

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— X LEGISLATURA ————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

229° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988

—————

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	<i>Pag.</i>	3
2 ^a - Giustizia	»	6
4 ^a - Difesa	»	12
6 ^a - Finanze e tesoro	»	23
7 ^a - Istruzione	»	30
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	»	36
11 ^a - Lavoro	»	48

Organismi bicamerali

Riconversione industriale	<i>Pag.</i>	53
---------------------------------	-------------	----

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988

97^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ELIA

Intervengono il ministro per l'interno Gava, il ministro senza portafoglio per gli affari sociali Russo Jervolino, il sottosegretario di Stato per l'interno Postal.

La seduta inizia alle ore 10,30.

IN SEDE CONSULTIVA

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442), approvato dalla Camera dei deputati

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno finanziario 1989 (**Tab. 1-A**)

- Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1989 (**Tab. 8**)

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

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il ministro per gli Affari sociali Russo Jervolino osserva che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1987 si è proceduto all'istituzione del dipartimento cui ella è preposta; atto, questo, che ha trovato successiva conferma nell'articolo 21 della legge n. 400 del 1988, in tema di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, laddove si prevedono le modalità relative alla creazione dei dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio.

Dopo aver sottolineato che, all'atto della costituzione del Governo presieduto dall'onorevole De Mita, la denominazione del suo incarico è mutata da «affari speciali» in «affari sociali», conformemente alla denominazione che esso riceve in altri paesi europei, osserva che anche questo elemento ha contribuito a facilitare i contatti con i corrispondenti assessorati regionali, contatti che sono sempre risultati utili e positivi.

Dopo aver evidenziata l'estrema scarsità dei mezzi economici e del personale messo a disposizione del suo dipartimento, osserva che alle materie originariamente delegate ne sono state aggiunte due ulteriori, aventi riguardo l'una al coordinamento dei lavori del Governo relativi alla stesura del disegno di legge per la prevenzione ed il recupero dei tossicodipendenti e la lotta al narcotraffico e l'altra al coordinamento dei lavori ai fini della definizione della posizione del Governo riguardo ai cittadini stranieri in Italia. Queste due nuove deleghe, interpretate da taluni ambienti burocratici come manifestazione di una volontà di spoliazione di competenze, - peraltro inopinamente, a suo parere - contribuiscono alla creazione di uno stile di lavoro che viene molto apprezzato dal Parlamento e si svolge in un clima di massima collaborazione anche con le associazioni sindacali.

Dopo avere illustrato i lavori svolti da una Commissione, specificamente costituita per affrontare i particolari problemi dei portatori di handicap sottolinea che in materia si è instaurata una collaborazione particolarmente proficua col Ministero dell'interno che ha portato, tra l'altro, alla istituzione di un servizio speciale del «113» per gli anziani che restano soli durante il periodo estivo. Pur evidenziando tutti i limiti di tale servizio, che non si rivela certo esaustivo dei delicati problemi dell'anziano, ne sottolinea tuttavia gli aspetti positivi. Oltre a costituire manifestazione della raggiunta consapevolezza che non possono esservi disattenzioni delle istituzioni nei confronti dei bisogni sociali, esso ha infatti

dato luogo ad una sinergia tra le amministrazioni degli interni e della difesa e tra i servizi pubblici e le organizzazioni di volontariato.

Dopo aver proposto che presso la Presidenza del Consiglio si costituisca una banca dati, attivabile dai singoli comuni, che ponga il cittadino nella condizione di conoscere in ogni momento quali siano i propri diritti, comunica che nella nuova convenzione tra lo Stato italiano e la RAI-TV è stata inserita una norma in base alla quale la RAI è tenuta a mettere a disposizione determinati spazi destinati allo svolgimento di campagne di rilevanza sociale. In applicazione di tale norma, pone l'esigenza che la prima campagna abbia ad oggetto la necessità della prevenzione delle tossicodipendenze, in appoggio ai lavori svolti dal Parlamento su questi temi. Mette infine a disposizione della Commissione una relazione dalla quale risultano i singoli settori di intervento nei quali si è sviluppata l'attività del dipartimento.

Dopo un intervento del Presidente Elia, che ringrazia il ministro Russo Iervolino per la puntuale relazione svolta, ha la parola il senatore Vetere, il quale osserva che le materie assegnate alle competenze del Ministro per gli affari sociali sono quelle nelle quali, a suo avviso, dovrebbe svolgersi la funzione primaria delle regioni e degli enti locali. Per questi motivi il ruolo del dipartimento non deve trasformarsi in un organismo di amministrazione attiva, dovendo invece assumere un più efficace ruolo di coordinamento.

Passando quindi all'esame dello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1989, osserva che una compiuta valutazione di esso avrebbe richiesto il contestuale esame della legge di accompagnamento in tema di finanza locale, nonché del disegno di legge concernente la nuova disciplina relativa alle autonomie locali, contestualità che è stata invece impedita dal fatto che entrambi i provvedimenti non risultano ancora trasmessi dall'altro ramo del Parlamento. Osserva quindi che le modifiche istituzionali stanno traducendosi in mere modifiche ai Regolamenti interni della Camera e del Senato.

Dopo aver evidenziato che, contrariamente a quanto prescritto dalla Costituzione, l'autono-

mia dei comuni non risulta in alcun modo garantita, che il sistema dei controlli sugli enti locali ha raggiunto oggi intollerabili livelli di iniquità e che il cittadino non ha alcuna garanzia di certezza nel rapporto con la Pubblica amministrazione, svolge talune considerazioni di carattere critico sul fatto che dalla lettura del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1989 si evince che la strategia adottata dal Governo ai fini del tentativo di ridurre il debito pubblico finisce per far perno su una mera diminuzione della spesa sociale.

Sottolinea quindi che, in tema di finanza locale, l'assenza di un confronto fra gli enti locali e il Ministero dell'interno ha raggiunto l'unico risultato di mettere in crisi le amministrazioni comunali, come è stato rilevato anche nel corso dell'assemblea dell'ANCI, recentemente svoltasi a Torino. In riferimento a queste considerazioni, stigmatizza in particolare talune dichiarazioni del Presidente del Consiglio, il quale ha osservato che oggi gli enti locali erogano «favori» e non «servizi».

Si sofferma quindi in particolare sul problema della lotta alla mafia, rilevando una inspiegabile preoccupante divergenza tra le dichiarazioni rese dall'Alto commissario di fronte alla commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari (a giudizio del quale la mafia avrebbe il controllo totale del territorio delle regioni interessate) e quelle rese dal Ministro dell'interno (secondo il quale le forze dell'ordine avrebbero efficacemente «contrastato» il fenomeno mafioso). Egli invita il ministro a fornire una risposta sul punto, considerato che l'Alto commissario, sulla base della legislazione vigente, non è autorizzato a riferire direttamente al Parlamento. Sollecita altresì il Ministro a fornire chiarimenti in ordine ad altre dichiarazioni, come quella secondo la quale il «centro motore del fenomeno mafioso si è spostato altrove», ovvero quelle rese dal capo della polizia alla Camera dei deputati.

Si dichiara pertanto profondamente insoddisfatto per il modo in cui vanno le cose e per come viene esercitata l'attività di direzione del dicastero: ritiene del resto che la criminalità per svilupparsi si avvalga di compiacenze, anche di natura politica.

Annuncia conclusivamente il voto contrario del Gruppo comunista sullo stato di previsione del Ministero dell'interno.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi lunedì 5 dicembre, alle ore 17,30 e martedì 6, alle ore 9, per il seguito dell'esame, in sede consultiva, del disegno di legge finanziaria per il 1989 e degli stati di

previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'interno per l'anno 1989 (da concludersi nella seduta di martedì) e per l'esame, in sede redigente del disegno di legge n. 1446 («Disposizioni in materia di pubblico impiego»), nonché mercoledì 7, alle ore 10, per il seguito dell'esame, in sede referente, dei disegni di legge costituzionale concernenti la riforma del sistema bicamerale.

La seduta termina alle ore 12,25.

GIUSTIZIA (2^a)

VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988

80^a Seduta

Presidenza del Presidente
COVI

*Interviene il ministro di grazia e giustizia
Vassalli.*

La seduta inizia alle ore 10,45.

IN SEDE CONSULTIVA

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442), approvato dalla Camera dei deputati

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1989 (**Tab. 5**)
(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

Il senatore Casoli esordisce ringraziando il senatore Di Lembo per la perspicua ed esauriente esposizione, che ha permesso di svolgere la discussione dei documenti contabili ad un elevato livello.

Talune sue riserve sul bilancio di previsione del Ministero di grazia e giustizia sono, tuttavia, temperate da un certo ottimismo, perchè si intravedono prospettive di positiva evoluzione e di rimozione di una situazione di stallo che sembrava irreversibile.

È in atto una significativa inversione di tendenza sui temi della giustizia e soprattutto c'è un modo nuovo di affrontarli, nel quadro di un programma politico finalizzato a precisi obiettivi. Tale positiva evoluzione si è accentuata con l'insediamento al Ministero del professor Vassalli, profondo conoscitore dei

problemi in questione. Si deve ascrivere al suo impegno il processo di ammodernamento dell'apparato giudiziario e di adeguamento dell'amministrazione della giustizia alle esigenze di una società profondamente cambiata; il suo impulso ha permesso in tempi brevi di adottare significative innovazioni e di predisporre efficaci strumenti operativi per fronteggiare l'emergenza. Tuttavia, il fitto mosaico di riforme trova difficoltà per resistenze psicologiche, legate a pregiudizi culturali.

Da un lato, una diffusa diffidenza verso il giudice porta a rendere meno incisivo il suo operato, mentre le garanzie dei cittadini si traducono in lungaggini e, in definitiva, in una forma di denegata giustizia. Dall'altro, incomunicabilità, sospetto, incomprensione e sfiducia caratterizzano i rapporti tra giudice, cittadini ed istituzioni, con conseguenti straripamenti di attribuzioni ed assunzione di ruoli vicari che non competono e che vengono gestiti senza la necessaria sensibilità e competenza.

In detto contesto è difficile perseguire un obiettivo di rinnovamento senza far maturare l'idea di un giudice diverso per formazione culturale, professionale ed umana; un giudice che ispiri fiducia per la sua maturità intellettuale, per il suo equilibrio e la sua capacità nel cogliere le sollecitazioni e le esigenze del contesto sociale e politico nel quale è chiamato ad operare. L'aspetto nodale del problema è costituito dal reclutamento mediante un tipo di concorso che garantisce soltanto (e non sempre) una preparazione tecnico-giuridica, necessaria ma non sufficiente per giudicare le situazioni complesse ed i rapporti aventi rilevante portata pubblica e collettiva. Il reclutamento per concorso tende a burocratizzare i magistrati, convogliando nell'ordine giudiziario soggetti di analoga e tipicizzata formazione culturale e quindi scarsamente portati a recepire diversi parametri di valutazione. Un opportuno correttivo potrebbe essere dato dall'apporto di soggetti aventi diversa estrazione culturale. Al riguardo, invita ad una più diffusa applicazione dell'articolo 106 della

Costituzione ed ad un ampliamento nell'utilizzazione della magistratura onoraria e di soggetti «laici» nei collegi, per la trattazione di materie socialmente rilevanti che possono giovare dell'apporto di non giuristi.

Quanto alla progressione delle funzioni, ancorata in modo prevalente al criterio dell'anzianità, sarebbe forse opportuno introdurre correttivi. L'attuale società, sempre più meritocratica e bisognosa di competenze specializzate, non può più accettare che il delicatissimo ingranaggio della giustizia venga affidato ad un apparato che non consente, se non occasionalmente, di sfruttare al meglio attitudini e competenze. Allo scopo di rivalutare il merito e di dare il dovuto rilievo alle capacità individuali occorre a suo avviso avere il coraggio di reintrodurre il concorso per esami per accedere alle funzioni superiori ed a quelle direttive.

Ma il perseguimento dell'obiettivo tracciato presuppone altresì una nuova disciplina dell'istituto dell'inamovibilità del magistrato, la cui anacronistica ed irrazionale applicazione è fonte di tanti inconvenienti.

Passa quindi ad esaminare nel dettaglio i dati contabili all'esame della Commissione evidenziando come gli stanziamenti previsti siano globalmente inferiori al necessario. In particolare, sottolinea l'urgenza di una riconsiderazione dell'istituto del gratuito patrocinio e, più in generale, dell'istituto del difensore, al quale si richiede in modo crescente professionalità e qualificazione. Qualità, queste non assicurate dal vigente sistema di accesso alla professione forense.

Con particolare favore rivolge la sua attenzione alle voci di spesa concernenti i detenuti tossicodipendenti e la prevenzione e la cura dell'AIDS, la revisione della normativa concernente la custodia di beni sequestrati per misure antimafia, le indennità spettanti ai custodi, ai testimoni ed agli esperti.

Il senatore Corleone esprime preliminarmente una valutazione di merito con riferimento all'estrema rapidità con cui il Senato opera l'esame dei documenti contabili, e si augura che detta rapidità non si traduca in mero rito formale. Con estremo rammarico constata come anche quest'anno manchino al Parlamento, e quindi ai suoi componenti, gli

strumenti per un'analisi dettagliata degli elementi numerici forniti dal Governo; il rischio è quello di svolgere un'analisi squisitamente politica, senza poter prestare sufficiente attenzione alle cifre. Teme pertanto che la Commissione giustizia reciti un copione già scritta e che il dibattito risulti ripetitivo di quello dello scorso anno.

Benchè il Parlamento abbia di recente dedicato molto tempo ai delicati problemi della giustizia, permane, fra i cittadini e nelle stesse Camere, un sottile disagio nell'approccio ai problemi legati alla giurisdizione. Pur non esprimendo un giudizio totalmente negativo nei confronti del Ministro, contesta il ricorso alla espressione «azienda-giustizia», la cui paternità è attribuibile all'ex ministro Rognoni e che ha ritrovato nella nota preliminare allo stato di previsione attualmente all'esame. Non solo non si può, ma non si deve neanche concepire il complesso degli uffici giudiziari come un'azienda: vi sono infatti fattori culturali imponderabili, come lo spessore da dare ai diritti dei cittadini, che non sono riducibili a meri dati contabili.

Da un esame globale dei documenti presentati dal Governo risulta una fondamentale incongruenza fra le dotazioni dei capitoli di altri ministeri e le dotazioni preventivate per la giustizia. Nel dettaglio contesta profondamente la previsione di diverse migliaia di miliardi a favore dell'ANAS per la costruzione di nuove strade a fronte di stanziamenti minimi per le esigenze primarie della giustizia. Chiede al Ministro di sapere se sia stata operata, e con quali criteri, una gerarchia di priorità fra gli interventi che il Governo intende operare nei vari settori.

Si richiama quindi all'articolo 110 della Costituzione che riconosce al Ministro guardasigilli l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e auspica che il precetto costituzionale venga, da parte del Parlamento e dello stesso Ministro valorizzato con forte volontà politica.

Con riferimento al problema della revisione delle circoscrizioni si augura che il Ministro sappia trovare il coraggio di prospettare soluzioni coraggiose, perchè solo così il Parlamento potrà sostenere il suo impegno. Analoga riflessione il senatore Corleone prospetta per

quanto riguarda i delicati problemi delle nuove discipline relative alla responsabilità disciplinare dei magistrati ed all'arbitrato. Ritiene auspicabile altresì che il Parlamento, spesso ingolfato da provvedimenti di piccola portata, legati ad interessi particolaristici, come l'aumento dell'organico del personale adibito agli automezzi, si adoperi per varare provvedimenti di più ampio respiro e più significativi. Ribadisce comunque che detti interventi debbono caratterizzarsi per una loro visione di insieme.

Passa quindi ad esaminare i problemi degli agenti di custodia; ritiene in proposito estremamente pericoloso far trascorrere inutilmente altro tempo senza varare l'auspicata riforma, giacchè attendere ancora avrebbe un solo effetto, quello di licenziare, alla fine, una legge già vecchia ed inattuale. Invita altresì il Governo a riqualificare gli agenti attualmente in servizio e ad elevare i presupposti per le prossime assunzioni. Ricorda anche il grave ritardo, non ascrivibile alla persona del Ministro, nell'entrata in vigore del nuovo regolamento penitenziario.

Preannuncia infine la presentazione di emendamenti e spera che questi possano essere approvati, come già è avvenuto lo scorso anno, presso la Camera dei deputati, in sede di seconda lettura dei documenti finanziari.

Il senatore Misserville, a nome dei senatori del Movimento sociale italiano-Destra nazionale, si dichiara deluso sia per ciò che è stato fatto, sia per quello che non è stato fatto, nel settore della giustizia. Pur esprimendo tutta la sua stima al ministro Vassalli osserva che era lecito attendersi, sotto la sua guida, un cambiamento della politica del ministero nel senso dell'ammodernamento e dell'efficienza. Purtroppo così non è stato, e benchè la colpa debba farsi risalire all'intero Esecutivo, anche il Ministro non è del tutto indenne da responsabilità, se non altro per aver tollerato la scelta politica di posporre le esigenze del servizio della giustizia a quelle di altri settori meno importanti.

Si sofferma quindi sulle molteplici cause della crisi dell'amministrazione della giustizia, cause che sono anzitutto di ordine strutturale, per quanto attiene all'edilizia penitenziaria e

giudiziaria (a quest'ultimo proposito c'è da chiedersi quanti nuovi edifici da adibire a sedi giudiziarie risulteranno inutili una volta compiuta la riforma delle circoscrizioni pretorili). In tali settori è comunque inutile chiedere maggiori stanziamenti - che sarebbero pure necessari - in presenza di una enorme mole di residui passivi, che sta a dimostrare l'incapacità dell'amministrazione di impegnare e spendere anche quel poco che è già oggi nella sua disponibilità.

La crisi della giustizia, prosegue il senatore Misserville, è anche crisi di uomini: si attende ormai da lungo tempo il progetto governativo per la riforma della professione forense e - per quanto riguarda la magistratura - è ora di ripudiare la scelta della progressione automatica nella carriera dei giudici compiuta con la cosiddetta «legge Breganze». Tale necessità è tanto più avvertita dal momento in cui la corporazione dei magistrati si è schierata, in molte occasioni, su posizioni inaccettabili, ribellandosi persino a quella legge sulla responsabilità civile che, sicuramente, è tutt'altro che vessatoria nei confronti dei giudici: bisogna dunque incidere in profondità, adottando rimedi radicali per garantire un rinnovamento della mentalità sclerotizzata di questa categoria di operatori del diritto; egli, per parte sua, non dubita che il ministro Vassalli, se volesse, potrebbe ben operare in questo senso.

Anche per gli agenti di custodia, nell'imminenza dell'esame della riforma del Corpo, si impone un'attenta considerazione dei problemi connessi alle prospettive di smilitarizzazione (si pensi all'eventualità di uno sciopero del personale di custodia) ed alla necessità di non perseverare nella prassi della assunzione di precari, che vengono indirizzati agli istituti di pena dopo un brevissimo ed insufficiente addestramento.

Alla base del deterioramento complessivo della situazione vi è comunque una crisi di idee: la riforma del codice processuale civile attende ormai da anni e, in mancanza di adeguate strutture di supporto, anche il nuovo processo penale rischia di diventare una sorta di araba fenice. Alla luce di tutte queste considerazioni la sua parte politica - a nome della quale annuncia la presentazione di

emendamenti e ordini del giorno - non potrà che pronunciarsi in senso contrario ai documenti di bilancio, nella consapevolezza che non basta una personalità come quella, indiscutibile, del ministro in carica per rimediare alle carenze complessive di una compagine governativa di ben scarso livello.

Il presidente Covi, nel rilevare come sia ormai acquisita la consapevolezza della crisi della giustizia e come anche sui rimedi vi sia un sostanziale e generale consenso maturato attraverso il lunghissimo dibattito degli ultimi anni, che ha avuto il suo punto più alto nella conferenza della giustizia di Bologna del 1986, deve purtroppo constatare che le vicende politiche degli ultimi due anni (con lo scioglimento delle Camere, le elezioni anticipate, le consultazioni referendarie e la conseguente discussione, protrattasi molto a lungo, sulla disciplina della responsabilità civile dei magistrati), hanno lasciato ben poco tempo per affrontare i pur urgenti problemi sul tappeto.

Ciò nonostante il ministro Vassalli ha ben operato per quanto è stato in suo potere, favorendo l'emanazione (nei termini prescritti) del nuovo codice processuale penale, dando corso a limitati, ma necessari ed importanti adeguamenti legislativi urgenti, e presentando al Parlamento tutta una serie di provvedimenti di più vasto respiro.

D'altra parte anche la Commissione ha assecondato e dato impulso all'attività del Governo: nel ristretto tempo disponibile sono stati licenziati trentatré disegni di legge, alcuni dei quali di notevole rilievo (è il caso delle nuove norme in tema di violenza sessuale, di mandati di cattura, di depenalizzazione degli illeciti valutari, di disciplina sanzionatoria degli assegni bancari, di contumacia, nonché sulle ispezioni parziali, sulla applicazione e sull'aumento degli organici dei magistrati, sul personale di custodia). Alcuni di questi provvedimenti, come quelli sugli illeciti valutari e sull'assegno bancario, sono ispirati dalla lodevole finalità di alleggerire il carico della giustizia penale. Su tale direttrice bisognerà insistere con convinzione, e sotto questo aspetto risulterà utile anche la obbligatorietà, (recentemente sancita, in sede di modifica del Regolamento del Senato) del parere della Commissione su tutte le norme recanti sanzio-

ni penali od amministrative; obbligatorietà purtroppo non assistita dalle stesse conseguenze procedurali previste per i pareri della 1^a e della 5^a Commissione.

Nel campo civilistico occorre perseguire un analogo fine di deflazione della giustizia favorendo, con adeguati interventi normativi, il ricorso a forme di arbitrato irrituale anche per le controversie più semplici e di minore rilevanza economica. Sotto questo aspetto desidera ricordare il contributo dato dal ministro Vassalli ai lavori della commissione parlamentare per le riforme istituzionali, allorché suggerì una modifica dell'articolo 102 della Costituzione nel senso di consentire l'istituzione di giudici speciali in quelle materie che non coinvolgessero i diritti di libertà dei cittadini.

D'altra parte non si può dire che il Governo non si sia attivato sul fronte delle modifiche al codice di rito civile: le prime anticipazioni della riforma generale sono già contenute in un disegno di legge che l'Ufficio di presidenza della Commissione ha stabilito di trattare, con assoluta priorità, una volta conclusa la sessione di bilancio.

Quanto alla revisione della geografia giudiziaria si associa alle considerazioni del senatore Acone: il provvedimento sulle circoscrizioni delle preture è opportuno, purché sia seguito rapidamente anche da una revisione della distribuzione territoriale dei tribunali, con la soppressione - disposta sulla base di criteri uniformi - di tutti quegli uffici giudiziari il cui mantenimento risultasse inutile o troppo oneroso.

Passando al tema dell'ordinamento giudiziario, il presidente Covi ricorda come i senatori repubblicani abbiano presentato un disegno di legge volto a ripristinare una prova di esame, di carattere pratico-attitudinale, per la promozione a magistrato di tribunale.

Dopo aver rammentato che l'ufficio di presidenza della Commissione ha già deliberato di iniziare la trattazione dei disegni di legge concernenti la riforma della professione forense subito dopo aver esaurito il tema delle anticipazioni del nuovo processo civile, e aver quindi sollecitato il Governo a presentare rapidamente il proprio testo, il Presidente si sofferma sulla necessità di affrontare anche il

tema della difesa in giudizio dei meno abbienti. Senza le nuove disposizioni in materia, infatti, potrebbero esser colpite da declaratorie di illegittimità costituzionale anche importanti norme del nuovo codice di rito penale. Sarà comunque suo impegno, anche in qualità di membro della Commissione bilancio, adoperarsi perchè il relativo accantonamento nel fondo speciale di parte corrente venga adeguatamente incrementato, nei limiti del possibile.

Passando al delicato tema della edilizia penitenziaria e giudiziaria, si dice favorevole all'istituzione di un ufficio tecnico preposto a trattare i relativi problemi presso il Ministero, ma ritiene anche che ciò non basti e che occorra anzitutto, a livello legislativo, districare in modo chiaro l'attuale intreccio di competenze fra i Ministeri della giustizia e dei lavori pubblici da un lato, e il Ministero della giustizia ed i comuni dall'altro.

Si riserva in proposito la presentazione di un ordine del giorno.

Anche per quanto attiene alla organizzazione degli uffici ministeriali è giusto revocare in dubbio l'idoneità dei magistrati (provvisi di competenza giuridica, ma non di corrispondenti capacità organizzative) ad occuparsi di tutti i molteplici aspetti della amministrazione.

Occorrerebbe avere anche il coraggio di introdurre alcune innovazioni per dare maggiore flessibilità all'organizzazione giudiziaria: ad esempio non si vede perchè il servizio di dattiloscrittura delle sentenze, che costituisce gravissima fonte di disagio per gli operatori del diritto in quanto comporta interminabili attese, non venga affidato a ditte private specializzate. Analogo discorso può farsi per l'istituendo servizio di stenografia, indispensabile per il nuovo processo penale: fra l'altro è lecito presumere che in questo modo si realizzerebbe un certo risparmio.

In conclusione esprime la piena fiducia sua e della sua parte al Ministro, fiducia confortata anche dalla accresciuta sensibilità generale di tutte le forze politiche verso i problemi della giustizia, cioè di un servizio fondamentale per il quale, anche in un quadro di massimo rigore finanziario, è lecito chiedere un apporto più consistente.

Prende successivamente la parola il senatore Gallo, per esprimere sulla tabella 5 del

bilancio di previsione un giudizio favorevole - pur se per qualche aspetto non entusiasta - nella consapevolezza della necessità di inquadrare le esigenze della amministrazione della giustizia nella cornice generale della manovra economica del Governo.

Si sofferma quindi sull'imminente entrata in vigore del nuovo codice processuale penale, che potrà dare buona prova solo se saranno apprestate per tempo le idonee strutture di supporto: non bisogna dimenticare che si tratta del primo codice dell'Italia repubblicana, e del primo totalmente ispirato ai principi fondamentali della Costituzione. Non si può correre il rischio di un fallimento e dunque bisogna apprestare locali, personale, mezzi: in particolare è necessario organizzare quel servizio stenografico che è presupposto ineludibile del rito accusatorio.

