SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

22° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	Pag.	7
2 ^a - Giustizia	»	19
4 ^a - Difesa	»	29
5 ^a - Bilancio	»	31
6 ^a - Finanze e tesoro	»	38
7 ^a - Istruzione	»	46
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	»	62
10 ^a - Industria	»	70
11 ^a - Lavoro	»	74
12 ^a - Igiene e sanità	»	79
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali	»	91

Giunte

Elezioni e immunità parlamentari	Pag.	5
Regolamento	»	3

Sottocommissioni permanenti

10 ^a - Industria - Pareri	Pag.	98
--	------	----

CONVOCAZIONI	Pag.	99
--------------------	------	----

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

1^a Seduta

Presidenza del Presidente
SPADOLINI

La seduta inizia alle ore 17.

I. Parere al Presidente – ai sensi dell'articolo 18, comma 3, del Regolamento – in ordine all'interpretazione dell'articolo 14, comma 5, del Regolamento, concernente la costituzione di Gruppi parlamentari formati da meno di dieci senatori (R 18 0 03, C 20^a, 1^o)

II. Comunicazioni del Presidente.

In relazione alle richieste avanzate alla Presidenza nei mesi passati al fine di ottenere l'autorizzazione alla costituzione in Gruppo parlamentare da parte delle componenti Verde, Liberale e Socialdemocratica del Gruppo Misto, il Presidente sottopone alla Giunta la questione di interpretazione dell'articolo 14, comma 5, del Regolamento, concernente la costituzione dei Gruppi parlamentari formati da meno di dieci senatori.

Sul quesito formulato dal Presidente si sviluppa un dibattito, nel corso del quale intervengono ripetutamente i senatori Riz, Crocetta, Ruffino, Preioni, Tossi Brutti, Acquarone, Castiglione, Chiarante e Gava.

(La seduta, sospesa alle ore 18, riprende alle ore 18,15).

Sulla base delle indicazioni emerse dal dibattito, orientate a ritenere inammissibili le richieste sopra citate *de lege lata* ma favorevoli al loro accoglimento *de lege ferenda*, il Presidente richiama l'attenzione della Giunta su una possibile nuova stesura dell'articolo 14, comma 5, del Regolamento. Tale nuova stesura prende a base il testo racchiuso nella proposta di modificazione del Regolamento *Doc. II, n. 2, d'iniziativa della senatrice Procacci ed altri*, ad esso aggiungendo l'inciso finale: «e purchè ai Gruppi stessi aderiscano almeno cinque senatori, anche se eletti con diversi contrassegni».

(R 167, C 20^a, 1^o)

Convenendo la Giunta sull'iniziativa del Presidente, questi designa il senatore Acquarone a riferire all'Assemblea in merito all'anzidetta proposta di modificazione del Regolamento.

La Giunta conviene altresì sulla proposta del Presidente – formulata ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del Regolamento – di procedere ad una prima, parziale integrazione della Giunta stessa. Conseguentemente, il Presidente chiama a far parte della Giunta per il Regolamento i senatori Gualtieri e Pontone.

In conclusione la Giunta, su sollecitazione del Presidente, manifesta il suo assenso a che, in via sperimentale, venga mantenuta la procedura di votazione nominale con appello recentemente adottata in Assemblea, secondo la quale ciascun senatore, chiamato dai senatori Segretari, esprime il proprio voto passando innanzi al banco della Presidenza.

La seduta termina alle ore 18,30.

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

10ª Seduta

Presidenza del Presidente
PELLEGRINO

La seduta inizia alle ore 14,40.

VERIFICA DEI POTERI

Sul processo verbale (R 32, C 21ª, 1º)

Il senatore PREIONI, intervenendo sul processo verbale della seduta della Giunta del 28 luglio 1992, fa presente che dal Resoconto sommario della medesima seduta non risulta che egli aveva formulato, come relatore per la convalida dei risultati elettorali della regione Veneto, la proposta di rivedere le schede nulle, contenenti voti nulli e voti contestati assegnati e non assegnati dagli Uffici elettorali circoscrizionali, per i collegi di Padova (candidato Muraro) e Treviso (candidato Benetton), al fine di accertare la posizione in graduatoria dei predetti candidati nel Gruppo 14 (P.R.I.). Ricorda che su tale proposta la Giunta non ha assunto ancora alcuna deliberazione.

