

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

---

### 20° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 28 LUGLIO 1992

---

**INDICE****Commissioni permanenti**

3 <sup>a</sup> - Affari esteri .....	Pag.	9
5 <sup>a</sup> - Bilancio .....	»	12
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro .....	»	18
7 <sup>a</sup> - Istruzione .....	»	23

**Commissioni riunite**

8 <sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni - Senato) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici - Camera) .....	Pag.	7
--	------	---

**Giunte**

Elezioni e immunità parlamentari .....	Pag.	3
--	------	---

---

CONVOCAZIONI .....	Pag.	35
--------------------	------	----

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

MARTEDÌ 28 LUGLIO 1992

8ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
PELLEGRINO

*La seduta inizia alle ore 14,50.*

### VERIFICA DEI POTERI

#### Comunicazioni del Presidente

Il PRESIDENTE dà notizia di una richiesta presentata dall'Associazione politica Rinnovamento per il riesame della decisione della Giunta del 24 giugno 1992, con la quale è stato respinto il ricorso elettorale proposto dalla medesima Associazione. Propone che tale richiesta sia del pari respinta, in quanto in base al Regolamento per la verifica dei poteri le decisioni sui ricorsi elettorali debbono ritenersi definitive.

La Giunta unanime approva la proposta del Presidente.

(A 8, C 21ª, 4º)

Il PRESIDENTE sottopone quindi all'attenzione della Giunta il problema – già sollevato dalla senatrice Pedrazzi Cipolla in precedenti sedute – della definizione dei criteri per la revisione delle schede elettorali. Fa presente che la Giunta, in sede di verifica dei poteri, è investita di una funzione complessa di natura sia amministrativa che giustiziale. Sottolinea che il potere di decidere in ordine alla revisione delle schede elettorali non è condizionato dalla presentazione di uno specifico ricorso; è comunque necessario che la Giunta stabilisca dei criteri generali da seguire per tutte le decisioni relative alla revisione delle schede elettorali.

Ricorda che la Giunta in passato si è sempre attenuta, nel procedere alla revisione delle schede, al criterio di controllare la validità dei voti soltanto per i candidati la cui graduatoria aveva costituito oggetto dei ricorsi e che comunque ha richiesto l'adempimento della verifica delle schede nulle. Tale criterio non appare però più applicabile in seguito all'entrata in vigore della legge 23 gennaio 1992, n. 33, in base alla quale la cifra individuale dei candidati è determinata non più sulla base dei votanti ma sulla base dei voti validi espressi nel collegio. Di conseguenza, in sede di revisione occorre controllare la validità di tutte

le schede, qualunque sia il candidato al quale si riferisca il voto, perchè occorre accertare il dato dei voti validi del Collegio al fine di determinare la cifra individuale dei candidati e la loro posizione in graduatoria.

(A 8, C 21<sup>a</sup>, 3<sup>o</sup>)

Intervengono i senatori PEDRAZZI CIPOLLA, MAZZOLA e SAPORITO, che dichiarano di condividere le osservazioni del Presidente. Il senatore SAPORITO sottolinea la necessità che la Giunta tenga conto, per la deliberazione della revisione delle schede nulle, del dato relativo alla percentuale di annullamento delle schede in rapporto al totale dei voti espressi nel collegio.

Il senatore PINTO, nel concordare sulla necessità di estendere le indagini anche *ultra petitum*, osserva che la Giunta deve comunque tener conto dei rilievi specifici dei ricorsi.

Il senatore FILETTI, dopo aver dichiarato di condividere le osservazioni svolte dal senatore Pinto, sottopone alla Giunta il problema della incidenza delle indagini sulla posizione di altri candidati. Ritiene che la Giunta, nel momento in cui rileva che i risultati della revisione delle schede incidono su diverse graduatorie, deve informare dell'esito degli accertamenti i candidati interessati.

Il senatore DI LEMBO si sofferma sulle osservazioni avanzate del senatore Filetti, sottolineando che la Giunta estende sempre d'ufficio la revisione alle schede nulle dei collegi dei candidati la cui posizione è collegata alle posizioni che hanno costituito oggetto di una precedente revisione.

La Giunta concorda unanime con le considerazioni del Presidente.

#### VERIFICA DEI POTERI

##### **Regione Marche (R 19, C 21<sup>a</sup>, 3<sup>o</sup>)**

Il PRESIDENTE riferisce sulla situazione elettorale della regione Marche in sostituzione del relatore, senatore Cutrera, assente per motivi di salute.

La Giunta all'unanimità - accogliendo la proposta formulata in tal senso dal Presidente - delibera di dichiarare valida l'elezione di tutti i senatori proclamati eletti nella Regione stessa, e cioè: Angeloni, Ballese, Fontana Alessandro, Galdelli, Londei, Merloni, Stefanini, Zappasodi.

##### **Regione Abruzzi (R 19, C 21<sup>a</sup>, 4<sup>o</sup>)**

Il senatore FILETTI, relatore per la Regione Abruzzi, riferisce sulla situazione elettorale della regione Abruzzi.

La Giunta, con l'astensione del senatore Franchi, in quanto eletto nella regione Abruzzi - accogliendo la proposta formulata in tal senso dal relatore - delibera di dichiarare valida l'elezione di tutti i senatori

proclamati eletti nella Regione stessa, e cioè: Conti, De Cinque, Franchi, Iervolino Russo, Lombardi, Marinucci Mariani, Torlontano.

**Regione Campania (R 19, C 21<sup>a</sup>, 5<sup>o</sup>)**

Il senatore SAPORITO, relatore per la Regione Campania, riferisce sulla situazione elettorale di detta Regione.

Il PRESIDENTE, richiamandosi ad alcuni punti della relazione del senatore Saporito, auspica una modifica della legge n. 33 del 1992, al fine di specificare le responsabilità per l'inosservanza del divieto, posto da tale legge, di ammettere al voto nelle sezioni elettori di altro collegio.

Sul punto intervengono i senatori SAPORITO, PINTO e COMPAGNA, che condividono la preoccupazione espressa dal Presidente.

La Giunta delibera quindi:

- a) di respingere il ricorso del candidato Ferdinando Rocco;
- b) di respingere il ricorso dei signori Pasquale Laudiero, Francesco Magnolta e Pasquale D'Alise;
- c) di respingere il ricorso del signor Biagio Pinto;
- d) di rivedere le schede nulle, contenenti voti nulli e voti contestati, assegnati e non assegnati dagli Uffici elettorali circoscrizionali per i collegi di Napoli VI (senatore Bargi) e Napoli V (candidato Forleo), al fine di accertare la posizione in graduatoria dei predetti candidati nel Gruppo 6 (D.C.);
- e) di rivedere le schede nulle, contenenti voti nulli e voti contestati, assegnati e non assegnati dagli Uffici elettorali circoscrizionali, dei collegi di Santa Maria Capua Vetere (candidato Bosco) e di Nocera Inferiore (candidato Guerritore) al fine di accertare la posizione in graduatoria dei predetti candidati nel Gruppo 5 (D.C.).

Il PRESIDENTE chiama a far parte del Comitato per la revisione delle schede i senatori: Saporito, relatore per la Regione Campania, Dell'Osso, Covi, Dionisi e Pinna.

**Regione Lazio (R 19, C 21<sup>a</sup>, 6<sup>o</sup>)**

Il senatore SELLITTI, relatore per la Regione Lazio, riferisce sulla situazione elettorale di detta Regione.

Si apre il dibattito, nel quale intervengono ripetutamente i senatori VENTRE, SAPORITO, PINTO, DI LEMBO, FILETTI, COMPAGNA, SELLITTI e il PRESIDENTE, al fine di chiarire talune delicate questioni procedurali.

La Giunta infine delibera:

- a) di respingere il ricorso del candidato Carla Martino;
- b) di respingere il ricorso del candidato Vittorio Ripa di Meana;
- c) di dichiarare irrilevante il ricorso del senatore Fabrizio Cicchitto, in quanto proposto da un candidato risultato eletto;

- d) di dichiarare irrilevante il ricorso del senatore Carlo Merolli, in quanto proposto da un candidato risultato eletto;
- e) di respingere il ricorso del candidato Giulio Santarelli;
- f) di respingere il ricorso del candidato Giorgio Moschetti;
- g) di respingere il ricorso del candidato Gabriella Ceccatelli;
- h) di respingere il ricorso del candidato Piero Meloni;
- i) di respingere il ricorso del candidato Leopoldo Elia;
- l) di respingere il ricorso sottoscritto dai signori Giuseppe Vinciguerra, Maurizio Napoli, Laura Vinciguerra e Lorena Lauria.

La Giunta, infine, delibera di dichiarare valida l'elezione di tutti i senatori proclamati eletti nella Regione Lazio, e cioè: Boratto, Brutti, Cabras, Calvi, Cicchitto, D'Alessandro Prisco, De Matteo, Dionisi, Ianni, Lazzaro, Lopez, Magliocchetti, Merolli, Misserville, Muratore, Picano, Redi, Rocchi, Salvi, Signorelli, Sposetti, Struffi, Tani, Tedesco Tatò, Tronti, Visentini, Vitalone.

#### **Regione Veneto (R 19, C 21<sup>a</sup>, 7<sup>o</sup>)**

Il senatore PREIONI, relatore per la Regione Veneto, riferisce sulla situazione elettorale di detta Regione.

Si apre il dibattito, nel quale intervengono i senatori PINTO, SAPORITO ed il PRESIDENTE, soffermandosi su talune complesse questioni procedurali.

La Giunta delibera infine:

- a) di non dare seguito ad ulteriori accertamenti per quanto attiene all'esposto di Michele Boato;
- b) di respingere il ricorso presentato dal candidato Tina Anselmi;
- c) di rivedere le schede nulle, contenenti voti nulli e voti contestati assegnati e non assegnati dagli Uffici elettorali circoscrizionali, per i collegi di Belluno (candidato Zanella) e Rovigo (candidato Romeo), al fine di accertare la posizione in graduatoria dei predetti candidati nel Gruppo 9 (P.S.I.);
- d) di rivedere le schede nulle, contenenti voti nulli e voti contestati assegnati e non assegnati dagli Uffici elettorali circoscrizionali, per i collegi di Verona I (candidato Danieli) e Venezia (candidato Gradari), al fine di accertare la posizione in graduatoria dei predetti candidati nel Gruppo 2 (M.S.I.).

Il PRESIDENTE chiama a far parte del Comitato per la revisione delle schede i senatori: Preioni, relatore per la Regione Veneto, Compagna, Fabj Ramous, Sellitti e Di Lembo.

