofinanziamento nel settore autostradale deriva dalla elevatissima dei proventi, fa presente al senatore Ferrari-Aggradi che occorrerebbe comunque adottare un modello organizzativo che permetta maggiori snellezze operative, mentre, in risposta ad una osservazione del senatore Giacobazzo, fa presente che non sussistono lavori sospesi e che non si realizza più alcun vantaggio in ordine alla revisione dei prezzi.

Nel ricordare poi come gli inconvenienti legati agli eccessivi ribassi d'asta siano stati eliminati grazie agli automatismi di recente introdotti, concorda con il presidente Andreatta sulla necessità di superare il disallineamento tra risorse e programmazione e fa presente che comunque una parte delle diversità di comportamento tra vari compartimenti è ineliminabile, in quanto essa dipende da una serie di fattori non sempre controllabile.

Il senatore Parisi chiede quale sia l'apporto degli enti locali e l'ingegner Mancini fa presente che esso viene stabilito dalla legge e comunque che non sussiste una larga partecipazione.

Il senatore Pizzo chiede i motivi dei ritardi su alcuni tratti stradali riguardanti la Sicilia, mentre il presidente Andreatta fa rilevare l'opportunità che venga inviata in un secondo tempo una risposta scritta in ordine ad alcuni spunti emersi dal dibattito, come le modifiche al regime dei controlli, una maggiore libertà di manovra e la possibilità che l'allargamento delle concessioni possa avere ripercussioni sui contributi.

Al senatore Parisi che chiede la misura di intervento degli enti locali in Sicilia, l'ingegner Mancini fornisce il dettaglio di tali forme di collaborazione.

Il presidente Andreatta, nel ringraziare gli intervenuti, dichiara conclusa l'audizione.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Esame di proposta di indagine conoscitiva sulle questioni concernenti la elaborazione di un testo unico delle disposizioni in materia di interventi nel Mezzogiorno

Il presidente Andreatta, facendo seguito alle conclusioni dell'Ufficio di Presidenza, tenutosi nella mattinata, fa presente che nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 683, in tema di delega per la elaborazione di un testo unico riguardante il Mezzogiorno, è emersa l'esigenza, sentita da tutti i Gruppi, di approfondire - mediante un'apposita indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato - talune tematiche legate sia agli aspetti di coordinamento interno della normativa in vigore, sia alle interrelazioni tra il settore della legislazione meridionalistica e le determinazioni che vengono assunte in sede comunitaria. I punti su cui sembra opportuno effettuare una riflessione sono: l'area di coordinamento tra le normative riguardanti l'intervento ordinario e l'intervento straordinario; i limiti della armonizzabilità, senza ricorrere alla delega legislativa, della complessa normativa vigente in materia; la necessità di evitare

duplicazioni di incentivi, sia in relazione alla normativa interna sia tenuto conto degli interventi comunitari.

Allo scopo di approfondire le suddette questioni, propone alla Commissione di acquisire il punto di vista del professor Crisci, presidente del Consiglio di Stato, in qualità di esperto, dell'avvocato Massimo Annesi, vice presidente della SVIMEZ, e del professor Giovanni Marongiu, docente di scienza dell'amministrazione, nonché di alcuni qualificati dirigenti che si occupano del coordinamento delle disposizioni in materia meridionalistica con la normativa comunitaria.

L'indagine - conclude il Presidente - dovrebbe articolarsi sull'arco di due sedute, che potrebbero aver luogo - ove sopraggiungano le prescritte autorizzazioni - anche nella prossima settimana.

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

CONVOCAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il presidente Andreatta avverte che la Sottocommissione per i pareri viene immediatamente convocata per l'esame del disegno di legge n. 1310 (disposizioni per la realizzazione di infrastrutture nell'area portuale di Ancona e di Ravenna) e di emendamenti ad esso relativi.

La seduta termina alle ore 13,40.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

81^a Seduta*Presidenza del Presidente*

BERLANDA

Intervengono il ministro delle finanze Colombo e i sottosegretari di Stato per lo stesso dicastero De Luca, Merolli e Susi.

La seduta inizia alle ore 9,30.

IN SEDE REFERENTE

Cannata ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 4, comma 14-bis del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, recante disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto e di imposte sul reddito e disposizioni relative all'Amministrazione finanziaria, convertito con modificazioni dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17 (1168)

(Rinvio del seguito dell'esame)

Si riprende l'esame sospeso il 28 settembre.

Il sottosegretario Merolli chiede un ulteriore rinvio del seguito dell'esame, in quanto il Governo sta ancora approfondendo l'aspetto finanziario del provvedimento, nonchè altri problemi conseguenti all'inquadramento del personale tecnico nei nuovi ruoli amministrativi. Preannuncia, comunque, la presentazione di alcuni emendamenti.

Il senatore Cannata si dichiara d'accordo sulla richiesta di rinvio avanzata dal rappresentante del Governo, nell'intesa che il provvedimento venga riesaminato nel corso della prossima settimana.

Il seguito dell'esame è così rinviato.

Disposizioni in materia tributaria per ampliare gli imponibili, contenere le elusioni e consentire gli accertamenti parziali in base agli elementi segnalati dall'anagrafe tributaria (1301)

Brina ed altri: Norme per il contenimento della erosione delle basi imponibili ai fini delle imposte sul reddito e dell'imposta sul valore aggiunto (1070)

Brina ed altri: Modifica dell'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 598, concernente il riporto delle perdite in casi di fusione o incorporazione societaria (1071)

(Seguito congiunto dell'esame dei disegni di legge e rinvio)

Prende la parola il senatore Leonardi, sottolineando come l'obiettivo perseguito dal disegno di legge, di ridurre le aree di elusione d'imposta, costituisca un presupposto indefettibile di ogni sistema democratico.

L'oratore svolge quindi alcune considerazioni critiche con particolare riferimento alle disposizioni in materia di IVA e di imposizione diretta, più rilevanti per le imprese.

L'articolo 1 del disegno di legge fissa criteri più restrittivi in materia di detraibilità ai fini dell'IVA. La normativa proposta appare eccessiva poichè tra i beni per i quali si prevede la indetraibilità dell'imposta pagata sugli acquisti, ve ne sono alcuni che rappresentano senz'altro costi inerenti all'attività produttiva svolta e che concorrono alla formazione del reddito di impresa, per cui l'IVA assolta a monte deve essere riconosciuta come detraibile e non tramutata in costo.

Dopo aver manifestato il proprio sostanziale consenso alle disposizioni contenute negli articoli 2, 3 e 4 del disegno di legge, il senatore Leonardi passa ad esaminare le norme relative all'imposizione diretta con riferimento al reddito d'impresa.

In particolare, la norma contenuta nell'articolo 9 (che impone la deducibilità della perdita di esercizio fino all'assorbimento dell'intero reddito dei periodi immediatamente successivi) appare senz'altro giustificata con riferimento all'IRPEF e alla struttura progressiva di tale imposta. Non si comprende invece l'estensione della modifica anche ai soggetti IRPEG, operata dall'articolo 20 del disegno di

legge. Infatti l'IRPEG è un'imposta proporzionale e quindi non sussistono possibili manovre elusive, anzi il ritardo nella deduzione della perdita riportabile danneggia i contribuenti.

L'articolo 11, poi, elimina la non rilevanza reddituale delle distribuzioni di riserve derivanti da avanzi di fusione, poichè le stesse non sempre rappresentano contropartita al reale apporto di capitale. Tuttavia, quanto sopra non è vero, costituendo detti avanzi normalmente contropartita di capitale per cui alla distribuzione degli stessi non si può attribuire carattere reddituale. Di ciò è cosciente lo stesso Governo il quale nella relazione al disegno di legge parla di possibili erogazioni di valori che non hanno scontato le imposte. Si parla quindi di materia imponibile «possibile» e non certa, per cui la norma è da respingere se non si vuole trasformare l'imposta sul reddito in imposta sul capitale.

La modifica proposta poi dall'articolo 13 in tema di plusvalenze patrimoniali è da respingere, e se proprio si vuole effettuare una modifica questa non potrà che consistere nella riduzione dei periodi di imposta interessati al frazionamento della tassazione della plusvalenza e cioè nella riduzione di detti esercizi da dieci ad un numero ritenuto dal legislatore più congruo. Infatti, la modifica proposta con l'articolo 13, non consentirebbe la rateizzazione della tassazione delle plusvalenze realizzate sui cespiti completamente ammortizzati, e per quelle derivanti da conferimento di azienda si presenterebbe di impossibile applicazione, non essendo possibile attribuire ai vari beni conferiti la plusvalenza complessiva realizzata.

L'articolo 15 (che introduce la non deducibilità di canoni e spese relative alle strutture ricettive diverse dalle mense utilizzate dai dipendenti e che stabilisce alcuni limiti alla deducibilità delle spese relative ai locali concessi in uso ai dipendenti) sembra non tener conto del fatto che i costi aziendali per strutture ricettive, diverse dalle mense, sono costi inerenti all'attività produttiva, e che per i costi relativi ai fabbricati concessi in uso ai dipendenti non sempre il costo dell'azienda è correlabile con il beneficio economico che il dipendente ne ritrae dall'uso.

Con riferimento all'articolo 17, che interviene in materia di *leasing*, è opportuno ricordare

che la normativa attualmente in vigore ha eliminato i contratti di *leasing* di brevissima durata e la cessione di contratto senza fatturazione del corrispettivo per tale operazione. La normativa è da poco entrata in vigore e non si conoscono gli effetti della sua applicazione, per cui non si giustifica l'urgenza di modificarla, creando possibili confusioni sul piano operativo. Peraltro la durata minima proposta per il *leasing* immobiliare, superando i dieci anni, creerebbe numerosi problemi di trascrizione immobiliare e difficoltà di finanziamento a tassi fissi. Con riferimento al contenuto dello stesso articolo, appare non accettabile la limitazione proposta per la deducibilità dei componenti negativi per autovetture non di lusso al 2 per cento dei ricavi. Se i costi per l'utilizzo di auto possiedono i requisiti di competenza e di inerenza all'attività produttiva, non si vede perchè non debbano essere ammessi in deduzione anche se superiori ad una certa percentuale dei ricavi.

L'articolo 18 del disegno di legge dispone poi l'aggiunta di alcuni periodi alla fine del comma 2 dell'articolo 74 del testo unico delle imposte sui redditi. Tale ultima disposizione prevede la deducibilità totale o pro quota delle spese di pubblicità e di propaganda ed è da ritenersi norma tecnicamente valida poichè le spese di pubblicità possono esaurire il loro effetto in uno o più esercizi. La norma proposta dal provvedimento, invece, nel prevedere la deducibilità parziale e pro quota delle spese di rappresentanza è una norma tecnicamente non valida perchè prevede la deducibilità pro quota di costi che esauriscono il loro effetto in un solo esercizio e perchè la non deducibilità di costi inerenti all'attività produttiva modifica l'imposizione sul reddito in tassazione sulle spese.

La norma contenuta nell'articolo 31 è di dubbia costituzionalità, perchè solo la legge può stabilire come vanno tassate certe operazioni economiche. Una volta che il Ministro delle finanze, sentito il Consiglio di Stato, avrà individuato le categorie di atti e le condizioni, in presenza delle quali si ha elusione del tributo, sarà necessaria una norma che fissi il trattamento tributario relativo all'operazione elusiva.

L'articolo 32, infine, che prevede, per alcune

disposizioni, la decorrenza dal 1° agosto 1988, si giustificerebbe solo se si fosse in presenza di disposizioni interpretative in assenza di norme codificate. Esistendo norme che disciplinano il comportamento non è pensabile pretendere dal contribuente il non rispetto delle stesse in attesa della approvazione di quelle proposte.

Nel complesso - sottolinea infine l'oratore - il provvedimento dovrebbe essere rimeditato in alcuni suoi punti, per evitare che, pur nel perseguimento di obiettivi certamente apprezzabili, quali quelli della lotta a comportamenti elusivi, si vengano a generare incongruenze e conflitti in sede di contenzioso attraverso la predisposizione di norme di difficile interpretazione ed applicazione.

Il senatore Pizzol, riferendosi alla disposizione di cui all'articolo 31, dichiara di ritenere tale proposta lodevole quanto agli scopi perseguiti ma non accettabile considerando il problema giuridico nella sua complessità. Avendo ben presente - prosegue l'oratore - che non è nemmeno da pensare ad una soppressione della autonomia contrattuale, un principio basilare del nostro diritto, in mancanza del quale sarebbe necessario rendere tipici, nel codice civile, tutti i possibili e immaginabili negozi giuridici, occorre aver presente che l'utilizzazione di un determinato negozio giuridico da parte dei cittadini, un negozio definito dal legislatore, e quindi ritenuto meritevole ed utile, non può essere in alcun modo colpita. Il senatore Pizzol esprime perplessità, in particolare, anche sul comma 2 dell'articolo 31, che attribuirebbe al Ministro il potere inammissibile di ripartire i negozi giuridici tra leciti e non leciti fiscalmente, una ripartizione che non avrebbe senso. Conclude dichiarandosi contrario anche alle ipotesi di retroattività previste dal comma 3 dell'articolo 31.

Il senatore Cavazzuti, ricollegandosi alle dichiarazioni fatte nell'intervento di ieri, ribadisce la necessità di risolvere anzitutto un problema procedurale essenziale quale è quello della natura del collegamento tra il disegno di legge n. 1301 e i provvedimenti di bilancio. Il senatore Cavazzuti trova singolare la circostanza che il Governo non considerasse come accompagnatorio della finanziaria il disegno di

legge n. 1301 al momento della sua presentazione, mentre oggi ritiene che tale rapporto di accompagnamento sussista. Qualora il disegno di legge n. 1301 fosse provvedimento accompagnatorio, dovrebbe essere trasferito all'altro ramo del Parlamento, poichè non sembra opportuno derogare implicitamente, senza una decisione di carattere generale, il principio sin qui seguito di presentare in uno stesso ramo del Parlamento il disegno di legge finanziaria e i provvedimenti di accompagnamento.

Passando a considerare il contenuto e gli scopi del provvedimento, dichiara che esso parte dalla giusta constatazione della prevalente inconsistenza delle dichiarazioni IRPEG delle persone giuridiche: l'assenza di redditi consistenti presso il 60 per cento delle persone giuridiche significa che le norme legislative vigenti consentono largamente elusione d'imposta. Il provvedimento sembra quindi muoversi nella direzione giusta, dato che si rivolge principalmente alle società, e solo secondariamente alle persone fisiche. In materia di società, grosse elusioni sembra che avvengano, ad esempio, in sede di fusione, con la soppressione di debiti di imposta mentre parallelamente si riesce a mantenere validi crediti d'imposta. Nell'insieme, il senatore Cavazzuti ritiene che il grosso delle elusioni avvenga non tanto sulla ordinaria gestione delle imprese quanto sulla loro gestione finanziaria; ad esempio, il poter dedurre gli interessi passivi sui prestiti obbligazionari produce un maggior reddito non tassato, a beneficio degli azionisti, che eventualmente percepiscono quegli stessi interessi passivi, in quanto abbiano sottoscritto le obbligazioni. Da tutto ciò emerge chiaramente - prosegue il senatore Cavazzuti - che questi problemi devono essere affrontati nel quadro di una revisione della tassazione dei redditi di capitale.

Il senatore Cavazzuti conclude esprimendo un giudizio nettamente negativo riguardo alle disposizioni di cui all'articolo 31.

Ha quindi la parola il ministro delle finanze Colombo.

Il Ministro, rispondendo ai quesiti posti dal senatore Cavazzuti, rileva preliminarmente come il provvedimento in esame tenda a

modificare alcune norme che permettono comportamenti elusivi da parte dei contribuenti; da esso deriverà, comunque, un maggior gettito per l'Erario valutato in circa 800 miliardi.

Per quanto concerne più strettamente l'aspetto procedurale richiamato dal senatore Cavazzuti, rileva come non esistano, allo stato attuale, norme di carattere procedurale che impongano al Governo di presentare in quel ramo del Parlamento dove sono stati presentati i documenti di bilancio, anche i cosiddetti provvedimenti «accompagnatori» dei documenti stessi; non vi è dubbio che sarebbe più logico prevedere una tale forma di contestualità, ma in assenza di specifiche norme procedurali, ragioni di opportunità consigliano che l'esame del disegno di legge n. 1301 sia completato da questo ramo del Parlamento per essere successivamente esaminato dall'altro. Ciò è tanto più vero se si considera che il provvedimento in esame è stato presentato, cronologicamente, prima dei documenti di bilancio per il 1989. Esiste, anzi, la necessità e l'urgenza che il disegno di legge n. 1301 venga definitivamente approvato dal Parlamento entro il 31 dicembre prossimo, affinché le relative norme possano entrare in vigore dal 1° gennaio 1989.

Per quanto riguarda il merito, il ministro Colombo preannuncia che terrà la sua replica nella prossima seduta, dovendo egli ora assentarsi per una riunione del Consiglio dei ministri.

Interviene successivamente il senatore Cannata il quale sottolinea il positivo interesse, anche del Gruppo cui appartiene, per una approvazione in tempi brevi del disegno di legge n. 1301. Tuttavia - egli prosegue - non è irrilevante l'obiezione procedurale avanzata dal senatore Cavazzuti, in quanto procedere nell'esame del provvedimento (qualora se ne riconoscesse il carattere «accompagnatorio» dei documenti di bilancio) significherebbe creare, anche per gli anni prossimi, un pericoloso precedente; meglio sarebbe, nel presente caso, investire del problema il Presidente del Senato e la Giunta del Regolamento.

Il senatore Cavazzuti si dichiara, a sua volta, favorevole a proseguire l'esame del provvedimento, a patto che ciò non costituisca necessariamente un precedente per il futuro.

Il relatore Beorchia, dopo aver rilevato la necessità di procedere celermente nell'esame del disegno di legge, in modo che possa divenire legge prima del 31 dicembre (posto che si tratta di materia assai difficilmente definibile con decretazione di urgenza) si sofferma a chiarire alcuni problemi inerenti alle prospettate audizioni in sede ristretta. È ovvio comunque - prosegue il relatore - che il Governo parteciperà alle riunioni in sede ristretta intervenendo sui singoli punti dell'articolato. Il relatore dichiara che, tuttavia, per poter procedere agevolmente nel seguito dell'esame è indispensabile rimuovere una seria difficoltà pregiudiziale: il Governo deve esprimersi chiaramente riguardo all'articolo 31, e possibilmente anche sull'articolo 32, avendo presente, in particolare, i pareri che in proposito sono stati emessi dalla 1ª e dalla 2ª Commissione e le autorevoli opinioni che sono state espresse nell'area imprenditoriale pubblica.