Desidera inoltre porre l'accento sulla scelta, estremamente opportuna, di anticipare con appositi provvedimenti legislativi l'applicazione di alcuni dei nuovi istituti processuali, nel lodevole intento di attenuare il brusco passaggio che altrimenti si sarebbe verificato. A suo avviso, comunque, resta indispensabile l'elaborazione di norme transitorie che unifichino la disciplina e non diano luogo ad una situazione di «doppio binario» la quale potrebbe dare adito a censure di illegittimità costituzionale.

Per quanto riguarda l'esigenza di elaborare una nuova disciplina del patrocinio dei non abbienti (da non confondere con la difesa d'ufficio) è sua opinione che, nel settore penale, l'urgenza di tale normativa potrà non risultare drammatica se si accederà al principio, in vari modi già sancito in altri ordinamenti, per cui la polizia giudiziaria non deve ritenersi strumento al servizio esclusivo della pubblica accusa.

Inoltre, il nuovo processo penale avrà raggiunto il suo scopo se si verificherà quella condizione, generalmente auspicata, per cui solo una minoranza di procedimenti dovrebbe giungere alle soglie del dibattimento penale grazie alla presenza dei procedimenti speciali di cui al libro VI del nuovo codice: ma perchè ciò si verifichi è necessario che l'emanazione di provvedimenti di amnistia divenga evento del tutto eccezionale, in modo da incentivare il

ricorso ai riti alternativi incentrati sulla assunzione di responsabilità del reo e sul conseguente patteggiamento della pena.

In merito alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie condivide l'esigenza di razionalizzare la distribuzione degli uffici, ma esprime l'avviso che a questo risultato si potrebbe giungere, più che con la soppressione dei tribunali minori, con la ridefinizione sul territorio dei rispettivi circondari: cita a questo proposito l'esempio di Moncalieri, città di quasi 100 mila abitanti che ricade nella competenza della già oberata sede giudiziaria torinese e che sarebbe meglio venisse attratta nel circondario di uno dei piccoli tribunali limitrofi.

Quando alla magistratura, senza nulla togliere alla opportunità dell'istituzione del giudice di pace, ritiene che comunque sia necessario un forte incremento del numero dei giudici, incremento da realizzare con il sistema dei concorsi, che restano ancora il miglior metodo di selezione ma vanno resi più spediti

nominando diverse commissioni le quali lavorino in parallelo e che abbiano in una conferenza dei loro presidenti un momento di coordinamento, in modo da assicurare la necessaria uniformità di giudizio.

Dopo aver condiviso l'opinione del presidente Covi in merito alla incentivazione del ricorso all'arbitrato, e dopo aver esternato la sua profonda perplessità in ordine alle norme elaborate dalla Camera dei deputati sulla temporaneità degli incarichi direttivi dei magistrati, il senatore Gallo conclude ringraziando il ministro Vassalli per tutto ciò che ha fatto e per ciò che ancora saprà fare: un ringraziamento che vale anche per il sobrio riconoscimento, contenuto nella nota preliminare alla tabella di bilancio, del lavoro compiuto dalla Commissione bicamerale per il parere sul nuovo codice di procedura penale.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

La seduta termina alle ore 13,35.

DIFESA (4^a)

VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988

52^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

FERRARA Maurizio

indi del vice Presidente

DIPAOLA

*Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Pisanu.**La seduta inizia alle ore 9,40.*

IN SEDE CONSULTIVA

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442), approvato dalla Camera dei deputati**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443)**, approvato dalla Camera dei deputati- Stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1989 (**Tab. 12**)(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame)

Si riprende l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo (sospeso nella seduta di ieri). Il Presidente comunica che sono stati presentati i seguenti ordini del giorno:

«La 4^a Commissione permanente (difesa) del Senato,

impegna il Governo:

1) a trasmettere entro due mesi al Parlamento i testi degli accordi internazionali in vigore tra Italia e Stati Uniti d'America, nonché tra Italia ed altri Paesi alleati per la concessione di infrastrutture o per l'ospitalità di reparti ed enti militari nel quadro della Alleanza Atlantica e degli accordi da cui derivano eventuali impegni a questa collegati o riconducibili;

2) a prospettare entro tre mesi al Parlamento un progetto di condizioni da introdurre in un processo di rinegoziazione eventuale degli accordi di cui sopra, o di parte dei medesimi, allo scopo di adeguarli allo statuto delle Forze della NATO nonché di verificare la conformità alle garanzie recentemente discusse o già pattuite tra gli USA ed altri paesi alleati del Mediterraneo».

0/1443/1/4-Tab.12 GIACCHÈ, BOLDRINI, FERRARA Maurizio, BENASSI, MESORACA

«La 4^a Commissione permanente (difesa) del Senato,

rilevate la potenzialità del processo di distensione in atto anche al fine di nuovi rapporti di cooperazione e di pace che l'Italia è interessata a sviluppare con i paesi dell'area Mediterranea e la riconosciuta esigenza della riconsiderazione dei modelli di difesa per adeguarli alla nuova realtà dei rapporti internazionali,

impegna il Governo:

1) a riesaminare l'impostazione data dal «libro bianco» 1985 alla seconda missione interforze (difesa a sud) liberandola dalle connotazioni non strettamente difensive, di dissuasione lontana, fuori dagli impegni rigorosamente difensivi e geograficamente limitati previsti dall'Alleanza Atlantica per quanto riguarda le regioni mediterranee;

2) a riconsiderare il ruolo delle nostre forze armate ed in particolare della Marina, nella previsione della estensione delle misure di fiducia alle operazioni aeronavali e del progressivo ritiro delle flotte straniere dal Mediterraneo, come forza navale di garanzia di pace e di sicurezza della nazione, di appoggio alla tutela delle popolazioni, del territorio e dell'ambiente, adeguandone composizione e armamento in funzione idonea alla protezione della fascia costiera e delle rotte di interesse nazionale (con esclusione quindi degli aerei imbarcati), ridimensionandone la composizione d'altura;

3) ad intraprendere iniziative - nell'ambito delle trattative di Vienna - per un negoziato fra le due parti allo scopo di revocare la dislocazione a Sud degli aerei F-16 con analoga simultanea riduzione delle forze del Patto di Varsavia;

4) a riesaminare la consistenza della presenza militare (basi, servizi, aree e poligoni ecc.) nel Sud per contenerla nelle strette esigenze del nuovo modello di difesa;

5) a sospendere di conseguenza i lavori di costruzione promossi dalla Marina militare fuori da questa previsione fino a che non saranno verificate le nuove prospettive negoziali relative alle misure di fiducia nel settore aeronavale e le conseguenti riconsiderazioni del modello di difesa a sud;

6) a farsi promotore col Comune di Taranto e la Regione Puglia di una conferenza per l'esame, in prospettiva, dei programmi di ristrutturazione della Marina e del riutilizzo civile delle aree e dei beni demaniali dismessibili dalla Difesa».

0/1443/2/4-Tab.12 GIACCHÈ, BOLDRINI, FERRARA Maurizio, BENASSI, MESORACA

«La 4ª Commissione permanente (difesa) del Senato,

a) preso atto della disponibilità dichiarata dal Ministro - In sede di esame presso la Camera dei deputati del bilancio e della legge finanziaria - a ridurre di 20.000 unità i giovani chiamati al servizio militare di leva;

b) rilevato come già in sede di approvazione della legge 24 dicembre 1986, n. 958, il Senato abbia sollecitato il Governo a porre allo studio una ipotesi di ristrutturazione della leva in modo da ridurre anche la durata;

c) considerato che la positiva evoluzione delle relazioni internazionali, con i possibili ulteriori sviluppi dei negoziati per la riduzione bilanciata delle forze e le misure di fiducia, non si pone in contrasto con tale ristrutturazione, bensì favorirebbe la possibilità di nuovi modelli di difesa e di forze armate organizzate su livelli ridotti di prontezza operativa tali da ipotizzare anche più consistenti riduzioni della forza bilanciata alle armi;

d) verificato che tale ipotesi può essere confortata dallo stato attuale dell'impiego di

militari di leva che - secondo i dati della «nota aggiuntiva» - risultano assegnati in misura soltanto di poco superiore al 50 per cento al settore operativo;

impegna il Governo:

1) a sviluppare l'opera di ristrutturazione annunciata al fine di una più razionale utilizzazione delle risorse e della conseguente riduzione di impiego dei militari di leva;

2) a mettere allo studio proposte di ristrutturazione della forza armata e della ridislocazione in particolare dell'Esercito, nell'ipotesi prevedibile di nuove misure di fiducia e di accordi reciproci di riduzione delle prontezze operative, anche mediante una più equilibrata distribuzione regionale che renda concretamente applicabili gli indirizzi della legge n. 958, sia quanto ad assegnazione regionale, sia quanto a maggiore integrazione col territorio;

3) quanto alla annunciata riduzione di 20.000 unità, a far prevalere ragioni di equità provvedendo all'anticipo del congedo di due mesi, a decorrere dal 1989, per tutti i militari in servizio di leva, onde far sì che il beneficio della riduzione non accresca l'area della discrezionalità ma venga invece equamente ripartito».

0/1443/3/4-Tab.12 GIACCHÈ, BOLDRINI, FERRARA Maurizio, BENASSI, MESORACA

«La 4ª Commissione permanente (difesa) del Senato,

impegna il Governo:

1) ad istruire la delegazione italiana alla Conferenza sul disarmo, presente ai due «tavoli» istituiti nella CSCE di Vienna, affinché venga data priorità alle necessità seguenti:

a) stabilire misure di fiducia negli spazi marittimi ed in particolare nel Mediterraneo;

b) stabilire intese per una rapida riduzione della prontezza operativa delle forze terrestri schierate nel centro Europa e già oggetto delle trattative MBFR;

c) utilizzare tali intese per negoziare ampie riduzioni dei livelli delle forze, congiunte ad opportune riorganizzazioni, cosicché si ottenga una pacifica stabilità, fondata sulla impossibilità di esercitare intimidazioni o di

condurre attacchi di sorpresa nell'area considerata».

0/1443/4/4-Tab. 12 - GIACCHÈ, BOLDRINI, FERRARA Maurizio, BENASSI, MESORACA

«La 4^a Commissione permanente (difesa) del Senato,

impegna il Governo:

1) a presentare entro tre mesi la nuova edizione triennale del Libro Bianco della Difesa, cosicchè sia possibile sottoporre al vaglio del Parlamento:

a) indirizzi ed informazioni concernenti l'evoluzione della vulnerabilità e delle minacce militari;

b) le tendenze e le opportunità presenti nelle trattative internazionali per il disarmo;

c) la verifica dello stato attuale dello strumento militare e della integrazione nella Alleanza, ivi comprendendo l'esame del rapporto tra detto strumento e la più complessiva organizzazione della difesa;

d) le proposte di riorganizzazione della difesa nazionale ed il conseguente proporzionamento delle risorse di bilancio necessarie;

e) il quadro degli strumenti amministrativi e di quelli legislativi che sono necessari per realizzare un nuovo modello di difesa adeguato ad una situazione internazionale contrassegnata dalla riduzione delle tensioni tra i blocchi e dalle possibilità di riorganizzare le forze sulla base di misure di fiducia e di disarmo reciprocamente pattuite».

0/1443/5/4-Tab. 12 GIACCHÈ, BOLDRINI, FERRARA Maurizio, BENASSI, MESORACA

«La 4^a Commissione permanente (difesa) del Senato,

in sede di esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio per il 1989:

a) ricordato che nei giorni 28 e 29 novembre 1988 una delegazione parlamentare guidata, su delega del presidente Giacometti, dal senatore Fassino e composta dai senatori Benassi, Parisi, Pierri e Strik Lievers, ha reso visita al contingente della Marina militare

italiana che fa parte della Forza Mutinazionale e di Osservazione (M.F.O.) nel Sinai;

b) constatata l'efficienza e l'alta professionalità con le quali il predetto contingente espleta, in condizioni spesso assai difficili, il proprio servizio a garanzia della integrale attuazione degli accordi di Camp David;

c) rilevata la necessità di assicurare un trattamento di missione omogeneo a tutto il personale delle Forze armate che presta servizio all'estero;

d) considerato che il trattamento di cui beneficia il personale della Marina militare che fa parte della M.F.O. in Egitto è ancora determinato dalla legge n. 642 del 1961 e che esso appare del tutto inadeguato e comunque notevolmente inferiore al trattamento previsto per il personale militare impegnato in altri tipi di missione all'estero;

e) considerata l'opportunità che i militari italiani che prestano in qualunque modo servizio oltre i confini nazionali possano beneficiare di tariffe agevolate di trasporto dal luogo in cui svolgono la loro attività a quello di residenza in Patria (e viceversa), nonchè possano aver diritto ad un congruo periodo di congedo ordinario retribuito in Italia, avvalendosi di tariffe agevolate, in analogia a quanto attualmente previsto per il personale del Ministero degli affari esteri che presta servizio presso sedi diplomatiche e consolari all'estero o presso organizzazioni internazionali,

impegna il Governo:

ad attivarsi affinché le sopra indicate esigenze possano essere soddisfatte con la massima tempestività, presentando al Parlamento, se necessario, un apposito provvedimento legislativo volto ad adeguare il trattamento di missione e ricorrendo a misure di carattere amministrativo per quanto attiene alla prospettata esigenza di prevedere tariffe agevolate per i viaggi necessari per usufruire di congedi ordinari anche per motivi privati».

0/1443/6/4-Tab.12 FASSINO, BENASSI, PARISI, PIERRI, STRIK LIEVERS

«La 4^a Commissione permanente (difesa) del Senato,

a) in relazione ai programmi di ammodernamento dei mezzi e delle infrastrutture delle

Forze armate, di cui alla tabella B della legge finanziaria;

b) sottolineando che finora il Parlamento non è stato investito da una riflessione approfondita e ad ampio raggio sui mutamenti degli scenari strategici conseguenti alla nuova fase di distensione est-ovest, e rilevando che in nessun modo è possibile avviare onerosi programmi di ammodernamento senza un consapevole aggiornamento, alla luce del nuovo clima internazionale, degli indirizzi della difesa ipotizzati nell'ultimo "libro bianco";

impegna il Governo:

1) a presentare, entro il 28 febbraio 1989, la nuova edizione del "libro bianco della difesa", di modo da consentire al Parlamento di discutere gli indirizzi generali della politica di sicurezza e di difesa, come condizione prioritaria per esaminare eventuali programmi di investimento per nuovi mezzi e infrastrutture delle Forze armate».

0/1443/7/4-Tab.12

FIORI, ARFÈ

«La 4^a Commissione permanente (difesa) del Senato,

a) in relazione allo straordinario incremento registrato, rispetto alle previsioni assunte per il 1988, dagli stanziamenti di competenza e di cassa iscritti al capitolo 4001 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa;

b) ricordando in particolare quanto pubblicamente sostenuto dai rappresentanti del Governo, circa gli oneri relativi alla nuova base aerea di Crotone-Capo Rizzuto, dove dovrebbero essere ospitati i gruppi di volo degli F-16 allontanati dalla base spagnola di Torrejon;

impegna il Governo:

1) a presentare entro 60 giorni alle Camere una relazione dettagliata sull'impiego delle risorse iscritte nel capitolo 4001, con l'indicazione della ripartizione tra le diverse basi o installazioni comuni presenti sul territorio nazionale;

2) a non impiegare tali risorse per opere relative alla base aerea in costruzione a Crotone-Capo Rizzuto».

0/1443/8/4-Tab.12

FIORI, ARFÈ

«La 4^a Commissione permanente (difesa) del Senato,

a) premesso che sulla tabella B della legge finanziaria per l'anno 1989 risultano preordinati accantonamenti per la copertura di provvedimenti di legge riguardanti la condizione militare, le servitù e la legge sull'ammodernamento dei mezzi e delle infrastrutture delle Forze armate;

b) rilevato che tale copertura discende da un trasferimento di fondi, operato presso l'altro ramo del Parlamento, dalla tabella 12 (stato di previsione della spesa del Ministero della difesa) come conseguenza di una riduzione di personale di leva da incorporare negli anni 1989 e seguenti e di una riduzione della spesa concernente il funzionamento;

c) ricordato che tali operazioni hanno come fine quello di riconsiderare lo strumento militare in forma riduttiva nel quadro di un modello di difesa da ridefinire;

impegna il Governo:

1) a non procedere, per effetto della riduzione del personale da incorporare, a scioglimenti o trasformazioni «in quadro» di reparti, ma di attuare le riduzioni organiche "a pioggia" in modo che esse operino per tutti nelle medesime percentuali;

2) ad illustrare preventivamente al Parlamento la configurazione del preannunciato nuovo modello di difesa, dalla quale risulti la consistenza organica dei reparti derivante dalle programmate riduzioni della forza bilanciata;

3) a presentare al più presto un disegno di legge sul riordino della sanità militare ed eventualmente altri provvedimenti concernenti la condizione militare considerati nella tabella B di cui in premessa;

4) ad assumere una iniziativa legislativa in materia di ammodernamento dei mezzi e delle infrastrutture delle Forze armate nell'ambito di una concezione più organica e regionale dello strumento militare conforme al nuovo modello di difesa richiesto dal Parlamento.

0/1443/9/4-Tab.12 POLI, CAPPUZZO, IANNI, PARISI

Si prosegue la discussione generale.

Il senatore Mesoraca osserva che indubbiamente le singole scelte di bilancio, a comincia-

re da quelle concernenti il personale (ed in particolare la sua dislocazione nel territorio nazionale), non possono non dipendere dal modello di difesa adottato e dagli obiettivi in esso indicati. Senonchè, al di là dell'abile esposizione delle necessità del bilancio della difesa, contenuta nella relazione del senatore Cappuzzo e nella nota aggiuntiva presentata dal ministro, risulta evidente la propensione delle forze di maggioranza per un modello di difesa «offensivo» ispirato dalla linea della dissuasione lontana, modello non solo non rispondente all'attuale evoluzione della situazione internazionale, ma anche estraneo agli impegni che derivano all'Italia dalla sua appartenenza alla Alleanza Atlantica. Proprio l'adozione di fatto di un modello di difesa di tipo offensivo, che ha trovato nelle decisioni di dotare la Marina di forze aeree d'attacco ed in quella di trasferire a Capo Rizzuto lo stormo di F-16 in precedenza allocato in territorio spagnolo, fa sì che l'oggettiva necessità di una diversa dislocazione dei mezzi e delle forze militari (nel senso di una loro regionalizzazione e meridionalizzazione) risulti piegata alla logica offensiva del potenziamento degli armamenti convenzionali.

Per quanto concerne la specifica questione del trasferimento degli F-16, piuttosto che adottare una decisione inutile per il Paese e per di più dannosa per la Calabria, sarebbe stato preferibile sfruttare il clima di distensione e di disponibilità a nuove riduzioni degli armamenti che caratterizza al momento le relazioni Est-Ovest ed accettare la proposta di Gorbaciov di eliminare in maniera bilanciata gli F-16. Va peraltro sottolineato che a proposito di questa vicenda è rilevabile una singolare divergenza tra la posizione del ministro della difesa e quella del ministro degli Affari esteri, che ieri in 3ª Commissione ha accolto un ordine del giorno volto a sospendere il trasferimento degli F-16.

Il ministro della difesa dovrebbe tener presente che il potenziamento degli armamenti collocati nella parte meridionale del Paese comporta una ulteriore penalizzazione del mezzogiorno, ancora una volta costretto a subire le conseguenze di decisioni che non rispondono affatto ai suoi reali interessi.

Il senatore Mesoraca osserva, poi, che il divario esistente tra il nord e il sud del Paese

non può essere colmato militarizzando le zone del mezzogiorno ovvero, per ricorrere all'espressione usata dai vescovi calabresi, «colonizzandole»; occorre piuttosto impegnarsi, assecondando le aspirazioni estremamente diffuse tra la popolazione, per realizzare nel Mediterraneo un'area di pace e, più in generale, sforzarsi di operare scelte di bilancio conformi ad un modello strettamente difensivo, così da contribuire effettivamente al processo di distensione e di collaborazione tra i popoli.

Prende quindi la parola il senatore Giacchè il quale, preliminarmente, muove un pregiudiziale rilievo di carattere politico nei confronti della maggioranza (quest'ultima, infatti, invece di sostenere le scelte di bilancio del Governo - come sarebbe naturale - in realtà le critica apertamente).

Il relatore, infatti, ha espresso perplessità nei confronti della riduzione di 20.000 uomini di leva, proposta dalla Camera dei deputati.

Peraltro, tale riduzione è stata suggerita dalla stessa Democrazia cristiana con un proprio ordine del giorno presentato presso la Commissione difesa dell'altro ramo del Parlamento.

In realtà, il nodo centrale della questione è l'incapacità del Governo di scegliere nuovi indirizzi, di passare dalle vecchie a quelle nuove concezioni militari che pure la mutata situazione internazionale suggerisce di adottare.

Ma vi è di più: non solo la maggioranza non è in grado di fare delle scelte: essa non è capace neppure di spiegare in Parlamento i contenuti dell'attuale bilancio. Si può dire anzi che c'è una volontà del Governo di non dare trasparenza al documento finanziario, rendendolo praticamente illeggibile.

La prova di ciò emerge chiaramente da una analisi del capitolo 1381, relativo alle spese per il personale militare. Le cifre stanziare su tale posta aumentano, rispetto all'anno in corso, di ben 1.200 miliardi.

Ora, se una maggiore attenzione verso le esigenze del personale militare può sembrare *prima facie* condivisibile, non si può non rilevare che l'aumento in questione appare assolutamente abnorme e risulta comunque inspiegabile.

Dalla nota aggiuntiva si evince che detto

incremento sarebbe dovuto ad aumenti stipendiali non previsti nel bilancio del 1988. Ma non è così: la tabella 12 relativa all'anno in corso includeva già i predetti aumenti, tralasciando, tutt'al più, gli arretrati (che hanno, comunque, un'incidenza ben minore).

In realtà, se si volessero effettivamente impiegare 1.200 miliardi in più si potrebbero assumere l'anno venturo ben 100.000 nuovi militari in ferma di leva prolungata!

E allora sorge inevitabilmente il dubbio che taluni capitoli «non sospetti» vengano artatamente sovrastimati per consentire scorrette manipolazioni di poste di bilancio. In sostanza, si utilizzano fondi iscritti in determinati capitoli per fini diversi da quelli indicati nelle relative rubriche. Del resto, dell'esistenza di tali manovre deve essersi accorta perfino la Democrazia cristiana, nel momento in cui ha promosso presso la Camera, un significativo «taglio» degli stanziamenti iscritti nella posta concernente la razione viveri per il personale militare.

Il senatore Giacchè prosegue affermando, che la riduzione di 20.000 unità del personale di leva è opportuna e non crea problemi di carattere funzionale. Si deve tenere presente, infatti, che gran parte dei giovani che svolgono il servizio militare viene impiegato negli uffici, o, comunque, in settori non operativi. Sarebbe sufficiente, invece, ridistribuire più razionalmente il personale di carriera in modo da poter assegnare quello di leva, in numero evidentemente più esiguo (come è giusto), alle unità di impiego.

Una simile operazione consentirebbe, altresì, di utilizzare il risparmio derivante dalla riduzione quantitativa per aumentare la paga del personale di leva.

Quanto al problema relativo all'attuazione della predetta riduzione di 20.000 unità, l'equità suggerisce di procedere ad una diminuzione di due mesi della durata del servizio militare per tutti gli interessati, evitando così di creare disparità e favoritismi tra i giovani idonei, in astratto, ad assolvere gli obblighi di leva.

Il senatore Giacchè osserva, poi, che la politica di bilancio deve tener conto della mutata situazione internazionale (che suggerisce altresì una pronta revisione del modello di difesa), nonché delle «misure di fiducia» adottate nella conferenza di Stoccolma.

Anche su questo terreno si rilevano contraddizioni nell'operato del Governo. Mentre il Ministro della difesa afferma che lo Stato maggiore ha già avviato una revisione del modello strategico, la nota aggiuntiva da lui stesso presentata ignora addirittura l'argomento. L'esecutivo, poi, continua a non rispettare l'impegno assunto di riferire in Parlamento in ordine alle «misure di fiducia» adottate a Stoccolma.

Ignorando, persino, la stessa dottrina NATO più moderna (basata sulla reciprocità nella riduzione degli armamenti) nonché le stesse determinazioni assunte dall'Internazionale socialista in termini di maggiore impegno sul negoziato, di comune sicurezza, di difesa simultanea reciproca, di prevenzione di qualsiasi aumento degli armamenti convenzionali (che potrebbe rivelarsi pericoloso), il Ministro, nella nota aggiuntiva, pone l'accento, invece, sulla necessità di «riduzioni asimmetriche» da parte del Patto di Varsavia e di aumenti degli armamenti convenzionali da parte della NATO.

Se si prosegue su questa strada, quanto meno incauta, la via del negoziato non potrà certo portare alcun frutto.

Dopo aver ribadito, infine, l'esigenza di varare un disegno di legge organico in materia di avanzamento degli ufficiali (evitando, così ulteriori proroghe della legge Angelini), considera, con il suo intervento, illustrati gli ordini del giorno presentati dal Gruppo comunista.

Il Presidente dichiara chiusa la discussione generale.

Prende quindi la parola in sede di replica il relatore Cappuzzo: ribadito che l'attuale si configura come un bilancio di sopravvivenza, chiarisce che le perplessità del Gruppo democristiano derivano proprio dalla constatazione che le risorse finanziarie disponibili appaiono non adeguate agli obiettivi indicati. Certo, il Governo deve tener conto in un'ottica più generale del quadro delle compatibilità finanziarie ma, tuttavia, il dato sul quale non si può essere d'accordo rimane pur sempre quello che evidenzia, in una visione di poca coerenza, la notevole divergenza tra finalità da perseguire e mezzi disponibili.