*La seduta termina alle ore 17,50.*

**COMITATO PARITETICO**

**delle Commissioni permanenti 8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni)  
del Senato e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della  
Camera dei deputati per l'indagine conoscitiva in materia di  
esecuzione delle opere pubbliche**

MARTEDÌ 28 LUGLIO 1992

**2<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
CERUTTI

*La seduta inizia alle ore 9,50.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**  
(R 33, 0 04, R 85<sup>a</sup>, 1<sup>o</sup>)

Il Presidente Giuseppe CERUTTI comunica che il Gruppo del PDS ha chiesto che la pubblicità delle audizioni di oggi sia assicurata anche mediante trasmissione tramite impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Il Comitato consente.

**AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLA SOCIETÀ AUTOSTRAD E P.A.**  
(R 48, C 8<sup>a</sup>, 1<sup>o</sup>)

Il Presidente Giuseppe CERUTTI, dopo aver rivolto al presidente della Società Autostrade p.A., dottor Mario Schiavone, e all'amministratore delegato, ingegner Sergio D'Alò, un saluto ed un ringraziamento per aver accolto l'invito, svolge un breve intervento introduttivo sui temi oggetto dell'indagine.

Il presidente della Società Autostrade p.A., dottor Mario SCHIAVONE, svolge un'ampia relazione.

Intervengono per porre quesiti e richiedere chiarimenti i deputati Ugo MARTINAT (Gruppo del MSI-destra nazionale), Girolamo TRIPODI (Gruppo di rifondazione comunista), Augusto RIZZI (Gruppo repubblicano), Paolo DE PAOLI (Gruppo del PSDI) e Maurizio BALOCCHI (Gruppo della lega nord), cui risponde l'amministratore delegato della Società Autostrade p.A., ingegner Sergio D'ALÒ.

Pongono ulteriori quesiti e richiedono ulteriori chiarimenti il senatore Aldo SARTORI (Gruppo di rifondazione comunista) e i

deputati Gianni Francesco MATTIOLI (Gruppo dei versi), Gaspare NUCCIO (Gruppo del movimento per la democrazia: la Rete), Antonio TANCREDI (Gruppo della DC), il senatore Giovanni DI BENEDETTO (Gruppo della DC), il deputato Chicco TESTA (Gruppo del PDS), i senatori Mario PINNA (Gruppo del PDS), Roberto GIUNTA (Gruppo repubblicano) e Francesco NERLI (Gruppo del PDS), cui rispondono l'amministratore delegato, ingegner Sergio D'ALÒ, ed il presidente della Società Autostrade p.A., dottor Mario SCHIAVONE.

*AUDIZIONE DEL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI E DEI RAPPRESENTANTI DELL'ANAS*

Il presidente Giuseppe CERUTTI, dopo aver rivolto al ministro dei lavori pubblici, Francesco MERLONI, ed al direttore generale dell'ANAS, ingegner Mariano DEL PAPA, un saluto ed un ringraziamento per aver accolto l'invito, svolge un breve intervento introduttivo sui temi dell'indagine.

Il ministro dei lavori pubblici, Francesco MERLONI, illustra la posizione del Governo in relazione alle questioni oggetto dell'indagine conoscitiva.

Pongono quesiti i deputati Pio RAPAGNÀ, (gruppo federalista europeo), Chicco TESTA (gruppo del PDS), Giulio FERRARINI (gruppo del PSI), Ugo MARTINAT (gruppo del MSI-destra nazionale), il senatore Pietro FABRIS (gruppo della DC) e il deputato Giancarlo ACCIARO (gruppo misto-PSd'Az), cui rispondono il ministro dei lavori pubblici, Francesco MERLONI, ed il direttore generale dell'ANAS, ingegner Mariano DEL PAPA.

Pongono ulteriori quesiti il senatore Mario PINNA (gruppo del PDS), i deputati Francesco FORMENTI (gruppo della Lega Nord), Antonio TANCREDI (gruppo della DC), Paolo DE PAOLI (gruppo del PSDI), Gianni Francesco MATTIOLI (gruppo dei verdi), il senatore Francesco NERLI (gruppo del PDS) ed il presidente Giuseppe CERUTTI cui rispondono il ministro dei lavori pubblici, Francesco MERLONI ed il direttore generale dell'ANAS, ingegner Mariano DEL PAPA.

Intervengono nuovamente per richiedere alcuni chiarimenti il presidente Giuseppe CERUTTI, i deputati Gianni Francesco MATTIOLI (gruppo dei verdi), Chicco TESTA (gruppo del PDS) e Giancarlo ACCIARO (gruppo misto-PSd'Az), nonché i senatori Mario PINNA (gruppo del PDS) e Francesco NERLI (gruppo del PDS) cui rispondono il direttore generale dell'ANAS, ingegner Mariano DEL PAPA ed il ministro di lavori pubblici, Francesco MERLONI.

*La seduta termina alle ore 14,50.*

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

MARTEDÌ 28 LUGLIO 1992

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

FANFANI

*La seduta inizia alle ore 9,30.***COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**(A 8, C 3<sup>a</sup>, 2<sup>o</sup>)

Il presidente FANFANI comunica che, unitamente all'Ufficio di presidenza, riceverà nella giornata di domani una delegazione della Commissione affari esteri del Parlamento Sloveno, secondo una richiesta da loro avanzata.

Il Presidente comunica inoltre che la Sottocommissione pareri è stata formata essendo pervenuta la designazione dei Gruppi. Manca peraltro la designazione da parte del Gruppo misto, pur sollecitata.

Il Presidente annuncia infine che il ministro degli Esteri Scotti ha inviato una lettera con la quale chiede notizie sui tempi di approvazione del disegno di legge di ratifica del trattato di Maastricht. Il Presidente avverte di aver già iniziato a prendere gli opportuni contatti con i membri della Commissione per identificare la migliore procedura per l'esame di un disegno di legge così importante, e di essere pronto ad accogliere i consigli e i suggerimenti che vengono in proposito dalla Commissione.

Sulle comunicazioni del Presidente si apre un breve dibattito nel quale intervengono i senatori: Andreotti, Pecchioli, Pozzo, Staglieno, Vittorino Colombo, Piccoli, De Matteo, Bernassola, Migone e Bratina i quali concordano sull'opportunità dell'avvio di un sollecito esame del disegno di legge concernente il trattato di Maastricht. Il presidente Fanfani ricorda in proposito alla Commissione che è comunque compito del Governo manifestare il proprio intento sull'iter e sui tempi di esame, tenuto anche conto della quantità di provvedimenti presentati in Parlamento.

**Relazione del senatore Piccoli sulla riunione parlamentare della Iniziativa Centro Europa, tenutasi a Vienna il 17-18 luglio 1992 (A 7, C 3<sup>a</sup>, 1<sup>o</sup>)**

Prende la parola il senatore PICCOLI il quale ha partecipato insieme ai senatori Arduino Agnelli e Pozzo alla riunione dei parlamentari dei Paesi facenti parte dell'iniziativa Centro Europea.

L'oratore, dopo aver ricordato in primo luogo come è nata e come si è sviluppata questa iniziativa, riferisce sui lavori della riunione dei parlamentari svoltasi in parallelo con l'incontro dei Capi di governo e dei Ministri degli esteri. A tal proposito osserva che i parlamentari si sono trovati dinnanzi ad un documento conclusivo che era già stato elaborato ed approvato dai Ministri nella loro riunione: in tal modo non è stato possibile portare un contributo maggiore di riflessione. Una osservazione in tal proposito è stata pertanto avanzata dalla delegazione italiana. Altra osservazione è stata relativa all'ordine del giorno che era praticamente concentrato sulle vicende della guerra nei Balcani sottraendo alla discussione quella parte importante che riguardava le iniziative dei vari progetti in atto o in corso di elaborazione. Sulla questione della guerra nei Balcani si è registrato un quasi unanime giudizio di condanna alla Serbia.

L'oratore ricorda quindi che il vertice dei Presidenti del Consiglio dei Ministri degli esteri è stato a sua volta dominato dalla crisi in atto nella ex Jugoslavia. I Ministri hanno approvato una dichiarazione sulle responsabilità del conflitto e sul drammatico problema dei rifugiati. In apposita dichiarazione è stato ribadito il principio dell'assistenza *in loco* mediante la creazione di strutture di accoglimento in prossimità delle zone del conflitto. Nella riunione dei Ministri è stato altresì fatto il punto dei risultati raggiunti fin qui e sono state esaminate le tappe per una ulteriore collaborazione. Punto centrale della discussione è stato il riconoscimento del ruolo primario che sarà svolto dal costituendo Segretariato per i progetti di iniziativa presso la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

Il presidente Fanfani accogliendo la richiesta di alcuni membri della Commissione assicura quindi che la relazione del senatore Piccoli sarà distribuita ai Commissari.

Il senatore POZZO, membro della delegazione, sottolinea anch'egli l'esigenza di un migliore coordinamento tra rappresentanza parlamentare e delegazione governativa. Afferma quindi che la città di Trieste ed il suo porto dovrebbero divenire i maggiori beneficiari di una intesa che va pertanto seguita con grande attenzione.

Il senatore BERNASSOLA esprime l'esigenza che iniziative come quella in esame non finiscano per dare luogo ad una serie di sottocomunità europee: vanno pertanto fissati con precisione i compiti e gli ambiti geografici. A tal proposito, ad esempio, si chiede a quale ragione possa corrispondere una eventuale accoglimento della domanda di adesione del Kazakistan. Ritiene pertanto che si debba fare attenzione a non dare luogo a iniziative che finiscano per privare di contenuto altre iniziative già esistenti. Si dichiara pertanto contrario alla ventilata creazione di una Assemblea parlamentare, come altresì si dichiara contrario ad una adesione specifica e particolare delle Regioni adriatiche.

Il senatore STAGLIENO tratta dei problemi economici sottostanti all'iniziativa Centro europea che ritiene di grande rilievo in vari settori, come ad esempio quello dell'utilizzo delle vie d'acqua.

Il senatore BRATINA rileva che il problema politico del rapporto con il mondo germanico deve essere affrontato tenendo conto della scarsa iniziativa finora dimostrata dal nostro Paese, ad esempio nei confronti della Croazia e della Slovenia. Dopo aver ricordato esperienze positive come quella della Comunità Alpe Adria, afferma che il discorso dell'Intesa non deve essere incentrato solo sui problemi di Trieste ma deve avere respiro regionale, tenendo conto di realtà come quelle di Gorizia e di Udine, non completamente assimilabili a quella triestina.

Il senatore Vittorino COLOMBO afferma che per iniziative come quella in esame il problema è di valutare se esse debbano andare a confluire in altre maggiori. In altri termini il problema politico è quello di chiarire se le iniziative settoriali vadano o meno incoraggiate.

Il senatore ANDREOTTI, dopo aver premesso che in queste riunioni le rappresentanze parlamentari e le delegazioni governative debbono trovare un adeguato concerto prima dell'inizio dei lavori, dichiara che una iniziativa come quella Centro Europea sta in un certo senso per esaurire la sua funzione proprio in questo momento. Come del resto osservò il presidente Markovich durante la riunione di Durazzo quando rilevò che ormai uno dei contraenti, e cioè la Jugoslavia, aveva cessato di esistere. L'iniziativa ha peraltro svolto una sua utile funzione anche per quanto riguarda il rapporto tra il nostro Paese e l'Austria, ma le sue finalità possono adesso essere riversate anche in altri ambiti.