Il ministro delle finanze Colombo assicura che risponderà al quesito anzidetto in sede di replica.

Interviene il senatore Favilla. Premesso che i ritocchi al sistema fiscale dovrebbero essere sempre limitati allo stretto indispensabile, conviene sulla necessità di recare, comunque, quelle modifiche che possano chiudere sbocchi alla elusione d'imposta, ed in questo senso condivide gli scopi perseguiti con il disegno di legge 1301. Deve tuttavia esprimere perplessità su alcuni punti dell'articolato. Anzitutto, non sembra possibile impedire ai cittadini di scegliere gli strumenti giuridici liberamente: il fisco potrebbe, se fosse indispensabile, ottenere gli stessi risultati perseguiti con il disegno di legge in esame modificando i regimi fiscali, in modo che risultino eguali per i diversi strumenti giuridici alternativamente possibili. Soffermandosi poi sulle disposizioni di cui agli articoli 12 e 17 osserva che le limitazioni alla deducibilità di costi e di ammortamenti ivi previste sarebbero giustificate in alcuni casi, ma in altri certamente no, in quanto colpirebbero costi realmente sostenuti per la produzione del reddito: la norma fiscale dovrebbe specificare e discriminare attentamente le diverse situazioni, altrimenti si incorrerebbe anche in difetto di costituzionalità. Quanto ai poteri eccezionali attribuiti all'Amministrazione

ne finanziaria con gli articoli 25 e 31, si dichiara contrario a tali disposizioni, che lascerebbero troppo spazio agli arbitri, ai giudizi sommari, a volte ad una vera e propria persecuzione dei contribuenti.

Non essendovi ulteriori interventi, il presidente Berlanda dichiara chiusa la discussione generale. Avverte poi che nella prossima settimana avrà luogo l'audizione in sede plenaria dei rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, e al tempo stesso avranno inizio le audizioni in sede ristretta, alle quali provvederanno il relatore Beorchia e il vice presidente De Cinque. Si intende quindi costituita - prosegue il presidente - un'apposita Sottocommissione per l'esame del disegno di legge 1301, e a tal fine i gruppi designeranno al più presto i componenti.

Il seguito dell'esame è rinviato.

Conversione in legge del decreto-legge 27 settembre 1988, n. 417, recante disposizioni in materia di aliquote dell'imposta sul valore aggiunto, dell'imposta di fabbricazione su taluni prodotti petroliferi e dell'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile, nonché proroga del termine previsto dall'articolo 11 del decreto-legge 19 settembre 1987, n. 384, convertito, con modificazioni dalla legge 19 novembre 1987, n. 470, in materia di agevolazioni tributarie (1334)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 12 ottobre.

Il presidente Berlanda informa che sono stati presentati tre emendamenti, il primo da parte dei senatori De Cinque, Ianniello, Brina e Pizzol, diretto a dare efficacia retroattiva alle disposizioni fiscali in materia di indennità di fine rapporto di cui al comma 3-ter dell'articolo 4 del decreto-legge 14 marzo 1988 n. 70; il secondo presentato dal senatore Andriani e da altri senatori del gruppo comunista, diretto a ridurre al 9 per cento l'aliquota IVA sulle pelli da calzature e loro manufatti; il terzo diretto a modificare la quota di contributo per le prestazioni del servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 31 comma 1 della legge 28 febbraio 1986 n. 41. Riguardo a quest'ultima proposta, il Presidente osserva che essa non sembra ammissibile in quanto non rientra

nella materia trattata dal decreto-legge. Gli altri due emendamenti sono stati già trasmessi alla 5ª Commissione per il parere; non è prevedibile tuttavia che il parere stesso possa pervenire sollecitamente, o comunque prima di mercoledì mattina. Avendo presente che il provvedimento è nel calendario dell'Assemblea per la prossima settimana, si dovrebbe prevedere una seduta in ora adeguata, nella giornata di mercoledì.

Il sottosegretario Susi rappresenta ai proponenti degli emendamenti anzidetti l'opportunità di ritirarli, per ripresentarli in sede di esame in Assemblea, tenendo conto delle difficoltà ora ricordate dal Presidente e della circostanza che il Governo non è ancora in grado di valutare gli emendamenti stessi.

I senatori Brina e Garofalo dichiarano di non essere disposti a ritirare gli emendamenti in questione.

Il Presidente avverte che, in conseguenza, verrà sollecitata l'emissione dei pareri da parte della 5ª Commissione.

Il seguito dell'esame è rinviato.

IN SEDE DELIBERANTE

Revisione dei ruoli degli ufficiali ed incremento degli organici della Guardia di finanza (1299)

(Rinvio del seguito della discussione)

Si riprende l'esame sospeso il 12 ottobre.

Il sottosegretario Susi chiede un breve rinvio dell'esame per permettere al Governo di valutare, in particolare, la portata di uno degli emendamenti presentati.

Conviene la Commissione ed il seguito dell'esame è così rinviato.

Gualtieri ed altri: Riversamento delle scommesse raccolte dalle agenzie ippiche sui totalizzatori (990)

(Discussione e rinvio)

Il relatore Favilla riferisce sul provvedimento.

Dopo aver sinteticamente illustrato la situazione attuale, in relazione alla quale gli scommettitori possono puntare sia nelle agen-

zie ippiche che negli stessi ippodromi, rileva come il disegno di legge preveda, a partire dal 1° gennaio 1990, che le agenzie ippiche riversino l'ammontare finale delle scommesse raccolte in ogni corsa sul totalizzatore dell'ippodromo interessato. Si tratta - prosegue il relatore - di una innovazione rilevante, la cui opportunità va attentamente valutata dopo aver avuto notizie più precise sugli inconvenienti della situazione attuale, e dopo aver sentito sia l'UNIRE che il rappresentante del Ministero delle finanze. La valutazione dovrà anche essere fatta in relazione all'eventualità che il nuovo sistema che si vuole introdurre possa, o meno, sviluppare le scommesse clandestine. Chiede pertanto un breve rinvio dell'esame del provvedimento.

Il senatore Gualtieri, primo firmatario del disegno di legge, chiede anch'egli un breve rinvio, possibilmente alla prossima settimana, in modo da poter fornire alla Commissione

puntuali notizie sulla portata del provvedimento.

Conviene la Commissione ed il seguito dell'esame viene così rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente avverte che la Sottocommissione per l'esame del disegno di legge n. 953 «Costituzione di società abilitate alla intermediazione in borsa», inizierà i suoi lavori martedì della prossima settimana in ora compatibile con le possibilità consentite dai lavori del Parlamento.

Sempre in relazione ai lavori parlamentari (a Camere riunite) previsti per la prossima settimana, il Presidente avverte che la Commissione si riunirà nelle ore che resteranno disponibili.

La seduta termina alle ore 12.

ISTRUZIONE (7^a)

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

54^a Seduta

Presidenza del Presidente
BOMPIANI

Interviene il Ministro per i beni culturali Bono Parrino e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Saporito.

La seduta inizia alle ore 9,40.

AFFARI ASSEGNATI

Programma di interventi, predisposto dal Ministro per i beni culturali e ambientali, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 7 settembre 1987, n. 371, convertito con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 449

(Seguito dell'esame e rinvio)

Il presidente Bompiani avverte che dopo l'introduzione del senatore Spitella, avvenuta nella seduta di ieri, può avere inizio la discussione.

Il senatore Vesentini osserva che l'imponente entità economica delle richieste (ammonta a circa 8.000 miliardi) apre una numerosa serie di interrogativi; in particolare per gli interventi destinati alla modernizzazione degli impianti si è in qualche caso trascurato di consultare gli organi periferici (a titolo esplicativo, l'oratore ricorda che questa consultazione non è avvenuta nell'ambito della propria provincia di origine) e così pertanto non sono state adeguatamente prese in considerazione le segnalazioni delle competenti Soprintendenze. In alcune ipotesi sono state poi disattese le norme procedurali di cui al decreto ministeriale 18 marzo 1988 ed in un caso addirittura un finanziamento richiesto per l'acquisto di un immobile è stato poi erogato per il restauro del medesimo. Il senatore Vesentini si chiede conclusivamente se non sia

necessario chiarire o modificare le competenze delle Soprintendenze, per evitare il sorgere delle segnalate difficoltà, frutto spesso di interventi centralistici; reputa inoltre indispensabile una valutazione del Ministero a consuntivo degli interventi predisposti nel corso del 1987.

Il senatore Mezzapesa rileva a sua volta che il complesso degli interventi, quale si desume dal documento presentato, non sembra evidenziare un carattere di straordinarietà, carattere invece che il legislatore ha voluto imprimere al decreto legge n. 371 del 1987. Una tale vastità di interventi è necessariamente discrezionale e soprattutto si può osservare che spesso le Soprintendenze si sono sottratte all'esercizio delle loro funzioni, di segnalazione di esigenze obiettive secondo una visione equilibrata, scevra da pressioni di interessi periferici, spesso ingiustificate ed irrazionali. Si ricava inoltre una impressione di assoluta carenza di visione organica degli interventi predisposti. L'oratore dà atto al Ministro della corretta procedura prescelta e di essersi fatto carico delle difficoltà da lui stesso segnalate nella relazione. Il senatore Mezzapesa conclude condividendo l'auspicio formulato dal senatore Spitella, rivolto ad una sollecita riforma dei meccanismi in vigore.

Il senatore Nocchi premette che molti si lamentano degli interventi a pioggia, soprattutto quando le proprie richieste sono rimaste disattese. Occorre comunque mutare la logica dell'intervento straordinario, in quanto al di là delle buone intenzioni del Ministro si percepisce un diffuso disorientamento, a causa dell'ampia polverizzazione delle iniziative (spesso implicanti somme esigue). Sono poi talvolta carenti proprio gli interventi diretti alle scelte culturali più qualificanti e prioritarie e cita il caso del parco archeologico romano. Il senatore Nocchi ribadisce la necessità di invertire la tendenza in atto, adottando un metodo di programmazione organica, per evitare che anno dopo anno agli stessi errori conseguano le stesse critiche. L'oratore preannuncia quindi una iniziativa del proprio Gruppo, rivolta anche alla riforma della legislazione di tutela.

Concordando in parte con le osservazioni anticipate dal senatore Spitella, dichiara che l'aspetto più insoddisfacente concerne il ruolo e l'incidenza dell'Amministrazione centrale, a motivo della sottovalutazione delle autonomie locali, dei centri culturali e periferici, degli stessi uffici decentrati del Ministero. Non si tratta di mortificare le competenze tecnico-scientifiche delle Soprintendenze, ma si tratta invece di porre in discussione le attribuzioni programmatiche e gestionali delle stesse. Nel progetto comunista tali compiti appariranno invece coordinati ed inquadrati nell'ambito di scelte generali compiute dalle istanze democratiche locali. Sollecitando su questo tema un dibattito tra le varie forze politiche, l'oratore si augura un mutamento di rotta fin dal prossimo esercizio finanziario, affinché vengano in particolare aumentate le risorse ordinarie del Ministero, e quindi delle Soprintendenze, risorse da rivolgere a priorità prestabilite. La sua parte politica, prosegue il senatore Nocchi, non trascura l'importanza dell'iniziativa privata nel campo dei beni culturali, la quale peraltro deve inquadrarsi in una ottica preventivamente programmata. Osservando che la destinazione negli ultimi anni di risorse rilevanti al settore ha avuto favorevoli conseguenze nel campo turistico, sottolinea come la legge finanziaria per il 1989 determini invece una drastica inversione di tendenza con una forte riduzione di finanziamenti e chiede al riguardo un giudizio del Ministro.

Per il senatore Pinto la legge n. 449 ha alimentato numerose aspettative da parte delle energie locali, speranze che talvolta sono rimaste deluse; ad esempio, molto insoddisfacente è il trattamento accordato all'area del Cilento e della provincia di Salerno, mentre in Campania la quota di fondi di gran lunga prevalente è stata rivolta all'area napoletana. Egli si attende dunque un segno di attenzione da parte del Ministro alla tematica da lui segnalata, al momento della destinazione dei fondi ordinari o nella predisposizione dei prossimi piani di intervento.

Il senatore Arduino Agnelli ricorda di avere in altre occasioni lamentato la esiguità delle ordinarie dotazioni di bilancio del Ministero, fondi che vengono integrati sulla base di leggi speciali, quali la n. 449 e gli interventi FIO. Accade però talvolta che le iniziative finanziate

in base alla legge n. 449 si sovrappongono ad altre intraprese in base ad altri titoli normativi. Il senatore Agnelli dichiara dunque imprescindibile un coordinamento della legislazione in vigore e, di conseguenza, degli interventi.

Il senatore De Rosa, non sottovalutando le critiche rivolte al piano in discussione, mette comunque in rilievo la difficoltà dei compiti spettanti al titolare dell'Amministrazione per i beni culturali. In particolare, la gestione di alcuni parchi archeologici si imbatte in difficoltà di ogni genere, scontrandosi con i meccanismi di funzionamento dell'Amministrazione. Citati alcuni esempi (tra i quali, il restauro di Palazzo Baldassini), l'oratore lamenta il grave ritardo con cui solitamente interviene la Soprintendenza (il restauro ricordato si è ultimamente interrotto). Il senatore De Rosa conclude dichiarando che gli sforzi del Ministro meritano ogni appoggio, perché rivolti a restituire maggiore funzionalità agli uffici ed alla riforma dei meccanismi di intervento.

Replica quindi il Ministro Bono Parrino, il quale dichiara che, dovendosi recare alla riunione del Consiglio dei Ministri, non è in grado di approfondire adeguatamente tutte le riflessioni emerse nel corso del dibattito e si augura pertanto di disporre di un'altra occasione per poter completare la propria risposta. Osserva preliminarmente di aver incontrato al Ministero criteri amministrativi assai antiquati e pertanto si rende urgente un riforma delle sue strutture, da attivare con il concorso di tutte le forze politiche. È consapevole che non sussiste al momento alcuna forma di programmazione degli interventi (gli unici tentativi in tal senso sono stati svolti da soggetti esterni e cita il caso di *Memorabilia*, tentativi quindi che non possono essere supinamente recepiti dall'Amministrazione). La situazione delle Soprintendenze appare anche essa bisognosa di una preventiva e precisa ricognizione; si riscontrano infatti gravi ritardi nell'esecuzione delle opere finanziate con il programma del 1987.

Preannunciando la prossima presentazione al Consiglio dei Ministri di un disegno di legge che prevede un piano triennale di interventi, il Ministro, quanto alla riforma della normativa di tutela, reputa necessario avviare un impegnativo dibattito tra le forze culturali del paese. La tutela non deve a suo parere

trascurare i beni archivistici, i quali spesso sono recuperabili con lo stanziamento di somme modeste. Assicura la Commissione di aver consultato le amministrazioni regionali e, segnalata la necessità di rivedere i criteri di giudizio invalsi presso alcune Soprintendenze nella scelta degli interventi da attuare, mette in evidenza come il più penetrante ruolo delle autonomie locali apra il dibattito sulla funzione stessa del Consiglio nazionale per i beni culturali, allo scopo di verificare l'idoneità a rappresentare tutte le istanze interessate. Il Ministro informa di aver emanato disposizioni interne per redigere al più presto un nuovo piano di interventi, onde accelerarne i tempi di esecuzione; richiamata poi l'attenzione sulle difficoltà oggettive che in vario modo ostacolano l'avvio di un nuovo metodo incentrato sulla programmazione, dichiara tutto il proprio rammarico (malgrado gli sforzi compiuti) per l'insufficienza dei risultati ottenuti, senza tacerne peraltro la propria speranza di un prossimo salto di qualità. All'indirizzo del senatore Nocchi, in merito alla quota di fondi disponibili per il 1989, rileva come il bilancio del Ministero faccia parte del bilancio dello Stato e ne condivida le difficoltà; la responsabilità di esso è condivisa da tutto il Governo. Il Ministro sarebbe comunque ben lieto di poter disporre di un finanziamento più pingue.

La Commissione dà quindi mandato al senatore Spitalia di redigere una proposta di documento conclusivo da sottoporre all'esame della Commissione nel corso della prossima seduta.

La seduta, sospesa alle ore 10.55 è ripresa alle 11.05.

IN SEDE CONSULTIVA

Deputati Orsini ed altri: Norme per lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione internazionale della regione Friuli-Venezia Giulia, della provincia di Belluno e delle aree limitrofe (1213), approvato dalla Camera dei deputati.

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

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 13 ottobre.

Il senatore Arduino Agnelli, riassumendo il dibattito, osserva preliminarmente che le proprie preoccupazioni sono state condivise da altri colleghi. Egli fa propria, in particolare, la richiesta rivolta al Governo di riferire, entro un anno dall'approvazione del provvedimento, sulla attuazione degli interventi previsti agli articoli 4, 8 e 9. A suo avviso è necessario altresì precisare come il titolo di *Master*, secondo le due tipologie previste dall'articolo 8, commi 1 e 2, si inquadri nell'ambito degli ordinamenti didattici universitari, secondo il progetto ora in discussione presso la competente Commissione della Camera dei deputati. Conclude raccomandando quindi alla Commissione di approvare un parere favorevole con circostanziate osservazioni.

Dopo che il presidente Bompiani ha svolto alcune considerazioni sulla funzione spettante al parere della Commissione, il sottosegretario Saporito dichiara che il Ministro per la ricerca scientifica è favorevole ai contenuti del disegno di legge, il quale stanziava fondi significativi per la ricerca, pur essendosi esso adoperato affinché la Camera dei deputati introducesse alcuni emendamenti. Qualora il Senato intendesse modificare il testo in discussione, potrebbero rendersi opportune ulteriori modifiche; tra queste segnala la possibilità di istituire presso la Regione un fondo per la ricerca, operante nell'ambito di direttive generali del CIPI. La Commissione inoltre nel proprio parere potrebbe segnalare l'incertezza che ancora contraddistingue lo stato giuridico del personale dell'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste. Pur con le insufficienze segnalate dal senatore Agnelli è tuttavia importante introdurre una nuova tipologia di titoli accademici (il *Master*), in relazione al quale il prevalente rilievo è accordato all'area geografica di provenienza degli studenti piuttosto che al titolo abilitante a frequentare i corsi.

Il presidente Bompiani, ed anche il senatore Agnelli, assicurano che il parere della Commissione non mancherà di raccogliere le osservazioni espresse dal sottosegretario Saporito.