Quanto alla dibattuta questione di un nuovo «modello di difesa» il relatore chiarisce che la strategia complessiva non può che essere

definita in ambito NATO, essendo il nostro Paese vincolato dall'appartenenza all'Alleanza Atlantica; qualunque modello difensivo non potrà quindi non essere approvato tenendo conto degli obiettivi elaborati e delle esigenze evidenziate in sede sovranazionale, rispettando la dottrina ufficiale dell'Alleanza che si basa sulla teoria della cosiddetta risposta flessibile.

È pur vero che la «filosofia» della NATO considera ancor oggi privilegiato l'asse Parigi-Bonn, in un'ottica di accentramento delle potenzialità difensive nell'Europa centrale; probabilmente tale impostazione potrebbe ben essere ridiscussa in ambito atlantico privilegiando un baricentro di schieramenti difensivi dislocati più a Sud; ma tale opportunità di revisione strategica complessiva non può che essere valutata in sede NATO e non già in ambiti esclusivamente nazionali.

Quanto ai rilievi sul negoziato in atto per la riduzione del potenziale convenzionale, il relatore Cappuzzo auspica che i risultati possano aversi a breve termine, ma fa presente che il disarmo non potrà che consistere in una riduzione reciproca ed equilibrata che garantisca comunque la sicurezza per ciascuna delle parti contraenti.

In riferimento all'eccessivo incremento della spesa per il personale rileva che non è il dato in se stesso che lo preoccupa, quanto il venir meno di quel necessario rapporto di equilibrio che deve sussistere tra risorse destinate al personale e spese indirizzate all'ammodernamento ed agli investimenti. Quello dell'ammodernamento è un problema che le Forze armate ed i loro vertici hanno sempre posto drammaticamente in evidenza, ma tali istanze sono rimaste praticamente inavase, come dimostrano le scarse disponibilità finanziarie in proposito.

Dopo aver poi ribadito che una adesione convinta alla NATO significa che soltanto in quella sede possano essere aggiornati e ridiscussi gli obiettivi di difesa strategica, sottolinea che appare destituito di qualsiasi fondamento sostenere, - come qualcuno ha fatto - che l'Alleanza Atlantica mostri velleità offensive.

Quanto al «malessere» che caratterizzerebbe il personale delle Forze armate, occorre ricercarne le cause e non limitarsi a svolgere

attività meramente ricognitive: i motivi di siffatto malessere, che genera frustrazione nel personale e nei quadri, derivano dalla disattenzione delle forze politiche per i problemi militari, dalla disinformazione di certa stampa, da una serie di macroscopiche ingiustizie rese possibili da una legislazione caotica ed irrazionale che ha finito per non assicurare alcun quadro normativo certo in materia di *status* e di avanzamento. Sarebbe quindi quanto mai auspicabile che il Governo si facesse promotore di leggi-quadro, che il Parlamento si limitasse ad enunciare criteri generali ed obiettivi (rinunciando a provvedimenti «personalizzati» o a «leggine» che privilegiano questo o quel settore) e che la normativa tecnica fosse adottata esclusivamente sulla base delle proposte avanzate da chi ha una conoscenza approfondita e specifica dei problemi in questione.

Infine, richiama l'attenzione della Commissione sull'opportunità di valutare una eventuale proposta di indagine conoscitiva sul funzionamento dei distretti e dei consigli di leva, che operano in condizioni assai difficili e che si trovano a dover affrontare problemi organizzativi e gestionali non indifferenti.

Il sottosegretario Pisanu, dopo aver sottolineato la problematicità di tutte le questioni attinenti ad una situazione internazionale in continua evoluzione e al modello di difesa da adottare, osserva che il bilancio per il 1989 tenta di conciliare gli impegni previsti in materia di difesa dal programma di Governo (programma incentrato sulle esigenze di ammodernamento e di miglioramento della condizione militare) con la manovra complessiva di riduzione del disavanzo pubblico. Comunque, la spesa militare italiana risulta nettamente sottodimensionata persino rispetto ai Paesi meno progrediti dell'Alleanza Atlantica e non è assolutamente possibile parlare, riguardo al personale della difesa, di un processo di «elefantiasi» in quanto il rapporto tra militari e popolazione in Italia è sensibilmente inferiore a quello rilevabile in Belgio, Francia, Svezia, Olanda e Repubblica federale tedesca.

Fa poi presente che l'attuale bilancio della difesa presenta, rispetto a quello dell'anno precedente, un incremento di spesa pari al 10,8 per cento; tuttavia, per rendere significativo questo dato occorre disaggregarlo ed

esaminare l'incidenza dell'incremento percentuale nei vari settori di spesa; ebbene, mentre quella per i servizi aumenta in misura superiore al 10 per cento e quella per il personale in misura superiore al 29 per cento, la spesa per ammodernamento diminuisce addirittura dell'1,4 per cento. Questi dati dimostrano in effetti l'esistenza di una tendenza involutiva nella finalizzazione della spesa militare, tendenza che può avere ripercussioni negative sulla prontezza operativa del sistema di difesa italiano. Va comunque ribadito che l'andamento della spesa per la difesa non ha contribuito neanche in minima misura alla formazione del *deficit* pubblico.

In riferimento alle osservazioni formulate dal senatore Giacchè, il sottosegretario Pisanu fa presente che nella valutazione dei residui passivi si è verificato un errore materiale per il quale è già stata disposta la necessaria correzione e che i residui passivi complessivi della difesa risultano in diminuzione rispetto all'anno precedente. Per quanto riguarda poi l'incremento della spesa per il personale delle Forze armate, esso è destinato ad assicurare la copertura finanziaria dell'aumento di 935 unità nella consistenza del personale degli ufficiali inferiori in servizio, di 3.174 unità nella consistenza della categoria dei sottufficiali e di 3.019 unità in quella dei sergenti volontari. (È inoltre indispensabile stanziare le risorse necessarie per coprire gli oneri derivanti dalla piena attuazione delle leggi.

Il sottosegretario Pisanu ricorda quindi che l'emendamento della maggioranza (di cui tanto si è discusso) era volto a correggere la tendenza ad un incremento della spesa per il personale e ad una diminuzione di quella per l'ammodernamento, e che i risparmi derivanti dalla riduzione di 20.000 unità del personale militare di leva sono stati utilizzati dalla Commissione difesa della Camera dei deputati per finanziare alcuni disegni di legge *in itinere* e, in misura minore, il programma di riammodernamento.

In relazione alle considerazioni svolte dal relatore, il sottosegretario Pisanu rileva che il Parlamento deve certo occuparsi anche del merito delle questioni tecniche concernenti la difesa, ma deve farlo con grande ocularità e competenza.

Il sottosegretario Pisanu ricorda quindi che sin dall'inizio della legislatura il Governo ha manifestato il suo favore per un rapido esame dei disegni di legge concernenti l'obiezione di coscienza, la sanità militare, le servitù, l'equo indennizzo e le infrastrutture, e che lo stesso Governo ha costantemente assecondato la tendenza ad accantonare, nell'ambito dei fondi stanziati per la difesa, le risorse necessarie per la copertura di questi provvedimenti.

Per quanto riguarda poi il criterio della «regionalizzazione» del servizio di leva, l'amministrazione ne assicura l'osservanza, sia pure compatibilmente con le esigenze operative, con l'ubicazione dei poligoni e delle infrastrutture e con le disponibilità richieste dagli enti territoriali.

Prosegue quindi sottolineando l'opportunità che sul problema del modello di difesa da adottare si realizzi un'ampia convergenza tra le diverse forze politiche ed osservando che, dopo le elezioni presidenziali statunitensi e acquisiti i risultati di Stoccolma e dell'accordo INF, esiste la prospettiva di un rilancio dei negoziati internazionali e soprattutto la concreta possibilità di ridurre del 50 per cento le armi nucleari strategiche, nonchè di arrivare all'eliminazione totale di quelle chimiche e di avviare la fase operativa del confronto sugli armamenti convenzionali (anche se a quest'ultimo riguardo decisiva appare l'accettazione da parte del Patto di Varsavia dei principi della trattativa globale e della preventiva eliminazione delle asimmetrie al momento esistenti).

Il sottosegretario Pisanu osserva inoltre che l'impegno riformatore di Gorbaciov non ha ancora investito il settore militare sovietico e che di recente una pubblicazione della NATO ha fornito una prima attendibile stima delle forze convenzionali in campo, stima non ancora contestata dall'Unione sovietica.

Per quanto riguarda poi la questione delle dottrine alternative di difesa, la nozione alquanto ambigua di «difesa difensiva» potrebbe forse essere utilizzata per alludere all'opportunità di rinunciare al primo impiego delle armi nucleari - anche se ciò comporterebbe una revisione della dottrina della «risposta flessibile» - ma certo, non sarebbe possibile farne derivare conseguenze inaccettabili come quella del disarmo unilaterale.

La perdita di ruolo del nucleare, recentemente sottolineata da Luttwak, stimola ulteriormente il processo di «riconvenzionalizzazione», che a sua volta importa conseguenze economiche non trascurabili per i singoli Stati europei, dato che gli armamenti convenzionali sono estremamente costosi e che le relative spese, non vengono sostenute dagli Stati Uniti, ma gravano sui bilanci dei singoli Stati membri dell'Alleanza.

Dopo aver osservato che anche in Unione sovietica esiste, all'interno dei settori militari più aperti alle tendenze riformatrici di Gorbaciov, una forte spinta verso la «riconvenzionalizzazione», rileva la necessità di potenziare e salvaguardare il ruolo e la presenza delle industrie italiane operanti nel settore dell'alta tecnologia, la cui produzione può essere utilizzata per rafforzare il sistema di difesa nazionale.

Il sottosegretario Pisanu sottolinea quindi la necessità di adottare un modello di difesa in grado di garantire la sicurezza nazionale e l'adempimento degli impegni derivanti all'Italia dalla partecipazione alla NATO e che risponda al contempo alle esigenze dell'integrazione europea e a quelle determinate dall'attuale situazione dell'area mediterranea. Questo modello, che deve essere militare ma non militarista, va definito in termini flessibili, in modo da assicurare la sua costante validità rispetto alle evoluzioni della situazione internazionale ed in particolare rispetto al progredire del processo di disarmo. In conclusione, le linee di fondo del modello di difesa dovranno senz'altro essere fissate dal Parlamento e di tale modello il bilancio della difesa (che va rivisto nella struttura della classificazione delle spese per garantire una maggiore trasparenza) deve costituire in appropriata misura la specificazione annuale.

Si passa quindi all'esame degli ordini del giorno.

I primi due ordini del giorno, presentati dal Gruppo comunista, posti separatamente ai voti, risultano respinti con il parere contrario espresso dal relatore e dal rappresentante del Governo (in precedenza, il senatore Giacchè, aveva riformulato il punto 5) del dispositivo dell'ordine del giorno n. 0/1443/2/4-Tab.12, come segue:

«5) a sospendere di conseguenza i lavori di costruzione promossi dalla Marina Militare fuori da questa previsione fino a quando non saranno riconsiderati gli obiettivi del nuovo modello di difesa a sud;»).

Il successivo ordine del giorno n. 0/1443/3/4-Tab.12, dei senatori Giacchè ed altri, contrari il relatore e il rappresentante del Governo, dopo una dichiarazione di voto favorevole del primo firmatario (che evidenzia il significato del documento soprattutto per la parte volta ad impegnare l'Esecutivo a far sì che, anziché ridurre di 20.000 unità il gettito di leva, si distribuisca equamente per tutti il beneficio di un congedo anticipato di due mesi), posto in votazione, risulta non approvato.

Si passa all'esame dell'ordine del giorno n. 0/1443/4/4-Tab.12, dei senatori Giacchè ed altri. Il senatore Cappuzzo dichiara che la formulazione del documento è tale da non poterlo trovare favorevole.

Il sottosegretario Pisanu fa presente che ove venisse modificato il punto 1) della parte dispositiva, il Governo potrebbe accogliere l'ordine del giorno come raccomandazione, per quanto di competenza del Ministero della difesa.

Il senatore Giacchè, preso atto della disponibilità manifestata dal rappresentante dell'Esecutivo, accogliendo l'invito rivoltagli riformula il punto 1) del dispositivo come segue:

«1) ad istruire la delegazione italiana alla conferenza sul disarmo presente ai due "tavoli" istituiti nella Conferenza sulla sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE) di Vienna affinché venga data particolare importanza agli obiettivi seguenti:».

Con tale modifica, rimessosi il relatore al parere del rappresentante del Governo, l'ordine del giorno viene da quest'ultimo accolto come raccomandazione nei limiti delle competenze proprie del Ministero della difesa.

Insistendosi per la votazione, il documento viene approvato dalla Commissione.

Si passa quindi all'esame del successivo ordine del giorno presentato dal Gruppo comunista (0/1443/5/4-Tab.12).

Tanto il relatore che il sottosegretario Pisanu dichiarano di non potersi esprimere favore-

volmente sul testo in esame. Il rappresentante del Governo tuttavia manifesta la propria disponibilità a prendere in considerazione l'ordine del giorno ove questo venisse eventualmente riformulato.

Accogliendo tale invito, il primo firmatario, senatore Giacchè riformula il testo come segue:

«La 4ª Commissione permanente (difesa) del Senato,

impegna il Governo:

1) a presentare al Parlamento una relazione preliminare finalizzata ad un dibattito in vista della presentazione del progetto di un nuovo Libro Bianco della difesa che tenga conto dell'evoluzione dei rapporti internazionali e che consenta al Parlamento:

a) una valutazione degli indirizzi e delle informazioni concernenti il quadro delle possibili minacce;

b) una conoscenza delle tendenze e delle opportunità presenti nelle trattative internazionali per il disarmo;

c) la verifica dello stato attuale dello strumento militare e dell'integrazione nell'Alleanza Atlantica, ivi comprendendo l'esame del rapporto tra detto strumento e la più complessiva organizzazione della difesa;

d) l'esame delle proposte di riorganizzazione della difesa nazionale ed il conseguente proporzionamento delle risorse di bilancio necessarie».

0/1443/5/4-Tab.12 GIACCHÈ, BOLDRINI, FERRARA Maurizio, BENASSI, MESORACA, FIORI, ARFÈ

In questa nuova formulazione l'ordine del giorno risulta accolto dal Governo e successivamente approvato dalla Commissione.

In sede di esame del sesto ordine del giorno (dei senatori Fassino, Benassi, Parisi, Pierri e Strik Lievers), il relatore Cappuzzo dichiara di rimettersi al parere del rappresentante del Governo che successivamente l'accoglie.

Insistendosi per la votazione, l'ordine del giorno risulta approvato dalla Commissione.

Si passa all'esame dell'ordine del giorno 0/1443/7/4-Tab.12 dei senatori Fiori e Arfè.

Il relatore Cappuzzo fa presente di non

potersi esprimere in senso favorevole ed il sottosegretario Pisanu osserva che l'ordine del giorno potrebbe in qualche modo ritenersi superato a seguito dell'approvazione del precedente ordine del giorno n. 5 (in qualche modo connesso per materia).

Preso atto di tali dichiarazioni, il senatore Fiori ne annuncia il ritiro.

Risulta poi respinto dalla Commissione (con il parere contrario del relatore e del rappresentante del Governo e dopo precisazioni fornite dal relatore stesso al senatore Fiori) l'ordine del giorno n. 8 (previa dichiarazione di voto favorevole di quest'ultimo).

Si passa infine all'esame dell'ultimo ordine del giorno presentato dai senatori Poli, Cappuzzo, Ianni e Parisi.

In senso favorevole si esprimono il relatore ed il rappresentante del Governo.

Insistendosi per la votazione, ha luogo una dichiarazione di voto favorevole del senatore Poli ed un annuncio di voto in tal senso del senatore Parisi (quest'ultimo, con il consenso del Presidente, coglie l'occasione per chiedere al Governo dati analitici sulla suddivisione in ambito territoriale della spesa complessiva della difesa e sulla ripartizione delle risorse finanziarie occorrenti per la gestione amministrativa dal punto di vista regionale).

Infine, dopo una dichiarazione di voto contrario del senatore Giacchè, l'ordine del giorno risulta approvato dalla Commissione.

Si passa quindi all'esame degli emendamenti presentati alla Tabella n. 12.

Tanto il relatore Cappuzzo che il sottosegretario Pisanu annunciano di essere contrari a tutti gli emendamenti, trattandosi di proposte di modifica che, ove approvate, sconvolgerebbero l'impianto complessivo del bilancio della difesa turbandone l'equilibrio.

Il senatore Giacchè, nel dar conto succintamente di tutti gli emendamenti presentati dal Gruppo comunista, annuncia il suo voto favorevole.

Gli emendamenti, quindi, posti separatamente ai voti, dopo una dichiarazione di voto contrario del senatore Signori, risultano tutti respinti.

Successivamente il senatore Strik Lievers illustra brevemente il contenuto degli emenda-

menti presentati alla tabella che, posti separatamente ai voti, risultano non accolti.

Si passa, infine, all'esame degli emendamenti presentati dai senatori Pollice e Strik Lievers.

Essi vengono separatamente posti ai voti e risultano non approvati.

La Commissione dà quindi mandato al senatore Cappuzzo di redigere un rapporto favorevole sui provvedimenti in esame, nel testo approvato dalla Camera dei deputati

(quale risulta dalla nota di variazione introdotta) da trasmettere alla 5^a Commissione permanente.

Il senatore Giacchè, a nome del Gruppo comunista preannuncia la presentazione di un rapporto di minoranza.

Il presidente dichiara concluso l'esame congiunto dei documenti di bilancio in titolo.

La seduta termina alle ore 13,15.

FINANZE E TESORO (6^a)

VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988

92^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

DE CINQUE

Intervengono il ministro del Tesoro Amato, il ministro delle finanze Colombo e il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero De Luca.

La seduta inizia alle ore 9,45.

IN SEDE CONSULTIVA

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442), approvato dalla Camera dei deputati

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1989 (*limitatamente a quanto di competenza*) (Tab. 1)

- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1989 (Tab. 2)

- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1989 (Tab. 3)

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

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

Ha la parola il senatore Vitale il quale dichiara, preliminarmente, di dover esprimere, a nome del Gruppo comunista, un giudizio complessivamente negativo sui documenti di bilancio per il 1989. La manovra di politica economica del Governo non esprime infatti, adeguati contenuti tali da far ritenere credibile l'obiettivo di un risanamento della finanza pubblica: in sostanza, si è in presenza di una vecchia manovra, incapace di riqualificare e

razionalizzare la spesa pubblica. Un sintomo evidente di ciò è rappresentato dal fatto che la spesa per gli interessi del debito pubblico cresce più rapidamente delle entrate, avvicinandosi pericolosamente al gettito della stessa IRPEF.

Dal punto di vista delle entrate non si procede ad un riequilibrio complessivo del prelievo, nonostante gli sgravi IRPEF; questi ultimi comporteranno benefici non rilevanti per i contribuenti portando il prelievo, in termini reali, al livello del 1987. Maggiori entrate deriveranno allo Stato dall'aumento delle aliquote IVA, dall'aumento di numerose tariffe, di *tickets* sanitari, dagli aumenti di imposte su alcuni servizi gestiti dagli enti locali, nonché da una riduzione del finanziamento pubblico al servizio sanitario nazionale.

Per quanto riguarda, in particolare, gli enti locali occorrerebbe favorirne il decentramento, anche attribuendo loro più poteri, più risorse e più responsabilità: si procede invece su strade diverse, quella della contrazione dei trasferimenti da parte dello Stato e quella dell'imposizione di aumenti alle imposte locali attualmente esistenti.

Per quanto riguarda le entrate non si procede ad un allargamento della base imponibile; nella tabella 1 le entrate di alcune imposte sembrano essere sottostimate, mentre altre sembrano essere sovrastimate. D'altra parte le entrate del condono non sembrano affatto certe, così come il Governo sembra indicare.

Il senatore Vitale continua, sottolineando come non esista un serio disegno di riforma dell'Amministrazione finanziaria capace di colpire il fenomeno dell'evasione fiscale; insomma la manovra complessiva non sembra affrontare i nodi strutturali dei problemi sul tappeto.

Ha la parola quindi il senatore Brina.

L'oratore fa preliminarmente presente come la legge n. 362 del 1988 abbia inteso alleggerire la legge finanziaria dal carattere di «onnicomprensività», rendendola snella ed essenzia-

le nei contenuti ed assegnando peraltro ai provvedimenti di «accompagnamento» il compito di variare la legislazione dei singoli settori; il disegno di legge finanziaria per il 1989 si compone così di soli 5 articoli, mentre ben 13 provvedimenti riferiti a specifici settori costituiscono le cosiddette leggi di «accompagnamento».

Dopo essersi espresso positivamente sulla riforma di cui alla citata legge n. 362, l'oratore si sofferma dettagliatamente sui singoli articoli del disegno di legge finanziaria, illustrando anche le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento.

Dopo aver ulteriormente indicato i dati quantitativi della manovra di bilancio per il 1989, sottolinea come la manovra finanziaria impostata dal Governo presenti ampi risvolti negativi essendo essa in larga misura imperniata sui tagli ai provvedimenti legislativi predisposti per attivare l'economia in generale ed intervenire in aree geografiche colpite da processi di ristrutturazione (emblematici sono, in questo senso, i tagli, operati per gli stanziamenti a favore del Mezzogiorno). Da anni si è insomma in presenza di manovre finanziarie di segno negativo, tutte incentrate sui tagli alla spesa e sul blocco degli investimenti pubblici di più immediata ricaduta economica. La smania di accelerare la privatizzazione di rilevanti servizi pubblici ha portato le forze governative ad elevare lo stato di inefficienza della pubblica amministrazione a componente essenziale del disegno strategico finalizzato all'obiettivo di inaugurare una nuova stagione di grandi appalti dei servizi al settore privato. D'altra parte la privatizzazione di parti anche consistenti dei servizi pubblici non è riprovevole se l'operazione risponde ad un disegno di trasformazione qualitativa del ruolo dello Stato nella società moderna e del rapporto tra Stato e cittadino; se è dettato da propositi di razionalizzazione e di decentramento amministrativo e gestionale verso le regioni e gli enti locali; se l'obiettivo finale è quello di operare una riconversione anch'essa qualitativa nei criteri di intervento e di spesa.

L'oratore, dopo aver indicato i dati quantitativi caratterizzanti l'entità del debito pubblico complessivo, si sofferma sul costo (per interessi) di tale debito per il 1989, costo che

ammonta a circa 91.000 miliardi: tutto ciò costituisce - a suo avviso - un inequivocabile atto di accusa contro le politiche economiche attuate dai diversi governi negli anni ottanta. Il problema del risanamento della finanza pubblica resta anche per i comunisti il nodo di fondo da sciogliere, attuando propositi riformatori coerenti nelle diverse direzioni della spesa, come dell'entrata.

Dopo aver sottolineato che la politica dell'entrata è al centro di ogni ragionamento che si proponga seriamente di dare avvio ad una operazione di risanamento del debito pubblico, si esprime criticamente sull'impianto tributario entrato in vigore nel 1973, il quale, nonostante correttivi ed aggiustamenti, appare sempre più incapace di raggiungere gli obiettivi per i quali era stato varato: primo fra tutti quello di reperire le risorse necessarie per far fronte alla spesa pubblica. Tale impianto non è inoltre riuscito ad assicurare autonomia finanziaria ai comuni, alle provincie e alle regioni e registra una accentuata divaricazione tra gettito derivante dalle imposte dirette e gettito assicurato dalle imposte indirette; l'imposizione diretta, inoltre, agendo sui redditi da lavoro e di impresa, finisce per colpire il momento produttivo, configurandosi come una vera e propria tassa sul lavoro e sull'occupazione al punto da costituire un disincentivo alla crescita occupazionale. A completare il quadro negativo concorre la piaga dell'evasione e della elusione fiscale stimate attorno ai 50.000 miliardi.

Il senatore Brina si sofferma poi sulle misure fiscali che bisognerebbe adottare per riformare il nostro sistema nel senso dell'equità e della razionalità: semplificare le leggi e le procedure, riorganizzare e potenziare l'Amministrazione finanziaria per accrescere le capacità ispettive e di controllo degli uffici tributari e ridurre le evasioni, alleviare il carico dell'IRPEF per ridurre il prelievo sui redditi da lavoro, individuare nuova materia imponibile, tassando tutti i redditi derivanti dal capitale finanziario, dall'attività di borsa e dai titoli azionari, procedere infine ad un parziale decentramento dell'attuale posizione centralista, assegnando spazi impositivi autonomi ai comuni, parzialmente ancorati alla sfera patrimoniale.

La manovra indicata dal Governo attraverso le leggi di accompagnamento, tolta la revisione della curva IRPEF, sulla quale si può concordare, così come si concorda in linea di principio sul provvedimento anti elusione, esclude invece misure di riforma strutturali dell'attuale sistema tributario, limitando l'operazione ad un giro di vite da attuarsi essenzialmente mediante l'inasprimento delle tariffe, l'aumento delle aliquote IVA e l'introduzione di addizionali IVA da assegnare ai comuni, come la nuova determinazione della tassa sulle concessioni comunali. Assurda, anche per i risvolti di incostituzionalità, appare la proposta di istituire una tassa sugli insediamenti produttivi, da assegnare ai comuni quale nuova area impositiva, ancorata, per quanto riguarda l'entità del prelievo, alla superficie coperta di tutte le attività produttive, compreso l'esercizio di arti e professioni: un prelievo aggiuntivo che dovrebbe agire sullo stesso spazio impositivo riservato all'ILOR.

Il provvedimento relativo al superamento del sistema forfettario trova i comunisti su posizioni ancora distanti ma non conflittuali rispetto alla proposta governativa, mentre netta è l'opposizione al provvedimento di condono e tassa d'ingresso, concepita come pedaggio aggiuntivo a cui il contribuente deve sottostare in cambio di un impegno da parte dell'Amministrazione finanziaria a non indagare sul passato tributario dello stesso.

Dal quadro così tratteggiato emerge l'incompatibilità sostanziale della manovra del Governo con quella proposta dai comunisti, i quali vogliono attuare una riforma, nei modi indicati, per ragioni di equità e di giustizia contributiva, ma anche per ragioni di efficienza legate alle attività delle aziende, al funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e del comparto pubblico, in un'ottica che considera le imminenti integrazioni economiche sovranazionali.