Il senatore MIGONE osserva che nei confronti della ex Jugoslavia sarebbe opportuno un atteggiamento che non si limiti a dichiarazioni di fermezza ma abbia un contenuto positivo, quale quello di prospettare l'ingresso in Europa qualora si realizzino determinate condizioni politiche e di convivenza civile.

Il senatore DE MATTEO pone anch'egli il quesito affacciato dai precedenti oratori sull'alternativa tra ampliare o considerare conclusa una simile esperienza politica.

Il senatore Piccoli ricorda quindi agli oratori intervenuti che questo modello di azione politica non è isolato: ne sono esempio la Comunità del Mar Nero e la Comunità degli Stati Baltici.

*La seduta termina alle ore 11,30.*

**BILANCIO (5ª)**

MARTEDÌ 28 LUGLIO 1992

**4ª Seduta***Presidenza del Presidente*

ABIS

*Intervengono il ministro del tesoro Barucci e il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Sacconi.*

*La seduta inizia alle ore 11,45.*

**IN SEDE REFERENTE**

**Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriali (463)**

(Esame e rinvio)

Su proposta del presidente ABIS la seduta è sospesa per consentire l'intervento dei rappresentanti del Governo, attualmente impegnati presso la Camera dei deputati.

*La seduta, sospesa alle ore 11,50, è ripresa alle ore 12,35.*

Il presidente ABIS propone di dare preventivamente la parola al sottosegretario Sacconi, in attesa che giunga il Ministro del tesoro.

Concorda la Commissione.

Il sottosegretario SACCONI, nel fornire una documentazione alla Commissione, precisa che si soffermerà sulla materia del pubblico impiego. In questo campo afferma che gli effetti finanziari che derivano dal testo della delega hanno carattere crescente nel tempo. Il Governo ritiene che tra gli obiettivi di risanamento finanziario rientri quello della contrazione del costo del lavoro pubblico che, anche se può ritenersi non divergente rispetto a quello degli altri Paesi comunitari, tuttavia ha mostrato negli ultimi tempi una progressiva dinamica di crescita, sia per quanto riguarda la spesa, sia per quanto concerne il numero degli addetti. Per questo motivo il Governo ha provveduto ad analizzare il costo del lavoro pubblico sulla base di alcuni parametri che permettono

di meglio comprenderne la dinamica interna, che riguarda principalmente nel passaggio alle qualifiche superiori e la distribuzione nel territorio nazionale, poichè il personale appare essere molto concentrato, specialmente nel Centro e nel Mezzogiorno. Quanto alla dinamica delle retribuzioni dell'area pubblica, ricorda che nel corso della ultima stagione contrattuale esse sono cresciute più del tasso reale di inflazione, nonostante il relativo blocco delle assunzioni.

Nella delega è contenuta una manovra di carattere strutturale, mentre, contemporaneamente, nel decreto-legge n. 333, sono state proposte anticipazioni coerenti di tale manovra. La delega muove poi dal principio di omologare il più possibile il lavoro pubblico a quello privato, mediante un meccanismo progressivo ma inesorabile, che si attuerà con la contrattualizzazione dei rapporti di lavoro relativi ai vecchi comparti. L'aver fatto riferimento a dati di carattere negoziale anzichè legislativo comporta poi come conseguenza il passaggio alla giurisdizione ordinaria della definizione delle controversie in materia, con esclusione dei casi nei quali sia prevista una riserva di legge per alcune materie o per alcuni ambiti di personale. L'affidamento della competenza al giudice ordinario comporterà certamente dei costi, con particolare riferimento alla necessità che l'amministrazione si attrezzi a difendersi di fronte alla giurisdizione ordinaria, ma anche dei benefici, perchè sarà scongiurato il rischio dell'estensione automatica delle pronunzie giurisprudenziali alla generalità dei dipendenti pubblici.

Quanto alla riforma della dirigenza essa ha l'obiettivo di far sì che i dirigenti rispondano dei risultati di quanto affidato alla loro competenza: ciò porterà ad una maggiore efficienza dell'amministrazione pubblica.

Il Governo si attende molto da un altro principio contenuto nella delega e relativo alla ricerca dell'utilizzo ottimale delle risorse umane. Ciò dipende in primo luogo dalla corretta dislocazione del personale nel territorio e dal conseguente intelligente contenimento delle nuove assunzioni, unito all'accentuazione della mobilità, sia volontaria, sia d'ufficio, che oggi è solo teorica. Certamente tali misure sono di difficile quantificazione per quanto riguarda i loro aspetti finanziari, ma esse comportano comunque risparmi di spesa. Ciò avviene anche per la norma in tema di utilizzo temporaneo ed occasionale del personale per mansioni inferiori che, introducendo meccanismi di minore rigidità, consente minor spreco di risorse umane.

Un importante settore sul quale occorre intervenire è quello del personale della scuola: originariamente le norme oggi contenute nel disegno di legge di delega erano contenute nella bozza del decreto-legge n. 333, in quanto si riteneva essenziale intervenire rapidamente in materia. Infatti occorre ricordare che il personale scolastico è quello che ha mostrato un maggior tasso di ingovernabilità, soprattutto a causa dei soprannumeri e dei supplenti. A tal fine si intende intervenire onde contrastare l'andamento del fenomeno.

Quanto infine alla dinamica del costo del lavoro pubblico, il Governo ritiene assolutamente prioritario riportarla sotto controllo, affermando il principio che essa costituisce una variabile dipendente dall'andamento dell'economia. Pertanto il Governo si propone di contenere i limiti della crescita sia della massa salariale sia della

retribuzione media rigorosamente entro il tasso di inflazione programmato. A tale scopo sono previsti anche meccanismi automatici di contenimento della spesa nel caso in cui si superino i costi preventivati.

Il presidente ABIS ringrazia il sottosegretario Sacconi e, nel dare il benvenuto della Commissione al Ministro del tesoro, precisa che scopo dell'odierno incontro è quello di ottenere dati relativamente al quadro finanziario della manovra, nonché agli effetti che l'articolo 4 del decreto-legge n. 333 ha sull'attività consultiva della Commissione ed infine agli intendimenti del Governo in merito al mantenimento o all'abbandono di alcuni dei decreti-legge, o di parte di essi, attualmente in fase di conversione.

Il ministro BARUCCI precisa che la parte di maggior rilievo finanziario del disegno di legge di delega è quella della materia pensionistica: infatti la spesa pensionistica rappresenta attualmente ben il 14,14 per cento del prodotto interno lordo e presenta una dinamica fortemente evolutiva. Considerato poi che il livello delle erogazioni dello Stato al settore previdenziale si presenta anch'esso in crescita, ritiene che sia indispensabile agire nel settore in maniera ancor più incisiva di quanto non si realizzerebbe a seguito dell'approvazione del disegno di legge di delega. Infatti esso presenta una manovra ancora non sufficiente a contenere il livello di spesa pensionistica entro gli stessi limiti percentuali odierni rispetto al PIL da qui al 2000. Tra l'altro l'innalzamento dell'età pensionabile provocherà risparmi assai modesti e comunque essi non si realizzeranno prima di dieci anni, mentre le uniche misure che potrebbero produrre effetti riduttivi della spesa sono quelle relative alla lettera p) dell'articolo 3, in tema di perequazione automatica delle pensioni, ove sul piano politico si realizzi una convergenza per un riordino della materia. Resta comunque il fatto che se non sarà possibile riportare il saggio di crescita della spesa nell'ordine di quello dell'inflazione, si realizzerà una tendenza ad una inarrestabile crescita del rapporto tra spesa e PIL, creando forti ostacoli, a motivo dell'entità di risorse trasferite dal settore pubblico, allo sviluppo economico del Paese. Pertanto la delega, sotto questo aspetto, risulta contraddittoria in quanto, pur mirando all'obiettivo di contenere il rapporto tra la spesa pubblica e il PIL, contiene strumenti che non sono in grado di realizzarlo.

Quanto alla questione dei decreti-legge precisa che i Ministri finanziari, per quanto di loro competenza, ritengono che dovrebbero essere convertiti in legge esclusivamente quelli nn. 316 e 319, in materia di presentazione delle dichiarazioni dei redditi; 342, in tema di finanza locale; 343, in materia di spesa sanitaria; 345, recante misure urgenti in campo economico e sociale e 348, in tema di crediti d'imposta, oltre, ovviamente, al decreto-legge n. 333, che contiene parte della manovra, e a quello relativo all'EFIM, per il quale chiede un esame attento ed accelerato da parte del Parlamento, perchè esso verte su una materia assai delicata e tocca l'immagine stessa del Paese a livello internazionale.

Il presidente ABIS ringrazia il Ministro e dichiara aperto il dibattito.

Il senatore SPOSETTI fa osservare che dalle dichiarazioni del Ministro si deduce che non vi sono effetti positivi immediati sulla finanza pubblica: il che appare deprecabile in una situazione degradata di cui non è colpevole il Parlamento e che è stata resa tale dai numerosi decreti in corso di conversione nelle Camere.

Il Governo è chiamato a rispettare delle regole e quindi deve presentare al più presto il Documento di programmazione economico-finanziaria, per chiarire quale quadro del 1993 si prospetti e per porre le basi per la presentazione del bilancio di previsione, che la legge contabile prevede che sia deliberato entro la fine del corrente mese (il che presuppone però il Documento di programmazione). Il Governo deve altresì chiarire il perchè degli spostamenti tra previsioni e andamenti, che comunque non possono essere imputati al Parlamento, come dimostra il valore dei decreti-legge in corso di conversione e che rappresentano tutti spese decise dal Governo. Tali scostamenti non possono essere addebitati se non al Governo anche per quanto riguarda il pubblico impiego, dal momento che i contratti sono stati firmati dal Governo, e le privatizzazioni, che il Governo ha voluto fossero iscritte in bilancio per un importo che si sta poi rivelando molto inferiore.

Il Governo è responsabile anche per il fatto che in una situazione così drammatica non provvede a ritirare una parte dei decreti-legge emanati, anche quando - è il caso del decreto-legge a.S. 417 - le successive reiterazioni hanno portato a provvedimenti che constano di ben 40 articoli e che tra l'altro utilizzano una parte dei fondi globali del 1991.

A tal riguardo va ricordato che con il decreto-legge n. 333 dell'11 luglio scorso è stata effettuata un'operazione insolita nel momento in cui si sono tagliati i fondi globali, cosa che crea delle forti incertezze per quanto concerne le regole che dovranno ispirare il lavoro del Parlamento e del Governo nella prossima sessione di bilancio.