Il senatore Vesentini, osservato che per alcuni profili il disegno di legge coinvolge direttamente le competenze della Commissione, la quale pertanto potrebbe rivendicarne la

discussione, stigmatizza la genericità di molte disposizioni, come quella dell'articolo 9.

Interrompe il senatore Manzini, rilevando che spetta alle norme regionali precisare le disposizioni legislative ora criticate. A sua volta il sottosegretario Saporito, pur avvalorando l'osservazione del senatore Manzini, ritiene comunque carente il testo segnalato in quanto non fa espresso rinvio ad una legge regionale di attuazione.

Il senatore Vesentini, riprendendo il proprio intervento, sottolinea come in relazione al *Master*, di cui all'articolo 8, l'equivoco venga alimentato dall'imprecisione della formula impiegata «laureati di paesi in via di sviluppo», paesi ove vengono rilasciati spesso titoli non comparabili con i nostri. Altrettanto discutibile è la formula impiegata al comma 2 («reciproco conferimento e riconoscimento del titolo di *Master*»), la quale lascerebbe intravedere una sorta di reciprocità tra istituti universitari. Da non condividere è inoltre l'intenzione di istituire un centro internazionale sul plurilinguismo nella città di Udine, quando un analogo organismo si trova già operante a Trieste. Il senatore Vesentini conclude evidenziando le proprie riserve per una

serie indiscriminata e non trascurabile di finanziamenti, motivati da situazioni ormai superate e che vengono rivolti in direzioni disperate.

Dopo un breve intervento del senatore Manzini, il quale segnala le proprie perplessità sulla istituzione del *Master*, il presidente Bompiani, premesso che la città di Trieste è stata designata dall'UNESCO come centro di promozione culturale a favore dei paesi in via di sviluppo, ritiene tuttavia giustificate le critiche rivolte dai colleghi. Rispetto alla questione di competenza adombrata dal senatore Vesentini, giudica come improbabile una rivendicazione di competenza primaria e difficoltoso un esercizio di competenza congiunta con la Commissione bilancio. A suo avviso è dunque preferibile redigere un parere assai dettagliato, il quale non esclude peraltro la facoltà di presentare emendamenti nella sede competente. La Commissione concorda.

La Commissione dà quindi mandato al presidente Bompiani di redigere un parere che raccolga le osservazioni emerse nel corso del dibattito.

La seduta termina alle ore 11,50.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

67^a Seduta

Presidenza del Presidente
BERNARDI

Interviene il sottosegretario di Stato per la marina mercantile Fiorino.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la SIAE il presidente dottor Roman Vlad, il vice direttore generale dottor Vincenzo Santoro e il consigliere giuridico professor Mario Fabiani; per l'Associazione italiana ascoltatori radio telespettatori i vice presidenti dottor Paolo Bafile e l'avvocato Enea Piccinelli.

La seduta inizia alle ore 9,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente Bernardi fa presente che il senatore Mariotti, nella giornata di ieri, ha richiesto alla Presidenza della Commissione l'attivazione della forma di pubblicità prevista dall'articolo 33, quarto comma, del Regolamento.

Egli informa quindi di aver acquisito il preventivo assenso della Presidenza del Senato.

La Commissione conviene sull'adozione della predetta forma di pubblicità.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sull'emittenza radiotelevisiva e sulle connessioni con i settori dell'editoria e dell'informazione: audizione dei rappresentanti della SIAE e dell'AIART

Dopo che il presidente Bernardi ha rivolto un saluto agli intervenuti, chiedendo loro di precisare in particolare i rapporti che intercorrono tra la SIAE e il mondo dell'emittenza, prende la parola il presidente Vlad, il quale

dichiara in via preliminare che gli autori concordano sostanzialmente con lo spirito di un'iniziativa legislativa volta a disciplinare una materia così complessa ma ritengono opportuno proporre dei suggerimenti volti ad una maggiore tutela dei diritti degli autori e alla difesa e sviluppo del patrimonio e artistico, italiano e comunitario.

Nel lasciare ai membri della Commissione delle memorie scritte, contenenti tali proposte emendative, il presidente Vlad fa quindi presente che il fenomeno dell'emittenza radiotelevisiva privata ha comportato un generalizzato mancato rispetto dei diritti degli autori, le cui opere sono state utilizzate indiscriminatamente, senza alcun consenso e senza la corresponsione dei compensi dovuti, in violazione delle norme contenute nella legge n. 633 del 1941. Ciò ha dato luogo, egli prosegue, ad un ampio contenzioso con una serie innumerevole di denunce; malgrado il gran numero di sentenze conclusesi con il riconoscimento dei diritti degli autori, l'evasione dei diritti di autore è ancora relevantissima, con grave danno per i creatori di opere dell'ingegno.

Egli illustra pertanto alcune proposte della SIAE volte in primo luogo a proporre limiti ben precisi all'inserimento dei messaggi pubblicitari durante la trasmissione delle opere limitandone l'inserimento all'inizio, alla fine e negli intervalli naturali; ad estendere la possibilità prevista dal comma 4 dell'articolo 6 anche all'inosservanza degli obblighi di rispetto delle leggi e delle convenzioni internazionali esistenti in materia di telecomunicazioni ed utilizzazione delle opere dell'ingegno. A tale riguardo prospetta quindi l'opportunità di prevedere che non possa essere rilasciata la concessione ministeriale a chi abbia riportato condanne per abusive utilizzazioni di opere dell'ingegno traendone un indebito vantaggio economico e ponendo in essere una vera e propria forma di concorrenza sleale. Il presidente Vlad si dichiara convinto inoltre che debba essere incrementata la produzione culturale italiana ed europea e che a tal fine si debba riservare almeno una quota non inferiore al 60 per cento della programmazione

trimestrale ad opere di autori dell'area CEE, di cui il 50 per cento per opere di autori italiani, prevedendo quindi ai fini del relativo controllo l'invio trimestrale dei programmi stessi alla SIAE. Egli si sofferma successivamente sulla questione di maggiore rilievo per la SIAE, costituita dall'accertamento della base imponibile su cui calcolare il compenso per diritti di autore, rilevando che le più importanti reti nazionali private sono finora riuscite a mimetizzare gli introiti pubblicitari grazie alla possibilità di articolare la propria struttura in una serie di società attributarie di una attività parziale, tanto che l'attività finale di telediffusione risulta svolta da società vuote di contenuti economici e cioè con bilanci irrisori.

Tale circostanza, egli conclude, ha provocato una disparità di trattamento tra l'emittenza pubblica e quella privata in favore di quest'ultima, che soltanto da quattro anni ha siglato un accordo con la SIAE su una base imponibile forfettaria e comunque irrisoria rispetto a quella della concessionaria pubblica.

Seguono quesiti e richieste di chiarimenti da parte dei senatori.

Il senatore Giustinelli, nel ricordare le dichiarazioni rese dal presidente Berlusconi circa le somme versate all'erario, chiede di conoscere con precisione gli importi dei diritti di autore pagati dalla Fininvest alla SIAE e se quest'ultima tenga conto che il gruppo Fininvest effettua la raccolta pubblicitaria anche per conto di altri *networks*.

Nel dichiarare di condividere il giudizio espresso dal presidente Vlad sulla legge n. 633, chiede poi dei suggerimenti concreti per un suo aggiornamento che tenga conto delle recenti evoluzioni tecnologiche. Dichiaratosi altresì convinto dell'esigenza di una maggiore difesa della cultura nazionale e della creatività degli autori anche al fine di apprestare le migliori condizioni perchè il sistema radiotelevisivo italiano possa far fronte alla concorrenza internazionale, il senatore Giustinelli segnala che la proposta della SIAE circa la disciplina delle interruzioni pubblicitarie coincide sostanzialmente con quella contenuta nel disegno di legge n. 1159, che nella formulazione attuale potrebbe tuttavia prestarsi ad una interpretazione capziosa e chiede pertanto come si possa meglio precisare il concetto di intervallo naturale.

Egli domanda infine in che misura il limite di nazionalità del 40 per cento stabilito nel cosiddetto decreto Berlusconi venga rispettato e se la SIAE ritenga effettivamente attuabile l'osservanza dei limiti di nazionalità da essa proposti, anche attraverso il ricorso ad un sistema di sanzioni e a forme di incentivazione della produzione nazionale.

Dopo che il presidente Vlad ha fatto presente che l'accordo tra la SIAE e la Fininvest è stato in realtà stipulato soltanto per creare un precedente, il dottor Santoro rileva che da molti anni il contratto stipulato con la RAI ha commisurato i diritti di autore alla sommatoria degli introiti derivanti sia dal canone che dalla pubblicità in una percentuale che solo per l'anno in corso è stata ridotta dal 4,75 per cento al 3,60 per cento, mentre il recente accordo concluso con la Fininvest non ha potuto prendere in considerazione l'ammontare globale delle entrate pubblicitarie, pari a circa 2.000 miliardi, bensì la somma delle entrate che affluiscono a 48 emittenti pari a circa 130 miliardi e ciò in quanto la normativa vigente prevede solo il riferimento alle emittenti locali, escludendo le società intermedie.

In risposta ad un quesito del senatore Golfari, il dottor Santoro fa quindi presente che la RAI verserà nel 1988 alla SIAE 87 miliardi mentre la Fininvest ha versato nel 1987 13 miliardi offrendo una rivalutazione del 5 per cento per il 1988.

Dopo aver quindi affermato che tale disparità non si giustifica in quanto i palinsesti pubblici e privati sono sostanzialmente identici e le emittenti private hanno anche il vantaggio di non dichiarare in bilancio gli effettivi introiti pubblicitari, il dottor Santoro precisa, anche in risposta ad un quesito del presidente Bernardi, che, tenuto conto che la RAI utilizza in più rispetto alla emittenza privata solo la radiofonia, il gettito proveniente dalla Fininvest dovrebbe essere pari a circa 60 miliardi.

Dopo un intervento del senatore Giacobozzo il quale giudica riduttivi i criteri seguiti dalla SIAE che sembra non tener conto che le entrate pubblicitarie della Fininvest rappresentano quasi il triplo di quelle affluenti alla RAI, il dottor Santoro fa presente che sul punto la SIAE ha aperto un contenzioso con la Fininvest ma lo stesso giudice istruttore ha

riconosciuto che il gruppo versa alla SIAE quanto è dovuto sulla base dei dati esposti nei bilanci, precisando poi che in realtà soltanto i diritti d'autore versati dalle emittenti locali non consorziate sono commisurati agli effettivi introiti pubblicitari.

Al presidente Bernardi, che chiede se l'inserimento pubblicitario sia coperto dal diritto d'autore, il dottor Santoro fa presente che per la tutela di tale diritto non è comunque competente la SIAE in quanto lo *spot* pubblicitario è anche il frutto di una attività professionale.

Con riferimento ad alcuni quesiti del senatore Giustinelli, egli fa quindi presente che gli intervalli naturali devono essere indicati dal regista ed assicura che la SIAE sarebbe in grado di far rispettare i limiti di riserva alle programmazioni europee e nazionali eventualmente previsti nell'ambito della futura legge. Egli osserva quindi, in risposta ad un successivo quesito del presidente Bernardi, che il Garante dell'editoria non possiede competenze in ordine alla tutela del diritto d'autore.

Dopo che il senatore Giustinelli ha chiesto al relatore di acquisire notizie più precise in ordine agli introiti che la Fininvest versa all'erario, il senatore Golfari chiede un'opinione della SIAE sul dibattito concernente il diritto d'autore in corso in sede comunitaria.

Il professor Fabiani, riconosciuta l'esigenza di una regolamentazione internazionale in previsione di una utilizzazione più massiccia delle opere dell'ingegno derivante dalla diffusione delle trasmissioni via cavo e via satellite, esprime l'avviso che sarà probabilmente necessario prevedere forme di accordo fra le emittenti e le società d'autore dei paesi interessati e precisa quindi, in risposta ad un successivo quesito del relatore Golfari, che in tutti gli altri paesi esistono organismi analoghi alla SIAE con rapporti di reciproca rappresentanza dei rispettivi autori. Egli ribadisce quindi la convinzione che il rispetto degli eventuali limiti di nazionalità europea e italiana nelle programmazioni televisive possa essere assicurato prevedendo un adeguato sistema sanzionatorio ed un'attività di controllo del Garante sulla base di rilevamenti effettuati dalla SIAE.

Il presidente Bernardi, nel ringraziare gli intervenuti, dichiara conclusa l'audizione e rivolge un saluto ai rappresentanti dell'AIART.

L'avvocato Piccinelli, ringraziata la Commis-

sione per aver accolto la richiesta dell'AIART, comunica preliminarmente che l'Associazione ha recentemente esteso la propria attività alla rappresentanza e tutela degli interessi degli utenti di tutti i mezzi di comunicazione, tenendo conto delle rilevanti interconnessioni oggi esistenti nell'ambito della comunicazione sociale. Nel ricordare che la Convenzione per il diritto a comunicare, alla quale è associata anche l'AIART, ha elaborato alcune proposte a seguito di una lunga esperienza e di una profonda riflessione sull'influenza che i mezzi di comunicazione esercitano sulle scelte e sulla cultura dei cittadini, sottolinea la grande funzione che il piccolo schermo ha assunto recentemente, soprattutto nei confronti del pubblico non adulto con ampie possibilità di generare vere e proprie distorsioni nei modelli di comportamento, rendendo soprattutto i ragazzi vittime di pseudoculture a volte totalmente avulse dalla realtà italiana. Dopo aver illustrato le proposte emendative elaborate dalla Convenzione per il diritto a comunicare, l'avvocato Piccinelli dichiara di non condividere la norma contenuta nel disegno di legge governativo concernente la trasmissione dei *films* vietati ai minori, anche in considerazione della circostanza per cui le famiglie non sempre hanno la possibilità di informarsi sul contenuto dei programmi. A suo avviso tale norma è in contrasto con le richieste provenienti da larghe fasce dell'opinione pubblica e permette l'occupazione di uno spazio crescente da parte di ogni forma di violenza, nonché l'interpretazione monopolizzata di alcuni concetti fondamentali ai fini dell'educazione all'immagine e dello sviluppo delle capacità critiche.

Prende quindi la parola il professor Bafile il quale, dopo aver sottolineato che l'articolo 6 del disegno di legge n. 1138 permetterà sostanzialmente di trasmettere in televisione i *films* finora proiettati solo nelle sale cinematografiche a luci rosse, segnando pertanto un regresso rispetto al disegno di legge presentato dall'ex ministro Gava, illustra le proposte formulate dall'AIART a tale riguardo, secondo le quali la televisione può trasmettere soltanto i *films* vietati ai minori di anni 14 ma dopo le ore 23. Egli dichiara quindi che il limite di affollamento del 18 per cento è eccessivamente elevato e non potrà che condurre ad

un'ulteriore esasperazione della ricerca della massima *audience*, accentuando l'appiattimento culturale dei programmi televisivi ed il carattere inquinante degli *spots* pubblicitari. Precisato quindi che è a suo avviso significativo soltanto un limite di affollamento orario, fa presente che il sistema sanzionatorio previsto nell'articolo 16 è eccessivamente macchinoso, irrisolto e pertanto inefficace, segnalando quindi l'esigenza di prevedere severe sanzioni pecuniarie ed in alcuni casi pure la revoca della concessione, anche per non appesantire eccessivamente l'attività del futuro Garante. Affermato poi che il disegno di legge governativo non riconosce il carattere di servizio pubblico dell'emittenza nel suo complesso, il dottor Bafile conclude affermando che deve essere assolutamente colmato il divario attualmente esistente tra diritti e doveri nell'ambito dell'emittenza privata, essendo convinto che nell'interesse generale il Parlamento possa anche giungere a ridimensionare gli ingenti profitti derivanti dall'attività di radiodiffusione.

Dopo che il presidente Bernardi ha espresso apprezzamento per il contenuto degli interventi svolti dai rappresentanti dell'AIART, il senatore Giustinelli dichiara di condividere pienamente i giudizi formulati sulle trasmissioni pubblicitarie e sull'esigenza di riconoscere il carattere di servizio pubblico all'emittenza nel suo complesso. Chiede quindi ai rappresentanti dell'AIART un'opinione sull'opportunità di disciplinare anche il numero delle reti assegnate a ciascun emittente, tenendo conto comunque della difficoltà di accertare il numero di reti ancora disponibili.

Dopo che l'avvocato Piccinelli ha sottolineato la gravità degli effetti distorsivi dei messaggi pubblicitari soprattutto sulla mentalità infantile, il professor Bafile informa la Commissione che molti messaggi ritenuti diseducativi dalla SACIS vengono poi egualmente trasmessi dalle emittenti private, le quali attualmente sono controllate solo in via successiva da un consiglio di autodisciplina. Egli afferma quindi che la futura legge dovrà disciplinare soprattutto i fenomeni di concentrazione in corso, rispetto ai quali la stessa questione della cosiddetta opzione zero assume a suo avviso rilevanza marginale, ritenendo che il protrarsi dell'inadempienza legislativa potrebbe in un

futuro non molto lontano rendere materialmente impossibile qualunque modifica dello *status quo*.

Il presidente Bernardi dopo aver chiesto agli intervenuti di inviare alla Commissione successive memorie scritte, dichiara conclusa l'audizione.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore Giustinelli chiede alla Presidenza notizie in merito alla programmazione del seguito dei lavori connessi all'esame dei disegni di legge sull'emittenza.

Dopo che il presidente Bernardi ha espresso l'auspicio di iniziare la discussione generale sui disegni di legge prima della trasmissione da parte dell'altro ramo del Parlamento del disegno di legge finanziaria, il senatore Patriarca sottolinea l'esigenza di acquisire la preventiva conoscenza dei nuovi orientamenti maturati nell'ambito del Governo.

Sul punto si apre un dibattito nel quale intervengono ripetutamente il presidente Bernardi e i senatori Giustinelli, Patriarca e Golfari.

Su proposta del presidente Bernardi, secondo il quale la posizione del Governo va desunta per il momento dal disegno di legge n. 1138, la Commissione conviene quindi di iniziare rapidamente l'esame dei disegni di legge con lo svolgimento di una relazione del senatore Golfari che tenga conto delle problematiche emerse nel corso dell'indagine e di programmare il successivo *iter* in modo da pervenire in tempi brevi a valutare l'opportunità di costituire un Comitato ristretto.