Per tutti questi motivi - termina il senatore Brina - i senatori comunisti esprimono un giudizio negativo sui documenti di bilancio per il 1989.

In sede di replica, il senatore Ruffino dichiara di aver constatato, nel corso del dibattito, la comunanza di alcuni obiettivi tra la maggior parte delle forze politiche: in

particolare, il risanamento della finanza pubblica, il riequilibrio tra imposte dirette e indirette, la riforma dell'Amministrazione finanziaria, la lotta all'evasione, all'elusione e all'erosione fiscale, il principio della destinazione delle maggiori entrate (al 75%) alla riduzione del deficit, ed infine l'allineamento delle aliquote IVA a quelle comunitarie.

Riferendosi alla ventilata ipotesi dell'introduzione di una imposta patrimoniale sugli immobili, si dichiara ad essa contrario, mentre particolarmente opportuno sembra invece riportare a tassazione tutti gli immobili attualmente non accatastati e quindi non conosciuti dal fisco.

Il senatore Ruffino, dopo aver sottolineato come nel quadro di una complessiva equità fiscale occorra anche rivedere il sistema delle agevolazioni al settore delle cooperative, propone conclusivamente di esprimere un rapporto favorevole alla 5ª Commissione sulla tabella 1 e sul disegno di legge finanziaria, per quanto di rispettiva competenza.

In sede di replica sulla tabella 3, il senatore Leonardi ribadisce le proprie convinzioni riguardanti la necessità di una organica riforma dell'Amministrazione finanziaria per permettere a questa di recuperare a tassazione i redditi che attualmente vi sfuggono.

Dopo essersi soffermato su altri specifici aspetti riguardanti la tabella 3, propone di esprimere alla 5ª Commissione un rapporto favorevole su tale tabella.

In sede di replica, il senatore Marniga sottolinea come i contenuti della tabella 2 siano coerenti con gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica individuati dal Governo. Propone così di rendere un rapporto favorevole sulla tabella 2 alla 5ª Commissione.

Il Ministro delle finanze replica sul disegno di legge finanziaria, sulla tabella 1 e sulla tabella 3.

Dichiara anzitutto di dover respingere nettamente quelle svalutazioni dei documenti di bilancio che definiscono la manovra finanziaria del Governo scoordinata e contraddittoria.

Venendo a considerare in particolare le critiche mosse circa lo squilibrio fra imposizione diretta e indiretta, osserva che il riequilibrio non è realizzabile da un anno all'altro, e richiede il superamento di ostacoli derivanti

dalla confusione delle posizioni. In particolare, l'opposizione chiede uno spostamento verso l'imposizione indiretta, ma al tempo stesso solleva gravi ostacoli a qualunque aumento dell'IVA. Si può concedere, sottolinea il Ministro, che vi sono anche altre strade per aumentare l'imposizione indiretta, tuttavia l'IVA costituisce la via principale. Occorre anche tener presente che l'istituzione di imposte sui consumi è pressochè esclusa sul piano dei rapporti con la Comunità economica europea: la CEE vieta tali iniziative anche se riferite ai tributi degli enti locali. Il Governo, ciononostante, perseguirà il riequilibrio fra imposizione diretta ed indiretta, ma deve essere ben chiaro che la preoccupazione principale è costituita dall'altro squilibrio, quello costituito dal disavanzo e dal debito pubblico.

Venendo a considerare il contenuto della tabella 1, ed in particolare i rilievi che sono stati mossi circa la valutazione delle entrate, fa presente che il Governo ha effettuato tale valutazione attenendosi a criteri di larghezza: il Ministro non nasconde di avere qualche preoccupazione circa le effettive possibilità di raggiungere il gettito previsto per taluni tributi.

Le previsioni riguardo all'IRPEF non potevano basarsi su un tasso di inflazione rilevante, che fortunatamente non è realistico attendersi; restava quindi da considerare, in aggiunta ad un moderato tasso di inflazione, gli incrementi, previsti nella Relazione previsionale e programmatica, del 2 per cento riguardo all'occupazione e del 5 per cento riguardo alle retribuzioni.

Tenendo conto poi degli aumenti di imponibile derivanti dai miglioramenti retributivi concessi al settore della scuola, si è giunti ad un aumento dell'11 per cento per quanto attiene ai redditi di lavoro dipendente.

Riguardo alle previsioni sull'IRPEG, il Governo ha ritenuto di dover mantenere molta prudenza, soprattutto avendo presente l'andamento assai sfavorevole, quest'anno, dell'autotassazione, che ha dato solo 4.000 miliardi in luogo dei 6.100 delle previsioni, tanto più che le cause di tale cattivo andamento non sono state chiaramente individuate.

Dopo essersi soffermato brevemente sulle

previsioni riguardo all'ILOR, alle quali non sembrano esservi state critiche, il Ministro accenna alle previsioni per l'imposta sostitutiva sugli interessi dei depositi bancari, per la quale si è registrato un andamento non del tutto soddisfacente del primo acconto di giugno.

Fra le tasse e le imposte sugli affari di preminente importanza si presentava assai complessa la previsione del gettito IVA, per il quale si è tenuto conto ovviamente delle previsioni di crescita dei consumi, anche se tale criterio non sempre si dimostra realistico. Riferendosi poi al prospettato accorpamento delle aliquote minori su un unico valore, il Ministro fa presente che si tratta di materia ancora in elaborazione, mentre anche per quanto riguarda l'aliquota superiore il Governo ritiene preferibile restare fermo sul 19 per cento, in modo da mantenere un margine di manovra per l'eventualità di future esigenze. L'eventuale passaggio all'aliquota unica del 4 per cento (per le aliquote minori) può avere qualche effetto sull'inflazione, e i sindacati quindi vorrebbero che il maggior gettito derivante da tale accorpamento fosse destinato ad una diminuzione dei contributi sanitari. Il Governo non può accettare tale impostazione del problema, avendo anzitutto l'obbligo di perseguire il riequilibrio della finanza pubblica: pur lasciando aperta la porta ad ogni confronto con le forze sindacali, questa correlazione deve essere respinta. Sono comprensibili le vivaci critiche al passaggio all'aliquota del 4 per cento da parte dei settori che godono dell'aliquota del 2 per cento; a tale riguardo il Ministro osserva che le istanze in questione devono essere considerate dal Governo con equilibrio e fermezza, senza confondere i sacrosanti imperativi culturali con gli utili delle aziende operanti in questi settori.

Dopo aver osservato, riguardo alle imposte di fabbricazione, che non ci si può attendere incrementi sensibili dal settore degli oli minerali, posto che il consumo della benzina appare ormai stazionario, (una constatazione che del resto appare positiva sotto molti aspetti per la vita del Paese), il Ministro passa a considerare i provvedimenti «collegati» che sono all'esame della Camera. Fa presente anzitutto che il provvedimento per la revisione

dell'IRPEF (atto Camera 3134) deve essere integrato con le intese successivamente intervenute sul piano sindacale; il risultato, in fatto di minor gettito, tenendo conto cioè delle maggiori detrazioni e di una valutazione più abbondante del *fiscal drag*, dovrebbe salire a circa 10.000 miliardi. Circa il disegno di legge Camera n. 3208, concernente la contabilità semplificata e la cosiddetta autocertificazione, il Ministro chiarisce che si tratta di portare i contribuenti al regime ordinario o ad un regime quasi ordinario, osserva poi che la cosiddetta autocertificazione ha sollevato pesanti critiche ed ironie che non sono giustificate dalla realtà delle norme che il Governo propone. Anche riguardo al provvedimento per i coefficienti presuntivi di reddito e le dichiarazioni sostitutive da parte dei contribuenti a regime forfettario (atto Camera n. 3199) il Ministro osserva che sono state sollevate critiche e allarmi ingiustificati, poiché non si tratta di un condono, bensì di una regolazione del pregresso in sede di passaggio al regime ordinario, mediante dichiarazioni assai più sostanziose del consueto, tali che, attenendosi all'IVA e scontando che soltanto il 40 per cento dei contribuenti interessati ne approfittino, il maggior gettito sarebbe di 1.500 miliardi, mantendosi su un basso coefficiente.

Riferendosi alle accuse rivolte al Governo di trascurare il cespite fiscale costituito dai redditi di capitale, il Ministro fa presente che in quell'area vi è oggi un assai notevole prelievo mediante l'imposta sostitutiva, nonché la nuova imposta sui titoli del debito pubblico.

Circa l'esigenza di un riordino dell'imposizione sugli immobili, da più parti sollevata, fa presente che preliminare a tale riordino, ed ancor più importante, è il recupero a tassazione del sommerso; a tale riguardo sono stati impostati i programmi per l'eliminazione dell'arretrato del catasto, mentre vi sono programmi anche per la futura automazione.

Circa i problemi dell'autonomia impositiva sollevati dal senatore Triglia, fa presente che è necessario risolvere l'equivoco di fondo fra coloro che vogliono la vera autonomia impositiva (con la scelta delle aliquote rimessa agli enti locali) e quelli che preferiscono un completo automatismo, che vanifica una reale

autonomia tributaria degli enti locali. Quest'ultima tendenza sembra sia prevalsa alla Camera, dato che troverà attuazione per i primi due anni di applicazione della futura legge.

Passando a considerare i problemi inerenti alla tabella 3, dopo aver dichiarato di condividere in massima parte le osservazioni del relatore Leonardi, osserva che le esigenze di spesa dell'Amministrazione delle finanze trovano, e devono trovare, gli stessi limiti, imposti dalle difficoltà della finanza pubblica, che ostacolano le altre Amministrazioni. La riforma dell'Amministrazione finanziaria è comunque indispensabile, dovrà tuttavia essere una riforma ben qualificata, che possa rendere veramente attiva l'Amministrazione civile nella utilizzazione degli elementi di accertamento ad essa forniti dalla Guardia di finanza, e producendo quindi accertamenti in rettifica in misura adeguata e di qualità soddisfacente.

Il ministro del Tesoro replica sulla tabella 2.

Dopo essersi brevemente soffermato sul contenuto della tabella 2, che rappresenta in effetti un quadro generale di gran parte della spesa pubblica, al di là della specifica spesa dell'Amministrazione del Tesoro, viene a considerare alcuni problemi di struttura di quel ministero. Chiarisce anzitutto che la Direzione generale del debito pubblico, a seguito del grande sviluppo della attività gestionale del mercato dei titoli del debito pubblico (che è svolta dalla Direzione generale del Tesoro) ha, di necessità, ristretto i suoi compiti ad attività di studio o a mere attività esecutive, e tale evoluzione ha creato notevoli conflitti con la stessa Direzione generale del Tesoro. Il Ministro informa di avere in preparazione un provvedimento inteso - in conseguenza della evoluzione anzidetta - a sopprimere la Direzione generale del debito pubblico e a riorganizzare la Direzione generale del Tesoro. In collegamento con tale riforma di struttura dell'Amministrazione del tesoro, viene in evidenza l'inconsistenza, ormai, della funzione, a suo tempo rilevante, della Commissione per la vigilanza sull'Amministrazione del debito pubblico. Il Ministro esprime sommessamente l'avviso che si renda opportuno sopprimere tale organismo ormai inutile, che non sarebbe logico spostare sull'area di competenza della

Direzione generale del Tesoro, dal momento che il reale controllo parlamentare sulla gestione del debito pubblico è svolto ormai dalle competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato.

Venendo quindi a considerare i problemi del debito pubblico nel momento presente, il Ministro dichiara che si deve avere piena consapevolezza del peso del debito, posto che la spesa per gli interessi costituisce una parte prevalente del disavanzo, ed ha quasi raggiunto il gettito dell'IRPEF.

Dopo aver premesso che l'unico modo realistico di far fronte ai debiti è costituito dal pagare i debiti stessi, ed aver ricordato che il Tesoro nella difficile gestione del debito pubblico si trova di fronte a variabili, sul piano internazionale (circa i tassi di interesse) non controllabili da parte italiana, ed a variabili interne solo parzialmente controllabili, il Ministro richiama l'attenzione dei Commissari sulla circostanza che una manovra finanziaria del Governo seria e fondata sui fatti, tale cioè da essere ritenuta credibile dal pubblico, concorre notevolmente a contenere i saggi di interesse del debito pubblico, poichè i risparmiatori si sentono assai più invogliati ad acquistare i titoli relativi.

Circa le sopramenzionate variabili internazionali, il Ministro sottolinea la preminente preoccupazione riguardo ai saggi di interesse negli Stati Uniti, il cui andamento ha un peso assai rilevante, data la massa dei titoli coinvolti. Il Ministro informa sugli incontri delle autorità monetarie diretti a mettere a punto un sistema di relativa stabilità dei cambi, un sistema che però non sia fondato sugli interventi di sostegno delle banche centrali, che non potrebbero far fronte ad una discesa progressiva del dollaro. Tale eventualità, quindi, porterebbe con sé un aumento generalizzato dei tassi di interesse negli Stati Uniti, con conseguenze assai gravi in tutto il mondo e particolarmente per il nostro Paese, quanto alla gestione del debito pubblico. Qualora invece adeguate politiche economiche e finanziarie all'interno degli Stati Uniti consentissero una reale stabilità dei cambi e dei saggi di interesse, vi sarebbero i margini, per il Tesoro, per una progressiva riduzione dei saggi d'interesse del debito pubblico italiano.

Molto dipenderà tuttavia - avverte il Mini-

stro - dall'andamento della spesa pubblica; qualora infatti i risparmiatori dovessero rendersi conto che i meccanismi di spesa fossero realmente incontrollabili, perderebbero fiducia anche nella gestione del debito pubblico e quindi nei relativi titoli.

Circa i più preoccupanti di tali meccanismi di spesa, il Ministro si sofferma sulla evasione contributiva, che è in aumento e che produce disavanzi sempre più rilevanti nel bilancio dell'INPS, i quali ovviamente devono essere colmati dal Tesoro. È necessario - sottolinea il Ministro - che il sistema informatico dell'INPS, dimostratosi efficiente nella rilevazione delle evasioni, consenta di passare al perseguimento delle evasioni stesse. Poichè si tratta in gran parte di obblighi contributivi dichiarati ma poi non soddisfatti, sarebbe assai utile una elevazione degli interessi di mora al di sopra dei tassi bancari, in modo da disincentivare le dilazioni di pagamento, che spesso vengono accordate. A tale riguardo il Ministro fa presente che le proposte del Governo circa gli anzidetti interessi di mora sono state poco opportunamente ridimensionate dall'altro ramo del Parlamento.

Venendo a parlare di altri meccanismi di spesa poco controllabili, il Ministro fa presente che il tasso di crescita del costo del personale pubblico si colloca ben al di sopra del tasso di crescita dell'economia nazionale. Il Ministro si sofferma inoltre sui seri inconvenienti che affliggono i meccanismi di spesa nel settore della sanità.

Avviandosi alla conclusione, il ministro Amato avverte che, nonostante i seri problemi sopra menzionati, è stato registrato un recupero di fiducia nei confronti della politica finanziaria del Governo, testimoniato dalla circostanza che negli ultimi tempi è stato possibile un ritorno all'allungamento della durata dei titoli, una politica, come è noto, assai utile, quando può essere applicata. Al tempo stesso, l'introduzione del sistema d'asta ha assai migliorato la gestione del mercato di titoli del debito pubblico, recando un effetto moralizzatore.

Il ministro Amato conclude soffermandosi sugli sforzi del Tesoro per ridurre gli stanziamenti della competenza a livelli coerenti con quanto si ritiene di poter realmente spendere nell'esercizio. In proposito sottolinea l'oppor-

tunità di non considerare gli stanziamenti di competenza singolarmente presi, dovendosi guardare invece alle previsioni di cassa, che indicano la spesa consentita nell'esercizio, resa possibile dalla somma della competenza e dei residui passivi. Ritiene infine di dover deplorare lo squilibrio che si è prodotto fra gli obblighi dell'Amministrazione e quelli del Parlamento, considerato che al Tesoro spetta di redigere relazioni tecniche assai dettagliate su ogni disposizione comportante spesa o minore entrata proposta nei disegni di legge del Governo, mentre le proposte di iniziativa parlamentare recano stanziamenti che talvolta sembrano arbitrari, e che comunque sono sempre privi di qualsiasi tecnica.

Non essendo stati presentati emendamenti ed ordini del giorno, a maggioranza, si dà mandato al senatore Ruffino di trasmettere alla 5^a Commissione un rapporto favorevole sul disegno di legge finanziaria e sulla tabella 1 per quanto di competenza, secondo le linee da lui stesso indicate.

Negli stessi termini si dà mandato al senatore Marniga di trasmettere un rapporto favorevole sulla tabella 2, e al senatore Leonardi sulla tabella 3.

Il senatore Brina preannuncia la presentazione, da parte dei senatori comunisti, di un rapporto di minoranza sul disegno di legge finanziaria.

IN SEDE REFERENTE

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)

(Rinvio del seguito dell'esame; richiesta di trasferimento alla sede deliberante)

Si riprende l'esame sospeso il 16 novembre.

Il presidente De Cinque, considerata l'urgenza di concludere l'iter legislativo in Senato dei provvedimenti in titolo, propone di richiedere alla Presidenza del Senato il trasferimento dell'esame dei disegni di legge stessi alla sede deliberante.

All'unanimità e con assenso del rappresentante del Governo la Commissione dà mandato al Presidente di richiedere alla presidenza del Senato il trasferimento dei disegni di legge in sede deliberante.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13.

ISTRUZIONE (7^a)

VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988

66^a Seduta*Presidenza del Presidente*
BOMPIANI

Intervengono il ministro del turismo e dello spettacolo Carraro e il ministro per i beni culturali e ambientali Bono Parrino.

La seduta inizia alle ore 9,40.

IN SEDE CONSULTIVA

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442), approvato dalla Camera dei deputati

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1989 (per la parte relativa allo spettacolo e allo sport) **(Tab. 20)**
- Stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali per l'anno finanziario 1989 **(Tab. 21)**

(Rapporti alla 5^a Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame per la tabella 20, esame per la tabella 21)

Riprende l'esame della tabella n. 20, e delle connesse parti della legge finanziaria, rinviato nella seduta antimeridiana di ieri.

Dopo che il presidente Bompiani ha ricordato che la discussione generale era stata conclusa, replica il ministro Carraro, il quale afferma in primo luogo che la legge finanziaria conferma l'impegno dello Stato a favore dello sviluppo degli impianti sportivi.

Quanto al comparto dello spettacolo, premesso che il dibattito potrà essere approfondi-

to in sede di esame del disegno di legge collegato, appena approvato dalla Camera dei deputati con un dibattito molto più sereno di quanto abbiano riferito i giornali, il Ministro fa presente che l'unanimità tra tutte le forze politiche raggiunta in quella occasione è stata resa possibile dalla disponibilità del Governo nei confronti delle proposte di modifica - in verità non fondamentali - elaborate dalle competenti Commissioni della Camera. Il Ministro auspica quindi che il Senato possa approvare con sollecitudine il provvedimento collegato: la sua entrata in vigore prima della fine dell'anno, infatti, è indispensabile al fine di consentire la equilibrata distribuzione del Fondo unico per lo spettacolo (Fus).

Onde evitare equivoci, il Ministro precisa di non avere alcuna intenzione di proporre emendamenti a tale disegno di legge e che le modifiche apportate dalla Camera al testo non alterano l'equilibrio all'interno del Fus, nè pregiudicano gli investimenti destinati alla ristrutturazione delle sale per lo spettacolo. Se poi la legge finanziaria sarà approvata senza modifiche, il Ministro si impegna a presentare con la massima sollecitudine il disegno di legge volto ad utilizzare l'accantonamento previsto nella tabella C per la realizzazione e la ristrutturazione di impianti destinati agli spettacoli musicali, teatrali e cinematografici. Il Ministro osserva quindi che i futuri, necessari interventi legislativi nel campo degli enti lirici, alla luce delle intese raggiunte presso la Camera dei deputati (grazie anche al contributo dei sindacati di settore) non dovrebbero venire ostacolati da quanti propugnano il mantenimento degli equilibri attuali. È in ogni caso evidente che la futura linea di condotta dello Stato sui problemi del settore dovrà mutare; assicura comunque che, se anche il necessario provvedimento legislativo non sarà approvato entro il 1990, i criteri di ripartizione del Fondo per il 1991 dovranno essere sottoposti al Parlamento.

Il Ministro nega quindi di voler criminalizzare gli enti lirici: è però un fatto che essi

assorbono il 50 per cento del Fus, e che per ogni spettatore che ha assistito a una rappresentazione nel 1987 lo Stato ha speso 190.000 lire. L'esigenza di un ripensamento in tale materia è confermata del resto dal fatto che, nonostante la recente sottoscrizione del contratto collettivo di settore (la cui attuazione - sottolinea - non è in alcun modo pregiudicata dalla legge finanziaria) la «prima» alla Scala è messa in pericolo da una agitazione sindacale legata al contratto integrativo.

Avviandosi alla conclusione, il Ministro respinge l'interpretazione dei tagli apportati dalla legge finanziaria come il sintomo di un disimpegno dello Stato nei confronti dello spettacolo, di una sua sottovalutazione, o di una volontà di privatizzarlo. Del resto, nell'ambito della cultura, l'università, la ricerca scientifica e i beni culturali hanno subito tagli anche maggiori. Lo Stato, quindi, non intende abdicare al suo ruolo, ma si pone gli obiettivi di razionalizzare e rendere più trasparente il proprio intervento a favore di chi realmente ne ha bisogno, e nel contempo favorire la partecipazione di energie private.

Prende quindi la parola per dichiarazione di voto il senatore Nocchi, il quale osserva come la sostanziale modificazione apportata dalla Camera al disegno di legge collegato, rispetto all'originaria proposta governativa, consentirà un più sereno esame al Senato. L'appuntamento del 1991 deve impegnare tutti in ugual misura per portare a compimento le riforme dei vari settori dello spettacolo. In particolare, non vi è dubbio sulla esigenza di un intervento riformatore per gli enti lirici, che peraltro non devono essere demonizzati.

La Commissione conferisce quindi, a maggioranza, il mandato al presidente Bompiani a redigere rapporto favorevole sulla tabella n. 20 e sulle connesse parti della legge finanziaria.

Il Presidente sospende poi brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 10,05, riprende alle ore 10,10.

Si passa all'esame della tabella n. 21, relativa ai Beni culturali e ambientali, e alle connesse parti della legge finanziaria. Il sena-

tore Arduino Agnelli, estensore designato del rapporto, richiama le unanimi conclusioni cui la Commissione pervenne in sede di esame del bilancio per il 1988 allorchè ribadì la centralità del Ministero per la salvaguardia dei beni culturali, esprimendo nel contempo preoccupazione per la sua scarsa capacità di spesa e per la limitatezza delle risorse disponibili. Dichiara quindi di condividere pienamente le osservazioni del relatore della Commissione cultura della Camera, di analogo tenore. Non vi è dubbio sul fatto che, anche per questa materia, l'impostazione del bilancio e della legge finanziaria è stata condizionata dalla esigenza prioritaria di ripianare il *deficit*, ma le modalità con cui si è operato a tale fine suscitano viva preoccupazione. Dopo aver osservato che probabilmente la sovrabbondanza dei residui passivi è la causa che ha giustificato i noti tagli, il senatore Agnelli passa ad illustrare le voci delle tabelle allegate alla legge finanziaria concernenti i beni culturali. Egli sottolinea che, in sostanza, non recano alcuna novità rispetto alla corrispondente legge per il 1988, ad eccezione di vistose decurtazioni che si proiettano anche per gli anni successivi.

Quanto poi alla possibilità di destinare ai beni culturali una quota dei fondi Fio, così da incrementare le scarse dotazioni di bilancio, il senatore Agnelli ricorda che fino ad oggi vi sono stati notevoli ritardi nella ripartizione di tale Fondo, difficilmente imputabili al Ministero.

In conclusione, l'estensore designato del rapporto, nel respingere la troppo facile tentazione di addossare al Ministero tutte le responsabilità per la inadeguata tutela del patrimonio culturale, invita la Commissione a lanciare un preoccupato appello affinché in futuro le scelte della finanza pubblica non tradiscano la fondamentale importanza di questo settore.

Si apre il dibattito.

Il senatore Argan si dichiara d'accordo con la preoccupazione espressa dal relatore per la riduzione dei fondi disponibili per i beni culturali, riduzione insensata che non mancherà di determinare in qualche caso perdite o deterioramenti irreversibili di situazioni già gravi. Non si può nemmeno tacere che la

disfunzionalità dell'Amministrazione rende possibili diseconomie e carenze di gestione, le quali incrementano a loro volta gli oneri; il Ministero, considerata la situazione esistente, è spesso costretto a fare affidamento su soccorsi contingenti di fondi pubblici o privati, con estrema difficoltà nel compiere quindi una programmazione organica degli interventi. Il personale poi, e specialmente quello con preparazione scientifica, versa in condizioni economiche disagiate; una recente sistemazione giuridica di esso ha comportato un inquadramento nel ruolo dei tecnici: soluzione questa che va vigorosamente stigmatizzata.

Le insufficienze risalgono anche alla legislazione vigente nel campo della tutela, una normativa oggi inadeguata risalente al 1939, in una situazione politica, culturale e socioeconomica assai diversa da quella presente. La partecipazione del capitale privato non va condannata, ma anzi sollecitata: manca però una sua regolamentazione. Tali iniziative, per quanto benefiche, non sono del tutto disinteressate, mirando esse ad un ritorno di immagine; esse pertanto si dirigono verso le imprese più spettacolari piuttosto che verso le più necessarie, oltre a rendere difficoltosa una programmazione organica comprendente tutto il territorio del paese. Si tratta di iniziative che tendono poi a privilegiare le aree del Nord piuttosto che quelle del Sud. Una nuova legge di tutela deve pertanto disciplinare anche questo profilo, così come deve regolamentare la circolazione dei beni di interesse storico ed artistico, considerato l'imponente flusso di testimonianze che prende la via dell'estero. La nuova legge deve altresì imporre una adeguata pianificazione del territorio, in sintonia con l'Amministrazione dell'ambiente e gli enti locali, riprendendo il tentativo risalente al sottosegretario Galasso. Non è sufficiente un mero aggiornamento della vigente disciplina, ma deve mutare l'ordine delle priorità elevando quella della conservazione e della tutela col sacrificio, se del caso, dell'interesse privato. Non gli risulta tuttavia, prosegue il senatore Argan, che il mondo scientifico sia stato interpellato al riguardo, nè il tema è stato dibattuto dal Consiglio nazionale, praticamente arrestato nel proprio funzionamento. Egli si augura che il nuovo Consiglio possa essere presto investito di questa essenziale tematica.