Il PRESIDENTE chiarisce che il Resoconto sommario, per prassi, riporta soltanto le decisioni assunte dalla Giunta, mentre nel processo verbale si dà conto dei dibattiti con maggiore ampiezza. Conferma che sulla proposta avanzata dal senatore Preioni, nella seduta del 28 luglio, per la revisione delle schede nulle e dei voti nulli e contestati dei collegi di Padova e Treviso la Giunta non ha ancora assunto deliberazioni, come risulta appunto dal processo verbale, che riporta tutte le conclusioni svolte dal senatore Preioni. Tale proposta potrà comunque essere riesaminata allorquando saranno illustrati alla Giunta dal senatore Preioni i risultati delle revisioni delle schede già deliberate per verificare le graduatorie dei Gruppi 9 (P.S.I.) e 2 (M.S.I.) nella regione Veneto.

Il senatore PREIONI conferma di voler mantenere la proposta di revisione delle schede nulle e recanti voti nulli per i collegi di Treviso e Padova, al fine di accertare l'ordine di graduatoria del Gruppo 14

(P.R.I.), riservandosi di riformularla allorchè riferirà sull'esito delle revisioni di schede elettorali decise dalla Giunta.

Regione Abruzzi (R 19, C 21^a, 4^o)

Occorrendo provvedere, ai sensi dell'articolo 21 della legge elettorale per il Senato, all'attribuzione del seggio resosi vacante nella regione Abruzzi, in seguito alle dimissioni del senatore Rosa Jervolino Russo, la Giunta - su conforme relazione del senatore FILETTI - riscontra all'unanimità che il primo dei candidati non eletti del Gruppo cui apparteneva il senatore dimissionario è il signor Corradino Di Stefano.

Regione Marche (R 19, C 21^a, 3^o)

Occorrendo provvedere, ai sensi dell'articolo 21 della legge elettorale per il Senato, all'attribuzione dei seggi resisi vacanti nella regione Marche, in seguito alle dimissioni dei senatori Francesco Merloni e Alessandro Fontana, la Giunta - su conforme relazione del Presidente PELLEGRINO, che sostituisce il senatore Cutrera, relatore per la regione Marche, assente per motivi di salute - riscontra all'unanimità che nell'ordine di graduatoria dei candidati non eletti del Gruppo cui appartenevano i senatori dimissionari risultano, rispettivamente, primo e secondo i signori Giovanni Maria Venturi e Paolo Polenta.

Regione Veneto (R 19, C 21^a, 7^o)

Occorrendo provvedere, ai sensi dell'articolo 21 della legge elettorale per il Senato, all'attribuzione del seggio resosi vacante nella regione Veneto, in seguito alle dimissioni del senatore Giovanni Angelo Fontana, la Giunta - su conforme relazione del senatore PREIONI - riscontra all'unanimità che il primo dei candidati non eletti del Gruppo cui apparteneva il senatore dimissionario è il signor Enzo Zotti.

Regione Lombardia (R 19, C 21^a, 8^o)

Occorrendo provvedere, ai sensi dell'articolo 21 della legge elettorale per il Senato, all'attribuzione del seggio resosi vacante nella regione Lombardia, in seguito alle dimissioni del senatore Luigi Moretti, la Giunta - su conforme relazione del Presidente PELLEGRINO, che sostituisce il senatore Ventre, relatore per la regione Lombardia, assente per improrogabili impegni - riscontra all'unanimità che il primo dei candidati non eletti del Gruppo cui apparteneva il senatore dimissionario è il signor Paolo Gibertoni.

La seduta termina alle ore 16.

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

12ª Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

CALVI

indi del Vice Presidente

SALVI

Intervengono il ministro delle finanze Gorla, i sottosegretari di Stato per il tesoro Bruno e Sacconi.

La seduta inizia alle ore 10.

IN SEDE CONSULTIVA**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, concernente misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica (513)**

(Parere alle Commissioni 5ª e 6ª Riunite, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Il relatore GUZZETTI osserva che il decreto-legge n. 333 è stato adottato dal Governo nel contesto di una più ampia manovra, finalizzata a ridurre il contenimento del debito pubblico e ad avviare il processo di risanamento della situazione finanziaria e monetaria del Paese. Accanto ad alcune misure di carattere strettamente economico, tendenti a conseguire l'aumento delle entrate ed il contenimento delle spese, altre disposizioni riguardano invece l'avvio del processo di dismissione e di privatizzazione di alcune aziende del comparto pubblico. Proprio sulla necessità e l'urgenza di tali norme sono state da taluno avanzate perplessità, che ad avviso del relatore vanno tuttavia respinte, essendo anch'esse finalizzate all'incremento della capacità gestionale delle aziende ed al recupero di risorse a favore dello Stato. I presupposti di costituzionalità del decreto-legge n. 333 sono pertanto pienamente sussistenti e motivati dalla situazione in cui si trova l'Italia e dalle gravi difficoltà attraversate dalla lira sui mercati internazionali. L'analisi concreta delle misure disposte dal provvedimento d'urgenza ed eventuali riserve di carattere specifico potranno essere adeguatamente affrontate in sede di esame di merito.