IN SEDE DELIBERANTE

Disposizioni per la realizzazione di infrastrutture nell'area portuale di Ancona e di Ravenna (1310)

(Rinvio della discussione)

Non essendo ancora pervenuto il parere della 5ª Commissione permanente, il presidente Bernardi propone il rinvio della discussione del disegno di legge in titolo.

La Commissione conviene.

La discussione del disegno di legge n. 1310 è quindi rinviata.

La seduta termina alle ore 12.

INDUSTRIA (10^a)

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

69^a Seduta*Presidenza del Presidente*

CASSOLA

indi del Vice Presidente

BAIARDI

Intervengono il ministro del commercio con l'estero Ruggiero e il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Sanese.

La seduta inizia alle ore 10.

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO

Comunicazioni del Ministro del commercio con l'estero circa l'Esposizione «Italia 2000» di Mosca

Il Ministro Ruggiero fornisce informazioni sulla mostra «Italia 2000» di Mosca. Egli afferma che l'ICE, in tal modo, ha inteso proiettare l'immagine delle capacità italiane in una prospettiva di mercato molto interessante, volta a dare conto dell'economia reale e delle strutture produttive del nostro paese nonché delle capacità di elaborazione progettuale e di utilizzazione della ricerca scientifica, per innovare e riqualificare i nostri prodotti.

La mostra non si proponeva opportunità immediate di vendita, bensì aveva l'obiettivo di esaltare le capacità del lavoro italiano e la qualità della vita del nostro paese: a tal fine non sono state esposte grandi quantità di manufatti ma si è scelto il criterio di presentare pochi e selezionati prodotti molto qualificati. Particolarmente apprezzato, quindi, è stato il lavoro dell'ICE che, a suo giudizio, non merita grandi modificazioni ma va aiutato a crescere e a svolgere al meglio le sue funzioni.

«Italia 2000» è stato l'elemento catalizzatore di una grande iniziativa di natura politica ed

economica che intende utilizzare il processo di sviluppo dell'economia sovietica nel momento in cui essa si apre a consumi per i quali non solo l'Italia, ma anche l'Europa è particolarmente versata.

Il ministro Ruggiero, poi, fornisce notizie sulla linea di credito di 1.400 miliardi accordata all'Unione Sovietica che, tra l'altro, consente ai nostri esportatori (specie alle piccole e medie imprese) di utilizzare le tariffe della SACE con una riduzione del 40 per cento, avvicinando in tal modo i costi dell'assicurazione per i crediti all'esportazione a quelli praticati in paesi concorrenti come la Francia o la Germania federale. Si sofferma quindi sulle *joint ventures* con imprese sovietiche (9 già stipulate e 58 in corso di negoziazione) di cui illustra i problemi di ordine valutario, fiscale e manageriale; riconosce altresì l'ampia disponibilità del Governo sovietico a rivedere la propria legislazione vincolistica onde consentire maggiori investimenti stranieri. In tale prospettiva viene offerta all'Italia anche la possibilità di effettuare corsi per la direzione aziendale, attesa la necessità dell'URSS di non essere emarginata dai grandi processi economici mondiali, il che comporta, tra l'altro, la convertibilità del rublo e l'inserimento nel GATT e in altri organismi internazionali.

Il ministro Ruggiero, infine, preannuncia un incontro della Commissione mista italo-sovietica, per il 12 e 13 dicembre, e dà notizie sulla rappresentanza degli interessi polacchi, da parte italiana, presso il Fondo monetario internazionale nonché sulla costruzione di un'auto di media cilindrata in Polonia cui parteciperanno, oltre alla Fiat, altre aziende nazionali.

Si apre un dibattito.

Il senatore Baiardi manifesta un giudizio positivo sull'iniziativa di Mosca, sia per la distensione internazionale che per i rapporti economici italo-sovietici. Chiede chiarimenti sulle forme di pagamento del credito concesso dall'Italia all'URSS e se siano previsti scambi con materie prime. Accennato alla riforma dell'ICE, egli sottolinea con forza che il

problema della SACE rende più difficile la penetrazione delle piccole e medie industrie nei mercati esteri, mentre la grande impresa non è soggetta agli stessi vincoli. Si associa il senatore Consoli il quale ribadisce l'esigenza che la piccola e media impresa trovi una continuità di rapporti a livello internazionale senza subire l'iniziativa delle imprese maggiori: ciò comporta il rafforzamento dell'intero sistema imprenditoriale se si vuole consentire una maggiore penetrazione nei mercati esteri.

Il senatore Mancina esprime apprezzamento per l'azione del ministro Ruggiero e richiama l'attenzione sui rischi derivanti da inopportune sopravvalutazioni delle nostre risorse e capacità: occorre pertanto favorire la crescita graduale ed equilibrata dell'apparato produttivo in armonia con l'evoluzione in atto in altri paesi industrializzati. Il senatore Pezzullo avverte che il successo delle iniziative con l'URSS richiede molto realismo: si associa al giudizio circa le differenze di comportamento tra imprese maggiori e le altre imprese le quali, in Unione Sovietica, incontrano difficoltà di gran lunga superiori a causa dell'impatto con la burocrazia locale. Segnala infine problemi e interrogativi circa le operazioni della SACE.

Il senatore Vettori condivide i positivi giudizi sull'iniziativa dell'ICE: richiede però una presenza non occasionale delle imprese italiane sul mercato sovietico che sia conseguente al successo di immagine conseguito. A tal fine sarebbero opportune maggiori sinergie e una più efficace assistenza alle imprese.

Il senatore Gianotti ritiene che le riforme in corso nell'Unione Sovietica producano condizioni quanto mai favorevoli non soltanto per l'Italia ma per l'Europa occidentale, considerate anche le tradizionali difficoltà statunitensi e i limiti imposti alla penetrazione giapponese dalla controversia in atto sulle isole Curili.

Il ministro Ruggiero risponde agli interventi osservando che al nostro paese è richiesto un grande realismo se s'intende penetrare in un mercato così difficile come quello sovietico. La linea di credito concessa, inoltre, è di tipo intergovernativo e pertanto non prevede condizioni speciali per l'URSS. Questo, tra l'altro, non è un paese ad alto rischio, secondo le classificazioni adottate per l'assicurazione

dei crediti alle esportazioni. L'Italia potrà partecipare con società miste allo sfruttamento delle materie prime sovietiche e sarà interessata alla costruzione di centrali per la produzione di energia elettrica che potrà importare. Per la crescita della piccola e media industria, infine, e per la sua penetrazione nei mercati esteri la forma consortile appare la soluzione più convincente.

IN SEDE DELIBERANTE

Vettori ed altri: Interventi di sostegno per i consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali ed artigiane (788)

Aliverti ed altri: Provvedimenti di sostegno ai consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane (1057)

(Discussione e rinvio)

Il senatore Vettori riferisce sui due disegni di legge in titolo, intesi a consolidare e rafforzare la rete dei consorzi di piccole e medie imprese. Egli ricorda che nella passata legislatura un disegno di legge in questo senso fu approvato dal Senato ma decadde a causa dello scioglimento anticipato delle Camere; esso è riprodotto quasi integralmente nel disegno di legge n. 1057, che tratta dei consorzi per l'esportazione, dei consorzi di servizi, delle società consortili miste e dei consorzi di garanzia collettiva fidi. Il disegno di legge n. 788, che a sua volta si ispira a quello della precedente legislatura, contiene alcune formulazioni nuove e limita il suo oggetto ai consorzi per l'esportazione ed ai consorzi di garanzia collettiva fidi.

Il relatore sottolinea la vasta diffusione dei consorzi per l'esportazione, che sono ormai circa 300 e organizzano circa 8.000 imprese. Si tratta di una struttura efficiente, che va consolidata: negli scorsi anni, il ricorso alle agevolazioni previste dalla legge n. 240 del 1981 è stato crescente, mettendo in evidenza l'insufficienza dei fondi stanziati a questo fine. Ciò conferma la vitalità dell'organizzazione consortile, in ordine alla quale il relatore fornisce dettagliate informazioni.

Il senatore Vettori rileva quindi che la Commissione attività produttive della Camera dei deputati ha approvato in linea di massima, alla fine di luglio, un testo unificato dei disegni

di legge concernenti le medie e piccole industrie, in cui è disciplinata l'intera materia dei consorzi di servizi e delle società consortili miste, nonché dei consorzi di garanzia collettiva fidi. Egli ritiene pertanto opportuno che il Senato eviti di legiferare sulla stessa materia e limiti l'oggetto del disegno di legge che intende approvare alla materia dei consorzi per l'esportazione.

Per quanto riguarda il problema della copertura finanziaria, il relatore rileva che l'accantonamento, cui faceva riferimento lo stesso disegno di legge n. 788, di 50 miliardi per gli anni 1988, 1989 e 1990, destinati al sostegno delle esportazioni, risulta quasi interamente utilizzato dal disegno di legge governativo n. 963. Dopo aver preso atto che il disegno di legge finanziaria per il 1989 dispone la necessaria copertura sia per tale disegno di legge che per i consorzi, propone di assicurare la copertura per il 1988 al disegno di legge sui consorzi facendo ricorso - se la Commissione e il Governo non hanno obiezioni - all'accantonamento dianzi ricordato.

Si apre il dibattito.

Il senatore Baiardi prende atto con rammarico della opportunità di evitare una duplicazione di iniziative con la Camera dei deputati, su cui comunque conviene. Rilevata la non identità dei due disegni di legge, nella parte relativa ai consorzi per l'esportazione, si riserva di precisare quali formulazioni i senatori comunisti ritengano, di volta in volta, preferibili.

Il senatore Fogu concorda con le indicazioni del relatore, anche in riferimento all'impiego dell'accantonamento originariamente destinato alla copertura del disegno di legge n. 963, su cui è relatore.

Il senatore Aliverti deplora la situazione creatasi, per cui la Commissione industria del Senato, che aveva propri disegni di legge in materia e che già nella precedente legislatura si era a lungo occupata del problema dei consorzi tra piccole e medie imprese, si trova ora paralizzata a causa della sopravvenuta decisione della corrispondente Commissione della Camera, che ha inserito tale materia in un testo unificato. Solo a causa dell'urgenza di giungere ad un provvedimento in materia, egli ritiene di dover accettare tale fatto compiuto.

Il senatore Consoli avverte che l'approvazione del testo in corso di esame presso la Camera dei deputati non è affatto scontata. Propone che la Commissione approvi non la soppressione, ma lo stralcio degli articoli del disegno di legge n. 1057 che non si riferiscono all'esportazione, in modo da non precludere un eventuale futuro esame di essi.

Il ministro Ruggiero esprime il suo consenso con le affermazioni del relatore, anche in ordine alla proposta concernente l'utilizzo dell'accantonamento, previsto nella legge finanziaria 1988 per il sostegno delle esportazioni, a favore del disegno di legge sui consorzi di piccole e medie imprese anziché a favore del disegno di legge n. 963.

Il seguito della discussione viene quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

Provvedimenti per la promozione delle esportazioni (963)

(Esame e rinvio)

Il senatore Fogu riferisce sul disegno di legge, sottolineando le difficoltà inerenti alla competizione, sempre più aspra, tra paesi esportatori, che rende particolarmente necessario un attivo sostegno dello Stato. Il disegno di legge in esame, egli afferma, contiene un pacchetto di interventi che appaiono coerenti ed opportuni, particolarmente in ordine al sostegno alle esportazioni agroalimentari e dei settori non tradizionali, e alla costituzione di società miste con i paesi in via di sviluppo. Nel disegno di legge, egli rileva, è prevista una larga delegificazione, demandando la disciplina di numerose questioni a provvedimenti amministrativi, che dovranno essere adottati previa consultazione con le categorie interessate.

Dopo aver confermato il suo consenso con la proposta di destinare ad altro provvedimento l'accantonamento, contenuto nella legge finanziaria 1988, relativo al sostegno delle esportazioni, ed aver peraltro preso atto che la copertura finanziaria per il triennio successivo è comunque assicurata dal disegno di legge finanziaria per il 1989, il relatore propone una breve sospensione dell'esame, per consentire

la definizione di questi problemi di ordine tecnico.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta, sospesa alle ore 10,30, viene ripresa alle ore 10,40.

IN SEDE DELIBERANTE

Aliverti ed altri: Disciplina della professione di mediatore (974)

Deputati Bianchini ed altri: Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (1332), approvato dalla Camera dei deputati (Rinvio)

Il relatore Mancina, dopo aver sottolineato l'importanza del provvedimento, avverte che

ha avviato una consultazione con le organizzazioni di categoria, tra le quali esistono contrasti. Anche se, ovviamente, le valutazioni della Commissione saranno del tutto autonome, ritiene utile un breve rinvio della discussione al fine di ottenere un chiarimento delle varie posizioni. Il sottosegretario Sanese consente con tale richiesta ma avverte che si tratta di un provvedimento che le categorie interessate attendono da tre legislature, che una consultazione ha già avuto luogo presso la Camera dei deputati e che di essa si è tenuto conto nella formulazione dell'articolo 2.

La discussione viene quindi rinviata.

La seduta termina alle ore 12.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

59^a Seduta*Presidenza del Presidente***ZITO***Interviene il sottosegretario di Stato per la sanità Marinucci Mariani.**La seduta inizia alle ore 12,20.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il presidente Zito esordisce manifestando il suo compiacimento per il voto espresso ieri dall'Assemblea sul disegno di legge organico sui trapianti (atto Senato n. 232) nonché sul provvedimento governativo a carattere parziale (atto Senato n. 1158), voto che ha premiato il lavoro intenso della Commissione sanità e che ha permesso di raccogliere un consenso generale, anche se non unanime. Con riferimento al secondo disegno di legge, rileva che pur avendo alcune riserve da formulare (così come riserve sono state formulate dal Ministro della sanità sul provvedimento organico) ha preferito non esternarle. Ricordato, comunque, di avere votato a favore di entrambi i provvedimenti, il presidente Zito evidenzia la circostanza per cui, a suo dire, con la deliberazione di ieri si è iniziato un discorso politico da non interrompere.

Osserva, infine, che non vi è alcun preconcetto atteggiamento della Commissione sanità del Senato nei confronti del Ministro, come testimoniano i lavori della Commissione stessa; certamente - aggiunge - non vi è nemmeno la contraria tendenza ad una acritica approvazione.

Il senatore Melotto chiede al presidente Zito di trasmettere al Presidente del Senato la

richiesta di riunire in apposita pubblicazione i resoconti dell'intero dibattito sui provvedimenti relativi ai trapianti. Si associa il senatore Ranalli.

Fornisce assicurazioni il Presidente.

IN SEDE REFERENTE

Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 1988, n. 421, recante misure urgenti in materia sanitaria, nonché per il ripiano dei disavanzi delle unità sanitarie locali e della Croce rossa italiana (1341)

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame del disegno di legge sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente Zito dà notizia dell'avvenuta emissione dei pareri da parte delle Commissioni consultate: favorevoli quelli delle Commissioni affari costituzionali e finanze, pur con la contrarietà del Gruppo comunista, mentre quello della Commissione bilancio, favorevole al disegno di legge, è in senso contrario agli emendamenti presentati.

Si procede, quindi, alla deliberazione sugli emendamenti. Quelli dei senatori Meriggi ed altri, soppressivo dei commi 1 e 2 e modificativo in parte del comma 1 dell'articolo 1 del decreto da convertire, sono respinti.

L'emendamento soppressivo al comma 2, secondo periodo, delle parole: «tali quote di partecipazione sono dovute da tutti gli utenti» e risultante dall'unificazione di due analoghi presentati dal relatore e dai senatori Meriggi, Dionisi e Zuffa, sul quale come ricorda il Sottosegretario era stato espresso ieri avviso contrario dal Governo, è approvato dalla Commissione.

L'emendamento soppressivo del comma 3 presentato dai senatori Meriggi, Dionisi e Zuffa è respinto. Un altro emendamento, firmato dai senatori Meriggi, Dionisi e Zuffa, aggiuntivo al comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge del riferimento all'applicazione, per l'esercizio 1987, delle norme di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4

del decreto-legge 19 settembre 1987, n. 382, convertito con modifiche nella legge 29 ottobre 1987, n. 456, è approvato, col parere favorevole del relatore e dopo che il Sottosegretario - ricordate le considerazioni espresse ieri dal Ministro della sanità - si è rimesso alla Commissione.

La Commissione, infine, conferisce mandato al relatore di riferire in Assemblea in senso favorevole al decreto-legge ed agli emendamenti testè accolti.

La seduta, sospesa alle ore 12,35, è ripresa alle ore 12,40.

IN SEDE DELIBERANTE

Deputati Zoso ed altri. Norme concernenti l'opzione, per i laureati in medicina e chirurgia, per

l'iscrizione all'albo degli odontoiatri (1263), approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e approvazione)

Riprende la discussione rinviata nella seduta di ieri.

Il Presidente comunica il parere favorevole della 1^a Commissione e quello, favorevole con osservazioni, espresso dalla 7^a Commissione.

Il relatore Melotto quindi ricorda l'unanimità dei consensi che il disegno di legge - che a suo avviso rende giustizia agli iscritti al corso di laurea in medicina e si pone nella linea della legge n. 409 del 1985 - ha riportato presso la Camera dei deputati e nella precedente seduta della Commissione.

Il disegno di legge è infine approvato nel suo articolo unico, dopo dichiarazione di voto favorevole del senatore Ranalli.

La seduta termina alle ore 12,45.

**TERRITORIO, AMBIENTE,
BENI AMBIENTALI (13^a)**

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

74^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente
NESPOLO

*Intervengono i sottosegretari di Stato per
l'ambiente Ceccatelli e per i lavori pubblici
Marte Ferrari.*

La seduta inizia alle ore 10,15.

IN SEDE REDIGENTE

Libertini ed altri: Difesa ed uso razionale del suolo e delle acque; istituzione del dipartimento del suolo e dell'ambiente(256)

Fabbi ed altri: Programma di pronto intervento e norme organiche per la difesa del suolo (391)

Deputati Botta ed altri: Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo (1292), approvato dalla Camera dei deputati (Discussione congiunta e rinvio)

Non facendosi osservazioni, su proposta del Presidente Nespolo si procede nella discussione congiunta dei disegni di legge in titolo.

Il relatore Bosco, dopo aver rammentato che la questione del riordinamento della difesa del suolo fu presa in considerazione a partire dal 1966, quando ci fu l'alluvione di Firenze, fa presente che - purtroppo - finora non si è dato seguito alle risultanze dei numerosi Comitati di studio che sono stati istituiti per studiare la materia (il più famoso dei quali fu presieduto dal professor De Marchi) con il varo di una nuova disciplina organica.