Avviandosi alla conclusione l'oratore richiama l'attenzione sulla necessità di redigere un inventario il più possibile completo dei beni culturali italiani, per impedire almeno di smarrirne la memoria, per riparare ai guasti che provocherà una norma improvvisata stabilita per agevolare la circolazione dei beni in ambito europeo ed extraeuropeo.

Il senatore Vesentini dichiara che la lettura della tabella 21 ha suscitato in lui un senso di desolazione per la scarsità delle dotazioni e la elevatissima percentuale dei residui, rilevati anche dalla Corte dei conti. Riguardo alle condizioni del personale, nota che una assenza di cautela nel promuovere esperienze avventurose, come quella dei giacimenti culturali, non mancherà di provocare nel prossimo futuro aree di malcontento e di precariato. Anche il personale delle Soprintendenze versa in condizioni di estremo disagio se non proprio di abbandono; non si intravedono purtroppo soluzioni adeguate.

Anche il senatore Chiarante esprime la propria preoccupazione per l'entità della decurtazione subita dai finanziamenti e la quota assai cospicua dei residui, formatasi per effetto di una crescente inefficienza dell'apparato amministrativo e per effetto di una cattiva programmazione. Segnalate le responsabilità che hanno al riguardo i governi che si sono succeduti nel nostro paese, sottolinea la necessità di una riforma in senso decentratore: gli istituti dotati di autonomia non risultano infatti gravati dal denunciato fenomeno dei residui. Rilevato che il potenziamento delle capacità di intervento del Ministero passa innanzitutto attraverso interventi volti ad imprimere funzionalità agli uffici, condivide il giudizio espresso dal senatore Argan sul carattere irreparabile di certe perdite e concorda altresì con la preoccupazione espressa per l'approssimarsi della scadenza europea del 1992: i beni culturali che valgono a fondare l'identità del nostro popolo non possono essere, a suo avviso, assimilati alle merci. Una catalogazione del patrimonio, prosegue il senatore Chiarante, consentirebbe di documentare l'esistente e le proposte da tempo avanzate dalla sua parte politica hanno sempre posto l'accento su questo aspetto preliminare. Ogni attesa al riguardo non fa che accrescere il rischio di perdite irreparabili.

Preannunciando la presentazione di opportuni emendamenti nella sede competente, il senatore Chiarante ritiene inaccettabile ogni acquiescenza alle linee del bilancio per il 1989. Il personale va collocato più propriamente nell'area della ricerca piuttosto che nel comparto genericamente amministrativo. Indicati poi alcuni casi di particolare significato, che interessano il patrimonio storico-culturale romano, manifesta la propria delusione per l'arresto degli interventi in corso; richiama specialmente l'attenzione sulla situazione assai precaria che concerne la Galleria Borghese, raccolta tra le più pregevoli; le opere di risistemazione dell'edificio si sono arrestate per mancanza di finanziamenti. Conclude indicando il traguardo del 1990 come l'occasione ravvicinata per promuovere il restauro di strutture museali e non solo per la costruzione di opere urbanistiche concernenti il traffico.

Il senatore Manzini, nel condividere l'esigenza di rimuovere le cause ostative alla capacità di spesa del Ministero, nonché quella di riequilibrare il rapporto fra risorse ordinarie e straordinarie assegnate alla tutela del patrimonio culturale, afferma che il Ministero dovrà essere riformato secondo principi di decentramento ed autonomia gestionale, cui dovranno accompagnarsi nuove forme di controllo, non più a carattere burocratico, ma rivolte a un esame scientifico degli interventi. Il senatore Manzini osserva poi che il problema della liberalizzazione del mercato dei beni culturali nel 1992 non riguarda solo la competenza del Ministero, ma investe un interesse primario di tutta la nazione. Nell'invitare il Ministro a praticare una politica riformatrice dei piccoli passi, pur avendo ben chiari gli obiettivi di fondo, dichiara di condividere le cautele invocate dal senatore Argan circa gli *sponsor* privati, che peraltro non dovrebbero essere considerati un nemico da combattere: è necessario piuttosto definire regole efficaci e precise, capaci di indirizzare le ricchezze private a vantaggio dell'interesse collettivo. Quanto poi ai problemi del personale, si dichiara in linea di principio contrario alle santonie.

Il presidente Bompiani, nel fare proprie le preoccupazioni espresse dagli intervenuti, fa

presente che, in tema di partecipazione dei privati alla tutela del patrimonio culturale (che va certamente regolamentata), occorre distinguere fra gli interventi dei grandi gruppi imprenditoriali, e quelli effettuati da piccoli operatori economici. Questi, specie nel Mezzogiorno, si dedicano sovente al restauro di opere minori in località periferiche: si tratta di una importante manifestazione di sensibilità da parte delle comunità locali per la propria storia, che dovrebbe ricevere un adeguato riconoscimento. Il Presidente poi si dice vivamente inquieto circa il pericolo che il 1992 comporti anche una ulteriore espansione del già fiorente mercato illegale: si sofferma in particolare sulla piaga dei tombaroli. Infine fa presente l'esigenza di non frustrare le giustificate aspirazioni delle piccole comunità locali, che non vorrebbero vedersi sottratti i tangibili segni del proprio passato a vantaggio di qualche lontano museo.

Il senatore Arduino Agnelli, estensore designato del rapporto, dichiara che darà compiutamente atto di tutte le sollecitazioni espresse dalla maggioranza e dall'opposizione, e in particolare delle indicazioni preziose espresse dal senatore Argan, con particolare riferimento alla riforma delle leggi di tutela del 1939, nonché ai rischi derivanti dall'unificazione del mercato comunitario. Le ulteriori osservazioni del senatore Argan circa gli *sponsor* privati meritano anch'esse pieno favore, specie se riferite a quegli interventi che hanno invaso competenze che dovrebbero essere esclusive degli organi centrali del Ministero e delle Soprintendenze. Anche i rilievi dei senatori Vesentini e Chiarante sul personale precario gli appaiono del tutto fondati.

Replica quindi agli oratori intervenuti il ministro Bono Parrino, che manifesta il proprio profondo disagio a fronte di un bilancio pesantemente condizionato dalla preminente esigenza di risanare il *deficit* pubblico. Da parte sua, intende reagire a tale situazione, e preannuncia la imminente presentazione di un disegno di legge che istituirà un fondo di ben 9 mila miliardi a favore dei beni culturali nell'ambito di un rigoroso quadro programmatico.

Anche la struttura del Ministero, obsoleta e verticistica, deve essere riformata per poter far

fronte alle nuove esigenze espresse dalla cultura italiana. A tale proposito saranno preziose le indicazioni che la Commissione vorrà esprimere, con particolare riferimento al decentramento burocratico e al ruolo degli ispettori.

Informa quindi di avere istituito una commissione per la studio della riforma delle leggi di tutela del 1939, ormai del tutto superate perchè frutto di un clima culturale nel quale si riteneva meritevole di protezione solo il singolo monumento, isolato dal suo contesto. In tale prospettiva, il Ministero non potrà disinteressarsi della tutela ambientale, per la quale occorrerà riformare la legge Galasso. Come è noto, infatti, molte regioni non hanno provveduto ad elaborare i prescritti piani paesistici; e se l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Ministero appare politicamente inopportuno, ella ha però iniziato un'opera di stimolo nei confronti delle regioni inadempienti.

Quanto al cosiddetto neomecenatismo, del quale sottolinea la importanza, condivide gli appelli alla cautela e conferma la centralità del ruolo di indirizzo e controllo che il Ministero deve svolgere.

Informa poi il senatore Argan che finalmente è stato possibile superare la situazione di stallo in cui versava il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali: ella ha sollecitato le regioni a completare gli adempimenti di loro spettanza, così da poter convocare al più presto il Consiglio, il cui ruolo ella intende rilanciare. Circa il problema del mercato comunitario, il Ministro informa di avere interpellato in proposito il commissario della Comunità Ripa di Meana; dà quindi assicurazioni al senatore Chiarante a proposito della volontà di inserire i restauri del museo di Villa Borghese nel quadro della programmazione ordinaria.

Dichiara inoltre di condividere le osservazioni del presidente Bompiani circa la collocazione decentrata del patrimonio museale, e si dichiara pronta a un dibattito in Commissione circa la funzionalità delle procedure di spesa del Ministero, su cui ha avviato un'indagine.

Il Ministro conclude il proprio intervento affermando l'esigenza che il Dicastero, una volta riformato, possa avvalersi di procedure più agili e decentrate, supportate da un corpo di ispettori efficienti e preparati.

Si passa quindi all'esame degli ordini del giorno presentati.

La senatrice Callari Galli illustra il seguente ordine del giorno:

«La 7^a Commissione permanente del Senato, in sede di esame della Tabella n. 21 del bilancio di previsione dello Stato per il 1989,

rilevata l'urgente necessità di intervenire al più presto per la tutela e la conservazione del patrimonio culturale ed artistico del nostro Paese, che rischia il deterioramento per lo stato di incuria in cui nella maggior parte dei casi si trova,

constatata anche nel bilancio 1988 del Ministero per i beni culturali e ambientali la presenza di ingenti residui passivi,

preso atto dei rilievi avanzati dalla Corte dei conti nella relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato per il 1987,

impegna il Governo:

in attesa di una legge di riforma che decentri alcune responsabilità, ad adeguare le strutture del Ministero per migliorarne l'operatività e l'efficienza;

a potenziarne le strutture organizzative affinché i finanziamenti alle Soprintendenze avvengano in tempo utile per la loro effettiva ed efficace utilizzazione».

0/1443/1/7/Tab. 21 CALLARI GALLI, CHIARANTE,
ALBERICI, NOCCHI, VE-
SENTINI, LONGO

Il senatore Chiarante dichiara di avere già illustrato nel proprio intervento il seguente ordine del giorno:

«La 7^a Commissione permanente del Senato, in sede di esame della Tabella n. 21 del bilancio di previsione dello Stato per il 1989,

richiama l'attenzione del Governo e in particolare del Ministro per i beni culturali e ambientali sul fatto che uno degli istituti museali più noti e apprezzati al mondo, quale il Museo e la Galleria Borghese di Roma - dove sono conservate numerose e importanti opere di scultura e di pittura, sia antiche sia di età rinascimentale e moderna, fra le quali vi sono alcuni dei più famosi capolavori della storia dell'arte - è ancora in larga parte chiuso al pubblico essendo tuttora ben lontani dal completamento gli interventi di consolida-

mento dell'edificio e di rinnovo della sistemazione museale avviati ormai da diversi anni, dopo la chiusura totale della Palazzina Borghese imposta da gravi cedimenti avvenuti nel sottosuolo. In particolare non si può non deplorare il fatto che tutti i lavori sembrano ora destinati ad arrestarsi perchè, nel quadro delle ultime decisioni sui tagli della spesa pubblica, sono stati negati sia i due miliardi richiesti dalla Sovrintendenza ai beni ambientali e architettonici per completare le opere di consolidamento del sottosuolo, per operare una completa revisione della copertura e per provvedere al ripristino della scalinata esterna secondo le decisioni dei comitati di settore del Consiglio nazionale; sia i cinque miliardi richiesti dalla stessa Sovrintendenza, nel quadro del programma di attuazione della legge n. 449, del 1987, al fine di portare a termine tutte le opere riguardanti il restauro e la sistemazione dell'edificio. E si deve altresì lamentare che manchi ancora un piano di finanziamento complessivo per quel che riguarda le opere assolutamente necessarie di restauro, rinnovo, ammodernamento della sistemazione museale. È grave che in una città come Roma rimanga, di conseguenza, in larga misura inutilizzato e inutilizzabile un Museo che costituiva per studiosi e turisti uno dei luoghi di maggior interesse, come era dimostrato dalle centinaia di migliaia di visitatori che vi si recavano ogni anno. Pertanto la 7^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

a elaborare al più presto, con gli strumenti opportuni, un programma di finanziamento

che consenta sia di completare le opere avviate sia di dare al Museo e alla Galleria Borghese una sistemazione museale moderna e razionale, che sia all'altezza - anche per i servizi offerti al visitatore - dell'eccezionale valore storico così della Palazzina come del patrimonio artistico che vi è conservato.

0/1443/2/7/Tab. 21 ARGAN, ALBERICI, CALLARI
GALLI, CHIARANTE, VE-
SENTINI, NOCCHI, LON-
GO

Il senatore Spitea aderisce senz'altro all'ordine del giorno n. 2, sollecitando interventi urgenti finanziati, qualora sia possibile, sulla base della richiamata legge n. 449 del 1987, dal momento che il restauro della Galleria Borghese costituisce una assoluta priorità culturale. Riguardo all'ordine del giorno n. 1, egli esprime qualche dubbio per l'inadeguatezza dello strumento; segnala invece l'opportunità di un dibattito generale in Assemblea sulla situazione dei beni culturali e della relativa Amministrazione.

Il relatore, senatore Arduino Agnelli, si esprime favorevolmente su entrambi gli ordini del giorno e così pure il Ministro.

Posti ai voti, i due ordini del giorno sono separatamente approvati.

La Commissione, a maggioranza, dà quindi mandato al senatore Agnelli di redigere un rapporto favorevole alla 5^a Commissione, con le indicazioni emerse nel corso del dibattito.

La seduta termina alle ore 12.15.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988

78^a Seduta (antimeridiana)*Presidenza del Presidente*

BERNARDI

indi del Vice Presidente

MARIOTTI

*Interviene il ministro delle poste e delle telecomunicazioni Mammi.**La seduta inizia alle ore 9.45.***IN SEDE CONSULTIVA****Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442)**, approvato dalla Camera dei deputati**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443)**, approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1989 (Tab. 11)

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

La Commissione passa alla discussione della tabella n. 11 e delle parti connesse del disegno di legge finanziaria.

Prende la parola il senatore Pinna, il quale afferma anzitutto che vi è uno stridente contrasto tra il tono ottimistico della relazione annessa alla tabella 11 e la realtà di disservizio e di inefficienza che è sotto gli occhi di tutti.

Se gli obiettivi indicati nella relazione, egli prosegue, sono ovviamente condivisibili (si parla di incremento delle entrate, di riduzione delle spese, di riorganizzazione produttiva e di riordinamento del servizio), non è dato conoscere attraverso quali strumenti concreti l'Am-

ministrazione intende perseguire tali obiettivi, con particolare riferimento al miglioramento del servizio di base costituito dal recapito della corrispondenza: al riguardo cita i dati di una recente indagine secondo la quale la qualità del servizio sta precipitando, con un tempo medio di recapito della corrispondenza che si attesta sugli 8,5 giorni.

Affermato altresì che qualora non si intervenga con decisione può diventare inarrestabile la spinta alla privatizzazione del servizio, rileva come in questi anni lo Stato abbia speso molto per la meccanizzazione e l'automazione del servizio e come anche nella legge finanziaria per il 1989 si preveda un ulteriore stanziamento di 1105 miliardi: al riguardo pone un quesito circa la produttività di tali investimenti, sollecitando inoltre una dettagliata relazione del Ministro sull'andamento e sui risultati del programma di investimenti attuato ai sensi della legge n. 39 del 1982. Fa presente altresì che qualora il Governo non provveda, la sua parte politica si attiverà per promuovere un dibattito in Assemblea.

Dopo aver altresì dichiarato che taluni impianti di meccanizzazione sono male utilizzati, e per di più con alti costi di esercizio e di manutenzione, pone un ulteriore quesito circa i costi del trasporto aereo notturno della corrispondenza e sottolinea altresì lo scarso impulso dato all'attività di bancoposta e alla costruzione di nuovi uffici postali. Su quest'ultimo punto fa presente che tali uffici sono spesso costruiti senza risparmio, in una situazione di conflittualità con gli enti locali e con criteri architettonici assai discutibili.

Con particolare riguardo alla gestione del personale, il senatore Pinna, ricordati i rilievi della Corte dei conti sulla lievitazione del personale addetto e sull'insufficiente dinamica della produttività, pone in risalto la carenza di quadri dirigenziali rispetto alla pianta organica (circostanza che può determinare difficoltà decisionali e quindi inefficienza) ed invece l'eccesso di personale nelle categorie inferiori rispetto allo stesso organico, con squilibri tra le diverse zone del paese e tra funzioni

amministrative e operative: ciò dimostra, a suo avviso, che la gestione del personale ha seguito ben altre logiche rispetto a quello del perseguimento dell'efficienza della gestione.

Domandato al Ministro chiarimenti circa le funzioni e i criteri con il quale viene scelto il numeroso personale comandato in altre amministrazioni o collocato fuori ruolo, osserva che le misure di riorganizzazione del personale illustrate nella relazione alla tabella possono risultare insufficienti se non si instaura un diverso clima caratterizzato da una maggiore chiarezza e rigore nella gestione del personale, da un maggiore sforzo di trasparenza e da un impegno più consistente nella formazione e aggiornamento.

Con riferimento ai dati complessivi di bilancio, sottolinea l'insufficiente dinamica dei proventi ed afferma altresì che ancora non è stata data comunicazione al Parlamento se l'Amministrazione postale abbia redatto ed avviato il piano di riorganizzazione e ammodernamento del servizio che era previsto dalla legge finanziaria del 1988.

Circa il tema più generale del risanamento dell'azienda postale, il senatore Pinna rileva il senso di impotenza che emerge sia dalla relazione del senatore Picano, sia dalle comunicazioni che i vertici dell'azienda hanno recentemente reso alla 5^a Commissione del Senato, ponendo tra l'altro in risalto una notevole quantità di oneri impropri che gravano sull'Amministrazione.

Concludendo, il senatore Pinna sollecita al Ministro la presentazione dei disegni di legge riguardanti la riforma del Ministero e il riassetto delle telecomunicazioni, dichiarando altresì che è urgente definire al più presto anche la riforma dell'emittenza radiotelevisiva.

La senatrice Senesi, richiamandosi all'auspicio espresso dal senatore Picano circa i tempi dell'operazione di accorpamento delle varie aziende di telecomunicazione, richiama l'attenzione della Presidenza sull'opportunità di svolgere un incontro con l'associazione dei quadri di tali aziende in vista dei processi di razionalizzazione che inevitabilmente dovranno essere attuati. Ricollegandosi alle considerazioni formulate dal senatore Pinna, si dichiara quindi fortemente preoccupata del modo

con cui si svolge il servizio di recapito nelle grandi aree urbane e sottolinea soprattutto le incongruenze della politica governativa, che anziché razionalizzare il rapporto tra Poste e Ferrovie continua a stanziare fondi per l'acquisto di mezzi su strada che già vengono utilizzati in numero molto cospicuo senza risultati soddisfacenti sul piano della qualità del servizio. A tale riguardo è indicativa la situazione della città di Milano, nella quale persino il servizio di recapito a mezzo del trasporto aereo viene effettuato con notevolissimi ritardi. Dichiarò infine che a suo avviso sarebbe invece possibile organizzare un servizio molto rapido soprattutto nelle grandi città, anche tenendo conto della crescente diffusione dei servizi privati.

Il senatore Pollice, condividendo le osservazioni della senatrice Senesi, che ha richiamato problemi estremamente gravi per la vita del paese, chiede in primo luogo al Ministro i tempi necessari per l'avvio del progetto di unificazione delle strutture che fanno capo alla ASST e quali siano le ragioni per cui, nonostante tale volontà di riforma, il Ministero abbia indetto recentemente dei concorsi per dirigenti da destinare all'azienda telefonica.

Dichiarato che tale scelta è incomprensibile alla luce della sensibilità dimostrata dal ministro Mammi verso il traguardo di una gestione più razionale, il senatore Pollice sottolinea la gravità della scelta operata dal Ministero con riferimento all'impianto di meccanizzazione di Milano, che era stato distrutto da un incendio ed è stato ricostruito secondo le stesse logiche del passato con inevitabile spreco di risorse e risultati insoddisfacenti dal punto di vista della sicurezza degli addetti. Dopo aver affermato che sarebbe interessante conoscere l'incidenza della enorme diffusione del servizio privato a domicilio sul lavoro svolto dalle Poste, il senatore Pollice chiede se l'Amministrazione sia consapevole che la mancanza di incisivi interventi di riforma della propria gestione conduca direttamente verso reali rischi di privatizzazione. È importante quindi, egli prosegue, conoscere con chiarezza quali siano gli indirizzi del Ministero, soprattutto con riguardo al futuro del servizio di recapito, il cui tempo medio è notevolmente aumentato rispetto allo scorso anno e quali siano le

intenzioni del Ministro circa la scelta dei mezzi di trasporto da utilizzare, dal momento che le scelte finora compiute non hanno dato esiti positivi, penalizzando tra l'altro il ruolo del comparto ferroviario.

Il senatore Pollice chiede quindi di conoscere in maniera più puntuale le funzioni svolte dai comitati di trasferimento, la cui attività non è riuscita ad incidere sui disservizi diffusi e sullo stato di malessere del personale.

Dopo che il ministro Mammì ha dichiarato che la materia è stata disciplinata nell'ambito di un provvedimento che sarà approvato dalla Camera dei deputati, il senatore Pollice chiede di conoscere la situazione dell'organico per compartimento, sottolineando che lo stato del servizio postale, dovuto anche alle scelte tradizionalmente effettuate in materia di gestione del personale, rischia di far apparire ridicoli i dichiarati obiettivi di ripresa, ammodernamento, efficienza, sviluppo della telematica verso cui sembra tendere il Ministero delle poste e telecomunicazioni.

Il senatore Ulianich, dopo aver osservato che la relazione del senatore Picano costituisce una chiara rappresentazione dei nodi tematici afferenti alle competenze del Ministero delle poste e telecomunicazioni, esprime le proprie perplessità circa le incertezze che caratterizzano invece le affermazioni del relatore con riferimento a temi importanti quali la riforma del Ministero e l'accorpamento delle aziende di telecomunicazione. Segnalato che il ricorso a rituali formule di rinvio costituisce un dato ricorrente nelle discussioni riguardanti il bilancio, il senatore Ulianich chiede quali siano gli ostacoli che impediscono al Governo di agire secondo le direttrici programmate riguardo alla ristrutturazione dei vari Dicasteri.

Ricordando quindi le ripetute affermazioni circa la necessità di prosecuzione degli impianti di meccanizzazione avviati, chiede di conoscere se tali impianti siano stati effettivamente avviati e segnala a tale riguardo l'opportunità di improntare le note preliminari a principi di maggiore chiarezza, veridicità e precisione al fine di non rendere sterile la successiva discussione del bilancio in sede parlamentare. Domanda quindi quali specifici settori il Ministero delle poste e telecomunica-

zioni prediliga per promuovere e agevolare l'espansione dell'attività professionale nel Mezzogiorno e quale sia il raccordo con la politica generale di intervento in tale area del paese. Dopo aver chiesto inoltre quali siano le ragioni per cui il Ministero provvede direttamente ad erogare il trattamento di quiescenza a taluni dipendenti, il senatore Ulianich afferma che l'allungamento dei tempi di recapito della corrispondenza rende improcrastinabile un intervento in tale settore ed in particolare sull'enorme volume di stampe che intasano il movimento postale il quale, a suo avviso, continuerà a svolgere una importante funzione nonostante la diffusione di altri mezzi di comunicazione più sofisticati ed in tale ottica va pertanto migliorato.

Il senatore Giustinelli, associatosi alle considerazioni dei senatori intervenuti, che hanno già denunciato le molteplici carenze dell'Amministrazione, fa presente che la volontà di riforma annunciata da tempo dal ministro Mammì sia alla stampa che alla Commissione non sembra essersi tuttora tradotta in precisi criteri strategici di fondo. Nel sottolineare che lo spirito riformatore del Ministro non ha carattere opzionale, ma risponde ad un preciso obbligo legislativo nei confronti del quale l'inadempienza del Governo dura ormai da circa sei anni, chiede di conoscere le intenzioni del Ministro a tale riguardo. Rileva quindi che non è più rinviabile lo svolgimento di una puntuale relazione sull'attuazione della legge n. 39, alla quale il disegno di legge finanziaria destina altri 1105 miliardi, senza che il Parlamento sia mai venuto a conoscenza della valutazione di merito effettuata dal Ministro sui risultati degli interventi realizzati, che in taluni casi non possono dirsi certo soddisfacenti. Richiamandosi quindi alle frequenti polemiche sollevate sulla gestione degli appalti da parte dell'ITALPOSTE, il senatore Giustinelli segnala l'esigenza di una politica più chiara anche in ordine al polo nazionale delle telecomunicazioni, al ruolo gestionale dell'IRI, alle questioni legate alla prospettata costituzione della cosiddetta SUPERSTET, dalla cui soluzione dipenderà probabilmente il futuro della posizione italiana in Europa e nel mondo. A tale riguardo, la sua parte ha già avanzato una specifica proposta volta a separa-

re le attività manifatturiere (da affidare all'IRI) da quelle gestionali che andrebbero affidate ad un Ministero rinnovato, dotato di una struttura agile e capace di svolgere un ruolo di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo più incisivo anche rispetto all'azienda postale.

Con riferimento alle esigenze di rinnovamento poste dalla scadenza del 1992 anche nel settore bancario, il senatore Giustinelli fa presente che il servizio di bancoposta dovrebbe essere sviluppato e potenziato nell'ottica di costituire una grande banca nazionale moderna, per cui sarà inevitabile porre mano alle divergenze che attualmente caratterizzano la struttura e la gestione dei 14.000 uffici locali.

Per quanto riguarda poi la questione dell'emittenza radiotelevisiva, il senatore Giustinelli chiede di conoscere quali novità siano emerse nell'ambito del Governo e della maggioranza che, pur avendo inizialmente auspicato un *iter* molto rapido per la conclusione dell'esame dei disegni di legge all'esame della Commissione, sembra attualmente bloccata da una serie di incertezze di cui non si comprende la vera ragione.