Per quanto concerne il provvedimento in questione è stata quindi smentita la tesi che esso provochi dei risparmi; occorre poi operare molto in materia di personale e in particolare per quanto concerne la stessa mobilità, che registra una forte sperequazione tra domande e accoglimenti: l'augurio è che si verifichino effettivamente dei risparmi, comunque attualmente non quantificati, a parte il settore della scuola. Lo stesso occorre dire per quanto concerne il comparto sanitario e più in generale per tutti i grandi settori di spesa della pubblica amministrazione, a proposito dei quali la riduzione della spesa può essere realizzata non stabilendo principi, ma pervenendo a tagli effettivi.

Quanto poi alla parte della manovra relativa ai trasferimenti agli Enti locali, occorre ricordare innanzitutto che essa viene a inserirsi in un contesto in cui i bilanci sono stati già approvati (il che finisce con il creare forti difficoltà) e in secondo luogo che vi è da chiedersi il motivo per cui, mentre per tale comparto si è provveduto ad un taglio orizzontale del 5 per cento, analogamente non si è deciso per la pubblica amministrazione.

In definitiva, se il Governo proporrà delle riduzioni della parte improduttiva della spesa, vi potranno essere delle difficoltà nella maggioranza ma sicuramente verranno degli aiuti delle forze attualmente al di fuori di essa.

Il senatore GUALTIERI ricorda che il Gruppo repubblicano si era dichiarato per un manovra seria e per l'utilizzo dello strumento della legge-delega: al momento, tuttavia, la situazione non appare soddisfacente e occorre apportare delle serie correzioni.

Un comparto su cui occorre lavorare è sicuramente quello della previdenza, per gli squilibri in essere, anche se la sanità non può essere sottratta ad un'opera di profonda revisione, per eliminare il meccanismo degli ultimi anni di squilibri sanati costantemente *ex post* dallo Stato e non a livello locale: a tal ultimo riguardo è importante che il Ministro venga a riferire successivamente all'incontro tra lo Stato e le Regioni. Al momento, il provvedimento sembra aggravare la situazione, non apportando peraltro riduzioni significative, anche alla luce delle privatizzazioni attualmente previste.

Quanto poi al pubblico impiego, a suo avviso ogni riforma seria non può prescindere dalla risoluzione del nodo relativo alla possibilità di licenziare il personale in esubero. Le regole da rivedere devono comunque tendere anche ad un riequilibrio tra settori in esubero di personale e settori che versano nella situazione opposta, che è il caso tipico della stessa sanità.

Quanto poi ai decreti-legge in corso di conversione, rimane la necessità di rivederli dato che il loro valore supera i 50.000 miliardi. In questo discorso emerge anche il problema del rifinanziamento della legge del Mezzogiorno per un importo pari a 24.000 miliardi.

Il Gruppo repubblicano appoggia la manovra finanziaria del Governo, ma a condizione che quest'ultimo adotti provvedimenti concreti ed efficaci.

Il relatore PICANO augura che il Governo provveda a quantificare l'impatto sulla finanza pubblica del disegno di legge in essere. A suo avviso, comunque, è necessaria anche una revisione dei decreti-legge in corso di conversione, anche se va salvaguardata, e anzi potenziata, la parte di spesa in conto capitale.

Per quanto concerne tutta la manovra relativa alle privatizzazioni, occorrerebbe fare poi un'opera di chiarezza anche per meglio comprendere i riflessi sulle entrate a tal riguardo, mentre sembra utile il suggerimento di individuare procedure più snelle e flessibili. Circa poi il pubblico impiego, occorre provvedere ad incidere sulle strutture, utilizzando il sistema dei parametri di produttività. Un'ultima annotazione è che è necessaria un'attenta opera di revisione degli impegni di spesa, per verificare la parte che può essere risparmiata.

Il presidente ABIS fa presente che, avendo il Ministro altri impegni, si può proseguire per l'audizione nelle giornate di giovedì o venerdì.

Il ministro BARUCCI prende brevemente la parola per far presente che il Documento di programmazione economico-finanziaria sarà

deliberato dal prossimo Consiglio dei ministri. Quanto poi alle accuse di ritardo, ricorda la situazione nella quale egli stesso si è venuto a trovare e che è stata tale per cui la bozza predisposta ha dovuto essere completamente riscritta, anche per tener conto della manovra decisa: le accuse vanno quindi respinte. È da condividere tuttavia l'osservazione secondo cui sarebbe stato preferibile avere prima il Documento di programmazione e dopo effettuare la manovra, ma gli eventi non hanno permesso tale ordinata successione.

Il presidente ABIS fa presente quindi che nell'intervento del ministro Barucci sono da intendersi svolte anche le comunicazioni del Governo di cui all'ordine, del giorno della seduta odierna.

Il seguito dell'esame del disegno di legge n. 463 è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 14.*

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

MARTEDÌ 28 LUGLIO 1992

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

FAVILLA

*Interviene il sottosegretario di Stato per le finanze CARTA.*

*La seduta inizia alle ore 11,10.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**

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

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta del 22 luglio.

Il presidente FAVILLA dà lettura della lettera con cui il Presidente del Senato, rispondendo in merito alla questione di competenza sollevata nei confronti della legge-delega in esame, conferma l'assegnazione già disposta. Egli ricorda che il deferimento di tale provvedimento è stato oggetto di attenta valutazione proprio in considerazione del suo particolare contenuto, che tuttavia trova un tratto unificante nel carattere di strumento essenziale dell'attuazione dell'indirizzo politico del Governo in tema di politica economica e, come tale, esso non può che considerarsi materia di competenza della 5<sup>a</sup> Commissione. Ciò nonostante, il Presidente del Senato, conscio dell'esigenza che le singole Commissioni possano apportare il più penetrante contributo all'esame del disegno di legge, sottolinea la possibilità di incaricare l'estensore del parere di prendere parte ai lavori della Commissione bilancio - in applicazione del combinato disposto dagli artt. 31, comma 1, e 41, comma 4, del Regolamento - al fine di rappresentare e sostenere il punto di vista della Commissione di settore, anche attraverso la formale presentazione di emendamenti.

Il presidente FAVILLA suggerisce di proseguire l'esame con la procedura indicata dalla Presidenza del Senato.

Il senatore FERRARA Vito chiede chiarimenti sulla procedura da seguire relativamente agli emendamenti.

Il presidente FAVILLA precisa che eventuali proposte emendative, formalmente intese, dovranno essere presentate direttamente in 5<sup>a</sup> Commissione dai singoli proponenti. Ciò non esclude, tuttavia, che il contenuto del parere possa anche sostanzarsi nel suggerimento alla 5<sup>a</sup> Commissione di singoli emendamenti, il che verrebbe a costituire un ausilio tecnico per il lavoro della Commissione di merito.

Il senatore VISCO prende atto della posizione assunta dalla Presidenza del Senato, pur non condividendo che venga esclusa la competenza delle Commissioni di settore, soprattutto per le parti del disegno di legge relative alla sanità ed alla previdenza, che configurano veri e propri eccessi di delega.

Si apre quindi la discussione.

Il senatore GUGLIERI dichiara, in primo luogo, la netta contrarietà della sua parte politica alla disciplina dell'ICI che, così come configurata nel provvedimento governativo non è funzionale ad obiettivi di responsabilizzazione ed autonomia degli enti locali, bensì semplicemente ad un ulteriore incremento della pressione tributaria per esigenze di bilancio. Con tali premesse, i senatori del Gruppo della Lega Nord sono comunque disponibili a suggerimenti di carattere tecnico che potrebbero riguardare, ad esempio, l'opportunità di concentrare in sede locale l'accertamento e la riscossione dei tributi, prevedendo altresì una parziale diretta acquisizione del relativo gettito, che comporterebbe semplificazioni burocratiche di notevole rilievo. Sul piano delle esenzioni dall'imposta, rileva poi che non appare giustificata l'esclusione delle IPAB, della CRI, degli asili infantili, nonché dei fabbricati e delle aree fabbricabili sottoposti a procedure fallimentari, per tener conto dell'enorme difficoltà di gestione dei patrimoni incontrate dai curatori fallimentari e dai giudici delegati.

Il senatore VISCO sottolinea che il provvedimento è lungi dal fornire una risposta soddisfacente agli obiettivi perseguiti sul piano dell'autonomia degli enti locali e dell'equilibrio dei conti pubblici. Probabilmente, esso sottende una teoria molto diffusa negli anni scorsi, la quale collegava il progressivo peggioramento del *deficit* pubblico alla capacità di spesa delle amministrazioni locali. Tale nesso, che pure si può realmente riscontrare fino agli anni Settanta, da almeno un decennio non esiste più, come si può facilmente evincere dall'analisi di alcuni dati sull'evoluzione delle entrate e delle spese degli enti locali nel periodo 1980-1991. In tale periodo, infatti, le entrate correnti registrano un incremento reale del 24 per cento, mentre i tributi risultano aumentati in termini reali del 134,4 per cento, i proventi dalle tariffe dell'84 per cento e i trasferimenti statali del 21,5 per cento (un calcolo in termini di quote del PIL mostra che le entrate tributarie e da tariffe crescono significativamente, mentre i trasferimenti si comprimono e analogamente diminuisce il peso dei trasferimenti nella composizione

delle entrate). Le spese complessive risultano aumentate in termini reali del 29,5 per cento soprattutto per effetto delle numerose leggi statali speciali che sono state comunque gestite a livello centrale; ma se si analizza la composizione delle spese, si nota una diminuzione della *quota delle spese correnti ed un aumento della quota delle spese in conto capitale*.

In definitiva, dal confronto del bilancio statale e quello degli enti locali emerge che l'unica parte della finanza pubblica che effettivamente è stata posta sotto un severo controllo, nel corso degli anni Ottanta, è la finanza locale, contrariamente ad un'opinione largamente sostenuta anche da alcuni rappresentanti del Governo e fortemente propagandata nei confronti dell'opinione pubblica; l'obiettivo di far fronte ad un problema specifico di finanza locale è pertanto inesistente.

Il principio dell'autonomia degli enti locali (che è invece auspicabile sotto diversi profili quali una maggiore certezza dei flussi finanziari, il raggiungimento di una dimensione delle risorse proprie adeguata alle dimensioni esistenti in altri paesi europei, un reale vincolo di bilancio per gli amministratori locali) è perseguito dal Governo in modo parziale e non del tutto convincente. La mancanza di una disciplina chiara e puntuale dei trasferimenti, che tra l'altro avrebbero dovuto essere parametrati alla domanda di servizi pubblici ai comuni, lascia preludere all'eventualità che il Governo, negli anni futuri, recuperi una certa flessibilità di manovra da questo lato. Inoltre, la prevista facoltà dei comuni di istituire un'addizionale sull'IRPEF costituisce un chiaro esempio della scorrettezza del Governo che, nella sostanza, scarica sugli enti locali la responsabilità di aumentare le imposte dirette. Una manovra corretta avrebbe dovuto prevedere, analogamente a quanto proposto dai senatori del Gruppo PDS nel disegno di legge sulla riforma della finanza locale, l'attribuzione della *piena autonomia tributaria ai comuni, accompagnata da una riduzione di tributi erariali e quindi dei trasferimenti statali*, in modo da pervenire ad una situazione finale di pressione tributaria pressochè invariata, con un gettito per gli enti locali pari a quello precedentemente garantito dai trasferimenti.