Passando alla illustrazione del testo approvato dalla Camera, il relatore sottolinea il fatto che si procede alla redazione di una legge-

quadro che contempla la riorganizzazione dei servizi tecnici nazionali (che vengono collocati presso la Presidenza del consiglio), la disciplina dei bacini idrografici, ed al riordinamento del rapporto tra Stato e Regioni con riguardo alla materia della difesa del suolo.

Passando all'articolato, osserva, quindi, che negli articoli da 1 a 3 la fitta elencazione delle attività previste potrebbe ostacolare, anziché agevolare, l'attività amministrativa, una volta che vengono definite in via generale le finalità della legge. Quanto all'articolo 4, vengono attribuiti al Consiglio dei ministri poteri di carattere tecnico che non sono congrui con le linee di indirizzo seguite dalla recente legge di riforma della Presidenza del Consiglio. Va inoltre chiarito quale sia l'atto con cui si adottano le varie deliberazioni ivi previste e meglio disciplinato il Comitato dei ministri previsto sempre all'articolo 4. Parimenti, andrebbe meglio risolto il problema della Segreteria del predetto Comitato dei ministri, che viene affidata alla direzione generale della difesa del suolo presso il Ministero dei lavori pubblici: il che non appare opportuno. Quanto all'articolo 5, appare contraddittorio prevedere che spetti al Ministero dei lavori pubblici provvedere alla organizzazione dei Servizi tecnici, che invece vengono collocati presso la Presidenza del Consiglio. In relazione all'articolo 6, in cui si istituisce il Comitato nazionale per la difesa del suolo, dovrebbe esserne forse meglio calibrati la composizione ed i compiti attribuiti, ad esempio in materia di ripartizione degli stanziamenti dei fondi pubblici. Relativamente all'articolo 7, relativo alla direzione generale della difesa del suolo, sembra che si disponga una sorta di trasferimento delle strutture tecniche attualmente a supporto del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Anche l'articolo 8, poi, andrebbe reso più coerente con il nostro sistema amministrativo.

Il relatore passa quindi ad illustrare la soluzione data alla Camera per la riorganizzazione dei Servizi tecnici nazionali: in primo

luogo, si tratta di comprendere quale dovrebbe essere la configurazione che il Consiglio superiore dei lavori pubblici avrebbe se fosse approvato il testo varato dalla Camera. Questo Consiglio superiore sembra essere completamente esautorato, per un verso, e privato delle strutture di supporto che ha attualmente, per l'altro. Inoltre, l'autonomia funzionale che viene attribuita ai Servizi tecnici è, di fatto, contraddetta dalla previsione della loro sottoposizione ad un Comitato dei ministri che verrebbe a «presiedere» alla loro attività: introducendo una forma di vigilanza che attualmente non è prevista per il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Si dovrebbe, invece, configurare i Servizi tecnici come una sorta di organo ad autonomia garantita, a supporto per tutta la Pubblica amministrazione, prendendo ad esempio l'organizzazione dell'Avvocatura dello Stato. Quanto alla struttura informativa di supporto ai Servizi tecnici, la norma proposta dalla Camera dovrebbe essere coordinata con quanto previsto da altri provvedimenti legislativi *in itinere*.

Il relatore Bosco illustra quindi l'assetto dei bacini idrografici, quale si desume dal testo approvato dalla Camera; l'istituto del Comitato di bacino ha sia caratteristiche burocratiche tradizionali, sia caratteristiche di «agenzia» il che non appare congruo. D'altra parte, la enumerazione stessa dei bacini nazionali e di quelli interregionali sembra essere prolissa; troppe volte si scende in dettagli minuti e la procedura di intesa tra le Regioni, per questi ultimi bacini, non dovrebbe costituire atto di approvazione - ad esempio - del piano: questa attività dovrebbe essere demandata, almeno per quanto riguarda la fase della proposta, al Comitato di bacino interregionale che viene istituito. Si fa poi un uso troppo generoso di strumenti di diritto amministrativo che dovrebbero essere invece limitati a casi eccezionali: dal silenzio assenso, alla procedura sostitutiva, al potere di commissariamento.

Per quanto riguarda il Capo III, relativo agli interventi, il relatore Bosco fa presente che - quanto all'articolo 21 - non appare opportuna la riserva del 15 per cento prevista per una serie di finalità specifiche, nè la procedura di cui all'articolo 22, in quanto non sembra tale da consentire il varo tempestivo dei program-

mi di intervento. All'articolo 23, la disposizione del comma 1 dovrebbe essere più garantista.

Infine, per quanto riguarda il Capo IV, relativo al personale, vi sono profonde perplessità circa le soluzioni adottate, espresse anche in sede di Dipartimento della funzione pubblica: per questo aspetto, si dovrebbe sicuramente sentire il parere del Ministro per la funzione pubblica. Qualche dubbio, infine, suscita il fatto che si proceda alla sperimentazione della normativa in esame in un bacino individuato a tal fine.

Concludendo il suo intervento il relatore propone di avviare una serie di audizioni.

Il presidente Nespolo propone di considerare la proposta da ultimo avanzata dal relatore nell'ambito della apposita indagine conoscitiva che è stata già sottoposta alla valutazione dell'Ufficio di presidenza e di rinviare ad altra seduta la discussione generale.

Il senatore Tornati propone di procedere alle audizioni solo dopo la conclusione della discussione generale e di cercare di arrivare alla approvazione definitiva del provvedimento entro la fine dell'anno.

Il senatore Fabbris, dopo aver rilevato che il difetto che appare ascrivibile al testo varato dalla Camera sembra essere quello della farraginosità delle procedure, sostiene però che ogni sforzo debba essere fatto per approvare celermente questo provvedimento, così come gli altri sui quali la Commissione è impegnata.

Il senatore Cutrera afferma che, se è pur necessario varare celermente la riforma in esame, va tenuto conto della opportunità di coordinare il testo con quanto avviene in campo europeo, in particolare sotto il profilo della qualità delle acque: non si possono, quindi, indicare termini certi per la sua approvazione.

Il senatore Specchia si dice, a sua volta, favorevole all'avvio di una fase di audizioni.

Il senatore Pagani, dopo aver ricordato che si sovrappongono temi di carattere istituzionale a temi più strettamente connessi alla difesa del suolo, fa presente che ciò comporterà la necessità di addivenire ad una soluzione transitoria. Della questione dei tempi di con-

clusione della discussione nonchè dell'organizzazione delle audizioni, da svolgersi a conclusione della discussione generale, dovrà anche essere investito l'Ufficio di presidenza, che valuterà anche la possibilità di istituire un apposito Comitato ristretto.

La presidente Nespolo rinvia quindi ad altra seduta, da convocare possibilmente nella prossima settimana, il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge in titolo.

La seduta termina alle ore 11,30.

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

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

Presidenza del Presidente
BORRI

La seduta inizia alle ore 13,30.

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE PER LA DEFINIZIONE DEL TETTO PUBBLICITARIO PER IL 1988

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE SULL'INFORMAZIONE RADIOTELEVISIVA

In apertura di seduta il presidente Borri ricorda che la stessa sarà ripresa dal circuito televisivo interno e che si redigerà un resoconto stenografico.

Il deputato Aglietta chiede se gli uffici hanno già predisposto i documenti su cui votare.

Il senatore Pollice fa notare che il relatore non è presente alla seduta.

Il presidente Borri precisa che nella eventualità in cui questa assenza dovesse continuare il Presidente provvederà a sostituirlo.

Il deputato Quercioli ricorda che nella passata seduta la maggioranza aveva assicurato circa l'opportunità di concludere entro oggi la vicenda del tetto pubblicitario. Ne deriva pertanto che la Commissione dovrà organizzare i suoi lavori per giungere al voto finale. Deve poi protestare per il fatto che proprio ieri si sia svolta una riunione presso la Vice Presidenza del Consiglio per decidere su questa materia; materia che è invece riservata al Parlamento. Sorprende quindi che il Presidente della Commissione abbia ritenuto opportuno parteciparvi, vulnerando in tal modo una simile prerogativa.

Deve poi protestare, in modo ancora più forte, per l'atteggiamento che il senatore Acquaviva ha assunto da tempo nei confronti

della Commissione. La villania dimostrata è tale da non poter essere più tollerata. Invita quindi il Presidente a proporre le opportune iniziative per ridare a questa Commissione il prestigio che le spetta. Da questo dipenderà in futuro l'atteggiamento del suo gruppo nei confronti della stessa Presidenza.

Richiamati infine i documenti presentati in tema di pubblicità invita la Commissione a procedere alla loro votazione senza ulteriori dilazioni strumentali, che fanno solo il gioco di alcune forze economiche.

Il senatore Gualtieri deve protestare fermamente per la riunione convocata a Palazzo Chigi per discutere di pubblicità, come riportato dall'Agenzia ANSA. Maggiore sorpresa deve manifestare per il fatto che alla stessa abbia partecipato il Presidente della Commissione, con una confusione di ruoli inqualificabile. Analoga censura deve essere rivolta al Vice Presidente del Consiglio, come del resto è stato già fatto da altri esponenti del suo gruppo parlamentare.

Sul ruolo avuto dal Presidente della Commissione deve insistere, visti i rilievi critici avanzati in una precedente seduta. La crisi della Commissione è reale, ma l'inerzia dimostrata dall'Ufficio di Presidenza la rende ancor più grave. Il Presidente dovrebbe pertanto essere ancora più attento a non aggravare la situazione con i suoi comportamenti.

Il deputato De Lorenzo, nel ricordare il lavoro avviato dalla Sottocommissione Pubblicità, ritiene che se un indubbio ritardo vi è stato, esso non è certo attribuibile alla sola volontà politica di un gruppo parlamentare. A monte delle difficoltà attuali sono anche gli incerti andamenti del mercato pubblicitario, le cui tendenze sono risultate essere ben diverse nei confronti della base assunta negli accordi con la FIEG. Ci si poteva quindi legittimamente attendere una ulteriore riunione della Sottocommissione per discutere, in quella sede, nuove ipotesi di proposte. Si è invece seguito un metodo diverso e scorretto: tanto sul piano istituzionale che dei rapporti

all'interno della maggioranza. Ne consegue che il suo gruppo ne trarrà le conseguenze in sede di voto, non essendo tenuto ad approvare intese che riguardano solo il gruppo socialista e quello democratico cristiano.

Invita quindi il Presidente a sviluppare una iniziativa di carattere istituzionale che dia maggiore forza alla Commissione, contribuendo alla ripresa del suo ruolo.

Il deputato Servello, nel ricordare che troppo spesso la Commissione è stata bloccata nei momenti decisionali più impegnativi come nel caso della nomina del Consiglio di Amministrazione, osserva che sotto questo profilo nulla sembra essere innovato. Oggi come allora si ripetono le pressioni dell'Esecutivo. Oggi come allora il Presidente partecipa alle riunioni indette dalla Presidenza del Consiglio. Oggi come allora non si è in grado di decidere autonomamente. Chiede quindi al relatore di precisare quale sia la proposta definitiva su cui votare.

Il deputato Casini ritiene che non sia giusto scaricare sulla Presidenza della Commissione responsabilità che sono invece delle forze politiche. Il Presidente ha solo cercato di riaffermare il ruolo della Commissione in una situazione quanto mai complessa e difficile. Sia quindi data al Presidente l'opportunità di fornire alla Commissione tutti gli elementi di conoscenza necessari e si vedrà che il suo comportamento non è censurabile. Deve infine lamentare la lunga assenza alle sedute da parte dei due Vice Presidenti della Commissione.

Il senatore Fiori fa osservare che la Commissione, stando almeno alle dichiarazioni di alcuni dirigenti RAI, si trova ormai di fronte ad un fatto compiuto. La raccolta pubblicitaria è stata ormai ultimata, per cui appare difficile poter imporre una riduzione di quel tetto, sempre che non si voglia introdurre elementi di vero e proprio sconquasso.

Il fatto è che si cerca in tutti i modi di mantenere nell'incertezza il servizio pubblico, per depotenziarlo nell'interesse dei suoi concorrenti - secondo un piano noto da tempo e risalente alla stessa P2.

Il presidente Borri fa presente di aver ritenuto opportuno partecipare alla richiesta di scambio di idee informale, alla Presidenza

del Consiglio, solo per prospettare l'esigenza, di carattere istituzionale, di giungere rapidamente alla soluzione del problema. Si è mosso quindi in difesa e non per offendere le prerogative del Parlamento.

Per quanto riguarda le continue critiche al comportamento della Commissione, premesso che essa deve dimostrarsi rispettosa delle prerogative di altri organismi parlamentari, invita tutti i gruppi a svolgere un ruolo più attivo. Da parte sua non mancherà la volontà di procedere di conseguenza. (*Proteste del senatore Gualtieri*).

Rivendica infine il suo diritto-dovere di far presente agli organi di governo lo stato di insoddisfazione per il modo in cui i gruppi parlamentari stanno operando nel campo specifico della definizione del tetto pubblicitario.

Dopo intervento del deputato Quercioli e del presidente Borri, il relatore Acquaviva precisa che una sua prima proposta, a suo tempo avanzata, è da considerarsi ritirata. Aggiunge di essere intervenuto in ritardo - di cui si scusa - a causa di un disguido, dovuto alla concomitanza dei lavori parlamentari.

Ricordato brevemente il lavoro svolto dalla Sottocommissione Pubblicità, deve lamentare la scarsa attenzione prestata da molti membri della Commissione. Le idee innovative colà sostenute in materia di ripartizione delle risorse finanziarie non sono state ritenute degne della necessaria attenzione: il che spiega, almeno in prima battuta, parte del ritardo.

Ricorda poi che con il passare dei mesi le condizioni del mercato pubblicitario subivano una profonda modifica, rispetto alle ipotesi iniziali. Certo dati certi ancora oggi non sono disponibili, ma le tendenze sono mutate e di questo mutamento si è fatto carico, nel definire una nuova proposta di delibera che illustra alla Commissione:

«La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi:

1) allo scopo di contribuire all'armonico sviluppo della pubblicità radiotelevisiva nazionale e garantire un giusto equilibrio tra gli introiti del servizio pubblico e del sistema privato, nel rispetto dei reciproci ruoli, stabili-

sce che gli introiti pubblicitari radiotelevisivi della RAI per il 1988, dovranno essere in linea con l'andamento del mercato e perciò direttamente proporzionali all'incremento medio dell'investimento pubblicitario del settore;

2) assume come valore di riferimento per il conteggio degli introiti pubblicitari RAI il valore percentuale di crescita dell'intero settore della pubblicità televisiva, stimato per il 1988 e fissa in quella stessa percentuale il valore netto di crescita rispetto al tetto 1987;

3) precisa che gli importi di confronto sono da considerarsi al netto delle provvigioni della Concessionaria di pubblicità, delle commissioni di agenzia, delle sponsorizzazioni e dei tributi corrisposti dalla RAI in aderenza alla convenzione di concessione;

4) attribuisce alla Commissione tecnica istituita in base all'articolo 21 della legge 14 aprile 1975, n. 103, presso la Direzione Generale dei servizi informazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri - e ai cui lavori si auspica la partecipazione dei rappresentanti della RAI, della FRT-Federazione Radio e televisioni, dell'UPA e dell'ASSAP con l'assistenza della FIEG - ed avvalendosi di strutture tecniche appropriate - l'incarico di individuare e conteggiare, per conto della Commissione parlamentare, entro il 31 marzo 1989, e a decorrere dall'esercizio 1988, i proventi consuntivi e preventivi dell'intero settore radiotelevisivo nazionale;

5) impegna fin d'ora la RAI a conguagliare gli introiti pubblicitari 1989 dell'eventuale maggiore introito globalmente realizzato a consuntivo 1988 rispetto al tetto definito secondo i principi esposti al punto 2) e al valore consolidato individuato dalla Commissione tecnica;

6) la Commissione parlamentare ritenendo importante per il governo del sistema una crescita graduale e programmata delle tariffe radiotelevisive RAI, impegna la Concessionaria ad applicare alle proprie tariffe pubblicitarie aumenti annui ponderati capaci di adeguare entro il 1992, le tariffe RAI a quelle degli altri mezzi e a quelle vigenti sul mercato europeo;

7) l'indice di affollamento orario è confermato nella misura del 10 per cento, riferita al 92,50 per cento dell'orario giornaliero di

programmazione e nella misura del 15 per cento per il restante 7,50 per cento dell'orario giornaliero di programmazione;

8) la quota, espressa in valore o in spazio che la SIPRA potrà non fatturare rispetto al trasmesso pubblicitario del 1988, non dovrà superare il 20 per cento degli introiti autorizzati dalla Commissione parlamentare. Tale quota non dovrà comprendere ogni possibile voce d'abbuono;

9) nell'ambito degli introiti RAI le sponsorizzazioni non dovranno totalizzare annualmente un fatturato superiore al 5 per cento dei proventi pubblicitari. Tale fatturato sarà comprensivo dei rimborsi spese e dei compensi a terzi;

10) a documento del rispetto di tutte le norme suesposte la RAI presenterà quadrimestralmente alla Commissione parlamentare una situazione contabile riassuntiva».

Il deputato Veltroni fa rilevare che la nuova proposta del senatore Acquaviva non dovrebbe essere presa in considerazione, in quanto non rispettosa delle norme in vigore. Ne consegue che la stessa dovrà essere considerata inammissibile. Nel nuovo testo infatti non si definisce un limite, ma si introducono ulteriori condizioni che non trovano possibilità di applicazione nella concretezza del mercato.

Nella nuova proposta risulta pertanto evidente il tentativo di danneggiare il servizio pubblico con il fine esplicito di favorire i soggetti economici concorrenti. La Commissione dovrà pertanto decidere nel rispetto della legge e del suo spirito a tutela della libertà di stampa e non certo a favore di ben individuati soggetti economici.

Il deputato Aglietta chiede di conoscere come si intenda procedere ulteriormente.

Dopo precisazione del presidente Borri, il deputato Servello illustra brevemente i vari documenti che sono stati presentati alla Commissione nelle diverse sedute. Ritiene quindi che la nuova proposta del senatore Acquaviva non possa essere dichiarata inammissibile, dal momento che in essa la definizione del tetto pubblicitario è implicita. Si riserva comunque di reintervenire in sede di dichiarazione di voto.