Conclude richiamando l'attenzione del Ministro sulle incongruenze che caratterizzano la corresponsione delle competenze al personale ed in generale la rimodulazione degli interventi previsti nel bilancio preventivo. In particolare, sottopone al Ministro una istanza dei lavoratori degli appalti postali della FILT, che sollecitano un provvedimento che disciplini l'assunzione in gestione diretta da parte del Ministero dei 136 servizi oggi in appalto, denunciando l'intollerabile situazione di precarietà ed incertezza nella quale sono costretti ad operare.

Il senatore Visibelli, dopo aver denunciato la superficialità con cui il Parlamento sta esaminando provvedimenti di tale portata per la politica economica del paese, annuncia il voto contrario della sua parte politica sullo stato di previsione del Ministero delle poste e telecomunicazioni, che si limita a riprodurre le scelte dello scorso anno, sebbene sia la nota preliminare che la relazione del senatore Picano siano improntate ad un maggiore ottimismo e siano di conseguenza più reticenti sulle inefficienze. La gravità di tali inefficienze,

egli prosegue, è tuttavia riconosciuta dagli stessi vertici del Ministero, che nell'ambito di un'audizione svoltasi recentemente presso la 5ª Commissione del Senato, hanno fatto riferimento alla molteplicità di vincoli che rallentano l'attività dell'azienda ed hanno prospettato ai fini del rientro del disavanzo un incremento delle tariffe ed un contenimento degli oneri impropri che gravano sulle Poste, nonché il ricorso a nuove misure, come la diffusione di un *bancomat* postale. Egli è tuttavia convinto che tali interventi non potranno rivelarsi proficui se verrà perpetuata la politica delle assunzioni clientelari, che ha impedito finora di conseguire i miglioramenti della produttività e dell'efficienza registrati invece in altri paesi europei. A tale riguardo, egli denuncia altresì l'inadeguatezza della capacità di spesa dell'Amministrazione, la lentezza dei tempi di recapito, i molteplici disservizi telefonici e soprattutto la mancanza di trasparenza delle bollette, le carenze della messaggistica postale che sembra ignorare le potenzialità del servizio di telefax, già ampiamente utilizzato nel settore privato.

Per quanto riguarda infine l'esame dei provvedimenti concernenti l'emittenza radiotelevisiva, si dichiara convinto dell'esistenza di una volontà di rinvio, che probabilmente travalica la volontà del Ministro.

Esaurito il dibattito, ha la parola per la replica il senatore Picano, il quale rileva in primo luogo che i senatori intervenuti hanno accentuato la sottolineatura delle disfunzioni, tralasciando di analizzare con la dovuta attenzione alcune gestioni attive, che pure caratterizzano il bilancio dell'Amministrazione, relative ad esempio al servizio telefonico e a quello di bancoposta.

Il relatore si sofferma quindi sulle prospettive di modernizzazione del servizio postale, affermando che è da prevedere uno sviluppo della posta elettronica e del telefax ed una quasi scomparsa in tempi lunghi del servizio postale tradizionale, per quanto concerne almeno la corrispondenza ordinaria. Affermato altresì che l'Amministrazione postale è gravata da procedure e modalità organizzative inadeguate, nonché da oneri impropri, prospetta l'opportunità di avviare quanto prima una riforma per trasformarla in un'azienda

snella che gestisca la fase di transizione a forme automatizzate di servizi: sul disegno di legge relativo, egli soggiunge, occorrerà sviluppare un'attenta riflessione da parte delle forze politiche. Dichiarato di condividere la richiesta dell'opposizione comunista per un dibattito sull'attuazione della legge n. 39 del 1982 (dibattito per il quale il Ministro si è del resto mostrato favorevole), fa presente che per quanto riguarda l'emittenza radiotelevisiva le responsabilità sono ora nelle mani del Parlamento: per quanto riguarda invece il riassetto delle telecomunicazioni, vi è l'urgenza di sciogliere il nodo dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici per giungere ad una unità di gestione. Sottolinea infine come lo sviluppo del servizio di radiomobile possa essere ostacolato dalla scarsa disponibilità di frequenze, oggi occupate dall'emittenza radiotelevisiva.

Replica quindi agli oratori intervenuti nel dibattito il ministro Mammi. Associatosi alle considerazioni del relatore circa i processi di modificazione dei mezzi di comunicazione individuale, afferma in primo luogo che la situazione finanziaria dell'Amministrazione postale non è irreparabile e che uno sforzo di contenimento del disavanzo è stato fatto e sarà proseguito con convinzione, anche se forse non si riuscirà a raggiungere quella riduzione del 15 per cento indicata nella legge finanziaria del 1988.

Comunica quindi che si procederà nella primavera prossima ad una revisione delle tariffe agevolate, che possono ben definirsi assolutamente irrisorie con particolare riguardo ai quotidiani e ai periodici: al riguardo fa presente che in tale revisione intende basarsi su criteri oggettivi, in quanto è assai difficile distinguere le stampe per il loro contenuto.

Affermato altresì che sarà avviata una revisione di altri oneri impropri costituiti dal pagamento delle pensioni e dalla polizia postale, dichiara che l'ipotesi di sostituire un ufficio itinerante ad uffici postali a scarso traffico non si è rivelata fonte di economie; si mostra tuttavia scettico sulla possibilità di ottenere un consistente risparmio dalla riduzione del numero degli uffici locali, operazioni che pure in qualche misura ritiene praticabile.

Il Ministro preannuncia un provvedimento di modifica della legge n. 39 del 1982, al fine di

rivedere le priorità degli investimenti e rappresentare quindi un momento di riflessione sui risultati ottenuti dalla legge. Con riferimento poi agli aspetti funzionali dell'Amministrazione delle poste, ricorda di aver promosso autonomamente un'indagine sulla qualità del servizio condotta con criteri obiettivi e rigorosi e di aver deciso di renderne noti i risultati, anche se non certamente positivi.

Trattando dell'attività di bancoposta, fa presente che l'Amministrazione ha raccolto risparmio ben al di là delle previsioni, per un totale di 130.000 miliardi, tra depositi in conto corrente e a risparmio. Rilevato come i tassi di interesse sui buoni fruttiferi reggano il confronto con le remunerazioni di mercato e come appaia difficile separare nell'ambito degli uffici l'attività postale da quella di bancoposta (operando con uffici polivalenti), fa presente di aver promosso una riflessione con il Ministero del tesoro sugli impieghi del risparmio postale, nella prospettiva di poterne riservare una quota anche modesta al finanziamento degli investimenti in telecomunicazioni. Al riguardo dichiara comunque che l'Amministrazione postale non può inventare da un giorno all'altro una autonoma funzione di impiego del risparmio raccolto, che rappresenta una delle fasi più delicate dell'attività bancaria, per la quale è necessaria una lunga esperienza e personale qualificato.

Il ministro Mammi comunica quindi che sarà avviato un esperimento per il pagamento delle pensioni con uno sportello automatico, in prospettiva di poterlo poi estendere quanto meno a tutti gli uffici postali elettronici.

In riferimento alla politica del personale, il Ministro afferma che su sua iniziativa il Governo ha presentato un emendamento ad uno dei disegni di legge collegati alla finanzia-ria (emendamento poi approvato) attraverso il quale si sospende fino al 31 dicembre 1990 l'attuale procedura di determinazione degli organici. Tale procedura, partendo da stime elaborate dai direttori compartimentali e dall'applicazione di indici parametrici elaborati insieme alle organizzazioni sindacali, ne comporta una continua lievitazione, che aveva tra i suoi effetti perversi l'assunzione sempre più massiccia di categorie protette (all'assunzione di esse l'azienda è obbligata secondo un rapporto prefissato con l'organico e non con il

personale effettivo), nonchè della crescita del cosiddetto premio di intensificazione che viene erogato ai dipendenti quando lavorano in uffici con carenza di personale rispetto all'organico (in tal modo il premio rappresenta tra l'altro un obiettivo incentivo all'assenteismo).

Dopo aver ricordato di aver recentemente sbloccato i pagamenti ai precari, afferma che a suo avviso il premio di intensificazione deve essere effettivamente utilizzato per incentivare il lavoro disagiato e che nella nuova contrattazione sarà posto come elemento centrale l'esigenza di un salto di qualità nelle modalità di utilizzo del personale, al fine di raggiungere una maggiore efficienza della gestione.

Il ministro Mammi comunica altresì di essere contrario all'assunzione di dipendenti di aziende di trasporto che hanno appalti con l'Amministrazione, nonchè più in generale alla gestione diretta da parte di essa di segmenti di servizi oggi dati in appalto, in quanto si realizzerebbero ulteriori diseconomie: ritiene invece più percorribile l'ipotesi di cooperative formate da lavoratori con le quali possono essere stipulate opposte convenzioni. Rilevato come i contenuti di una circolare emanata dal direttore generale per una più rigorosa gestione del personale siano state in gran parte disattese dalla contrattazione in sede periferica, fa presente che anche quest'ultima dovrà essere opportunamente regolata e che occorrerà separare in modo netto il comparto del movimento da quello amministrativo, elaborando altresì incentivi per lavori disagiati più legati alla flessibilità dell'orario e al tempo libero che alla remunerazione.

Soffermatosi quindi sulle prospettive positive della posta elettronica, destinata ad assorbire in futuro la parte più consistente dell'utenza affari, il Ministro prende in esame il tema delle telecomunicazioni, ricordando anzitutto che il disegno di legge da lui presentato è attualmente al concerto dei Ministri: il provvedimento, di cui egli ha già sollecitato la definitiva approvazione da parte del Consiglio dei Ministri entro la fine dell'anno, affronta sia il tema della riforma del Ministero che quello del riassetto delle telecomunicazioni. Per quanto riguarda il primo aspetto esso tende a separare il Ministero dall'azienda delle poste, riservando al primo compiti di indirizzo, programma-

zione e controllo e lasciando però invariata la natura giuridica dell'azienda e quindi lo *status* dei dipendenti, ritenendo che non siano ancora maturi i tempi per un passaggio dell'azienda stessa al settore delle partecipazioni statali.

Per quanto riguarda il riassetto delle telecomunicazioni, egli aggiunge, nel disegno di legge è previsto il passaggio dell'ASST alle partecipazioni statali, lasciando ai dipendenti un diritto di opzione tra impiego pubblico e lavoro privato: tra i problemi ancora da sciogliere in termini definitivi sottolinea i nodi della valutazione degli investimenti *in itinere* e dei pagamenti all'INPS per la ricostruzione della carriera dei dipendenti che eserciteranno l'opzione, essendo molto difficile stimarne il numero.

Esprime quindi l'avviso che la decisione in ordine al riassetto delle società concessionarie dovrebbe essere lasciata all'IRI; pur ritenendo che più opportunamente debba essere quotato in borsa il titolo di una sola società, non si può peraltro escludere che l'unica società che sarà titolare della concessione possa creare altre società come proprie articolazioni operative. Ciò che sicuramente non è più tollerabile, egli afferma, è la situazione attuale che vede la sovrapposizione di quattro gestori. Auspica, infine, un sollecito esame da parte del Parlamento del disegno di legge in questione, e il superamento di quelle difficoltà che derivano dall'inevitabile spirito di conservazione di chi è abituato da tempo ad operare in società distinte.

Passando a trattare da ultimo il problema dell'emittenza televisiva il ministro Mammi comunica che il Governo presenterà un pacchetto di emendamenti al disegno di legge originariamente presentato, a seguito di intese avutesi nell'ambito della maggioranza e in connessione al dibattito generale che si sta svolgendo nell'8ª Commissione. In risposta infine ad un quesito della senatrice Senesi circa la mancata assunzione di idonei nell'Amministrazione postale, idonei che tra l'altro avevano già lavorato nell'Amministrazione stessa come precari, il Ministro fa presente che di essi ben 5.400 sono stati assunti con un'articolazione secondo i compartimenti e le qualifiche. Con l'occasione il Ministro comunica che è stato bandito un nuovo concorso per

5.200 posti, concorso che tuttavia sta segnando il passo, in relazione all'esigenza di adottare tecniche computerizzate di correzione dei compiti.

Il seguito dell'esame della tabella 11 e delle parti ad essa relative del disegno di legge finanziaria è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13.

79ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

BERNARDI

Interviene il ministro dei trasporti Santuz.

La seduta inizia alle ore 16,15.

IN SEDE CONSULTIVA

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442), approvato dalla Camera dei deputati

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1989 (**Tab. 10**)

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

Si apre la discussione sulla tabella n. 10 e delle parti connesse del disegno di legge finanziaria.

Interviene il senatore Visibelli, il quale domanda in primo luogo chiarimenti circa l'INT, la sua situazione finanziaria, i rapporti tra il bilancio di questo ente e quello delle Ferrovie dello Stato, nonché gli emolumenti del presidente e degli amministratori: al riguardo sottolinea la necessità di un'assoluta trasparenza e chiede al Presidente della Commissione di riservare un'apposita audizione ai vertici dell'istituto.

In ordine ai temi generali inerenti la politica dei trasporti, il senatore Visibelli rileva come il settore sia stato interessato dai tagli forse più rilevanti della spesa pubblica, in stridente contrasto con la necessità di adeguare il sistema nazionale dei trasporti all'appuntamento del 1992. Dai documenti finanziari, egli aggiunge, non si rileva altresì alcuna traccia di politiche di riassetto organico del settore con riferimento all'istituzione del CIPET, alla riforma della legge n. 151, all'attuazione del Piano generale dei trasporti, alla realizzazione di metropolitane e di un sistema di trasporti adeguato per le aree urbane, alla sicurezza del volo: in sostanza, egli afferma, il bilancio dei trasporti per il 1989 può essere interpretato piuttosto come una controriforma.

Il senatore Visibelli critica soprattutto i mancati interventi per l'alta velocità ferroviaria e per la rete ferroviaria meridionale, denunciando la sistematica sottovalutazione delle esigenze del Mezzogiorno a vantaggio delle aree forti del paese, nonché le annunciate drastiche riduzioni delle agevolazioni tariffarie che colpiranno molti lavoratori pendolari.

Denunciati altresì i tagli per il trasporto marittimo e per le autolinee, il senatore Visibelli fa presente che non è dato individuare misure idonee per giungere ad un riequilibrio tra gomma e rotaia e che si perpetua una discriminazione a danno del Mezzogiorno per quanto riguarda l'uso di materiale rotabile di scarto.

Affermato altresì che con l'eliminazione di alcuni rami secchi del trasporto ferroviario si sono penalizzati molti lavoratori, preannuncia il voto contrario della sua parte politica sulla tabella n. 10 e sulle parti connesse del disegno di legge finanziaria.

Prende la parola la senatrice Senesi, la quale si sofferma anzitutto sul funzionamento delle strutture decentrate della Motorizzazione civile per denunciare i ritardi assolutamente insostenibili che si verificano per il rilascio delle patenti di guida; pone altresì quesiti circa l'utilità di istituire un numero assai elevato di centri per la prova dei prototipi degli autoveicoli su tutto il territorio nazionale, nonché su una somma stanziata per il rilascio di patenti gratuite.

Affermato altresì che la somma stanziata per l'indagine statistica sull'autotrasporto merci

appare inadeguata, se si considera tra l'altro che per tale inadempimento lo Stato italiano è già stato più volte condannato dalla Corte di giustizia della CEE, chiede al Ministro, prendendo spunto da un apposito stanziamento nella rubrica dell'aviazione civile, di avere dati analitici sulle spese del Ministero per gli arredi degli alloggi di servizio di taluni dipendenti.

Dai documenti finanziari per il 1989, ella aggiunge, emerge un graduale disimpegno dello Stato verso tutti i settori del trasporto, come è testimoniato anzitutto dalla graduale riduzione dei contributi in conto esercizio; con riferimento ai tagli per il trasporto pubblico urbano, la senatrice Senesi ricorda anzitutto che il prossimo 31 dicembre scade il contratto degli autoferrotranvieri e, pur dichiarandosi favorevole ad una razionalizzazione del servizio, afferma che la manovra del Governo rappresenta una misura drastica e improvvisata, che causerà la crisi di molte piccole aziende di trasporto e che non aiuterà concretamente il risanamento in quanto, di fronte a consistenti aumenti tariffari, vi sarà una perdita di utenza ovvero un forte incentivo all'evasione. Rilevato altresì come i documenti finanziari e il disegno di legge collegato sui trasporti non tengano conto di una realtà di disavanzi delle aziende di trasporto sulla quale si è tra l'altro dovuto ulteriormente intervenire con un provvedimento straordinario dello scorso anno (che non ha ancora avuto tra l'altro applicazione), fa presente che la razionalizzazione del trasporto locale dovrebbe essere attuata con maggiore gradualità, dopo un esame condotto dall'istituendo CIPET e con il varo dei piani regionali dei trasporti.

Dopo aver altresì affermato che i provvedimenti in questione alimenteranno un contenzioso sindacale dagli esiti imprevedibili, critica il taglio agli investimenti delle aziende di trasporto, che cade in una situazione di impossibilità di programmazione degli investimenti stessi da parte delle aziende, in quanto i finanziamenti dello Stato vengono sistematicamente variati anno per anno. In tale contesto, ella prosegue, deve essere valutata anche la situazione delle ferrovie in concessione, poche delle quali hanno contratto i mutui previsti dalla legge, le cui reti spesso non si legano organicamente in un sistema di trasporti pubblici locali.

Chiede inoltre che il Ministero dei trasporti predisponga una relazione sul trasporto delle merci pericolose su strada e su rotaia, chiarendo quali siano gli strumenti di pronto intervento attualmente approntati nel comparto ferroviario.

Alla luce della vicenda del ricambio dei vertici dirigenziali dell'ente Ferrovie dello Stato, il Gruppo comunista sollecita poi la presentazione del provvedimento di riforma della legge istitutiva dell'ente, auspicando che il periodo di commissariamento non si protragga oltre i tre mesi previsti, che il commissario si limiti a svolgere un'attività di ordinaria amministrazione e che si evitino soprattutto facili tentativi di strumentalizzazione della vicenda suscettibili di pregiudicare le scelte inerenti alla futura attività dell'ente che il Parlamento aveva già condiviso, come ad esempio la destinazione di significativi stanziamenti al piano degli interporti. È pertanto opportuno, egli prosegue, che il Ministro informi il Parlamento circa le decisioni che la nuova gestione ha in animo di portare avanti, pur ritenendo che sarebbe stata preferibile una valutazione preventiva delle forze parlamentari sui criteri di scelta della nuova dirigenza nell'ambito del disegno di riforma dell'ente. Raccomanda infine al Ministro di evitare che vengano ingiustamente coinvolti nelle vicende giudiziarie in corso i soggetti che hanno operato con onestà, responsabilità e adeguata capacità professionale, anche in considerazione delle aspettative di rinnovamento che si sono diffuse nel paese.

Il senatore Ulianich, condivisa la rilevanza che i documenti finanziari attribuiscono all'istituzione del CIPET, più volte ribadita dalla Commissione, esprime profonde perplessità per la superficialità con la quale nell'ambito della nota preliminare vengono analizzate l'entità e la dinamica dei residui passivi, fenomeno che a suo avviso avrebbe richiesto ben diversa considerazione. Ritiene inoltre estremamente grave che, nonostante la sentenza di condanna emanata dalla Corte di giustizia della CEE nei confronti dell'Italia nel 1985, il Ministro destini alla rilevazione statistica sull'autotrasporto merci la cifra irrisoria di 300 milioni ignorando sia gli impegni connessi con la scadenza del 1992 sia l'efficienza raggiunta dalle amministrazioni competenti in materia

di trasporti in altri paesi europei sul piano tecnico e amministrativo.

Dopo aver sottolineato altresì la mancanza di rigore scientifico che contraddistingue l'analisi della voce relativa alle ferrovie concesse, il senatore Ulianich chiede al Governo di pronunciarsi in maniera precisa circa la sorte di tale comparto, anche in considerazione dell'inaccettabile grado di invecchiamento raggiunto dagli impianti da esse utilizzati. Auspica inoltre che gli impegni previsti circa l'aggiornamento della normativa e la verifica della sicurezza degli impianti nel comparto delle funivie vengano rispettati dal Ministero e venga altresì specificato in futuro quali sistemi si intendano rivedere. Dopo aver stigmatizzato gli scostamenti delle previsioni di bilancio del Ministero dei trasporti rispetto alle previsioni del documento di programmazione economico-finanziaria, che sono indice di poca serietà e tra l'altro non rispettano le indicazioni contenute nella legge n. 362 del 1988, segnala che per quanto riguarda in particolare la voce relativa alla manutenzione delle biblioteche e all'acquisto di materiale scientifico lo stanziamento previsto rimane irrisorio nonostante lo scostamento.

Associatosi alle richieste informative della senatrice Senesi circa il trasporto delle merci pericolose, il senatore Ulianich si sofferma sullo stato del materiale carrabile utilizzato dalle Ferrovie, che soprattutto in alcune zone del paese appare indegno di un paese civile, quasi offensivo della dignità dei cittadini e soprattutto in stridente contrasto con i grandiosi progetti formulati dall'ente nel campo dell'alta velocità. Nel segnalare quindi l'opportunità di superare la logica della lottizzazione anche per ciò che riguarderà la ricomposizione dello *staff* dirigenziale, raccomanda al Ministro di orientare la propria scelta verso persone oneste e capaci sul piano amministrativo, tecnico ed imprenditoriale. Auspica infine che il ministro Santuz riesca a diffondere nella società italiana maggiore credibilità nei confronti delle Ferrovie dello Stato.

Il senatore Visconti, riallacciandosi alle osservazioni della senatrice Senesi, chiede al Ministro di esprimere la propria valutazione sulla soluzione prospettata dal senatore Rezzonico per l'accelerazione delle procedure di

spesa; soluzione che la sua parte politica giudica inaccettabile in quanto lesiva dell'autonomia degli enti locali. Nel ricordare a tale riguardo che le resistenze talora frapposte negli enti locali nei confronti della realizzazione di alcune opere sono riconducibili alla mancanza di una verifica dell'impatto ambientale e quindi improntate ad obiettivi di salvaguardia delle risorse esistenti, fa presente che esistono strumenti diversi da quello suggerito dal relatore, come ad esempio l'accordo di programma, che potrebbero rivelarsi più validi anche dal punto di vista economico.

Il senatore Pollice, dichiaratosi estremamente preoccupato per le scelte di contenimento della spesa effettuate dal Governo riguardo alle Ferrovie dello Stato, che sembrano prefigurare un obiettivo di privatizzazione probabilmente perseguito da lungo tempo e che trova oggi un terreno molto favorevole nelle scandalose vicende che hanno interessato il consiglio di amministrazione dell'ente, dichiara di non condividere la filosofia di fondo dei documenti finanziari per l'anno 1989, che penalizzano fortemente il trasporto pubblico nonostante i ritmi di aumento che contraddistinguono la domanda di trasporto nel nostro paese sia per le merci che per i passeggeri. Dopo aver osservato che l'aumento dei cosiddetti rami secchi è da ricondurre alle scelte effettuate negli scorsi anni dall'ente Ferrovie dello Stato che ha concentrato il movimento ferroviario sui collegamenti tra Roma e Milano, il senatore Pollice sottolinea l'esigenza di un più incisivo controllo sull'ente da parte del Ministero dei trasporti, che negli ultimi tempi sembra aver rinunciato all'esercizio del proprio legittimo potere di vigilanza.

Per quanto riguarda il settore del trasporto aereo, il senatore Pollice si dichiara convinto della necessità di dotare il paese di strutture e mezzi piccoli ma efficienti e soprattutto dislocati su tutto il territorio nazionale, ritenendo inaccettabile che la politica del trasporto aereo sia improntata solo sulle esigenze connesse con lo svolgimento dei campionati mondiali di calcio. A tale riguardo, richiamata il drammatico livello di congestione raggiunto dall'aeroporto di Milano, osserva che la realizzazione dei sistemi integrati costituisce un obiettivo solo annunciato, come dimostra

la mancata realizzazione di un adeguato collegamento ferroviario tra Milano e Malpensa che, a suo avviso, avrebbe potuto consentire all'aeroporto di Malpensa di soddisfare le esigenze del trasporto aereo verso e dai paesi europei, almeno sulle medie distanze.

Il senatore Mariotti, nel condividere la chiara relazione del senatore Rezzonico, sottopone alla sua attenzione l'esigenza, già segnalata dagli altri senatori intervenuti, di collegare opportunamente gli indirizzi del Piano generale dei trasporti con i programmi regionali. Ribadita l'importanza dell'istituzione del CIPET, auspica quindi che l'obiettivo di attuare un'inversione di tendenza nel rapporto gomma-rotai venga completamente realizzato anche con riferimento alla nuova politica dell'ente Ferrovie dello Stato. Si augura inoltre che dal Ministero dei trasporti provengano azioni adeguate di recepimento delle esigenze non più rinviabili di miglioramento della qualità del servizio ferroviario e segnala altresì l'importanza del ruolo che nel futuro sistema ferroviario potrebbero svolgere le linee trasversali come la Falconara-Orte ed in particolare la Pontremolese, sul cui completamento già il ministro Mannino si era pronunciato favorevolmente. Nel condividere le osservazioni del senatore Pollice relativamente allo sviluppo degli aeroporti minori, il senatore Mariotti osserva come ad esempio gli aeroporti di Albenga e Sarzana potrebbero essere proficuamente utilizzati per il collegamento con le isole e per il trasporto di merci. Conclude sollecitando un riesame della legge n. 151 del 1981 nel quale dovrebbero essere opportunamente coinvolti tutti i Ministeri competenti nel settore dei trasporti ed in particolare il Ministero per le aree urbane e preannuncia il voto favorevole del Gruppo socialista sulla tabella 10 e sulle parti connesse del disegno di legge finanziaria.

Il presidente Bernardi dà assicurazioni al senatore Visibelli circa il prossimo inserimento nel calendario dei lavori della Commissione di un'audizione dell'Istituto nazionale dei trasporti, nonchè della CIT e della Banca nazionale dei trasporti.