Si apre il dibattito.

Dissente dal relatore la senatrice D'ALESSANDRO PRISCO, la quale nega che il provvedimento in esame risponda ai requisiti richiesti dall'articolo 78 del Regolamento. Pur essendo indubbia a suo giudizio la grave situazione finanziaria dell'Italia, che costituisce essa stessa una circostanza di straordinaria necessità, ciò non consente di attribuire al decreto-legge una automatica presunzione di rispondenza ai requisiti di costituzionalità. Tra le disposizioni che senz'altro non possiedono tali caratteristiche possono farsi riscontrare quelle contenute nel capo III, finalizzate ad una riforma complessiva del sistema produttivo delle imprese pubbliche, quelle contenute nell'articolo 6, riguardanti le aliquote contributive a carico dei dipendenti pubblici e privati, e quelle di cui all'articolo 11, che dettano una disciplina transitoria dell'equo canone. Data la disparità delle misure disposte, il decreto confligge inoltre evidentemente con quanto previsto all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Ciò motiva la netta contrarietà del Gruppo PDS.

Conviene il senatore MARCHETTI, sottolineando che la materia trattata è varia e disomogenea e che l'insussistenza dei requisiti di necessità e d'urgenza è dimostrata dallo stesso atteggiamento dell'Esecutivo, che nel corso dell'*iter* parlamentare del decreto-legge ha sovente mutato avviso, presentando anche numerose proposte emendative. Il provvedimento si presenta inoltre iniquo, come si riserva di argomentare nel corso dell'esame di merito.

Il senatore SPERONI rileva che, a differenza dell'articolo 96-bis del Regolamento della Camera dei deputati, l'articolo 78 del Regolamento del Senato stabilisce, al comma 3, che l'esame preliminare dei decreti-legge deve avere come parametro non solo i presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, ma anche dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente. La mancata rispondenza, nel caso di specie, alle prescrizioni dell'articolo 15 della legge n. 400 determina pertanto la netta contrarietà della sua parte politica al decreto-legge n. 333.

Il senatore MIGLIO rileva che lo stesso relatore ha sottolineato come il provvedimento in esame, pur muovendo da un presupposto generale di necessità e di urgenza, comprenda tuttavia al suo interno norme che non rispondono a tali requisiti. Tale è ad esempio il caso della dismissione delle partecipazioni statali, un obiettivo, questo, condiviso dai senatori della Lega Nord e che tuttavia non può essere ricompreso in un provvedimento d'urgenza. Su altre disposizioni si appuntano poi perplessità di ordine costituzionale: tale è, ad esempio, il caso del prelievo fiscale sui depositi bancari. Ne deriva quindi la contrarietà della Lega Nord al provvedimento.

A giudizio del senatore MAZZOLA sarebbe una forzatura negare che il decreto-legge possieda i requisiti richiesti dall'articolo 78 del Regolamento. Il Governo ha dovuto infatti adottare una manovra che

consentisse il salvataggio della lira, la cui posizione sui mercati finanziari internazionali era ormai divenuta insostenibile. Con specifico riferimento ai requisiti richiesti dall'articolo 15 della legge n. 400, egli rileva che devono ritenersi disomogenee le norme che appaiono estranee alle finalità del decreto-legge. Tale non è, evidentemente, il caso del provvedimento in conversione, sul quale egli anticipa il voto favorevole del Gruppo democratico cristiano.

Replica il relatore GUZZETTI, ribadendo le considerazioni già svolte e notando che il senatore Mazzola ha fornito elementi idonei a rintuzzare le censure di disomogeneità avanzate su talune norme. Conferma pertanto la propria proposta di parere favorevole.

Il sottosegretario BRUNO rileva che la sussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza è motivata dall'aggravamento della situazione della finanza pubblica, dalla negativa evoluzione dei conti pubblici per il 1992 e dalla indilazionabile necessità di interventi correttivi. Anche le norme relative alla dismissione delle partecipazioni statali sono pertanto strettamente collegate alle restanti disposizioni del provvedimento. Si tratta infatti di un processo oramai indispensabile, che ha peraltro già preso l'avvio con il decreto-legge n. 386 del 1991, convertito dalla legge n. 35 del 1992.

Prende quindi la parola, per dichiarazione di voto, il senatore SPERONI, rilevando che il testo originario del decreto-legge è stato profondamente modificato nel corso dell'esame della Camera dei deputati. Poichè, a suo giudizio, la sovranità del Parlamento è così ampia da poter introdurre anche norme nuove o disomogenee, chiede che l'esame della Commissione si limiti al testo del decreto-legge n. 333, così come adottato dal Governo.