Il deputato De Lorenzo lamenta che il relatore Acquaviva abbia ritenuto opportuno

presentare una nuova proposta conclusiva a titolo personale. Riterrebbe pertanto più giusto riconvocare la Sottocommissione Pubblicità per svolgere in quella sede il necessario approfondimento, e quindi giungere ad una proposta definitiva. Deve aggiungere di non essere in grado comunque di decidere sull'argomento, nella seduta odierna, vista la novità della proposta appena avanzata e l'esigenza di consultarsi con il suo gruppo.

Il deputato Aglietta, parlando contro la proposta avanzata dal deputato De Lorenzo, ritiene che la stessa non sia ammissibile dal momento che in una precedente seduta la Commissione aveva già deciso di procedere alla votazione finale. Ugualmente insostenibile è la tesi sostenuta dal deputato De Lorenzo circa l'impossibilità di decidere senza prima aver ascoltato il suo gruppo. Ciò significherebbe accettare un «vincolo di mandato», in palese violazione dei principi costituzionali.

Il deputato Caria parlando a favore della richiesta di rinvio, ritiene sia necessario avere il tempo per valutare adeguatamente la nuova proposta avanzata dal relatore e per consultare il proprio gruppo.

Il senatore Fiori chiede di conoscere quali siano le reali intenzioni del deputato De Lorenzo. Ricordate, le dichiarazioni rese nella passata seduta dal senatore Abis, auspica che lo stesso voglia dimostrare la sua coerenza.

Il senatore Gualtieri, dichiara che per protesta non parteciperà al voto.

Il deputato Quercioli fa osservare che nelle passate sedute la Commissione aveva già deciso di non riconvocare più la Sottocommissione e che solo 7 giorni fa la stessa Commissione aveva deliberato di procedere alla votazione finale. Deve infine stigmatizzare il voto di astensione preannunziato, dopo tante critiche, dal senatore Gualtieri.

Il senatore Vella non capisce esattamente che cosa si dovrebbe votare. La situazione è divenuta talmente confusa da determinare profonde incertezze nella mente di ciascuno. Deve altresì denunciare il tentativo di chi cerca di alimentare, oltre misura, il conflitto, con toni che vanno ben oltre il dovuto. (*Proteste forti del gruppo comunista e del gruppo federalista europeo*).

Il fatto nuovo della seduta odierna è rappre-

sentato dalla presentazione di una nuova proposta, che andrà approfondita nella specifica Sottocommissione.

Dopo l'intervento del Presidente, che richiama all'ordine i membri della Commissione, il senatore Pollice ritiene che la presentazione di una nuova proposta non possa essere considerata come un fatto nuovo. La Commissione, deve, pertanto, votare senza ulteriore indugio.

Il presidente Borri precisa che nelle precedenti sedute era stato deciso che la Sottocommissione Pubblicità fosse libera di convocarsi ogni qual volta lo avesse ritenuto opportuno. Simile prassi va rispettata, ma a condizione che la convocazione della Sottocommissione non sia invocata in modo pretestuale per ostacolare il lavoro della Commissione, la quale, comunque, procederà speditamente.

Il senatore Lauria fa osservare di aver presentato, proprio ora, degli emendamenti alla proposta Acquaviva. In Sottocommissione Pubblicità si dovrebbe pertanto approfondire l'intero problema e giungere ad una proposta unitaria. Nella eventualità in cui la Commissione non dovesse comunque acconsentire alla proposta di rinvio avanzata dal deputato De Lorenzo, il gruppo della democrazia cristiana voterà a favore della proposta Acquaviva e dei relativi emendamenti appena presentati.

Il senatore Abis, parlando in dissenso al suo gruppo, deve manifestare il suo imbarazzo (*proteste del deputato Aglietta*) per gli andamenti assunti dalla seduta. La prestazione di nuove proposte e lo scarso tempo disponibile potrebbero offrirgli il destro per trovare una scusa adeguata al cambiamento di opinione. Non cambierà invece parere e poichè il suo gruppo è di diverso avviso, ne trarrà le necessarie conclusioni.

Il deputato Veltroni, nel riferirsi alle valutazioni espresse dal deputato De Lorenzo, denuncia il rischio che oggi si crei un precedente pericoloso. Nelle future sedute della Commissione, infatti, l'eventuale presentazione di altri documenti potrà fornire il pretesto per possibili ulteriori rinvii. Dichiara infine di apprezzare il gesto del senatore Abis.

Il presidente Borri fa osservare che è anche oggi e sempre la Commissione a decidere, con un voto, circa il possibile rinvio.

Il senatore Lipari fa osservare che tra qualche minuto inizieranno i lavori dell'Assemblea tanto alla Camera che al Senato. In relazione a tali circostanze, che renderebbero vana ogni votazione, propone il semplice rinvio della discussione alla Sottocommissione per proseguire in seduta plenaria nella seduta di domani.

Il deputato Servello, viste le lacerazioni

prodottesi all'interno della maggioranza, voterà a favore della richiesta di rinvio.

Il presidente Borri pone quindi in votazione la proposta avanzata dal deputato De Lorenzo di rinviare ad altra seduta il seguito della discussione per consentire, nel frattempo, una riunione della Sottocommissione per la Pubblicità. *(La Commissione approva).*

La seduta termina alle ore 15,30.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER IL CONTROLLO SUGLI INTERVENTI
NEL MEZZOGIORNO**

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

39ª Seduta

Presidenza del Presidente
BARCA

La seduta inizia alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva sugli Enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno: audizione dei professori Luigi Coccioli e Ferdinando Ventriglia rispettivamente presidente e direttore generale del Banco di Napoli.

Il presidente del Banco di Napoli Luigi Coccioli, sui temi dell'indagine conoscitiva, presenta a nome dell'istituto la esposizione che segue:

1. I temi proposti per l'indagine conoscitiva sugli enti di promozione del Mezzogiorno - promossa dalla Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno - si possono raggruppare in tre ambiti: il primo connesso ai problemi dei suddetti Enti, il secondo legato ad alcune considerazioni sullo sviluppo del Sud, il terzo infine relativo al grado di finanziarizzazione di questa parte del paese.

Riguardo alla situazione ed all'attività di ciascuno degli Enti di promozione, il Banco di Napoli non può che esprimere auspici di due tipi:

completata o quasi completata la messa a punto dei provvedimenti che assicurino loro pienezza di funzioni e di organi, gli Enti della politica meridionalistica siano rapidamente messi in grado di espletare i loro compiti;

l'Autorità politica assuma decisioni che valgano ad evitare possibili conflitti di compe-

tenze fra gli Enti stessi nonché la sovrapposizione tra poteri di indirizzo - propri del Parlamento, degli organi regionali e del Governo - e autonomia amministrativa di ciascun Ente.

Questi auspici risultano particolarmente pertinenti se si riflette che, a distanza di due anni e mezzo dall'approvazione della nuova legge per il Mezzogiorno, le difficoltà di mettere a punto la nuova disciplina e di imprimere un adeguato impulso operativo al sistema degli Enti operanti per il Mezzogiorno si sono tradotte in un preoccupante rallentamento tanto degli impegni quanto ancor più delle spese dell'intervento straordinario. Ciò si può dedurre anche da una rapida analisi degli importi stanziati ed erogati in base alla attuale normativa sul Mezzogiorno.

Per quanto attiene in generale alla politica di sviluppo del Mezzogiorno valgono le seguenti considerazioni. La legge n. 64 del 1986 ha profondamente innovato la politica meridionalistica ampliando l'arco dei possibili interventi a vantaggio delle attività produttive (com'è nel caso dei nuovi servizi per la produzione; oppure estendendo gli incentivi ai cosiddetti investimenti immateriali specie nell'industria). Al tempo stesso la «64» ha conferito, nel campo delle opere pubbliche, un prevalente potere di proposta e di progettazione alle Autonomie locali del Mezzogiorno.

L'esperienza compiuta durante la fase di preparazione e di approvazione dei primi due Piani annuali di interventi straordinari, mostra tuttavia alcune carenze che si sono manifestate soprattutto nella debole capacità di progettazione da parte degli Enti locali del Mezzogiorno. Rimane perciò aperto il problema del potenziamento di tale capacità di progettazione per evitare che la politica meridionalistica si riduca a finanziare interventi poco mirati ovvero opere che altrimenti gli Enti locali potrebbero far rientrare negli interventi ordinari.

Proprio per questo fine il Banco di Napoli insieme ad un socio con elevata qualificazione

tecnica, la Fiatimpresit, ha costituito una società, la Effepi, finanza e progetti, che opera per favorire l'avviamento e l'attuazione di progetti di investimento da parte di enti pubblici e privati.

Tale strumento è stato però finora utilizzato solo in parte dagli enti pubblici che non ne hanno sfruttato appieno le capacità ai fini delle agevolazioni previste dalla legge n. 64.

Un altro possibile inconveniente dell'impianto decisamente autonomistico assunto dalla nuova legislazione per il Mezzogiorno, è rappresentato dal minore impegno in opere e progetti a carattere multiregionale e/o inter-settoriale: questi progetti, che una volta rientravano nella categoria dei cosiddetti progetti speciali ed erano predisposti dagli uffici della Cassa per il Mezzogiorno, non sembra trovino ancora nella nuova organizzazione dell'intervento straordinario il momento istituzionale, il potere e la responsabilità di predisporli e attuarli, che sarebbero necessari. È da rilevare che nuovi indirizzi proprio in tal senso si vanno ora autorevolmente manifestando.

Questo duplice, possibile inconveniente del nuovo orientamento segnato dalla legge n. 64 del 1986, ove non fosse contrastato, porterebbe da un lato a finanziare progetti di modesta entità e soprattutto debolmente congegnati sotto il profilo delle finalità sociali da perseguire; e d'altro lato porterebbe a trascurare quei progetti di carattere multiregionale e multisettoriale i quali possono dare un impulso all'unificazione interna dell'economia meridionale e alla riduzione del suo divario nei confronti del Centro-Nord.

Un rilievo analogo può farsi riguardo alla politica degli incentivi alle attività direttamente produttive e in particolare alle industrie. Come è noto, la nuova legislazione ha mantenuto in vita la doppia incentivazione (incentivo in conto capitale e credito agevolato) ripercorrendo in tal senso un'esperienza che, specia negli anni '80, non aveva dato risultati pienamente soddisfacenti. Anche nel campo dell'incentivazione, l'orientamento pare essere quello di favorire l'impresa minore operante nel Mezzogiorno nel presupposto, che va condiviso, che l'impresa minore, moltiplicandosi ed estendendosi sul territorio, possa costituire una valida risposta al preoccupante

aumento della disoccupazione palese nel Mezzogiorno. Per i grandi gruppi industriali la figura del contratto di programma da stipularsi con il Ministro può fornire alla grande impresa strumenti agili, coordinati e coerenti di incentivazione, che valgano ad attirare nell'area meridionale investimenti di notevole dimensione, favorendo il progressivo decentramento nel Mezzogiorno del patrimonio industriale del Paese. Perciò anziché insistere su una presunta, sterile contrapposizione tra grande impresa e impresa minore, con la predisposizione dei contratti di programma e con la loro attenta gestione, la politica industriale del Mezzogiorno potrebbe opportunamente contribuire ad una più elevata integrazione dinamica dell'economia meridionale nel contesto nazionale ed internazionale.

* * *

Quanto ai temi relativi alla finanziarizzazione del Sud sembra doveroso premettere una breve analisi sulle difformità strutturali di carattere economico e finanziario che ancora oggi persistono tra il Mezzogiorno ed il Centro-Nord.

2. Sul piano reale il tessuto produttivo del Mezzogiorno è stato investito negli ultimi trent'anni da un significativo processo di trasformazione economica e sociale, protrattosi con ritmi sostenuti sino alla metà degli anni '70.

Nel periodo 1951-1973, mentre il prodotto interno lordo nazionale aumentava ad un tasso medio annuo del 5,3 per cento, il prodotto *pro-capite* nel Mezzogiorno è passato dal 54,7 per cento di quello del Centro-Nord al 62,3 per cento. Il divario è diminuito quindi di 7,6 punti percentuali. Tuttavia negli anni successivi, in presenza di ritmi più contenuti di crescita del prodotto nazionale, il divario si è invece nuovamente ampliato tornando ai livelli dei primi anni '50. Alla fine del 1987 il prodotto *pro-capite* del Sud era ormai pari solo al 55,9 per cento del Centro-Nord. Se in alcuni settori, come quello agricolo o quello terziario, la dinamica evolutiva è stata senz'altro rilevante, invece nel comparto industriale il ritmo di sviluppo non è stato tale da recupera-

re il ritardo accumulato nei confronti delle regioni industrializzate del Centro-Nord.

La ripresa dello sviluppo può scaturire dal completamento del mercato unico europeo che comporterà una decisa accelerazione della crescita del prodotto interno lordo comunitario nell'ordine del 4,5 per cento e un incremento dell'occupazione di 2 milioni di nuovi posti di lavoro. Tutto ciò potrebbe costituire per il Mezzogiorno un'opportunità di crescita nel senso di valorizzare il processo di mutamento della fisionomia produttiva e di affiancare ai processi di ristrutturazione e riconversione industriale interventi diretti ad aumentare il potenziale tecnico-scientifico e le capacità innovative.

Ci sono oggi le condizioni per fare un salto di qualità nello sviluppo, specie se si considera che nei prossimi anni la popolazione in età lavorativa nel Sud aumenterà costantemente. Questa potenzialità di mano d'opera, d'altro canto, tenderà a restare nell'ambito meridionale, anzichè spostarsi nel Centro-Nord come è avvenuto nel passato.

Sulla base di queste previsioni il processo di sviluppo e di allineamento delle regioni meridionali con il resto del Paese dovrà necessariamente essere sostenuto da un'adeguato slancio degli investimenti produttivi il cui punto di forza dovrà essere l'aspetto qualitativo oltre che quello meramente quantitativo.

Questo mutamento di rotta appare pressante se si considera la tendenza che continua a caratterizzare negli anni '80 il flusso e la composizione degli investimenti produttivi nel Mezzogiorno.

Sul piano quantitativo, si può affermare che la distanza del Sud rispetto al resto del Paese negli anni '80 è rimasta sostanzialmente invariata nel senso che in questi anni verso il Sud è confluìto mediamente il 30 per cento degli investimenti totali, quota certamente insufficiente a colmare il divario.

A tale riguardo occorre infatti sottolineare come gli spunti di ripresa manifestatisi nel biennio 1983-1984 non abbiano contribuito a mutare la tendenza di sostanziale stazionarietà del processo di accumulazione dell'area meridionale.

Il *gap* delle regioni meridionali nei confronti del resto del Paese si è invece ulteriormente

allargato se si considera l'andamento degli investimenti pro-capite.

Essi infatti se nel 1983 rappresentavano l'86,2 per cento di quelli del Centro-Nord a fine 1987 si sono contratti fino al 77,6 per cento. Ciò anche per il concorso di fattori quali la flessione dei flussi migratori e la concomitante crescita demografica.

La composizione degli investimenti per tipo di beni fa emergere un dato strutturale di ulteriore differenziazione del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord nel senso che l'impiego di capitale nel settore più propriamente industriale delle macchine ed attrezzature è rimasto pressochè stazionario nel corso degli anni '80 con una leggera tendenza all'aumento solo negli anni 1986 e 1987.

Anche nel caso delle costruzioni e delle opere pubbliche gli investimenti hanno evidenziato una sostanziale stazionarietà. Questo andamento in effetti se da un lato non risolve le esigenze di dotazione di infrastrutture, dall'altro riflette comunque il maggior peso che strutturalmente il settore detiene nel Mezzogiorno.

Nel Centro-Nord gli investimenti fissi lordi totali, pur evidenziando un *trend* nel complesso scarsamente dinamico, hanno fatto registrare, contrariamente a quanto avvenuto nel Mezzogiorno, una ricomposizione del peso delle sue due principali componenti. In particolare tra l'83 e l'87 la quota sul totale delle costruzioni e delle opere pubbliche è scesa dal 48,8 per cento al 38,4 per cento mentre con tendenza inversa le macchine ed attrezzature passano dal 39,7 per cento al 43,6 per cento.

Questo spostamento di peso dalle costruzioni al settore dei beni strumentali riflette in sostanza il potenziamento della struttura produttiva alimentato dall'estendersi di processi di carattere altamente innovativo. Fenomeno questo che ha interessato marginalmente le regioni meridionali con la conseguenza che al divario quantitativo si è sovrapposto l'ampliamento di quello qualitativo.

3. Sul fronte della struttura finanziaria il *gap* del Mezzogiorno rispetto al resto del paese si evince anche se si limita l'analisi al solo mercato di credito.

Infatti alla fine del 1987:

gli sportelli bancari nel Sud sono il 23,4 per cento del totale Italia e il PIL per sportello è pari a 65,3 miliardi contro 63,5 nel Centro-Nord;

i depositi bancari meridionali rappresentano il 19,8 per cento di quelli nazionali ed ogni sportello amministra in media 30,6 miliardi di raccolta contro i 36,0 del Centro-Nord;

gli impieghi di credito ordinario nel Sud sono il 17,6 per cento del totale Italia e per ogni sportello sono erogati in media 15,3 miliardi a fronte di 21,9 miliardi nel Centro-Nord;

il rapporto impieghi-depositi è pari nel Mezzogiorno a 50,1 per cento contro il 60,8 per cento del Centro-Nord.

In sintesi, a fine 1987 il Mezzogiorno, a fronte di una partecipazione al PIL del 23,9 per cento, deteneva una quota di depositi del 19,8 per cento e una percentuale di impieghi del 17,6 per cento. Questi valori stanno a significare il persistere di divari tra le varie circoscrizioni del Paese ancora notevoli, anche se è opportuno sottolineare che tali divari tendono a ridursi in questi ultimi anni e appaiono già annullati in determinate aree del Sud.

La dotazione di sportelli bancari nel Mezzogiorno si è notevolmente accresciuta a partire dal 1950. A quella data il sud deteneva il 19,5 per cento del totale nazionale degli sportelli; quota che è cresciuta al 21,4 nel 1960, al 23,0 nel 1970, al 23,8 nel 1980 per assestarsi fino a tutto il 1987 sul 23,4 per cento.

Per quanto ancora inadeguata se confrontata con il PIL, la quota di depositi bancari di pertinenza del Mezzogiorno è in costante crescita a partire dal dopoguerra. Nel 1950 il sud deteneva il 12,4 per cento del totale nazionale dei depositi; la percentuale è salita al 15,9 per cento nel 1960, al 15,1 per cento nel 1970, al 10,0 per cento nel 1980, al 19,8 per cento - come ricordato - nel 1987.