Per quel che riguarda in particolare l'ICI, è senz'altro condivisibile la *ratio* di colpire i patrimoni, ma nel contempo dovrebbero essere eliminate altre imposte a base patrimoniale, come ad esempio l'ICIAP, che non si basa tra l'altro su un indice di capacità contributiva vera, l'ILOR e l'INVIM; l'imposta di registro dovrebbe essere stabilita in misura fissa e altri tributi, come la tassa sulle concessioni comunali e sullo smaltimento dei rifiuti dovrebbero essere riconsiderati, perchè non venga colpito più volte lo stesso bene. Per rendere effettiva l'autonomia tributaria dei comuni, i valori su cui applicare l'ICI solo in una prima fase dovrebbero essere definiti secondo i criteri catastali, mentre, in prospettiva, si dovrebbe attribuire all'ente locale la capacità di individuare direttamente il valore di mercato del bene.

Sottolinata l'esigenza di introdurre, in termini di perequazione, una norma di salvaguardia per i comuni che saranno penalizzati dalla nuova distribuzione delle risorse, il senatore Visco dichiara di ritenere inutile la norma che prevede per il proprietario l'obbligo di rivalsa sull'utilizzatore dell'immobile per l'ICI pagata, atteso che sembra ormai affermarsi

la tendenza a liberalizzare il mercato delle locazioni. In un'ottica di onnicomprensività dell'ICI, non sarebbe poi giustificabile alcuna discriminazione tra prima e seconda casa ovvero tra immobili dati in affitto o inutilizzati. Espresso l'avviso che la riduzione dell'imposta andrebbe garantita in misura consistente soprattutto per le abitazioni popolari, tenendo ovviamente conto delle peculiari situazioni esistenti nelle diverse città italiane, dichiara che la deducibilità dell'ICI dall'imponibile dei tributi erariali può incentivare i comuni ad elevare le aliquote: sarebbe pertanto preferibile prevedere non la deducibilità, ma semplicemente aliquote più basse. Per quanto riguarda l'addizionale sull'IRPEF, il senatore Visco afferma che può essere accettata a condizione che la relativa norma sia elaborata in modo più puntuale e che, contestualmente, si preveda la riduzione dell'imposta erariale.

Nel sottolineare, infine, la lacunosità del provvedimento, che non considera affatto la finanza regionale, il senatore Visco afferma che tale manovra, non essendo di alcuna utilità ai fini del risanamento della finanza pubblica, non giustifica la fretta del Governo, a meno che quest'ultimo non persegua realmente obiettivi diversi come la semplice riduzione dei trasferimenti, ai fini di una riduzione del *deficit*.

Il senatore FORTE, nel condividere la filosofia del provvedimento, il quale introduce principi di autonomia impositiva che preludono ad un rapporto diretto tra ente locale e cittadini, dichiara di ritenere giusto che siano i comuni a prevedere un adeguamento delle loro entrate tributarie, una volta verificata la connessione esistente tra redditi o patrimoni e domanda di servizi pubblici. In tale ottica può essere quindi accettabile che in alcuni comuni la pressione tributaria sia maggiore. Dopo aver segnalato l'esigenza di prevedere idonei meccanismi di perequazione nell'ambito della riduzione dei trasferimenti, afferma di ritenere soddisfacente la soluzione individuata dal provvedimento, al punto 3 dell'articolo 1, per la determinazione del valore dei fabbricati che vengono individuati su base catastale; una diversa determinazione dei valori, per esempio in base a quelli di mercato, dovrebbe essere adeguatamente verificata in termini di effettivo realizzo dello stesso prezzo di mercato.

Espressa perplessità sul punto 4 dell'articolo 1 che, per le aree fabbricabili, individua una nozione generica ed astratta di valore, dichiara di condividere la previsione di una detrazione fissa per l'abitazione principale e suggerisce di chiarire, al punto 8, se la riscossione debba avvenire tramite esattoria o tesoreria. La prevista deducibilità dell'ICI da alcune imposte erariali è senz'altro divisibile in un sistema già fortemente progressivo, anche alla luce della prevista addizionale sull'IRPEF e della conseguente riduzione dei trasferimenti.

Prospetta poi l'utilità di chiarire che l'imposta sull'erogazione del gas e dell'energia elettrica non sono tributi nuovi, bensì tributi esistenti la cui titolarità va semplicemente trasferita dallo Stato agli enti locali (anche perchè l'Italia non potrebbe conservare accise diverse da quelle indicate dalla Comunità europea). Sottolineata al riguardo l'esigenza di trasferire alle regioni e di armonizzare anche le imposte sui carburanti e sui lubrificanti, dichiara di considerare le disposizioni di cui alla lettera g) molto rilevanti dal punto di vista della moralizzazione e del

contenimento degli oneri finanziari. Tali disposizioni dovrebbero comunque essere completate da una chiara disciplina delle concessioni per consentire ai comuni di concedere l'esercizio di alcuni servizi pubblici a privati o consorzi di enti pubblici, alleviando in tal modo il fabbisogno per investimenti.

In conclusione, preannuncia il voto favorevole del Gruppo socialista sul provvedimento.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO DELLE SEDUTE DELLA COMMISSIONE*

Il presidente FAVILLA avverte che l'ordine del giorno delle sedute di questa settimana è integrato con l'esame, in sede referente, del disegno di legge n. 508, di conversione del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 348, recante disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie.

*La seduta termina alle ore 13,20.*

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

MARTEDÌ 28 LUGLIO 1992

**6<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
ZECCHINO*Interviene il sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione Matulli.**La seduta inizia alle ore 10,30.***IN SEDE CONSULTIVA****Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione: esame e rinvio)

Il presidente ZECCHINO richiama l'attenzione della Commissione sulla natura del parere che si accinge ad esprimere, in relazione alle precisazioni che il Presidente del Senato ha formulato con la lettera indirizzata al Presidente della 6<sup>a</sup> Commissione permanente in data 23 luglio, trasmessa per conoscenza a tutti i Presidenti di Commissione.

In particolare, con riferimento al conflitto di competenza sollevato dalla Commissione finanze e tesoro, il presidente Spadolini ha chiarito le ragioni dell'assegnazione del disegno di legge alla Commissione bilancio, motivata dalla considerazione della prevalente competenza di tale Commissione in relazione alla finalità del provvedimento, connessa all'impostazione della manovra di finanza pubblica del Governo. Il Presidente del Senato ha altresì richiamato la possibilità per le Commissioni consultate di avvalersi degli strumenti regolamentari idonei a contribuire alla migliore definizione del testo, e in particolare degli articoli 31, comma 1, e 41, comma 4, del Regolamento.

Al fine di rappresentare nel modo più efficace possibile il punto di vista della 7<sup>a</sup> Commissione, prosegue il Presidente, è possibile fare riferimento anche all'articolo 39, comma 3, del Regolamento, per il quale il parere può essere comunicato alla Commissione competente mediante intervento personale del Presidente della Commissione consultata o di un membro di essa da lui delegato, in casi di urgenza o quando comunque se ne manifesti l'opportunità.

La senatrice ALBERICI ricorda di avere già espresso perplessità sulle modalità di esame del disegno di legge in titolo, in quanto la sede consultiva avrebbe di fatto sottratto ad alcune Commissioni la possibilità di intervenire nel merito del provvedimento, nonostante la specifica competenza su parti di esso. Tale problema è stato posto all'Assemblea, ove è stata prospettata l'ipotesi di presentare quattro distinti disegni di legge, ciascuno riproducente una parte dell'articolato di cui si compone il disegno di legge n. 463, in modo che ciascuna Commissione fosse investita nel merito delle materie di sua competenza.

Inoltre, si è proposto di adottare una procedura analoga a quella prevista per l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio. La lettera del presidente Spadolini sembra in qualche modo venire incontro alle esigenze così rappresentate.

In relazione al richiamo fatto dal presidente Zecchino al comma 3 dell'articolo 39 del Regolamento, la senatrice Alberici chiarisce che a suo avviso il parere dovrà essere scritto, con caratteri di profonda analiticità e corredato delle proposte emendative formulate dalla Commissione.

Convieni con la proposta della senatrice Alberici il senatore BISCARDI, il quale sottolinea la stretta connessione ravvisabile nel disegno di legge all'esame tra la materia dell'istruzione e l'impostazione generale data ai problemi del pubblico impiego, che richiede una trattazione unitaria di tutta la materia.

Il senatore LOPEZ ritiene che la procedura esposta consenta alla Commissione di esprimersi in modo sufficientemente approfondito.

Dopo che il senatore NOCCHI ha richiamato l'attenzione sulla necessità di un approfondito esame di tutte le proposte emendative che la Commissione intenderà proporre, il presidente ZECCHINO precisa che il parere dovrà essere scritto e dovrà riportare gli emendamenti accolti dalla Commissione. Questi ultimi dovranno essere presentati formalmente alla Commissione bilancio dal Presidente ovvero dal senatore da questi incaricato, ai sensi del richiamato comma 3 dell'articolo 39 del Regolamento.

Convieni la Commissione.

Prende quindi la parola il relatore MANZINI, il quale osserva preliminarmente che la discussione testè svolta indica la straordinarietà del disegno di legge sul quale la Commissione si accinge ad esprimere il parere. In particolare, si deve rilevare come in un solo disegno di legge si sia concentrato un intervento assai penetrante e che interessa settori diversi e fondamentali della Pubblica amministrazione. Altrettanto notevole è il fatto che un tale provvedimento sia affidato, per l'esame preliminare, ad una Commissione competente in materia economica e finanziaria e, infine, che l'esame abbia suscitato problemi procedurali tali da richiedere un esplicito intervento chiarificatore del Presidente del Senato.

A differenza dell'altro provvedimento governativo in materia di finanza pubblica, attualmente all'esame della Camera dei deputati, e recante interventi di urgenza, il disegno di legge n. 463 si propone di introdurre modifiche sostanziali ai meccanismi di spesa in settori portanti della Pubblica amministrazione. È quindi inevitabile che l'esame non possa esaurirsi all'ambito ristretto delle materie di competenza della Commissione, ma debba prendere in considerazione il contesto dei problemi generali di finanza pubblica oggetto dell'intervento delineato.

In generale, la manovra del Governo è impostata lungo due direttrici: da un lato il contenimento e la selezione degli investimenti e dall'altro interventi mirati alla gestione ordinaria. Per quanto riguarda la scuola, va fatto rilevare che il blocco dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti si riflette negativamente sull'attuazione delle più recenti normative in materia di edilizia scolastica.