Nel ricordare che presso la Camera dei deputati è stato approvato un emendamento volto a stanziare 60 miliardi nel triennio

1989-1991 per l'utilizzazione di autobus a metano, sottolinea i rischi che potrebbero essere connessi con tale iniziativa in quanto si tratta di automezzi non ancora omologati e per i quali la fase sperimentale è comunque agli inizi. Raccomanda quindi al ministro Santuz di adoperarsi affinché nel disegno di legge finanziaria venga apportata una correzione su tale punto.

Nel segnalare poi che i livelli di traffico ipotizzati nell'ambito del Piano generale dei trasporti per il 2000 sono già stati raggiunti e che il ritmo di aumento del traffico in Italia rappresenta un primato impressionante nel confronto con altri paesi europei, il senatore Bernardi rileva con preoccupazione che l'invecchiamento raggiunto dagli impianti e lo squilibrio verificatosi nel rapporto strada-ferrovia e all'interno della stessa rete ferroviaria, hanno spinto alcune regioni del Nord ad avviare autonome iniziative di strutturazione degli interporti che tengono in poco conto le esigenze di collegamento con il Sud. Osservato quindi che avrebbe personalmente ritenuto preferibile che si procedesse alla revisione dei vertici delle Ferrovie dello Stato dopo il varo del provvedimento di riforma della legge istitutiva dell'ente, fa presente che i progetti inerenti all'alta velocità tendono in realtà semplicemente a raddoppiare le principali linee ferroviarie e che occorrerà comunque verificare se tale strategia verrà condivisa dalla nuova dirigenza. Auspica infine il raggiungimento di un'intesa tra Parlamento e Governo, volta a garantire un effettivo funzionamento dell'istituendo CIPET, dichiarandosi convinto che l'impegno mostrato finora in sede parlamentare potrebbe rivelarsi sterile in mancanza di un accordo sulle priorità di finanziamento.

Prende la parola il senatore Rezzonico, il quale sottolinea anzitutto la concordanza registrata tra tutte le forze politiche su alcuni temi di fondo inerenti la politica dei trasporti: su tale concordanza, egli prosegue, si può fondare un lavoro proficuo in sede di Commissione a partire dai disegni di legge riguardanti il CIPET, per i quali potrà essere richiesta la sede deliberante o redigente. Prospetta altresì che all'istituendo CIPET sia conferito l'incarico di rivedere i criteri per la determinazione dei contributi di cui alla legge n. 151 del 1981 e

pone in risalto l'esigenza della realizzazione di una rete regionale di trasporto, attraverso un organico collegamento fra le tratte della rete delle Ferrovie dello Stato e delle ferrovie concesse e con la creazione di apposite società miste.

Auspicato un sollecito varo da parte del Consiglio dei Ministri dell'annunciata legge di riforma dell'ente Ferrovie dello Stato, esprime preoccupazione soprattutto per la riduzione delle sovvenzioni di esercizio al trasporto pubblico locale, affermando che in sede di riforma della legge n. 151 occorrerà affrontare l'argomento in modo più organico.

Con riferimento all'aviazione civile, rileva la necessità di rivedere le modalità di lavoro dell'apposita commissione che presiede all'utilizzo degli stanziamenti per le infrastrutture aeroportuali, sottolineando i gravi ritardi nell'adozione e nella realizzazione dei progetti. Preannuncia infine la stesura di un rapporto favorevole alla 5ª Commissione con osservazioni desunte dal dibattito.

Ha la parola per la replica il ministro Santuz il quale, soffermandosi anzitutto su alcuni problemi particolari, dichiara di avere allo studio molte possibili soluzioni per risolvere il problema degli uffici della Motorizzazione civile di Milano, assicurando quindi celeri interventi.

Con riferimento ai dati del vertiginoso aumento di traffico, il Ministro afferma che il Governo è ben consapevole della necessità di ammodernare talune infrastrutture di trasporto e di dover operare un riequilibrio tra le diverse modalità: dichiara pertanto che il Governo non intende in alcun modo abbandonare a se stesso il trasporto su ferro, sottolineando come l'avvio del preforo dell'Appennino (per il quale assume impegni per il 1989) rappresenti la premessa a un collegamento organico tra aree forti e aree deboli del paese. Con riferimento poi alla questione della cosiddetta alta velocità, prospetta l'opportunità che si intendano alcuni investimenti come un necessario raddoppio o triplicazione dei binari e come innovazioni tecnologiche, tali da rendere il trasporto ferroviario adeguato alle nuove esigenze di traffico: la rimodulazione operata dalla finanziaria, egli prosegue, non intacca comunque la volontà del Governo di giungere alla realizzazione del progetto.

Sempre con riferimento al trasporto ferroviario, il Ministro fa presente che talune poste della legge finanziaria sono legate ad interventi di prepensionamento e di alleggerimento mirato del personale dell'ente ferroviario; ricordate le recenti vicende che hanno portato alla nomina di un commissario straordinario, afferma che il Ministero continuerà a svolgere con rigore le proprie funzioni di vigilanza.

Con riguardo al trasporto aereo, il ministro Santuz ricorda i provvedimenti assunti l'estate scorsa concernenti l'apertura di nuove aerovie e il numero chiuso su Linate ed afferma altresì che si sta attivando per portare avanti i progetti di ammodernamento degli scali di Fiumicino e Malpensa e di utilizzo razionale di taluni scali minori.

Quanto alla questione dei tagli alla spesa pubblica nel settore dei trasporti, il ministro Santuz osserva che vi è una mole elevata di residui passivi e che pertanto appare opportuno impegnarsi nel 1989 con uno sforzo reale per spendere effettivamente le somme stanziolate.

Il ministro Santuz si sofferma quindi sul trasporto urbano, rilevando come la legge n. 151 sia da rivisitare, rivedendo i parametri che sono all'origine della determinazione dei contributi: con riguardo poi al disegno di legge collegato sui trasporti, egli afferma che si sono modificati i termini per l'azzeramento del contributo per il ripiano del *deficit*, con la previsione di una verifica annuale degli effetti di abbattimenti mirati via via disposti, nonché della possibilità concreta di eliminare doppioni fra le linee di trasporto pubblico su ferro e su gomma. Osserva comunque che il dispositivo recato dalla legge rappresenta oggettivamente uno stimolo alla razionalizzazione del trasporto pubblico locale.

Dopo essersi soffermato altresì nel dettaglio di taluni stanziamenti previsti dai documenti finanziari, dichiara che saranno presto attivati i 5.000 miliardi di mutui per le ferrovie in concessione e che sta procedendo in modo spedito alla Camera dei deputati un disegno di legge sulle infrastrutture intermodali che può utilizzare fondi accantonati in tabella C.

Comunicato infine che il prossimo Consiglio dei Ministri approverà probabilmente il disegno di legge sui trasporti rapidi di massa nelle

aree urbane, afferma che si sta procedendo per verificare la possibilità di costituire società miste a livello regionale per gestire anche i cosiddetti rami secchi delle Ferrovie dello Stato. Si dichiara infine disponibile a svolgere

comunicazioni in Commissione su temi più specifici.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 18,40.

LAVORO (11^a)

VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988

53^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente
SARTORI

Intervengono il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale Formica e il sottosegretario di Stato allo stesso Dicastero Carlotto.

La seduta inizia alle ore 10.

IN SEDE CONSULTIVA

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442), approvato dalla Camera dei deputati

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1989 (Tab. 15)

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

Prosegue l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Interviene il senatore Perricone che, dopo essersi soffermato sulle principali voci del bilancio del Ministero del lavoro, sottolinea la centralità del problema dell'occupazione, che richiede da parte del Governo l'approntamento di agili strumenti di manovra che consentano la creazione di nuove infrastrutture e creino le premesse di un diverso processo di sviluppo e di politica attiva del lavoro, soprattutto nel Mezzogiorno. Particolare rilievo deve essere dato altresì alla formazione professionale e all'introduzione di misure quali le assunzioni nominative, il lavoro *part-time*, l'utilizzazione dei contratti di formazione e lavoro, per consentire di superare il divario crescente che

si registra nei tassi occupazionali tra le diverse aree del Paese e per offrire nuove opportunità ai giovani disoccupati. Dopo avere rilevato che occorre operare affinché le previsioni della cosiddetta legge «De Vito» trovino rapida e concreta attuazione e avere auspicato una rapida approvazione del disegno di legge n. 585-ter, che innova positivamente alcuni istituti del mercato del lavoro, preannuncia il voto favorevole dei senatori del Gruppo repubblicano sui documenti di bilancio predisposti dal Governo.

Il senatore Emo Capodilista dichiara preliminarmente di condividere le preoccupazioni già espresse da altri oratori e le valutazioni contenute nella relazione del senatore Nieddu concernenti la centralità della questione occupazionale e la necessità di una seria politica del lavoro. Per quanto riguarda la situazione del regime pensionistico, rileva la priorità di dare finalmente definitiva soluzione alle questioni delle pensioni d'annata e dei minimi pensionistici, attraverso una manovra perequativa che elimini le situazioni di particolare disagio delle categorie più deboli.

Il senatore Angeloni, dopo avere espresso a nome dei senatori del Gruppo della democrazia cristiana un sentito ringraziamento al senatore Nieddu per la esaustività della relazione svolta, auspica che entrate utili al ripiano del disavanzo pubblico siano conseguibili attraverso una seria lotta al fenomeno dell'evasione e dell'elusione fiscale; a tal fine ritiene necessario potenziare adeguatamente la struttura del Ministero del lavoro. Dopo essersi soffermato sull'ammontare dei residui passivi, rispetto ai quali si è registrata quest'anno una riduzione, ne auspica tuttavia in futuro un ulteriore ridimensionamento e l'acquisizione da parte del Governo di una più rapida capacità di spendita delle somme stanziare. Quanto ai problemi occupazionali del Mezzogiorno, ritiene essenziale predisporre una serie di interventi mirati alla creazione di nuove condizioni di sviluppo e ad un ripensamento di tutta la materia relativa alla forma-

zione professionale. Auspica altresì lo svolgimento di incontri periodici tra la Commissione lavoro e il Ministro, per acquisire un aggiornamento costante sullo stato di attuazione dei vari provvedimenti legislativi che mirano ad incidere positivamente sul mercato del lavoro. Avanza, infine, la proposta di attribuire al Ministero del lavoro compiti di coordinamento di tutte le attività e le iniziative - compresa la realizzazione di grandi opere pubbliche - tese a favorire l'occupazione.

Il senatore Antoniazzi dichiara, a nome dei senatori del Gruppo comunista, di non condividere l'impostazione della manovra complessiva di bilancio predisposta dal Governo; manovra che appare del tutto priva di sostanziali novità e incapace di affrontare con realismo la questione prioritaria dell'occupazione e del risanamento del *deficit* pubblico. Per il conseguimento di quest'ultimo obiettivo è necessario, a suo avviso, varare misure che si propongano di combattere seriamente il fenomeno dell'evasione fiscale ed estendere la base imponibile. Quanto ai problemi dell'occupazione, individua segnali negativi nella manovra di politica economica del Governo, quali la diminuzione degli investimenti e l'incapacità di spendita in tempi ragionevolmente rapidi delle somme stanziare. Ritiene utile - così come proposto dal senatore Iannone - svolgere un'indagine intesa ad accertare quali ostacoli incontrino le leggi, in materia di mercato del lavoro nella loro pratica attuazione. Si riferisce in particolare alle remore che si frappongono all'applicazione dell'articolo 16 della legge n. 56 del 1987, sul quale richiama un più costruttivo impegno del Governo. Quanto allo stanziamento aggiuntivo previsto per la rivalutazione delle pensioni pregresse, frutto delle lotte dei pensionati e dell'impegno profuso dal Gruppo comunista, pur esprimendo una certa soddisfazione, dichiara di ritenerlo comunque insufficiente alla soluzione dei numerosi problemi che ormai da troppo tempo attendono soluzione. Dopo aver auspicato una rapida approvazione del provvedimento relativo ai trattamenti pensionistici a favore degli ex combattenti, invita il Governo a provvedere con sollecitudine al riordino complessivo del sistema previdenziale e pensionistico e a fornire risposte positive in termini di

copertura finanziaria per una serie di provvedimenti relativi ai portatori di *handicaps* e ai soggetti che devono essere sottoposti a dialisi.

Interviene brevemente il senatore Rosati, che invita il Ministro a sollecitare la Commissione lavoro della Camera dei deputati affinché sia approvato in termini ragionevolmente brevi il disegno di legge, già licenziato dalla Commissione lavoro del Senato, in materia di regolamentazione del diritto di sciopero.

Chiuso il dibattito, replica agli oratori intervenuti il relatore Nieddu il quale, constatato che la discussione si è andata vieppiù arricchendo di suggerimenti e spunti interessanti per una analisi realistica e scevra di pregiudizi della situazione del mercato del lavoro, ribadisce la necessità che sia superato il divario crescente in termini occupazionali tra Nord e Sud d'Italia, attraverso più incisivi interventi di politica attiva del lavoro e una migliore utilizzazione di strumenti quali la chiamata nominativa, l'istituto del *part-time*, la regolarizzazione del lavoro sommerso. Preso atto delle critiche da più parti rivolte alla scarsa capacità di spendita, da parte del Ministero, degli stanziamenti previsti, dichiara di condividere la proposta avanzata dal senatore Iannone di svolgere una indagine conoscitiva volta ad accertare quali tipi di ostacoli si sono frapposti ad una concreta attuazione della normativa approvata. Ribadisce quindi la necessità di imprimere maggior efficacia all'azione del Ministero del lavoro, rafforzandone e ammodernandone gli apparati operativi. Ritiene altresì fine prioritario di una seria politica economica - come del resto da più parti sostenuto - procedere al riordino del sistema pensionistico e approntare gli strumenti per una effettiva lotta al fenomeno dell'evasione ed elusione fiscale, in vista dell'obiettivo irrinunciabile del contenimento del *deficit* pubblico.

Propone infine l'espressione di un parere favorevole sui documenti di bilancio predisposti dal Governo.

Ha la parola quindi il ministro Formica il quale, dopo aver ringraziato il relatore e gli oratori intervenuti nel dibattito, si dichiara pienamente disponibile allo svolgimento di incontri periodici con la Commissione per illustrare lo stato di attuazione dei provvedi-

menti legislativi che intendono incidere sul mercato del lavoro. Dopo aver dato atto alla Commissione di un serio e proficuo impegno per una rapida approvazione del disegno di legge n. 585-ter, che si propone di riformare importanti istituti del mercato del lavoro, svolge alcune considerazioni relative ai ritardi che si sono verificati nell'attuazione di alcuni provvedimenti e nella capacità di spendita del Ministero dei relativi stanziamenti. Va infatti tenuto presente - prosegue il Ministro - che nei provvedimenti sono inserite norme di chiaro valore democratico, che coinvolgono soggetti esterni e che naturalmente comportano una serie di passaggi procedurali che richiedono obiettivamente tempi non sempre brevi. Si riferisce in particolare alla concreta applicazione del dispositivo di cui all'articolo 23 della legge finanziaria relativo agli interventi straordinari per i giovani nel Mezzogiorno che ha visto la presentazione di migliaia di progetti, taluni dei quali - egli rileva - anche di notevolissimo interesse; ma che, coinvolgendo una serie di soggetti esterni al Ministero, ha reso necessaria, ma non sufficiente, una vigile azione di stimolo dello stesso per accelerarne l'iter procedurale. Uguali considerazioni svolge a proposito dell'istituzione del Fondo per il rientro dalla disoccupazione, sulla cui utilizzazione fornisce assicurazioni e che prevedeva una sorta di concertazione rispetto alla quale il Ministero del lavoro ha esercitato un'azione di impulso e di stimolo, per quanto rientrava nelle sue facoltà. Quanto alle questioni relative al funzionamento della macchina amministrativa, fa presente che ancora non poco resta da fare per il pieno perseguimento dell'obiettivo di rendere l'azione governativa effettivamente propulsiva e stimolante delle politiche del mercato del lavoro, portando a pieno regime la nuova disciplina del collocamento, l'istituzione delle Agenzie del lavoro, la creazione delle circoscrizioni. Pur con un certo ritardo nel processo di informatizzazione e di riorganizzazione delle strutture operative, il Ministro del lavoro assicura una rapida messa a regime degli istituti previsti nei provvedimenti legislativi approvati di recente. Venendo quindi a trattare dei problemi relativi all'occupazione, nel sottolineare l'estrema complessità del proble-

ma e dopo aver rilevato che il Ministero del lavoro può solo operare per la rimozione degli ostacoli che si frappongono all'adozione di nuovi criteri nella gestione del mercato, dichiara di ritenere che l'attenzione debba essere posta soprattutto sui problemi del lavoro sommerso, che risulta alimentato anche dall'attuale sistema contributivo e previdenziale e dalla dilatazione dell'istituto del prepensionamento. Giudica altresì essenziale - come del resto già sottolineato in numerosi interventi - riqualificare i contenuti della formazione professionale che peraltro, egli ricorda, è materia riservata alla competenza delle Regioni. In proposito, tuttavia assicura che da parte del Governo sono già state elaborate una serie di indicazioni per la predisposizione dei piani regionali e che inoltre, è di prossima costituzione il comitato centrale per l'immigrazione. Dopo aver dichiarato di condividere l'auspicio di una rapida approvazione del disegno di legge sui trattamenti pensionistici a favore degli *ex* combattenti, ribadisce che il Governo è intenzionato a provvedere al riordino del sistema previdenziale in tempi rapidi, ma che al riguardo le opinioni non sono unanimi e occorre ancora trovare un accordo definitivo su punti di non secondaria importanza. Ritiene tuttavia che i nodi potranno essere sciolti nei prossimi giorni e che il Parlamento potrà poi dare un importante contributo per la definizione dell'intera materia. Fornisce quindi assicurazioni circa l'interesse del Governo affinché sia rapidamente approvato presso la Camera dei deputati il disegno di legge di regolamentazione del diritto di sciopero e possano trovare soluzione anche i problemi di natura finanziaria relativi ai disegni di legge sui portatori di *handicap* e i soggetti sottoposti a dialisi.

La Commissione, su proposta del presidente Sartori, concorda quindi di sospendere brevemente la seduta per consentire al relatore Nieddu l'estensione del rapporto alla 5ª Commissione.

La seduta, sospesa alle ore 12,20, è ripresa alle ore 13.

Il senatore Florino illustra i seguenti ordini del giorno riferiti al disegno di legge di

approvazione del bilancio di previsione dello Stato:

«La 11^a Commissione permanente del Senato,

considerato che:

la dimensione del fenomeno della disoccupazione per quanto riguarda il Mezzogiorno raggiunge, secondo stime attendibili, il tasso del 20 per cento;

che è indispensabile l'attivazione di manovre risolutive per far fronte all'emergenza di una situazione occupazionale che presenta connotati di particolare gravità, soprattutto nel sud;

visto che lo stesso Governo nella sua intesa programmatica ha definito il problema della disoccupazione problema centrale, da trattare «con una priorità assoluta alla quale nessuna forza politica e sociale può sottrarsi»,

invita il Governo:

a perseguire gli obiettivi fondamentali in una strategia di sviluppo dell'occupazione con un riequilibrio Nord-Sud mediante:

a) una drastica riduzione delle spese superflue;

b) un utilizzo produttivo delle risorse;

c) il riordino della politica di fiscalizzazione degli oneri sociali;

d) una politica attiva del lavoro in relazione alla riforma della cassa integrazione ed alle leggi da approvare;

e) una politica attiva e propulsiva del lavoro impegnata soprattutto ad incentivare l'occupazione nel Mezzogiorno;

f) il potenziamento delle strutture del ministero e delle sedi periferiche con particolare priorità alle commissioni regionali per l'impiego.

0/1443/1/11-Tab.15

FLORINO

«La 11^a Commissione permanente del Senato,

considerato che:

l'amministrazione dello Stato, gli enti locali, le USL, gli enti pubblici economici e privati continuano in difformità a quanto previsto dall'articolo 16 della legge del 28 febbraio 1987, n. 56, ad assumere direttamente personale in modo arbitrario e clientelare;

visto che la formulazione di alcune norme della legge n. 56 sembrano consentire deroghe inammissibili;

considerato che tali metodi accrescono ed alimentano sfiducia nelle istituzioni da parte di giovani disoccupati,

invita il Governo:

ad emanare disposizioni in tutto il territorio per la inderogabile applicazione dei criteri regolati dalla legge n. 56 del 28 febbraio 1987.

0/1443/2/11-Tab.15

FLORINO

Il ministro Formica accoglie entrambi gli ordini del giorno come raccomandazione.

Il relatore Nieddu dà quindi lettura della proposta di rapporto favorevole, con osservazioni, da trasmettere alla 5^a Commissione permanente.

Seguono alcune dichiarazioni di voto.

Il senatore Toth, nel preannunciare il voto favorevole dei senatori della Democrazia cristiana, rileva tuttavia che la manovra di politica economica del Governo appare ancora ispirata a meri criteri di rigore monetaristico, mentre in futuro dovrà essere fatto uno sforzo ulteriore per porre effettivamente al centro della manovra i problemi relativi all'occupazione e al Mezzogiorno. Nel cogliere segnali indubbiamente positivi nelle dichiarazioni rese dal Ministro per impostare una politica sociale nuova e più incisiva rispetto al passato, dichiara di ritenere che proprio su questi temi dovrà impegnarsi la maggioranza governativa con rinnovato impegno e determinazione.

Il senatore Calvi rileva che la discussione sui documenti di bilancio ha fatto emergere orientamenti di grande interesse che, al di là di talune obiettive valutazioni critiche, hanno sostanzialmente riconosciuto l'importanza dello sforzo posto in essere dal Governo per risanare il *deficit* pubblico e consentire una riallocazione ottimale delle risorse. Pur permanendo talune difficoltà e ritardi, dall'esame dei documenti di bilancio emergono elementi di rilevante interesse per il perseguimento degli obiettivi di lotta alla disoccupazione e risanamento del bilancio statale. Preso atto dell'impegno del Ministro di procedere rapidamente ad un ammodernamento della struttura

del Dicastero, annuncia il voto favorevole dei senatori del Gruppo socialista sulla proposta di rapporto elaborata dal relatore Nieddu.

Interviene brevemente il senatore Perricone, che preannuncia il voto favorevole dei senatori del Gruppo repubblicano, auspicando che alle preoccupazioni espresse nel corso del dibattito sia data sollecitamente risposta positiva da parte del Governo.

Interviene il senatore Florino che, nell'annunciare il voto contrario dei senatori del MSI-DN alla manovra di politica economica del Governo, ritiene del tutto inadeguato lo sforzo intrapreso per combattere il problema della disoccupazione che, soprattutto nel Mezzogiorno, ha raggiunto livelli veramente allarmanti.

Ribadisce quindi le critiche all'uso distorto che, soprattutto nel sud d'Italia, è stato fatto dell'istituto dei contratti di formazione e lavoro, principalmente sotto il profilo della mancanza di ogni formazione professionale. Senza pratica attuazione, stante l'incapacità del Governo di fronteggiare, anche in termini di spesa, gli impegni assunti, restano importanti provvedimenti legislativi che si proponevano di incidere positivamente sul mercato del lavoro, mentre anche i problemi relativi al crescente afflusso di lavoratori immigrati nel nostro Paese rimangono privi di soluzioni

adeguate e incidono negativamente sulla situazione occupazionale.

Il senatore Vecchi, dopo aver illustrato uno schema di rapporto predisposto dai senatori del Gruppo comunista, si dichiara contrario all'espressione di un rapporto favorevole, soprattutto in considerazione dell'inadeguatezza della manovra finanziaria del Governo in termini di contenimento del *deficit* pubblico e di lotta al crescente fenomeno della disoccupazione che, soprattutto nel Mezzogiorno, ha raggiunto livelli insostenibili.

Si passa alla votazione dei due rapporti.

Posti separatamente ai voti, risulta approvato il rapporto del senatore Nieddu.

La Commissione conferisce quindi mandato al senatore Nieddu di trasmettere il rapporto favorevole, testè accolto, alla 5^a Commissione permanente. Il senatore Vecchi preannuncia la presentazione di un rapporto di minoranza.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la seduta pomeridiana della Commissione, già convocata per oggi, alle ore 16, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 13,55.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA RISTRUTTURAZIONE E RICONVER-
SIONE INDUSTRIALE E PER I PROGRAMMI
DELLE PARTECIPAZIONI STATALI**

VENERDÌ 2 DICEMBRE 1988

Presidenza del Presidente

MARZO

La seduta inizia alle ore 10,10.

*AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI
STATALI IN ORDINE ALL'ACCORDO SULLA CHIMI-
CA TRA L'ENI E LA MONTEDISON*

SULL'ORDINE DEI LAVORI

Il Presidente Marzo informa i commissari che il Ministro delle partecipazioni statali non è presente all'odierna seduta in quanto impegnato presso il CIPI in ordine alla definizione della delibera concernente l'accordo fra l'Eni e la Montedison in materia chimica.

Informa altresì che il Ministro gli ha assicurato per vie brevi che verrà a riferire in Commissione alle ore quattordici di oggi.

Ricorda che nei mesi scorsi il ministro Fracanzani ha più volte assunto l'impegno - anche nel corso di riunioni dell'Ufficio di Presidenza - a riferire alla Commissione bicamerale: nonostante ciò i commissari non hanno potuto finora avere alcuna notizia sull'accordo per il polo chimico.

Fa infine presente di aver informato della questione il Ministro per i rapporti con il Parlamento, con il quale ha altresì affrontato il problema della contemporaneità delle convocazioni con altre Commissioni parlamentari.

Ritiene opportuno che i rappresentanti dei Gruppi in Commissione esprimano il loro parere.

Il senatore Crocetta esprime l'avviso che restano irrisolti alcuni problemi ed in partico-

lare la competenza delle varie Commissioni parlamentari nelle materie relative al settore delle partecipazioni statali. Ritiene che non si possa privilegiare una sede parlamentare invece che un'altra solo per un questione di anticipo temporale nella convocazione, e paventa il timore che privilegiando il rapporto con le Commissioni permanenti della Camera dei deputati e non con la Commissione bicamerale si potrebbe giungere di fatto ad una sorta di monocameralismo: è la Commissione bicamerale invece che dovrebbe essere informata per prima dell'accordo sul polo chimico fra l'Eni e la Montedison. È inammissibile che ad una scelta della massima importanza degli Enti di gestione non corrisponda una informazione adeguata al Parlamento. Ed è parimenti inammissibile che il ministro Fracanzani dal luglio scorso non abbia raggugliato la Commissione dell'evoluzione della trattativa. Preannuncia che non parteciperà alla riunione prevista per le ore quattordici.