La destinazione del risparmio nel Sud si è modificata in modo significativo: dalla tesaurizzazione al deposito postale, al deposito bancario - prima a risparmio e poi in conto corrente - per differenziarsi negli anni più recenti in strumenti di mercato monetario e finanziario.

Gli impieghi bancari del Mezzogiorno hanno registrato nel dopoguerra una dinamica meno veloce dei depositi. La quota rispetto al totale nazionale è passata dal 13,0 per cento del 1950 al 17,6 per cento nel 1987.

La contenuta crescita degli impieghi nei confronti dei depositi trova la sua causa principale nel fatto che le regioni meridionali, zone in via di sviluppo bisognose di forti investimenti, alimentavano una domanda di credito a medio e lungo termine relativamente maggiore di quella breve termine. Così, a fronte di una crescente formazione di risparmio locale in forma liquida, dovuta all'aumento del reddito disponibile sorretto anche da trasferimenti correnti dello Stato, si presentava un'ingente richiesta di finanziamenti a medio termine. Si spiega così il ruolo di primo piano assunto fino al '73 dagli Istituti e dalle Sezioni di credito speciale nell'intermediazione finanziaria nel Mezzogiorno.

Il sopraggiungere della prima crisi petrolifera ed i connessi vincoli imposti dalla limitatezza delle risorse determinarono negli anni successivi una progressiva caduta delle richieste di finanziamenti a medio e lungo termine ed il conseguente ridimensionamento degli interventi degli ICS.

In definitiva il più limitato intervento degli ICS va collegato essenzialmente al profilo nettamente più contenuto della dinamica degli investimenti nel Sud.

Nello stesso modo si può comprendere il basso livello che nelle regioni meridionali assume il rapporto impieghi/depositi delle aziende di credito.

A quest'ultimo riguardo occorre sottolineare che in Italia, a partire dal 1950, si possono individuare due fasi distinte nella composizione dell'attivo bancario. Una, fino al 1980, di progressiva caduta del peso degli impieghi a motivo essenzialmente dell'inasprirsi dei vincoli sulla gestione bancaria (controlli diretti sul credito; disciplina della riserva obbligatoria); l'altra, negli anni più recenti, di ripresa della componente impieghi, in relazione all'allentamento dei controlli di tipo amministrativo.

In tutte e due le fasi il rapporto impieghi-depositi nel Mezzogiorno è risultato più basso rispetto alla media nazionale. Nel 1950 esso era del 72,5 a fronte del 74,8 per cento; nel

1980 del 40,7 contro il 51,2 per cento; nel 1987 del 50,1 per cento a fronte del 56,5 per cento.

Fin qui sono state illustrate per sommi capi le tradizionali diversità di carattere reale e finanziario che ancora oggi caratterizzano il Mezzogiorno rispetto al resto del Paese.

In campo finanziario l'analisi si è finora concentrata sul settore tradizionale del mercato del credito; il divario del Sud dal resto del Paese, pur se attenuato, comunque denota come i problemi dello sviluppo di una area arretrata non possano affidarsi alla funzione di stimolo e di accompagnamento del solo settore creditizio. In ciò confermando quanto anche in teoria si viene affermando da tempo.

4. Nel settore del credito a medio e lungo termine si è potuto verificare come gli imprenditori nel Mezzogiorno abbiano puntato in questi ultimi anni su fonti di finanziamento alternative al credito agevolato.

Il capitale industriale non appare più sostenuto massicciamente dall'intervento dello Stato attraverso sovvenzioni pubbliche. Gli imprenditori meridionali, in altri termini, attraverso l'accesso al credito a tasso ordinario hanno dimostrato una maturità e un'autonomia d'intervento sulle quali, peraltro, non poco hanno inciso la crisi prolungata della legislazione meridionalistica, le difficoltà di accesso all'incentivazione per la macchinosità delle procedure, il peso assunto dagli investimenti per ammodernare rispetto a quelli di ampliamento della base produttiva.

Questo processo di apertura verso nuove e più moderne frontiere produttive e strumenti finanziari è stato lento, faticoso e non ancora compiuto. L'industria meridionale si trova ancora a dover affrontare problematiche già sperimentate e superate dalle industrie più evolute del Centro-Nord.

Queste ultime, infatti, già dalla seconda metà degli anni '70, e fino a tutta la prima metà degli anni '80, hanno iniziato a mutare la loro fisionomia produttiva nel senso di affiancare, ai processi di ristrutturazione e riconversione industriale, interventi diretti ad aumentare il potenziale tecnico-scientifico e, quindi, le proprie capacità innovative.

Tale processo di rivitalizzazione produttiva è stato possibile grazie ad una serie di interventi e misure d'incentivazione adottati a livello centrale - e peraltro valide su tutto il territorio nazionale (legge n. 675 del 1977, sulla ristrutturazione e riconversione industriale; legge n. 46 del 1982, sull'innovazione tecnologica e sulla ricerca applicata; legge n. 696 del 1983, concernente l'acquisto di macchine ad elevata tecnologia) - delle quali hanno beneficiato soprattutto le imprese del Centro-Nord, dove erano più avvertite le esigenze di mutamento.

Si è così dovuto rilevare che il credito agevolato ha finito col rappresentare uno strumento ancora valido per quelle aree a preesistente vocazione industriale coinvolte in processi di mutamento, mentre non è stato elemento sufficiente a stimolare lo sviluppo in quelle zone storicamente carenti di struttura produttiva e per le quali il problema del riequilibrio va affidato anche ad una serie di economie esterne che costituiscano tessuto connettivo sul quale innestare nuove attività.

5. Se al Nord, dunque, il processo di riconversione e ristrutturazione è stato concluso - e da questo sono derivate esigenze produttive, economiche e finanziarie nuove, nonché profonde modifiche nelle dimensioni e nella dislocazione territoriale delle imprese - nel Mezzogiorno, le nuove tematiche dello sviluppo sono ancora in via di ulteriore definizione, e ogni mutamento strutturale e congiunturale va a sovrapporsi a storici squilibri interni.

Ciò rende ancora più impegnativo l'operare delle istituzioni creditizie alle quali si richiede un intervento contemporaneo e articolato su più fronti: da quello finanziario e creditizio a quello connesso all'innovazione, al trasferimento di tecnologie, a forma sostitutive di finanziamento (*leasing, factoring*) e infine ad un'azione di accompagnamento e di accesso al mercato dei capitali.

Sotto quest'ultimo aspetto, è da tener presente che nelle regioni del Centro-Nord il fenomeno della innovazione finanziaria e tecnologica si sta sviluppando attraverso canali differenti rispetto alle aree del Mezzogiorno, in quanto qui il fenomeno è gestito prevalentemente dal sistema bancario, nel Nord l'innova-

zione è cresciuta soprattutto per iniziativa del sistema produttivo.

In sostanza il cammino che il Mezzogiorno deve percorrere per lo sviluppo di una adeguata struttura finanziaria innovativa che spazi anche nel campo della consulenza specializzata è ancora lungo per un allineamento al resto del Paese.

L'ampio ventaglio della finanza innovativa presenta ovviamente aspetti differenziati. Le lacune più vistose sono nell'offerta di servizi quali il forfaiting o l'international trading, mentre in altre attività come il leasing, ed il factoring, i livelli di utilizzazione sono molto più alti anche se la domanda potenziale da esaudire è ben più elevata di quella manifestata.

Si osservi, ad esempio, il leasing dove il relativo squilibrio non è elevatissimo. Se si tiene poi conto anche delle agevolazioni offerte dalla legge n. 64 a questo tipo di operazioni, c'è da ipotizzare un potenziale ricorso al leasing ben più consistente.

Quasi irrilevante, invece, l'uso del trading e del merchant banking da parte delle imprese meridionali. Specialmente le società di assistenza all'*export* sono del tutto carenti quando si osserva che a Milano vi sono circa 300 società di trading rispetto alle dieci operanti in tutto il Mezzogiorno. Il che è ancora più negativo alla luce della diminuzione della quota di *export* nazionale del Sud scesa dal 13,6 per cento al 10,4 per cento nel decennio 1975-1985.

In definitiva, se le medie e piccole imprese meridionali devono rispondere alle sfide della globalizzazione dei mercati finanziari e commerciali con i servizi attualmente disponibili nel Mezzogiorno, il compito appare indiscutibilmente difficile.

Il processo di liberalizzazione dei mercati può implicare, infatti, seri rischi di aggravamento degli squilibri regionali perchè nel corso dell'integrazione dei mercati si svilupperanno processi economici non omogenei alcuni dai quali si muoveranno in senso opposto. Saranno pertanto necessari opportune misure di accompagnamento nelle regioni e nei paesi strutturalmente deboli al fine di favorire le convergenze delle forze economiche.

I mercati mostrano oggi mutamenti sempre

più rapidi; offerta e domanda sono in continua evoluzione; cresce l'affermarsi di tecnologie avanzate; le iniziative si susseguono a velocità sorprendenti. Poter realizzare in tempi brevi un programma produttivo significa quindi cogliere le richieste del mercato prima che le stesse subiscano ridimensionamenti. Ed è in questo senso che la velocità decisionale diviene sempre più caratteristica vincente. E tutto ciò non riguarda solo il sistema produttivo ma anche ovviamente il sistema finanziario.

Nella ricerca dei mezzi indispensabili allo sviluppo è necessario favorire l'incontro diretto delle parti più vitali del sistema produttivo con il risparmio. Ciò non potrà non avvenire con gradualità, con tappe intermedie. È ragionevole attendersi quindi che un contributo alla crescita delle medie imprese meridionali può venire dall'operato delle merchant banks che con la loro attività di consulenza e di partecipazione al capitale di rischio.

Le nuove regole del mercato comune, danno la possibilità a ciascuna istituzione creditizia, di ognuno dei dodici paesi della Comunità, di lavorare dover vuole e come vuole, nel rispetto delle proprie regole istituzionali e rispondendo alla vigilanza della banca centrale del paese di origine. Quindi, le banche italiane, governate e protette, fino ad oggi, da una legge bancaria certo efficiente, ma vecchia ormai di cinquant'anni, si troveranno probabilmente in una situazione di grande tensione, dovranno confrontarsi, infatti, con banche più forti, specialmente tedesche, con banche «tuttofare» che possono soddisfare ogni e qualsiasi esigenza della clientela.

In Italia vige ancora, formalmente almeno, la regola della separatezza tra credito a breve e credito a medio termine. Nell'Europa di domani questa separatezza finirà di fatto col cessare. Alla luce di ciò, una grande banca che voglia rimanere sul mercato, deve anzitutto diventare un grosso gruppo polifunzionale, o rafforzarlo se lo ha già creato; un gruppo capace di offrire alla propria clientela credito a breve, credito a medio termine, servizi finanziari, servizi reali.

Come è già avvenuto nel settore industriale, anche le banche devono darsi una struttura capace di operare all'interno in concorrenza

con chi verrà dall'estero e in grado di andare all'estero a conquistarsi quote di mercato: un modo, questo, per poter lavorare meglio grazie all'ampliamento del mercato.

È appunto lungo questa strada che il Banco di Napoli si è mosso. L'Istituto, infatti, non solo svolge la sua peculiare attività di trasformazione del risparmio e di selezione delle iniziative imprenditoriali, ma opera anche nel settore dei servizi reali e finanziari attraverso società appositamente costituite.

Il Banco di Napoli ha già le caratteristiche di gruppo polifunzionale: l'azienda bancaria, le sezioni di credito speciale e le numerose controllate forniscono una gamma integrata di servizi finanziari e reali. Il Gruppo Banco di Napoli si pone già come uno dei gruppi bancari e finanziari operanti in Italia in vista dell'imminente costituzione del mercato bancario europeo. Il Banco di Napoli infatti opera oltre che mediante l'Azienda Bancaria e le quattro Sezioni di credito speciale anche avvalendosi di due filiazioni estere (Banco di Napoli International con sede in Lussemburgo e Bancocitic Enterprises in Hong Kong), di quattro società che forniscono servizi finanziari (BN Leasing; BN Factoring; Sofiban; Gestiban), di una merchant bank (Finban) ed infine di cinque società di servizi reali (Datitalia; Innovare; Effepi; Promart e Finrete) ed ora anche di una società attiva nel campo dell'attività di mediazione assicurativa (Brokerban Spa). Sei di queste società già sono state conferite a un'apposita holding varata il 14 settembre scorso allo scopo di valorizzare ogni possibile sinergia tra le diverse attività ad essa conferite.

Fa piacere poter rilevare che questa strategia ha trovato conferma nelle linee di fondo indicate nella relazione annuale del Governatore della Banca d'Italia che, nella costituzione di un gruppo plurifunzionale, scorge il futuro delle grandi banche italiane.

Grazie poi al disegno di legge approvato di recente dal Consiglio dei Ministri - presentato alla Camera dei deputati il 26 agosto 1988 - tendente, per un verso, ad agevolare fiscalmente l'assunzione da parte degli enti pubblici che svolgono attività creditizia di una vaste giuridica ed organizzativa più snella per l'altro, a fornire di adeguati mezzi propri taluni Istituti

di Credito di Diritto Pubblico, al Banco dovrebbero affluire i mezzi propri necessari per soddisfare non solo gli obblighi derivanti dai coefficienti patrimoniali minimi importi del CICR ma anche per far fronte con completezza all'espansione dell'attività.

Prende quindi la parola il direttore generale del Banco di Napoli professor Ferdinando Ventriglia.

Il professor Ventriglia intende preliminarmente ricordare quella che è la storia della politica creditizia per il Mezzogiorno, dal dopoguerra ad oggi.

Una volta costituita la Cassa per il Mezzogiorno si dovette presto constatare come il flusso di stanziamenti serviva piuttosto ad attivare la capacità produttiva delle imprese settentrionali che a creare nuove occasioni imprenditoriali nel Mezzogiorno.

Gli istituti di credito speciale - IRFIS, ISVEIMER, CIS - vennero creati per l'esercizio del credito a medio termine in modo da contribuire, sia pure partendo da un capitale limitato, a diffondere un ambiente favorevole alla nascita dell'imprenditorialità meridionale. La configurazione dei rapporti consisteva nel versamento da parte della Cassa di fondi non remunerativi, i quali consentissero agli istituti di credito speciale di praticare un tasso non differenziato rispetto al Centro-Nord.

Nel credito a medio termine è intrinsecamente presente il problema delle garanzie reali. La questione venne risolta trasformando gli incentivi creditizi in finanziamenti a fondo perduto.

Successivamente si costituì l'INSUD con il compito di acquisire e dismettere partecipazioni, ma l'istituto non riusciva a decollare perchè il socio di maggioranza era rappresentato dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Intorno agli anni '70 si costituì la FIME con la partecipazione di sette banche oltre ovviamente alla partecipazione maggioritaria della Cassa per il Mezzogiorno. Nell'arco di 18 anni quest'istituto è riuscito ad acquisire partecipazioni e quindi contribuire alla costituzione del capitale di rischio delle imprese per una cifra che si situa intorno ai 68 miliardi.

Vuole esprimere il suo pensiero con molta nettezza, raccogliendo le file di questa breve digressione storica. Per dar vita ad una

iniziativa di *merchant banking* occorre una compagine omogenea e soprattutto un socio di maggioranza che abbia dimestichezza nel settore.

Il Banco di Napoli insieme alla ISVEIMER e all'IMI ha costituito la FINBAN, partecipando all'iniziativa per una quota del 55 per cento: ebbene in un anno e mezzo dalla sua costituzione la FINBAN è riuscita a realizzare un terzo di quello che la FIME ha posto in essere in 18 anni di esercizio.

Non vuole assolutamente dare l'impressione di considerare l'iniziativa come necessariamente votata al successo. Questo perchè la partecipazione della banca all'impresa non è un fatto culturalmente consolidato tanto nella tradizione della banca come dell'impresa. Il passo ulteriore, e più arduo, sarà costituito dalla quotazione in borsa delle imprese partecipate: non bisogna trascurare l'importanza che ha per le imprese settentrionali la possibilità di finanziarsi a costo zero attraverso una borsa che attira risparmio.

Dice che la situazione degli Enti promozionali nel settore è tutt'altro che buona: l'INSUD viene spegnendosi, mentre la FIME destina la maggior parte della propria attività e ricava utili dal *leasing*.

Conclude esponendo molto brevemente la funzione che il Banco di Napoli svolge autonomamente nel Mezzogiorno. L'istituto conta su 500 sportelli di cui 400 nel Mezzogiorno. Raccoglie tre quarti del risparmio sempre nel territorio meridionale e la struttura degli impieghi riflette questa provenienza.

Il presidente Barca ringrazia il professor Coccioni ed il professor Ventriglia per il quadro di conoscenze e di informazioni trasmesse alla Commissione bicamerale.

Il deputato Parlato dice che il fascino delle provocazioni del professor Ventriglia è sempre considerevole ma non sempre riesce a convincere gli interlocutori. Ritiene inoltre che l'incontro con il Banco di Napoli, per l'importanza dell'istituto, travalichi il tema ristretto dell'indagine conoscitiva sugli Enti promozionali.

Chiede al presidente e al direttore generale del Banco di Napoli quale sia la loro opinione intorno al progetto di costituzione di una mediobanca per il Sud. In particolare domanda se la necessaria ricapitalizzazione delle

impresе debba tenere conto di una serie di vicende, anche politiche, che hanno mutato i termini del rapporto tra banche e proprietà.

Egli non ha difficoltà a prendere atto dei migliori risultati conseguiti in breve tempo dalla FINBAN rispetto alla FIME. Ritiene tuttavia che un dato come questo meriti una lettura più approfondita nel senso che contribuisce a dimostrare la necessità che gli Enti promozionali mutino nel profondo le loro caratteristiche operative. Cita l'esempio della ITALTRADE che ha svolto in proprio opera di commercializzazione diretta.

La terza questione riguarda il rapporto del credito con gli enti locali. Ritiene a questo proposito che il Banco di Napoli propone una soluzione a valle - quella di contribuire a fornire insieme alla Agenzia un apporto progettuale - mentre a suo giudizio il problema principale consiste nel rimuovere le cause da cui deriva la pessima capacità progettuale degli enti locali.

Si sofferma quindi sul tema della politica del credito. Il Banco di Napoli a suo giudizio dovrebbe assumere una funzione propositiva e critica reagendo sul comparto dentro il quale l'attività industriale tende a muoversi. Chiede se il Banco di Napoli possa selezionare le proprie attività privilegiando nelle scelte quei comparti che lasciano al Mezzogiorno la totalità degli investimenti e degli utili.