Per le parti di competenza della Commissione, il disegno di legge n. 463 fa riferimento al personale scolastico, con interventi destinati comunque ad incidere sull'intera organizzazione educativa. In un comparto di spesa come quello della Pubblica istruzione, che assorbe oltre 50 mila miliardi annui, si intende prioritariamente modificare l'attuale sistema di assunzione e di organizzazione del personale: probabilmente sarebbe stato preferibile lasciare questa materia da un lato all'autonomia degli istituti scolastici (una volta che essa fosse introdotta nel nostro ordinamento) e dall'altro alla contrattazione. Secondo il relatore, infatti, un intervento più incisivo, anche dal punto di vista finanziario, avrebbe potuto essere predisposto attraverso l'intervento sull'organizzazione delle classi, finalizzato a modificare il rapporto tra studenti e docenti, attualmente il più basso d'Europa.

Nella sua impostazione generale, l'articolo 2 del disegno di legge n. 463 reca importanti innovazioni. In particolare, la lettera *a*) prevede l'unificazione delle procedure di contrattazione per la definizione dei rapporti del pubblico impiego, destinata, probabilmente, ad investire l'intero settore della pubblica istruzione. Anche la lettera *c*) riveste un'importanza primaria, in quanto attribuisce alla competenza del giudice ordinario le controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti, e prevede altresì l'esperimento di un tentativo di conciliazione come condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale.

La lettera *f*), relativa alla dirigenza, risulta pienamente applicabile solo per quanto riguarda l'amministrazione centrale dello Stato. Occorrerebbe invece chiarire in che misura le disposizioni ivi recate possano avere attuazione con riferimento alla dirigenza scolastica.

Le disposizioni specificamente riguardanti il personale scolastico sono articolate nelle ultime quattro lettere del comma 1 dell'articolo 2, anche se, prima di essa, la lettera *q*) potrebbe essere applicata anche al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario della scuola.

La lettera *r*) disciplina l'utilizzazione d'ufficio del personale docente soprannumerario per la copertura di posti in classi di concorso differenti da quelle di titolarità, anche per ordini e gradi di scuola diversi. Poiché si presume che tale passaggio debba avere carattere di definitività, occorre che esso avvenga nel rispetto del principio dell'accesso ai posti del pubblico impiego per concorso. Come è noto,

nella scuola già in passato sono stati banditi concorsi riservati. Tuttavia, la disposizione recata dalla lettera r) pone un problema differente, in quanto essa ha come destinatari docenti che hanno già superato un concorso. Occorre pertanto pensare ad un meccanismo di formazione tale da consentire il passaggio ad altra cattedra, mediante un'abilitazione di tipo speciale, conseguibile in corso d'anno al fine di regolarizzare la posizione del docente. Probabilmente sarebbe opportuno prevedere la fissazione di un termine temporale, che, peraltro, può essere lasciata alla regolazione di dettaglio o alla contrattazione.

Considerato che nell'anno scolastico 1991-92 il personale docente soprannumerario ammontava complessivamente a 18 mila unità, e immaginato che sia possibile procedere all'applicazione della lettera r) per circa 6 mila unità, si può ritenere che, in due o tre anni scolastici (ovvero nel tempo necessario per far funzionare a regime la normativa) si possa realizzare un risparmio di circa 240 miliardi annui.

La lettera s) prevede la graduale riduzione, dall'attuale 5 per cento al 3 per cento della consistenza organica complessiva, delle dotazioni organiche aggiuntive (DOA). La disposizione salvaguarda opportunamente tale istituto, che assicura un elemento di flessibilità nella gestione del personale docente, tanto più opportuna nella auspicabile prospettiva della autonomia dei singoli istituti. Nell'anno scolastico 1990-91 la consistenza numerica delle dotazioni organiche aggiuntive è stata valutata in circa 26.000 unità e la riduzione prevista dalla lettera s) potrebbe comportare, nell'arco di un biennio, un risparmio annuo di 368 miliardi.

Alla lettera t) è prevista la revisione dei criteri di funzionamento delle commissioni di concorso per il reclutamento del personale docente di ruolo. In questo campo, sull'amministrazione gravano gli oneri per la retribuzione dei supplenti chiamati a sostituire i commissari e quelli relativi alle trasferte. Considerato che le commissioni sono composte da un presidente e due componenti e che il presidente è quasi sempre un preside, si può calcolare che nell'ultimo concorso a cattedre, per il quale sono state istituite 3.605 commissioni, siano stati impiegati 7.210 insegnanti, con spese pari a 156 miliardi per la copertura degli oneri relativi alle supplenze e a 86 miliardi per le spese riguardanti le trasferte. La disposizione in esame si propone di ridurre in entrambe le tipologie di spesa, limitando le situazioni di esonero dei commissari e riducendo le spese di trasferta mediante una razionalizzazione degli impieghi dei docenti sul territorio. Sono previsti meccanismi di incentivazione per i docenti chiamati a partecipare a commissioni di concorso che rinuncino all'esonero dall'insegnamento. Pertanto, i risparmi reali si potranno valutare soltanto dopo aver considerato i risultati di tale incentivazione.

L'ultima disposizione, recata dalla lettera u), affronta un tema ricorrente quando si tratta della razionalizzazione della spesa nel settore del personale scolastico, ovvero le supplenze. La questione è tuttavia affrontata in modo innovativo, in quanto non si interviene più come in passato per conseguire una riduzione del numero delle supplenze, bensì ci si orienta a ridimensionare gli oneri limitando la retribuzione esclusivamente al tempo effettivamente impiegato nelle supplenze stesse. Su una spesa complessiva di 2.693 miliardi per le supplenze per

l'anno scolastico 1990-91, si calcola un risparmio di 340 miliardi annui.

Nel complesso, le disposizioni fin qui illustrate dovrebbero comportare un risparmio di circa 1.000 miliardi.

In generale, prosegue il relatore, sarebbe stato giusto prevedere che le economie realizzate all'interno del sistema scolastico fossero riutilizzate per investimenti, al suo interno, volti a migliorare la qualità del servizio e ad attuare le auspiccate riforme.

Sotto questo profilo, senza voler negare la validità del percorso tracciato dal Governo, occorre precisare che sarebbe stato possibile esplorare altre ipotesi, forse più difficili da gestire, soprattutto in ordine alla revisione delle modalità di formazione delle classi. In particolare, una rigorosa applicazione della riforma della scuola elementare potrebbe comportare un consistente rientro di risorse.

Purtuttavia il disegno di legge n. 463, soprattutto per le finalità complessive che si propone di perseguire, è meritevole di approvazione. Pertanto, il relatore propone di esprimere un parere favorevole, corredato con le osservazioni e le proposte emendative che potranno emergere dalla discussione.

Si apre il dibattito.

La senatrice ZILLI dichiara di non condividere l'impostazione di fondo della manovra proposta dal Governo nel campo della scuola, ancora una volta mirante ad effettuare risparmi a danno di categorie deboli. In verità, esistono probabilmente aree di spreco nell'amministrazione scolastica che il testo in esame non colpisce affatto: si riferisce, ad esempio, al numerosissimo personale richiesto per l'inserimento scolastico degli alunni gravemente handicappati, dopo la improvvida eliminazione delle scuole specializzate. Un altro fronte sul quale si dovrebbe operare è quello della distribuzione delle classi, che andrebbe ancorata a norme precise, senza eccezioni.

Quanto poi ai docenti in soprannumero, in verità essi nella maggior parte dei casi vengono attivamente impiegati nelle scuole, anche per coprire i posti di sostegno privi sovente di titolare. Il vero problema è rappresentato dall'invecchiamento della normativa sul soprannumero, elaborata in un periodo in cui tale fenomeno era eccezionale e tale per cui oggi la sua applicazione comporta sostanziali ingiustizie, come nel caso dell'accorpamento di scuole. La senatrice invita poi ad utilizzare in maniera proficua e razionale tutto il personale di ruolo, prima di aprire nella scuola spazi al volontariato o ad operatori esterni e respinge la possibilità che la norma di cui alla lettera *p*) (sul reclutamento del personale del pubblico impiego anche mediante prove automatizzate) possa venire applicata anche al mondo della scuola, sottolineando al contrario la essenzialità della prova scritta quale strumento per una selezione accurata.

Quanto poi alle norme di cui alla lettera *t*), la senatrice rileva che certe commissioni di concorso sono al lavoro da anni, anche se i loro componenti sono stati esonerati dall'insegnamento. Sulla lettera *u*), poi, il riferimento ai posti effettivamente vacanti sembra comportare, per il

futuro, che saranno conferite pochissime supplenze annuali, a tutto vantaggio di quelle temporanee.

La senatrice conclude osservando che il rigore perseguito dal Governo non appare applicato con uniformità: nella scuola elementare, infatti, la applicazione generalizzata dei cosiddetti moduli comporta addirittura un incremento delle necessità di personale, proprio mentre la scuola secondaria presenta un eccesso di docenti.

Il senatore BISCARDI osserva che la spesa per la pubblica istruzione potrebbe essere ridotta, ma solo a mezzo di un radicale riordino del Ministero, struttura obsoleta, labirintica e sfuggente ad ogni tentativo di governo.

Passando all'esame del testo, rileva che le norme contenute alla lettera *q*) - da lui giudicate irrealistiche e comunque suscettibili di rendere ingovernabili gli uffici pubblici - non dovrebbero venire applicate al personale delle scuole, ma eventualmente solo a quello del Ministero.

Sulla lettera *r*), afferma che il problema dei soprannumerari - riguardante soprattutto i docenti di educazione tecnica e di educazione fisica - potrebbe essere risolto, a suo avviso, in due modi: in primo luogo consentendo agli insegnanti di essere utilizzati nei provveditorati ove esistano posti vacanti (la qual cosa parrebbe impedita da una assurda interpretazione delle norme sulla mobilità); in secondo luogo, offrendo ai soprannumerari il trasferimento in una provincia limitrofa ove esistano cattedre disponibili.

Passando alla lettera *s*), il senatore Biscardi rileva che la riduzione delle DOA potrà produrre un risparmio quanto mai limitato; occorrerebbe invece porre sotto controllo la proliferazione delle classi mediante la fissazione di un limite minimo al numero di alunni in ciascuna di esse, pur nella consapevolezza che tale misura sarebbe tutt'altro che gradita ai docenti.

Dichiara poi illusori i risparmi perseguiti dalla lettera *t*), ricordando gli aggravii finanziari ed organizzativi del tutto inutili inflitti al funzionamento delle commissioni di concorso da una recente disposizione del Ministero, che ha assegnato a ciascuna di esse un segretario amministrativo. L'obiettivo deve essere invece quello di evitare la concentrazione di candidati nelle grandi sedi in misura assolutamente ingovernabile: solo il decentramento dei concorsi consentirà l'auspicato snellimento e l'accelerazione delle procedure.