Il deputato Pumilia giudica comprensibile l'assenza del ministro Fracanzani essendo prevista per questa mattina una contemporanea riunione del CIPI: infatti anche la seduta congiunta delle Commissioni bilancio e attività produttive della Camera non hanno avuto luogo.

Resta però il fatto che se i lavori del CIPI si fossero conclusi nella giornata di ieri, si sarebbe dato luogo a due convocazioni di diversi organi parlamentari alla stessa ora cioè alle nove e trenta: tutto ciò è indice di uno stato di confusione nei rapporti tra il Ministro delle partecipazioni statali ed il Parlamento anche se deve rilevare che la difficoltà di essere presente in più sedi parlamentari è sempre esistita per il titolare del Dicastero e che nonostante ciò non si sono verificati inconvenienti di sorta.

Ricorda che la Commissione attende di conoscere gli sviluppi dell'accordo fra l'Eni e la Montedison fin dallo scorso mese di luglio. Preannuncia che sarà presente alle ore quattordici per il seguito dell'odierna seduta ed

invita gli altri gruppi ad assicurare una adeguata presenza.

Il senatore Cardinale sottolinea la necessità che la Commissione bicamerale, più di altri organi parlamentari, sia posta nella condizione di conoscere, con continuità e completezza, lo sviluppo delle trattative che vedono protagonisti gli enti di gestione perchè ad essa compete anche e soprattutto la verifica della attuazione dei loro programmi.

I commissari non possono informarsi attraverso gli organi di stampa, ma le notizie debbono ad essi essere fornite con tempestività dal Governo. Non è ammissibile che il ministro delle partecipazioni statali dallo scorso mese di luglio non si sia degnato di ragguagliare la Commissione sul contenuto dell'accordo fra l'Eni e la Montedison.

Il deputato Vincenzo Russo definisce assai singolare il comportamento del ministro Fracanzani e reputa necessario che il Parlamento venga tenuto nella dovuta considerazione e rispetto da parte dell'esecutivo. Il ministro aveva annunciato che avrebbe riferito alla Commissione sul polo chimico nei primi giorni del mese di agosto: ciò non è finora avvenuto nonostante che la vicenda abbia registrato numerosi e consistenti sviluppi.

Non può non sottolineare che il ministro tende spesso con la sua azione a sovrapporsi all'attività degli Enti di gestione, ma ciò non giustifica il mancato ragguaglio fino a questo momento alla Commissione in merito alla conclusione dell'accordo. Ricordo poi che nei mesi scorsi i Presidenti delle Camere hanno riconosciuto con chiarezza la competenza dell'organo bicamerale in materia.

Auspica che il ministro faccia conoscere circostanziatamente alla Commissione le motivazioni dei ritardi verificatisi.

Il deputato Cherchi ritiene che la situazione determinatasi nei rapporti fra la Commissione ed il ministro Fracanzani fosse in qualche modo prevedibile. Non può che ribadisce la necessità che sia rispettata la procedura prevista dalla legge n. 675 del 1977: qualunque modifica da apportare ad essa dovrebbe essere sottoposta all'esame della Commissione.

Non può non sottolineare che il comportamento adottato dal ministro delle partecipazioni statali è stato avallato da talune forze

politiche - in particolare della maggioranza - secondo le quali ogni informazione alla Commissione sull'evoluzione della trattativa avrebbe potuto costituire un intralcio alla sua definizione.

Fa presente che - per impegni assunti in precedenza - non potrà essere presente alla prosecuzione della seduta nel primo pomeriggio; anche se ritiene assai importante lo svolgimento dell'audizione del ministro. Concludendo, il gruppo comunista non ritiene esaurita la vicenda con la seduta odierna e si riserva di presentare un documento sul contenuto delle comunicazioni che il ministro renderà nel pomeriggio; potrebbe quindi rivelarsi necessario tenere una seduta nella prossima settimana per procedere all'esame del documento suddetto.

Il senatore Mantica sottolinea che le odierne incomprensioni con il ministro delle partecipazioni statali hanno alcuni precedenti; invocare quindi la casualità dell'accaduto significa esprimere un giudizio deviante.

Ritiene che il ministro Fracanzani non privilegia i rapporti con il Parlamento, sfugge il confronto ed impedisce alla Commissione bicamerale di svolgere le funzioni previste dalla legge.

La confusione di competenze con altre Commissioni parlamentari richiede, certo, un chiarimento, di cui il ministro Fracanzani dovrebbe farsi carico attraverso il ministro per i rapporti con il Parlamento ed i Presidenti delle Camere.

Per rispetto nei confronti della Commissione e del suo Presidente, pur essendo impegnato al Senato nella discussione della legge finanziaria, fa presente che interverrà alla prosecuzione della seduta nel pomeriggio; se il ministro non riferirà alla Commissione, proporrà per lunedì prossimo la convocazione della Commissione per ascoltare il presidente dell'Eni, professor Reviglio, in merito all'accordo tra l'Eni e la Montedison.

Il deputato Vincenzo Russo, premesso che a suscitare interrogativi è la natura del comportamento adottato dal ministro e non la sostanza dell'accordo sul polo chimico, invita i commissari comunisti ad assicurare una adeguata presenza nella prosecuzione della seduta nel pomeriggio.

Il deputato Cherchi assicura la Commissione che il gruppo del Pci sarà presente per quanto possibile nel pomeriggio. Esprime l'avviso che la definizione del piano industriale per la costituenda società fra l'Eni e la Montedison deve essere coordinata con gli indirizzi generali relativi al settore chimico.

Il deputato Pumilia precisa che il gruppo della Dc valuterà il contenuto dell'accordo con animo sereno ed esprimerà le sue conseguenti valutazioni. Se sarà necessario assicurare un seguito alla seduta odierna, ritiene possibile che la Commissione possa riunirsi nella prossima settimana.

Il presidente Marzo ritiene che la convocazione della Commissione per la prossima settimana debba tener conto delle risultanze dell'audizione del ministro Fracanzani in data odierna.

(La seduta, sospesa alle 11,10, è ripresa alle 16,40).

Interviene il ministro delle partecipazioni statali Fracanzani.

Il presidente Marzo legge alla Commissione la lettera inviatagli dal Presidente della Camera in data 8 giugno 1988. Essa è del seguente tenore:

«Onorevole Presidente,

in relazione alla Sua lettera in data 27 aprile u.s. (prot. n. 193/R.I.), d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica La informo che, prendendo atto delle considerazioni da Lei esposte, provvederò a comunicare al Governo che la Commissione da Lei presieduta ritiene di non esercitare le proprie competenze previste dall'articolo 12, primo comma, della legge 12 agosto 1977, n. 675, se non intervenga previamente una nuova formulazione di programmi pluriennali di intervento delle imprese a partecipazione statale.

Riguardo agli altri temi trattati nella Sua lettera, concordo pienamente con Lei sull'esigenza che le funzioni attribuite alla Commissione bicamerale restino ben distinte da quelle spettanti alle Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento. In proposito ritengo che rientrino nella competenza di queste ultime, oltre che l'esercizio della funzione legislativa nella materia, anche le attività che incidono sulla elaborazione delle linee generali dell'in-

dirizzo di politica industriale, mentre spettano alla Commissione da Lei presieduta la vigilanza ed il controllo sul sistema delle partecipazioni statali, nonché la verifica dell'attuazione delle decisioni di indirizzo, secondo le previsioni e nei limiti stabiliti dalla citata legge n. 675 del 1977.

Ritengo che il puntuale rispetto da parte di ciascun organo parlamentare, dell'altrui sfera di competenza possa valere ad evitare le duplicazioni di attività di cui Ella mette giustamente in rilievo gli aspetti dispersivi. Quanto, infine, all'esigenza di raccordi tra la Commissione da Lei presieduta e le Commissioni permanenti delle due Camere, mi sembra si debba rilevare in proposito che, pur in assenza di specifiche disposizioni regolamentari, non può ritenersi inibita ogni forma di reciproca comunicazione su notizie, atti e documenti».

Esprime la sua forte preoccupazione per lo stato dei rapporti tra il Ministro delle partecipazioni statali e la Commissione, che fin dallo scorso mese di agosto attende di conoscere gli sviluppi dell'accordo sulla chimica tra l'ENI e la Montedison. Rende noto che tale preoccupazione è stata espressa nella serata di ieri anche al Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Ritiene che per il futuro i rapporti suddetti debbano essere ispirati a principi di chiarezza e puntualità, per far sì che non si ripetano le riserve e le preoccupazioni espresse in merito stamane dai rappresentanti dei Gruppi in Commissione.

Il ministro Fracanzani, premesso di vivere un momento di grave disagio anche dal punto di vista dei rapporti con il Parlamento, si limita a rilevare che nei primi giorni dello scorso mese di agosto non avrebbe potuto aderire all'invito di riferire alla Commissione sull'accordo tra l'ENI e la Montedison non disponendo degli elementi necessari. Quanto all'invito rivoltogli dalla Commissione per rendere comunicazioni in ordine all'indagine conoscitiva sull'internazionalizzazione delle partecipazioni statali, esprime l'avviso che il titolare del dicastero debba parlare a conclusione delle audizioni dei presidenti degli enti di gestione e non prima di esse.

Sia la Commissione bicamerale sia altre

Commissioni permanenti della Camera e del Senato rivendicano la competenza a conoscere esclusivamente e prioritariamente, pur con motivazioni diverse, le materie di competenza del settore delle partecipazioni statali. Pur ritenendo non opportuno alimentare su questo punto una polemica pretestuosa e fuorviante, sarebbe il caso di pervenire ad una soluzione del problema. A tale proposito, propone di incontrare insieme ai Presidenti delle Commissioni parlamentari interessate i Presidenti delle due Camere per affrontare serenamente la questione al fine di evitare ogni equivoco in futuro.

Il Ministro rileva che la costituzione dell'Enimont si colloca nel più ampio contesto della politica di razionalizzazione e concentrazione della chimica italiana, nel quadro di una competizione internazionale sempre più spinta che impone il raggiungimento di dimensioni, di economie di scala e di globalizzazione di dimensioni dei mercati capace di affrontare con successo la concorrenza dei grandi gruppi chimici internazionali.

Sia l'Enichem che la Montedison hanno attuato negli ultimi anni un'efficace politica di risanamento, favorita anche da un positivo andamento dei mercati nazionali ed internazionali. Peraltro, permangono ancora punti di debolezza rispetto alle maggiori industrie chimiche internazionali sul piano tecnologico, industriale, finanziario, del mix di prodotti, del valore aggiunto e della presenza sui mercati.

L'insufficienza della base produttiva e della specializzazione dei prodotti determinano una competitività inadeguata dei due gruppi chimici con effetti sul deficit della bilancia commerciale chimica.

Dopo gli accordi raggiunti con l'ICI nelle attività del PVC (marzo 1986) e con la Dupont nelle attività farmaceutiche (febbraio 1988) l'Enichem ha avviato e concluso un accordo societario con la Montedison sulla base di un piano di razionalizzazione e di sviluppo delle attività chimiche dei due gruppi che è stato posto alla base di un serrato confronto che, a partire dal marzo scorso, ha impegnato i due gruppi nella definizione dell'accordo societario che darà luogo alla nascita della Enimont s.p.a.

A conclusione di questa prima fase di trattative il presidente dell'ENI con le note del

10 e del 17 maggio 1988 portava a conoscenza del Ministero delle partecipazioni statali i punti principali di confronto per la costituzione di una *joint-venture* tra il gruppo pubblico e la società Montedison sulla base di un piano di razionalizzazione e di sviluppo delle attività chimiche dei due gruppi.

L'ENI, anche di fronte alle ripetute sollecitazioni del Ministero dirette alla possibilità di far confluire nella nuova società, oltre a quelle previste, anche talune aziende della chimica fine di particolare rilievo, dichiarava l'assoluta indisponibilità della controparte ad un allargamento dell'accordo in tale senso. D'altra parte l'ENI non considerava essenziale la confluenza delle suddette ulteriori aziende (Himont, Breamont e parte di Ansimont nella nuova società.

Con la nota del 21 maggio 1988, si autorizzava la prosecuzione dei negoziati ponendo una serie di indicazioni, cui l'ENI avrebbe dovuto uniformarsi nel prosieguo della trattativa, quali quelle relative a garanzie di economicità dell'operazione, di strategia industriale, di occupazione (con particolare riferimento al Mezzogiorno) e di salvaguardia ambientale.

A seguito di ciò, l'ENI e la Montedison sottoscrivevano un *memorandum* di intenti per l'individuazione delle possibili aree di *business* dei due gruppi e quindi la trattativa fra le parti si concretizzava in accordi di principio, approvati dalla giunta esecutiva dell'ENI il 31 luglio 1988, con i quali venivano definiti gli apporti dei due *partners* alla nuova società, il piano strategico di attività comune, nonché la struttura finanziaria, patrimoniale ed organizzativa della nuova società e l'articolazione su base paritetica della posizione dei soci e dei rispettivi poteri gestionali.

Il Ministero delle partecipazioni statali riteneva, con la nota del 5 agosto 1988, nell'autorizzare la sottoscrizione degli accordi di principio, di dover formulare precise direttive.

Nel complesso delle direttive così impartite assumeva un particolare rilievo il profilo della salvaguardia della compatibilità dell'accordo con la specifica normativa dell'ENI.

Infatti dopo il primo triennio è prevista la possibilità di un mutamento nell'assetto della *joint-venture*. Essa è in dipendenza della facoltà che è attribuita alla parte privata di effettuare l'ulteriore apporto di nuove attività,

con speciale riferimento a quelle operanti nel settore della chimica fine.

Ove la Montedison esercitasse questa facoltà (e in tal modo verrebbe evitato il pericolo di cessione all'estero di imprese ad alta competitività e contenuto tecnologico), l'ENI avrebbe a sua volta la scelta fra tre opzioni: l'accettazione del conferimento con conseguente acquisto del controllo dell'Enimont da parte della Montedison (non essendo prevista la possibilità che l'ENI possa sottoscrivere *pro quota* l'aumento del capitale derivante dal nuovo conferimento); il rifiuto del conferimento e l'acquisizione della partecipazione della Montedison, venendosi quindi a realizzare il polo della chimica di base e secondario sotto il controllo dell'ENI; il rifiuto del conferimento e la cessione alla Montedison di parte della partecipazione dell'ENI, venendosi quindi a realizzare il suddetto polo sotto il controllo della Montedison.

Il ministro ricorda che nell'ambito dell'ipotesi in cui l'ENI venga a trovarsi in minoranza, in aderenza alla direttiva del ministro è stata prevista una qualificata partecipazione a favore dell'ente medesimo, a fronte della quale sono riconosciuti significativi poteri sia per quanto attiene alla partecipazione agli organi societari sia per l'assunzione di delibere societarie di particolare rilievo strategico.

Con riferimento a tale ultimo punto, infatti, erano sorti alcuni dubbi sulla legittimità dell'accordo.

Si era infatti sostenuto che ai sensi della legge istitutiva, l'ENI potesse agire solo in posizione maggioritaria e che quindi fosse illegittimo un patto con cui le attività chimiche dell'ENI comparissero in una società paritetica con un privato. Inoltre un ulteriore conseguente profilo di illegittimità si ravvisa nell'ipotesi, seppure prevista come mera possibilità, di una dismissione totale del settore chimico da parte dell'ENI dopo un triennio.

Sebbene l'ENI avesse affermato l'infondatezza di tali dubbi, il Ministero delle partecipazioni statali aveva ritenuto di proporre un formale quesito all'Avvocatura generale dello Stato, che con la nota dell'8 agosto 1988 esprimeva le sue conclusioni.

I dubbi sulla legittimità dell'accordo - affermava l'Avvocatura - sotto il profilo della

necessità che l'ENI permanesse in una situazione maggioritaria, non erano fondati, in considerazione del fatto che la legge stessa istitutiva prevedeva la possibilità di agire da parte dell'ENI attraverso società collegate e quindi in posizione minoritaria.

Era invece necessario - per assicurare la conformità alle disposizioni della legge istitutiva dell'ENI - che la partecipazione in posizione di minoranza non si traducesse in una mera partecipazione finanziaria, ma avesse contenuti tali da assicurare una presenza attiva ed efficace dell'ENI nel settore chimico.

Da qui la necessità di una specifica previsione nell'ambito della citata direttiva del ministro delle partecipazioni statali, relativa alla sottoscrizione da parte dell'ENI dei suddetti accordi di principio.

Con la nota dell'11 novembre 1988, il presidente dell'ENI Reviglio ha trasmesso il testo della convenzione fra le parti, approvata dalla giunta esecutiva dell'ENI nella seduta del 7 novembre 1988.

L'accordo deve essere approvato dal ministro delle partecipazioni statali ai sensi dell'articolo 4 della legge istitutiva dell'ENI.

Per quanto riguarda i termini dell'accordo e la sua rilevanza strategica si osserva che il piano di *business* è stato predisposto tenendo conto dei settori raffinazione-aromatici, petrolchimico, materie plastiche, tecnopolimeri, detersgenza, agricoltura, elastomeri, fibre, chimica fine e specialistica, ed è in grado di costituire una realtà industriale che può proporsi come uno dei soggetti principali nello scenario chimico internazionale.

È da segnalare la rilevanza che la *joint-venture* viene ad assumere nel contesto di questo fondamentale settore dell'industria italiana e la natura dell'operazione, che rappresenta una scelta politica industriale volta a tutela dell'interesse dell'intero settore economico del paese, da realizzarsi attraverso fondamentali sinergie con operatori privati, in quanto da ciò deriva una razionalizzazione, nonchè il rafforzamento e l'internazionalizzazione degli assetti produttivi nazionali, anche in previsione della scadenza del 1992 per il mercato unico europeo.

Per il primo triennio di operatività dell'accordo il *business plan* garantisce, come si è

detto, l'esistenza di una forte realtà industriale che, nel settore della chimica di base e secondario, valorizza tutte le risorse produttive e tecnologiche del paese. Il polo chimico che così si viene a costituire ha in sé le basi per un'effettiva ed efficace presenza sul mercato mondiale dell'ENI e della Montedison.

Il ministro precisa che, poichè si trattava comunque di prefigurare scelte di evidente rilevanza strategica nel quadro della politica industriale nazionale, e in relazione alle quali le funzioni istituzionali del CIPI dovevano realizzarsi attraverso una valutazione dei nuovi assetti del settore chimico che si venivano a creare, sia con riferimento al presente che alla scadenza del triennio, ha quindi chiesto la convocazione del CIPI.

Il CIPI, nella riunione dell'1 e 2 dicembre 1988 ha adottato una delibera, con la quale invita il ministro delle partecipazioni statali a porre in essere gli ulteriori adempimenti procedurali di competenza per la definitiva conclusione dell'operazione, nonché a rappresentare all'ENI, in sede di approvazione degli accordi, la necessità che nell'interpretazione e nell'esecuzione degli stessi siano salvaguardate le competenze istituzionali dell'ente così come risultanti dalla normativa oggi in vigore.

La delibera del CIPI conclude prevedendo che il ministro delle partecipazioni statali, al termine del primo triennio previsto dall'accordo, presenti una relazione che consenta al CIPI di pronunziarsi preventivamente sulla scelta da parte dell'ENI tra le diverse opzioni previste nel contratto.

Successivamente, subito dopo la delibera del CIPI, informa di aver provveduto ad adottare la prescritta approvazione dello schema di accordo. In tale sede, ha ritenuto di esprimere una serie di direttive nei confronti dell'ENI, tendenti ad introdurre particolari salvaguardie per quanto riguarda i profili ambientali, la tutela delle competenze istituzionali dell'ENI circa l'interpretazione e l'esecuzione dell'accordo, l'onere di continua informativa da parte dell'ente sugli adempimenti contrattuali e societari ed in genere sui seguiti dell'operazione, nonché raccomandazioni sui criteri di priorità nella scelta degli investitori terzi e sull'azione per ulteriori sviluppi della chimica italiana.

Il senatore Cardinale ritiene che la Commissione debba nuovamente riunirsi la prossima settimana per dibattere nel merito le comunicazioni testè rese dal ministro Fracanzani. Ricordato che in base alla legge n. 675 del 1977 la Commissione dà indirizzi al Governo sugli enti di gestione, ne approva i programmi e verifica e controlla la loro attuazione, giudica necessario che fra il ministro delle partecipazioni statali e l'organo parlamentare vi sia un rapporto molto stretto dal punto di vista informativo: la Commissione deve poter disporre di una documentazione di prima mano, puntuale e completa, e non deve assumere le notizie attraverso fonti giornalistiche. Reputa altresì necessario che la Commissione sia posta nella condizione di conoscere lo stato delle trattative in ogni loro momento evolutivo e non solo al momento della definizione dell'accordo.

Sono ormai molti mesi - e ciò è inammissibile - che la Commissione attende di conoscere dal ministro Fracanzani gli sviluppi dell'accordo tra l'ENI e la Montedison; del resto, nonostante siano stati presentati in Parlamento numerosi documenti del sindacato ispettivo sulla materia, non è stata ad essi fornita alcuna risposta. Oltre a ciò, deve rilevare che la Commissione non dispone neppure della lettera di indirizzi che il Governo ha inviato all'ENI nelle fasi preliminari dell'accordo.

In conclusione, preannunzia che il gruppo comunista, al termine del dibattito sulle comunicazioni del ministro Fracanzani, sottoporrà un documento all'attenzione della Commissione.

Il deputato Vincenzo Russo, ripercorse brevemente le vicende relative alle competenze nella passata e presente legislatura della Commissione bilancio della Camera, sottolinea che la competenza a conoscere delle materie connesse all'attività del settore delle partecipazioni statali spetta, in base alla legge n. 675 del 1977, principalmente alla Commissione bicamerale, fatti salvi naturalmente gli aspetti concernenti le procedure legislative.

Non può che consentire con il Ministro sulla difficoltà e sulla fatica di dover rispondere alle continue e complesse sollecitazioni provenienti dalle diverse Commissioni parlamentari; è però opportuno definire le modalità per avvia-

re a soluzione ogni contrasto, e ciò è possibile utilizzando la logica e la buona volontà, sulla base anche del contenuto della lettera che il Presidente della Camera ha inviato l'8 giugno scorso al presidente Marzo. Pur non ritenendo strettamente necessario sottoporre al CIPI l'approvazione delle modalità conclusive dell'accordo tra l'ENI e la Montedison, ritiene che tale passo sia stato giudicato necessario dal ministro Fracanzani proprio in virtù dell'importanza strategica dell'accordo stesso.

Il senatore Mantica precisa che non intende rivolgere una censura personale al ministro Fracanzani per il comportamento adottato, ma che è necessario procedere ad una collaborazione sempre più stretta per superare l'attuale momento di grande tensione nel settore delle partecipazioni statali e per avviare a soluzione i nodi più urgenti sul tappeto.

Premesso che si rende opportuno rinviare ad altra seduta il dibattito sulle comunicazioni testè rese dal Ministro, intende comprendere a fondo in quale modo l'ENI abbia vissuto nei mesi scorsi il succedersi delle vicende che hanno portato alla definizione dell'accordo, come si evince dalla lettura del *business plan* a disposizione dei commissari.

Riservandosi di rivolgere al Ministro specifiche domande su alcuni punti, ad esempio sul ruolo che le partecipazioni statali intendono assumere in futuro e sul significato della verifica dell'accordo oggi intervenuto al termine del primo triennio, invita il Ministro a compiere uno sforzo per risolvere concretamente i problemi sul tappeto in un clima di maggiore partecipazione e collaborazione.

Il senatore Covello sottolinea che il Ministero delle partecipazioni statali in questi ultimi mesi ha acquistato un nuovo ruolo ed un maggiore prestigio, grazie all'attenta ed intelligente azione del Ministro, cui va il plauso per avere ottenuto considerevoli risultati in particolare nel settore siderurgico.

Premesso di non ritenere opportune le dichiarazioni polemiche alla stampa espresse da talune parti, giudica esatta la decisione del Ministro di sottoporre al CIPI le modalità conclusive dell'accordo sul polo chimico tra

l'ENI e la Montedison. Concludendo, si rende necessario un approfondimento dei molteplici problemi legati alla definizione del predetto accordo, in modo tale da offrire un contributo serio alla soluzione dei punti critici dell'attività delle partecipazioni statali e del settore chimico in particolare.

Il senatore Picano sottolinea che la giornata odierna rappresenta un momento assai significativo per l'avvenire del settore chimico italiano e deve ringraziare il ministro Fracanzani per aver contribuito fattivamente e caparbiamente a superare i numerosi ostacoli che si sono frapposti sulla strada della definizione dell'accordo chimico tra l'ENI e la Montedison.

Concorda con il Ministro sulla necessità di fare chiarezza dal punto di vista istituzionale per quanto riguarda la competenza a conoscere delle partecipazioni statali da parte delle diverse Commissioni parlamentari: è del resto palese che - a parte l'aspetto legislativo - la competenza spetta alla Commissione bicamerale. Ciò però va chiarito al più presto con i Presidenti delle Camere.

Il presidente Marzo precisa che la Commissione non alimenta il gusto per la polemica fine a se stessa e che intende lavorare seriamente e con continuità, in collaborazione con il Ministro delle partecipazioni statali, per avviare a soluzione i problemi più urgenti.

Non riesce però a comprendere quale sia stato il criterio adottato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento per stabilire la priorità delle convocazioni diramate dalle Commissioni per ascoltare il ministro Fracanzani dopo la delibera del CIPI sull'accordo per il polo chimico.

Ribadisce che la sede più idonea per dibattere la materia delle partecipazioni statali non può che essere la commissione bicamerale.

Ringrazia il ministro Fracanzani per le sue comunicazioni ed avverte che il dibattito su di esse si terrà giovedì 15 dicembre 1988, alle ore 14,30.

La seduta termina alle ore 18,30.