Chiede inoltre raggugli intorno all'articolo 8 della legge n. 64, che comporta l'obbligo per gli istituti di credito di praticare condizioni uniformi di credito indipendentemente dalla situazione territoriale. Domanda chiarimenti sulla questione delle cosiddette sofferenze, se cioè questo sia l'impedimento ad una politica creditizia più uniforme. Egli personalmente teme che le sofferenze siano la conseguenza di un credito spesso accordato con troppa leggerezza.

Il deputato Soddu sostiene che la scarsa convenienza degli investimenti al Sud è tale da neutralizzare i benefici incentivanti previsti dalla legislazione per l'intervento straordinario. Se questa sua convinzione fosse corrispondente al vero allora non rimarrebbe che attendere l'aprirsi, non si sa bene in base a quali fattori, di una nuova fase delle relazioni industriali più favorevole al Mezzogiorno.

A lui preme di mettere in evidenza come, se

tutto questo è vero, l'apparato dell'intervento straordinario rischia di essere tacciato di inutilità. Del resto le audizioni della Commissione bicamerale hanno ampiamente dimostrato che al di là della volontà, della preparazione delle singole persone esiste qualcosa di profondo che non funziona.

Gli sembra anche di aver capito che il credito speciale in sé non funziona e che quindi tende a risolversi nel rafforzamento della struttura e dei rapporti imprenditoriali esistenti. Chiede dunque se un maggior impegno delle strutture ordinarie possa conseguire risultati migliori. Se così fosse non gli sembra che la costituzione di una mediobanca meridionale nasca con le caratteristiche che sono state proprie della mediobanca.

Il deputato Geremicca dice di aver ricavato dalle audizioni una sensazione di sconcerto e di confermarsi nell'idea che la strumentazione straordinaria dell'intervento aggiuntivo nel Mezzogiorno sia ormai superata.

Domanda se a giudizio del Banco di Napoli non sia opportuna un'opera di sfoltimento e semplificazione nell'ambito degli Enti promozionali. Domanda in particolare come sia immaginabile un rapporto di sinergia e stimolo tra pubblico e privato e come in questo quadro si possa collocare una funzione autonoma dell'Agensud.

Domanda anche al presidente e al direttore generale del Banco di Napoli, nella loro qualità di esperti, se un socio di maggioranza (nel capitale degli Enti promozionali) possa fungere esclusivamente da sportello bancario. Se questo fosse possibile, come la legge 64 sembra adombrare, ritiene errata la ricerca di nuove funzioni e competenze da parte dell'Agensud.

Egli ritiene che sia sbagliato continuare ad insistere sulle strutture dell'intervento straordinario, quasi che non funzionando la capacità progettuale delle regioni si dovesse tornare al vecchio modello della Cassa per il Mezzogiorno. Ritiene invece che si debba puntare ad un'amministrazione ordinaria più attiva e così pure ad una politica creditizia più uniforme.

In questo quadro domanda anche come sia possibile realizzare una saldatura tra offerta pubblica e domanda privata, evitando di alimentare pratiche assistenziali.

Il deputato Conte chiede come si giustifichi tanto interesse del Banco di Napoli per le attività editoriali e se esiste una volontà dello Stato di dismettere la proprietà del «Mattino» e della «Gazzetta per il Mezzogiorno».

Domanda anche quale strategia di potenziamento il Banco di Napoli intende perseguire in vista della scadenza comunitaria del 1992.

Dopo aver rivolto una domanda specifica su un'ispezione che la Banca d'Italia ha operato nei confronti dell'istituto di credito, chiede quale funzione l'intervento ordinario e la politica del credito abbiano avuto nel consentire al Mezzogiorno di tenere il passo con i ritmi di crescita dell'Italia centro settentrionale.

Il presidente Barca ricorda come il tema delle indagini conoscitive sia delimitato alla acquisizione di notizie e di informazioni senza che sia consentito esprimere indirizzi, atti di sindacato politico o procedere ad imputazioni di responsabilità.

Il presidente Coccioli risponde dicendo di condividere le affermazioni sviluppate dal direttore generale.

Si sofferma subito sulla questione relativa alla costituzione di una mediobanca per il Sud. Già il direttore generale Ventriglia lo ha definito un *non tema*. L'esperienza della FINBAN dimostra come sia possibile utilizzare al meglio una rete capillare costituita da 400 sportelli, rete che consente di frequentare direttamente tutta una serie di imprenditori piccoli e grandi. Si chiede cosa possa fare di meglio una mediobanca per il Sud. Comunque ben vengano, sostiene il presidente del Banco di Napoli, altre ipotesi ed esperienze. In ogni caso spera di trovarsi presto di fronte ad un'ipotesi precisa che sappia indicare con quali forze si intendano perseguire certi obiettivi.

Un'altra risposta riguarda i problemi che si pongono in vista della unificazione economica europea. Il sistema bancario sta approntando le proprie difese ma non crede in tutta sincerità che il Mezzogiorno possa rappresentare terreno di conquista per altre banche europee. Comunque il gruppo polifunzionale del Banco di Napoli è attrezzato per realizzare un adeguato coordinamento tecnico-operativo della attività.

Conclude dicendo che l'ispezione della Banca d'Italia non presenta aspetti e problemi particolari.

Il direttore generale Ventriglia sostiene che la dismissione del «Mattino» e della «Gazzetta per il Mezzogiorno» sarà proposta non appena possibile al comitato esecutivo in ottemperanza ad una direttiva ricevuta dal Ministero del tesoro.

In ordine alla questione delle sofferenze creditizie dice che esse incidono per il 6,7 per cento degli impieghi distribuiti su tutta la struttura minima dell'economia meridionale. Se poi si considera il totale degli impieghi la percentuale scende al 4 per cento.

Egli non ha sostenuto che nel Mezzogiorno non vi siano adeguate capacità progettuali; ha solo constatato le manchevolezze di comuni e regioni a questo riguardo.

Si sofferma sul problema della mediobanca. L'esempio della mediobanca funzionante per l'intera economia viene sovente citato senza considerare che quell'istituto ha operato in qualità di filiazione della COMIT ed operando fusioni prevalentemente tra imprese settentrionali. Vuole dire che la situazione nel Mezzogiorno si presenta come sensibilmente diversa.

Ricorda come il Banco di Napoli posseda il 44 per cento dei 300 miliardi che costituiscono il capitale sociale della ISVEIMER: non avendo la partecipazione di maggioranza influisce assai poco sulle scelte di questo istituto. A fronte sta la sezione del credito speciale del

Banco di Napoli che con un capitale di 195 miliardi sviluppa un volume di lavoro che è pressochè lo stesso della ISVEIMER.

Sostiene che il mercato europeo tende sempre più ad aprirsi ed integrarsi, ragione per cui non riesce a vedere separatamente il problema della costituzione di una mediobanca per il Sud. La difficoltà principale consiste piuttosto nel trasmettere, in vista della scadenza europea del 1992, una cultura operativa agli imprenditori bancari che serva a sviluppare meglio l'organizzazione e l'efficienza degli istituti. Gli operatori dovranno acquisire la consapevolezza che in futuro il loro lavoro dovrà fare riferimento a differenziali di interesse molto piccoli.

Conclude richiamando le questioni aperte dall'articolo 8 della legge n. 64. Personalmente ritiene di dover mantenere le proprie riserve per il motivo che a parità di rischio il Banco di Napoli prima della nuova normativa era in grado di accordare credito ad interessi più bassi nel Mezzogiorno. Ora tutto questo non sarà possibile ed il livellamento dovrà per forza di cose intervenire a livelli più elevati.

Il presidente Barca ringrazia a nome della Commissione il presidente ed il direttore generale del Banco di Napoli e accoglie con molto favore la disponibilità da loro manifestata a trasmettere alla Commissione gli atti della indagine condotta dall'Istituto sulla struttura dell'imprenditorialità meridionale.

La seduta termina alle ore 17,45.

SOTTOCOMMISSIONI

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 20 SETTEMBRE 1988

55^a Seduta

Presidenza del Presidente
MURMURA

Interviene il sottosegretario di Stato per le finanze Merollo.

La seduta inizia alle ore 9.

Cannata ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 4, comma 14-bis, del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, recante disposizioni in materia di imposte sul reddito e disposizioni relative all'Amministrazione finanziaria, convertito con modificazioni dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17 (1168)

(Parere alla 6^a Commissione)
(Seguito e conclusione dell'esame)

Riferisce alla Commissione il senatore Murmura, il quale fa presente che il disegno di legge in esame intende operare la ricostruzione della carriera dei dipendenti del Ministero delle finanze transitati per concorso dalla carriera di concetto a quella direttiva. Va però osservato, egli prosegue, che, mentre la soluzione proposta rischia di scatenare una sorta di «rincorsa» anche da parte dei dipendenti del Ministero del tesoro e del Ministero delle poste che versano in un'analoga situazione, essa determinerebbe, dal momento che la ricostruzione decorre per gli effetti giuridici dal 1972, un'immissione - ex articolo 155 della legge n. 312 del 1980 - di tali dipendenti nei ruoli ad esaurimento che sono attualmente in corso di soppressione, con conseguente scavalcamiento, oltretutto, dei funzionari loro sovraordinati.

Il sottosegretario Merolli fa presente che il Governo condivide l'impostazione del relatore, pur affermando di non poter disconoscere che le aspettative dei soggetti interessati dal provvedimento trovano legittimo fondamento nell'articolo 14-bis della legge n. 17 del 1985.

Dopo interventi dei senatori Taramelli e Franchi, i quali osservano che in ogni caso non possono essere disattese aspettative legittimamente fondate, il relatore propone di formulare almeno come osservazione alla Commissione l'invito ad evitare sconvolgimenti nell'assetto delle carriere all'interno del Ministero.

La Sottocommissione esprime quindi, per quanto di competenza, parere favorevole nei termini emersi nel corso del dibattito.

Disposizioni in materia tributaria per ampliare gli imponibili, contenere le elusioni e consentire gli accertamenti parziali in base agli elementi segnalati dall'anagrafe tributaria (1301)

Brina ed altri: Norme per il contenimento della erosione delle basi imponibili ai fini delle imposte sul reddito e dell'imposta sul valore aggiunto (1070)

Brina ed altri: Modifica all'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 598, concernente il riporto delle perdite in casi di fusione o incorporazione societaria (1071)

(Parere alla 6^a Commissione)

Riferisce il presidente Murmura il quale si sofferma, in primo luogo, sul disegno di legge n. 1301, con il quale si tende a limitare il fenomeno dell'elusione tributaria, nonchè ad allargare la base imponibile complessiva. Il provvedimento, a suo parere, può essere giudicato in maniera complessivamente favorevole, pur se andrebbero meglio specificate talune norme in materia di donazione e di imposta di registro sulle sentenze di usucapione; il parere favorevole dovrebbe, inoltre,

essere condizionato alla modifica dell'articolo 31 - che disciplina il divieto di elusione dei tributi - nel senso di impedire la retroattività delle disposizioni in esso contenute.

Egli esprime poi parere favorevole sui disegni di legge nn. 1070 e 1071.

Concorda il senatore Franchi, il quale sottolinea come i disegni di legge nn. 1070 e 1071 intendano colpire attività ben note che le imprese pongono in essere al fine di dichiarare imponibili più bassi del reale.

La Sottocommissione esprime quindi, per quanto di competenza, parere favorevole sui disegni di legge nn. 1070 e 1071, nonchè, con la condizione e le osservazioni proposte dal relatore, sul disegno di legge 1301.

Cappelli ed altri: Tutela della ceramica artistica tradizionale (808)

Bozzello Verole ed altri: Tutela della ceramica artistica (1041)

Consoli ed altri: Tutela della ceramica di qualità e della ceramica italiana (1147)
(Parere alla 10ª Commissione)

Riferisce in senso favorevole alla Sottocommissione il senatore Guizzi.

La senatrice Tossi Brutti, nel rilevare la cattiva qualità dei disegni di legge in esame dal punto di vista della formulazione tecnica, sottolinea l'inopportunità del comma 7 dell'articolo 4 dei tre identici provvedimenti, che attribuisce la qualità di ufficiale di polizia giudiziaria ai membri dei comitati di disciplinare. Ella osserva che si può parlare, al più, di funzioni di polizia giudiziaria, che sono comunque tali solo quando vengono svolte sotto la direzione dell'autorità giudiziaria.

Concorda il relatore.

La Sottocommissione esprime quindi, per quanto di competenza, parere favorevole con le osservazioni emerse nel corso del dibattito.

Emendamento al disegno di legge:

Galeotti ed altri: Istituzione e funzionamento del ruolo nazionale dei periti assicurativi per l'accertamento dei danni alle cose derivanti alla circola-

zione, dal furto e dall'incendio dei veicoli a motore e natanti (822)

(Parere alla 10ª Commissione)

Riferisce in senso favorevole alla Sottocommissione il senatore Mazzola.

Il senatore Taramelli osserva che, indipendentemente dalle motivazioni contingenti, appare comunque non apprezzabile una modificazione estemporanea delle tabelle del personale dei Ministeri.

Concorda il relatore.

La Sottocommissione esprime quindi, per quanto di competenza, parere favorevole nei termini emersi nel corso del dibattito.

La seduta termina alle ore 10.

BILANCIO (5ª)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

64ª Seduta

Presidenza del presidente
ANDREATTA

Interviene il sottosegretario di Stato per la marina mercantile Fiorino.

La seduta inizia alle ore 13,45.

Disposizioni per la realizzazione di infrastrutture nell'area portuale di Ancona e di Ravenna (1310)

(Parere alla 8ª Commissione su testo ed emendamenti)

(Esame e rinvio)

Riferisce alla Sottocommissione il senatore Cortese. Ricorda che si tratta di un testo governativo inteso a favorire la realizzazione di interventi infrastrutturali nelle aree portuali di Ancona e Ravenna, destinando all'uopo 10 miliardi per il 1988 e 20 miliardi per ciascuno degli anni 1989 e 1990.

Aggiunge che sono stati trasmessi due emendamenti di iniziativa parlamentare; il primo modifica la clausola di copertura, individuando

do risorse per 20 miliardi in ciascuno degli anni 1989-1990 e 1991 e portando così da 50 a 60 miliardi l'autorizzazione complessiva di spesa; il secondo modifica conseguentemente l'articolo 1 del testo. In sostanza, prosegue l'oratore, l'emendamento sostitutivo della clausola di copertura intende colmare il vuoto finanziario per il 1989 previsto nel disegno di legge finanziaria per il medesimo anno, recuperando la quota di 20 miliardi già stanziata per il 1988.

Il senatore Cortese pur dichiarandosi non contrario alla nuova previsione di copertura proposta negli emendamenti trasmessi dalla Commissione di merito, osserva tuttavia che non appare ben documentata la ragione per la quale occorre aumentare da 50 a 60 miliardi l'autorizzazione di spesa.

Il senatore Mancina ricapitola brevemente le vicende che nel corso della discussione della legge finanziaria per il 1988 condussero ad una previsione di spesa triennale di 60 miliardi, idonea a sovvenire a tutte le esigenze dell'area portuale di Ancona e Ravenna.

Il senatore Bollini conviene con l'estensore designato, senatore Cortese, in ordine alla sussistenza della copertura proposta negli emendamenti, ma ritiene opportuna una più puntuale dimostrazione dell'incremento della spesa da 50 a 60 miliardi.

Il presidente Andreatta ricorda che è nella prassi ormai consolidata della Commissione bilancio collegare strettamente i profili di copertura a quelli relativi alla congrua dimostrazione delle quantificazioni relative.

Dopo un ulteriore breve intervento del senatore Mancina (sottolinea che l'incremento di spesa è necessario per allestire una nuova banchina della quale non si era tenuto conto all'atto della predisposizione del testo originario), prende la parola il senatore Cascia. Dichiarata che la questione di copertura appare pienamente risolta, mentre per quanto riguarda i profili sostanziali della spesa osserva che anche le informazioni fornite dal Governo dimostrano la necessità di aumentare da 50 a 60 miliardi lo stanziamento; pertanto, conclude, la relazione tecnica che accompagna il disegno di legge non ha tenuto conto in modo puntuale della situazione in atto nelle aree portuali di Ancona e Ravenna.

Il sottosegretario per la marina mercantile Fiorino si associa alla valutazione emersa dal dibattito, secondo la quale l'aumento dell'autorizzazione di spesa da 50 a 60 miliardi di lire viene incontro ad esigenze obiettive insorte nell'area portuale in questione.

Il presidente Andreatta, alla luce delle questioni emerse dal dibattito, propone che l'amministrazione competente provveda ad integrare sollecitamente la relazione tecnica che accompagna il disegno di legge, allo scopo di fornire puntuali elementi di dimostrazione in ordine alla necessità di aumentare da 50 a 60 miliardi di lire lo stanziamento ivi previsto.

Convengono con la proposta del Presidente l'estensore designato, senatore Cortese e i senatori Bollini e Mancina.

Il sottosegretario Fiorino assicura che farà pervenire tempestivamente i richiesti elementi integrativi di documentazione.

Il presidente Andreatta, infine, nell'avvertire che il seguito dell'esame è rinviato, fa presente che occorrerà comunque ottenere nel prosieguo dei lavori la presenza in Sottocommissione anche del rappresentante del Tesoro che, per le vie brevi, avrebbe espresso un avviso non contrario agli emendamenti esaminati in precedenza.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14,00.

ISTRUZIONE (7^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente della Commissione Bompiani, ha adottato la seguente deliberazione per il disegno di legge deferito:

alla 12^a Commissione:

Deputati Zoso ed altri: Norme concernenti l'opzione, per i laureati in medicina e chirur-

gia, per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri (1263), approvato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole con osservazioni.*

INDUSTRIA (10^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del senatore Aliverti, ha adottato le

seguenti deliberazioni per i disegni di legge deferiti:

alla 1^a Commissione:

Conversione in legge del decreto-legge 27 settembre 1988, n. 416, recante disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale (1333): *parere favorevole condizionato all'introduzione di emendamenti;*

alla 7^a Commissione:

Deputati Bassanini ed altri: Ordinamento della professione di guida alpina (1196), approvato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole.*

ERRATA CORRIGE

Nel 206° Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, seduta di mercoledì 19 ottobre 1988 della 2^a Commissione permanente (Giustizia), alla pagina 10, seconda colonna:

alla ventiduesima riga, in luogo della parola: «provvedimento», si legga l'altra: «documento»;

alla trentottesima riga, in luogo delle parole: «procedimenti penali», si legga l'altra: «procedimenti».