Il senatore Biscardi si sofferma quindi sul problema della dirigenza, giudicando troppo generiche e foriere di gravi pericoli le norme contenute nell'articolo, con particolare riguardo alla lettera *e*), ove si configura una surrettizia riforma del settore. Occorrono in verità nuovi criteri per la gestione dei fondi da parte dei dirigenti, nonché misure volte ad assicurare la permanenza in servizio del personale più esperto e qualificato.

Dopo che il presidente ZECCHINO ha richiamato al rispetto delle norme regolamentari sulla durata degli interventi, il senatore BISCARDI conclude affermando che le spese per la pubblica istruzione potrebbero essere ridotte, ma con misure ben diverse da quelle

proposte dal Governo, e chiedendo maggiore attenzione ai problemi organizzativi dell'amministrazione scolastica.

Il senatore NOCCHI, dopo aver segnalato l'importanza delle questioni procedurali sollevate dal suo Gruppo, miranti a consentire alla Commissione un esame adeguatamente approfondito sulle norme rientranti nella sua competenza, si sofferma sulle gravi conseguenze negative che la manovra del Governo avrà a danno delle amministrazioni locali. In particolare, l'edilizia scolastica - la cui inadeguatezza è stata recentemente sottolineata dalla chiusura di alcuni edifici disposta dalla magistratura per non conformità alle norme di sicurezza - sarà pesantemente colpita.

Il senatore Nocchi prosegue ricordando che anche in un recente passato il Governo - onde finanziare il rinnovo del contratto per i docenti - tentò di effettuare risparmi di spesa tagliando la spesa scolastica; ma il famoso piano di razionalizzazione della rete scolastica è clamorosamente fallito, lasciando un'eredità di problemi e disagi notevoli.

La manovra ora in esame potrebbe consentire - a detta del relatore - un risparmio fino a 1.000 miliardi; tuttavia lo stesso Governo non sembra in grado di formulare previsioni chiare e sarà meglio attenersi alla cautela.

Una questione della massima rilevanza politica e sindacale è sollevata dalle norme contenute nella lettera a): se queste saranno attuate, alla contrattazione collettiva nel pubblico impiego verrà sottratta pressochè tutta la parte economica e grandissima parte di quella normativa, di fatto svuotandola. Il singolare silenzio mantenuto dalle confederazioni sindacali su tale questione può essere spiegata solo nella convinzione che i risparmi effettuati con la manovra in esame siano destinati a finanziare il contratto per il personale della scuola. Il senatore Nocchi giudica comunque scorretto il comportamento del Governo che inserisce nel disegno di legge in esame, volto a ridurre la spesa pubblica, misure che avrebbero dovuto invece servire a reperire risorse per finanziare quel contratto, invitando il relatore ad una chiara presa di posizione sull'argomento. Conclude affermando che il Gruppo del PDS presenterà emendamenti al testo in esame, sui quali auspica un confronto serio e costruttivo e definirà il proprio atteggiamento, in spirito di responsabilità, alla luce degli esiti del dibattito.

Il senatore LOPEZ annuncia la ferma opposizione del Gruppo di Rifondazione comunista sul disegno di legge governativo nel suo complesso, osservando - quanto alle norme sulla scuola - che vi è grande sproporzione fra gli scarsi risparmi conseguibili e l'immensità del *deficit* pubblico. La sua parte politica presenterà comunque varie proposte emendative, al fine di circoscrivere i danni che il disegno di legge in esame potrà arrecare.

Passando ad esaminare il testo, osserva in primo luogo che le norme della lettera a), più che ad una delegificazione, danno luogo ad una strisciante privatizzazione del pubblico impiego, mentre quelle di cui alla lettera c), assegnando le controversie di lavoro dei pubblici dipendenti al giudice ordinario, comporteranno una ulteriore paralisi

della giustizia civile. Ingiustificatamente punitiva appare poi la disposizione recata dalla lettera u), riguardante le limitazioni temporali e retributive alle supplenze, mentre occorrerebbe meglio definire la norma della lettera q) nella parte in cui possa essere ritenuta applicabile all'utilizzazione di personale non docente in soprannumero. In generale, nella formulazione di norme di razionalizzazione della spesa occorrerebbe tenere conto della loro ricaduta sul funzionamento del sistema scolastico, la cui valutazione non è assoggettabile a criteri di mero calcolo economico.

Una valutazione compiuta del disegno di legge n. 463 non può prescindere da un'attenta considerazione del decreto-legge n. 333, attualmente all'esame della Camera dei deputati, che disciplina gli interventi economici immediati, nonché da una conoscenza delle previsioni della legge finanziaria per il 1993. Allo stesso modo, non si può delineare un quadro preciso dei risparmi che si potranno conseguire attraverso l'attuazione delle norme all'esame se non si considera parallelamente l'impatto finanziario eventualmente determinato dall'auspicabile prossima conclusione della vertenza per il contratto del personale scolastico. A tale proposito il senatore Lopez propone che si svolga al più presto una audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del comparto.

Nel provvedimento all'esame - conclude l'oratore - manca un'indicazione circa il reinvestimento dei risparmi eventualmente realizzati nello stesso comparto scolastico, al fine di migliorarne la qualità. Sarebbe inoltre opportuno prevedere un parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia sugli schemi dei decreti legislativi approntati in base alla legge delega che il Parlamento si appresta ad approvare.

Secondo la senatrice ALBERICI, qualsiasi progetto volto a razionalizzare la spesa pubblica che si concentri esclusivamente sulla riduzione degli oneri per il personale risulta inefficace e controproducente. A suo avviso, infatti, per tutta la pubblica amministrazione, e segnatamente per il sistema scolastico, occorre impostare il problema della razionalizzazione della spesa a partire da interventi mirati in primo luogo alla sua riqualificazione, risultato che non si può conseguire intervenendo soltanto sul personale. Ricorda in proposito che, in base ad una direttiva della Ragioneria generale dello Stato varata in attuazione della manovra economica del Governo, sono state praticamente soppresse le previsioni di spesa recate da 36 capitoli del bilancio del Ministero della pubblica istruzione, tutti relativi all'innovazione pedagogica ed alla formazione dei docenti. È auspicabile a questo proposito che il Sottosegretario fornisca i dati relativi. Le disposizioni sulle quali ha riferito il senatore Manzini, esprimendo egli stesso non pochi dubbi circa la loro efficacia, conservano il carattere di misure-tampone, che non affrontano il nodo della modifica dei meccanismi sostanziali della spesa, limitandosi a prospettare forme di utilizzazione del personale funzionali all'obiettivo di conseguire risparmi senza alcun riferimento alla qualità del servizio.

Pur non avendo preclusioni di principio in ordine al ricorso allo strumento della legge di delega, la senatrice Alberici esprime notevoli

perplessità sulle modalità di attuazione previste. Il testo infatti si limita a dare indicazioni di carattere generale, senza specificare l'entità finanziaria stimata dell'operazione, nonché i tempi ed i modi di attuazione. Specialmente per il personale della scuola, il Governo deve chiarire che cosa intende quando parla di gradualità nell'applicazione delle norme e fornire dati certi sulla distribuzione territoriale e sulle ipotesi di mobilità. Già tre anni fa, in occasione dei provvedimenti sulla mobilità «esterna» varati per iniziativa del Ministro per la funzione pubblica *pro tempore*, il Governo fornì cifre discordanti. Analoga genericità su questi stessi dati si è riscontrata in occasione della polemica recentemente aperta dal presidente della Confindustria, in seguito all'avvio dell'ultima tornata contrattuale, circa gli sprechi nel settore scuola e il personale docente in esubero.

L'articolo 2 del disegno di legge in esame reca previsioni normative di carattere generale che investono anche il settore dell'istruzione e che richiedono alcune precisazioni. In particolare, la lettera *h*) del comma 1 stabilisce la possibilità di prorogare l'efficacia dei contratti collettivi di lavoro, ovvero di sospenderne l'*iter* contrattuale o l'esecuzione totale o parziale in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa. La medesima norma dovrebbe tuttavia chiarire a chi spetti la responsabilità di dichiarare tale esorbitanza.

Analoghe perplessità destano le disposizioni recate dalla lettera *f*), numero 2), riguardanti la previsione di nuclei di valutazione per la verifica dei risultati amministrativi. Anche in questo caso non si prevede l'introduzione di *standard* e parametri di valutazione adeguati, che tengano conto delle particolarità dei vari servizi. A tale proposito occorre ricordare che il Ministro della pubblica istruzione del precedente Governo aveva previsto l'approntamento di strumenti di valutazione della produttività del sistema scolastico mediante una convenzione con il CENSIS. Il progetto, peraltro discutibile in ordine ai contenuti ed agli oneri della convenzione, venne abbandonato a seguito di un parere negativo espresso dal Consiglio di Stato. È chiaro tuttavia che il problema sussiste e che, nel predisporre un auspicabile sistema di valutazione dei servizi educativi, occorrerà evitare il rilascio di deleghe in bianco a singoli enti o organismi di varia natura e assicurare la piena partecipazione del personale scolastico a tali attività.

Oltre agli interventi sul personale docente e soprannumerario, sulle dotazioni organiche aggiuntive e sulle supplenze (che peraltro destano tutte le perplessità fin qui illustrate) sarebbe stato opportuno affrontare anche il problema dei comandi del personale docente presso altre amministrazioni, la cui abolizione porterebbe ad un risparmio valutabile tra i 60 e i 70 miliardi annui. Un tale provvedimento, di cui la senatrice Alberici sollecita l'adozione, configurerebbe inoltre un risparmio certo, ben diverso dalle aleatorie previsioni desumibili dal disegno di legge in discussione, ed affermerebbe in positivo un principio di trasparenza, inscindibile dalla razionalità della spesa.

Il senatore ZOSO, pur dichiarandosi non ottimista sui tempi di attuazione delle norme e sui risparmi effettivi conseguibili, ritiene comunque positive le disposizioni recate dal disegno di legge all'esame poichè esse intervengono sui meccanismi della spesa. Peraltro, i

provvedimenti elaborati dai Ministeri economici e non dal Dicastero competente hanno sempre avuto gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema scolastico. Finchè il Governo ed il Parlamento non interverranno organicamente sulle diseconomie del sistema formativo, è purtroppo inevitabile che quest'ultimo sia assoggettato ad interventi di drastico ridimensionamento della spesa. Le disposizioni recate dalla lettera *r*) del comma 1 - prosegue l'oratore - destano non poche perplessità, soprattutto perchè la maggior parte del personale docente soprannumerario (prevalentemente insegnanti di educazione tecnica ed educazione fisica nelle scuole medie) risulta difficilmente riutilizzabile. La norma di delega, inoltre, non chiarisce il termine entro il quale avviene il passaggio alle nuove cattedre. Pertanto occorre un emendamento, volto a precisare tale disposizione per non scardinare l'intero sistema della mobilità. Occorre inoltre un ulteriore emendamento per precisare che il personale in soprannumero deve essere assorbito nell'ordine di ruolo in cui si colloca, al fine di evitare che la norma si traduca in una scorciatoia per passare ad altre cattedre.

La citata lettera *r*), inoltre, reintroduce di fatto i corsi abilitanti speciali, secondo modalità che lasciano molti dubbi in ordine alla loro qualificazione. Sarebbe stato preferibile introdurre tali innovazioni dopo l'attivazione dei corsi universitari di formazione per i docenti, previsti dalla riforma degli ordinamenti didattici. Infatti, la previsione di corsi finalizzati al conseguimento dell'abilitazione rischia di determinare una situazione di disparità di trattamento, ingiustificatamente favorevole per il personale docente soprannumerario e tale da dare adito a prevedibili rincorse rivendicative nell'ambito della categoria. Per conseguire un risparmio di limitata entità si rischia di reintrodurre disposizioni dagli effetti devastanti per l'intero sistema formativo. Inoltre, il disegno di legge avrebbe dovuto prendere in considerazione anche la posizione del personale in soprannumero in servizio negli uffici periferici del Ministero.

La riduzione dal 5 al 3 per cento della consistenza organica complessiva delle dotazioni organiche aggiuntive rischia inoltre di essere vanificata nei suoi effetti finanziari dal fatto che ad essa potrebbe corrispondere un corrispettivo aumento delle supplenze. Infatti, nell'intento del legislatore, l'istituzione delle dotazioni organiche aggiuntive aveva il fine di riassorbire il precariato scolastico. Occorrerebbe su tale punto affrontare il problema con il Ministro, concentrando l'attuazione sul rapporto tra l'organico di diritto e quello che si determina concretamente di anno in anno.

Il senatore Zoso esprime inoltre perplessità sull'entità dei risparmi conseguibili attraverso l'applicazione della lettera *t*) (commissioni giudicatrici dei concorsi) e della lettera *u*) che, a suo avviso, introduce un criterio di gestione delle supplenze assai opinabile.

Uno dei primi impegni del Governo e del Parlamento dovrebbe essere costituito dalla predisposizione di un programma di economie possibili nel comparto della scuola, non senza aver chiarito preliminarmente che i risparmi eventualmente conseguiti saranno reinvestiti nel comparto stesso per spese di investimento. Già alcune questioni sono state indicate, come ad esempio il problema dei comandi richiamato dalla senatrice Alberici. È tuttavia indispensabile che un tale piano

venga predisposto per evitare che in una prossima manovra economica la scuola torni ad essere oggetto di disposizioni finalizzate esclusivamente a realizzare tagli di spesa.

Il sottosegretario MATULLI chiarisce preliminarmente alla senatrice Alberici che attualmente 3.132 unità di personale si trovano collocate fuori ruolo per aspettative sindacali o per comandi di altra natura. Non è invece in grado di precisare la dimensione dei tagli di spesa conseguenti all'applicazione della Ragioneria generale dello Stato, mentre su altri interrogativi emersi nel corso del dibattito si riserva di rispondere al più presto.

Il provvedimento in discussione affronta problemi che rinviano direttamente all'esito della vertenza contrattuale tuttora aperta ed agli orientamenti che verranno espressi in sede di formulazione del disegno di legge finanziaria per il 1993. Purtroppo l'incombenza delle esigenze del Tesoro non consente, allo stato attuale, di raccogliere l'esigenza di rispondere positivamente alla richiesta di riutilizzare nella scuola i risparmi ivi eventualmente conseguiti. La manovra in corso - ricorda - prevede un risparmio pari a circa il 2 per cento della spesa annua per la pubblica istruzione. Si renderanno necessari, con molta probabilità, altri interventi per la riduzione della spesa ma, nei tempi che la situazione concede al Governo, non è possibile prevedere manovre di più ampio respiro e più a lungo termine. Pur comprendendo quanti si sono soffermati sull'incidenza delle misure predisposte dal punto di vista sociale, sottolinea l'esigenza di un intervento tempestivo, per il quale il Governo ha assunto le sue responsabilità. Ciò non diminuisce la disponibilità dell'Esecutivo a prendere in considerazione emendamenti a carattere aggiuntivo o interpretativo delle norme all'esame. Già il senatore Zoso ha fornito una indicazione importante sul personale non docente in soprannumero, per il quale è indispensabile prevedere una utilizzazione più razionale. Per quanto concerne i rilievi mossi dallo stesso senatore Zoso in ordine alle modalità di utilizzazione di tale personale, occorre rilevare che, in taluni frangenti, le esigenze di razionalità e produttività nell'organizzazione del personale e nella gestione del servizio devono prevalere su quelle volte ad assicurare una piena parità di trattamento degli operatori.

Il disegno di legge n. 463 non mira a realizzare un riassetto complessivo della Pubblica amministrazione. Esso è infatti collegato ad una manovra economica che si propone di far fronte tempestivamente ad una situazione drammatica. Sulla situazione complessiva del settore scolastico è peraltro aperto il confronto con il Ministro della pubblica istruzione, e, pur nella distinzione tra interventi di riforma e una manovra di finanza pubblica circoscritta nei tempi e negli obiettivi, è auspicabile che si possa pervenire a conclusioni non contraddittorie.

La senatrice ALBERICI chiede al rappresentante del Governo di fornire alla Commissione una analisi dei costi dell'amministrazione centrale e periferica del Ministero della pubblica istruzione.

Segue quindi una discussione sulle modalità con cui proseguire il dibattito, nella quale intervengono ripetutamente i senatori ALBERICI, NOCCHI e LOPEZ, il relatore MANZINI e il PRESIDENTE.

La senatrice ALBERICI sollecita lo svolgimento dell'audizione delle confederazioni sindacali richiesta dal senatore Lopez, da svolgere eventualmente presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione.

Il presidente ZECCHINO assicura che riferirà alla Commissione al più presto sulla fattibilità dell'audizione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 13,50.*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 14,30*

#### *Autorizzazioni a procedere*

Seguito dell'esame del seguente documento:

- Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Loreto (*Doc. IV, n. 9*).

Esame dei seguenti documenti:

- Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Pains (*Doc. IV, n. 10*).
- Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Merolli (*Doc. IV, n. 11*).

---

### **AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)**

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 10*

#### *In sede consultiva*

I. Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).

II. Esame, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 348, recante disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie (508).
- Conversione in legge del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 347, recante norme in materia di trattamento economico dei sottufficiali delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico (509).

*In sede referente*

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 1992, n. 325, recante differimento di termini previsti da disposizioni legislative ed altre disposizioni urgenti (417).
- Differimento di taluni termini previsti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di aree metropolitane e di istituzione di nuove province (395).

---

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

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede referente*

Esame dei disegni di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 13 luglio 1992, n. 335, recante disposizioni urgenti concernenti l'incremento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria ed il trattamento di persone detenute affette da infezione da HIV (465).
- FAGNI ed altri. - Provvedimenti alternativi per i malati terminali di AIDS nelle carceri (438).

*In sede consultiva su atti del Governo*

Esame del seguente atto:

- N. 7 schemi di decreti legislativi, concernenti il nuovo ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria.
-

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

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 10*

*In sede deliberante*

Discussione del disegno di legge:

- BOLDRINI ed altri. - Estensione ai patrioti di tutti i benefici combattentistici (215).
- 

## **BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 10*

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Ministro del tesoro in merito alla situazione complessiva dei decreti-legge e alle relative deliberazioni del Governo.

*In sede referente*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).
- 

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

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede consultiva*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 348, recante disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie (508).

*Integrazione dell'Ufficio di Presidenza*

Elezione del Presidente della Commissione.

---

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

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede consultiva*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).

*Comunicazioni del Governo*

Dibattito sulle comunicazioni che il Ministro della pubblica istruzione ha reso nella seduta del 23 luglio 1992 sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero.

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- BISCARDI. - Validità delle graduatorie dei concorsi per titoli ed esami per il reclutamento del personale direttivo delle scuole di ogni ordine e grado comprese le istituzioni educative (269).

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Ministro del turismo e dello spettacolo sugli indirizzi generali della politica del Dicastero, relativamente alle materie dello spettacolo e dello sport.

---

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

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 9,30*

*Comunicazioni del Governo*

Seguito delle comunicazioni del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni sulla situazione finanziaria dell'amministrazione postale, sulla presunta privatizzazione dei servizi postali, sullo stato di attuazione della legge di riassetto delle telecomunicazioni e sul rapporto tra provvedimenti tariffari e programmi di investimento dei concessionari dei servizi di telecomunicazioni.

*Procedure informative*

Audizione, ex art. 48 del Regolamento, dell'avvocato Necci sulle prospettive di trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in Società per azioni.

*Comunicazioni del Governo*

Seguito delle comunicazioni del Ministro dei trasporti e, *ad interim*, della marina mercantile sulle prospettive di trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in Società per azioni.

*In sede referente*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- ANGELONI ed altri. - Norme generali per il completamento dei piani di ricostruzione post-bellica (126).
-

**AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 10*

*In sede consultiva*

Esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).

---

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

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 10*

*In sede referente*

Esame dei disegni di legge:

- Modificazioni alla disciplina dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti ed altre norme in materia di assicurazioni private (1) *(Risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Aliverti ed altri; Galeotti ed altri; Pizzol ed altri. Rinviato dal Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione in data 29 febbraio 1992).*
- GIANOTTI ed altri. - Riforma delle camere di commercio (282).

---

**LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede consultiva*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Ministro del lavoro e della previdenza sociale sul programma del Governo nelle materie di competenza della Commissione.

*In sede referente*

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- SMURAGLIA ed altri. - Modifiche al decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, in materia di sicurezza sul lavoro (210).
- PONTONE e MAGLIOCCHETTI. - Modifiche urgenti al decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, a tutela della salubrità degli ambienti di lavoro e della salute e della sicurezza dei lavoratori (321).

---

**IGIENE E SANITÀ (12ª)**

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 10,30*

*In sede consultiva*

Esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).

*In sede referente*

I. Esame dei disegni di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 20 luglio 1992, n. 343, recante finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1991 e disposizioni urgenti per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale (482).
- CONDORELLI ed altri. - Norme per l'accertamento della morte (421).

II. Esame congiunto dei disegni di legge:

- SIGNORELLI ed altri. - Disciplina dei trapianti di cornea (439).
  - CONDORELLI ed altri. - Norme in materia di prelievi di cornea e di parti di cadavere non facilmente deperibili (458).
-

## **TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede consultiva*

Esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).
- 

## **GIUNTA per gli affari delle Comunità europee**

*Mercoledì 29 luglio 1992, ore 11,30*

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali.

*In sede consultiva*

Esame dei seguenti progetti di atti comunitari, ai sensi dell'articolo 144, comma 1 del Regolamento:

- Proposta di regolamento del Consiglio relativa all'esportazione di beni culturali. COM (91) 447 def SYN 382, del 20 gennaio 1992.
  - Proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro COM (92) 280 def SYN 382, del 17 giugno 1992.
-