Il senatore COSSUTTA annuncia che, pur consapevoli che la grave situazione del Paese richiede misure urgenti, i senatori del Gruppo di Rifondazione comunista voteranno contro il provvedimento. D'altro canto, lo stesso Ministro del tesoro, in una recentissima intervista rilasciata ad un quotidiano, ha dichiarato che il decreto-legge in esame non è destinato a sortire risultati apprezzabili, se dopo la sua conversione non verranno disposte altre misure di rigore con il disegno di legge finanziaria. Tale considerazione contribuisce a dimostrare l'assoluta carenza dei requisiti di necessità ed urgenza dell'intero provvedimento.

Il senatore MIGLIO coglie l'occasione per stigmatizzare l'abuso di provvedimenti d'urgenza effettuati dal Governo, fatto che non consente un loro agevole apprezzamento; ciascuno di essi ricomprende norme davvero necessarie ed urgenti accanto a disposizioni prive di tali requisiti.

Dopo che il presidente CALVI, rivolto al senatore Speroni, ha precisato che l'esame della Commissione concerne l'intero provvedimento così come modificato dalla Camera dei deputati, la Commissione

ne, a maggioranza, dà mandato al relatore di redigere per la Commissione di merito un parere favorevole.

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^a Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 29 luglio.

Il presidente CALVI dà la parola al sottosegretario Sacconi, per alcune precisazioni su alcuni quesiti insorti nel corso del dibattito.

I senatori del PDS e di Rifondazione comunista lamentano che il relatore Saporito, ed in sua sostituzione il senatore Postal, non abbia ancora completato la propria esposizione; il presidente CALVI avverte che il Governo ha facoltà di intervenire in ogni fase dell'*iter* parlamentare, ove ritenga di dover fornire un utile contributo.

Ha quindi la parola il sottosegretario SACCONI, il quale respinge innanzitutto la censura di genericità dei criteri di delega. Ferma restando la possibilità di correggere tali criteri, il provvedimento contiene principi precisi, finalizzati a tracciare lo spazio entro il quale il Governo intende esercitare la funzione delegata. L'articolo 2 è in particolare rivolto alla progressiva contrattualizzazione del rapporto di lavoro, la cui normativa viene unificata nel diritto comune, con il conseguente e graduale affidamento delle relative controversie al giudice ordinario. Esso mira altresì al riordinamento della dirigenza pubblica, da conseguire con una più marcata attribuzione di autonome competenze alla figura dirigenziale, rafforzata nei suoi poteri di impulso, di direzione e di coordinamento e sottoposta, nel contempo, ad una verifica dei risultati di gestione. Vero è che la legge-quadro sul pubblico impiego è relativamente recente; il Governo la ritiene tuttavia obsoleta alla luce di una scelta, effettuata concordemente con le parti sociali, in favore di una progressiva omogeneizzazione tra il settore pubblico e quello privato. Pur se tale scelta possa essere ritenuta da taluno opinabile, il Governo la considera un elemento fondamentale per pervenire alla assimilazione sostanziale del rapporto di lavoro pubblico e privato, avvertita come necessaria sia sulla base del confronto con le altre realtà europee, sia per evitare le conflittualità che oggi sovente si riscontrano tra i due campi. Per queste contrattazioni la parte pubblica si organizzerà con uno strumento *ad hoc*, che consentirà l'espressione di comportamenti omogenei anche se della delegazione dovessero far parte soggetti contrattualizzati. Alcune disposizioni sono poi finalizzate al controllo del costo del lavoro, da attuare con procedure di verifica e di contenimento della spesa entro limiti massimi globali ben definiti. A tal fine sono previsti sistemi per il controllo finanziario dei costi contrattuali entro limiti predefiniti che comportano, in caso di scostamento, il rientro nei limiti di spesa attraverso la proroga dell'efficacia temporale del contratto, o la sospensione dell'*iter* contrattuale, ovvero la sua esecuzione parziale. Per raggiungere tale

obiettivo si intende rafforzare i compiti di controllo e di intervento del Nucleo di valutazione istituito presso il CNEL dall'articolo 10 della legge n. 412 del 1991. Tale organismo, su richiesta del Governo e delle organizzazioni sindacali, ha il compito di certificare i costi del lavoro pubblico, tenendo conto delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, dal Dipartimento della funzione pubblica e dall'ISTAT. Il Governo ritiene che per la realizzazione di tali obiettivi si renda necessario definire una diversa metodologia delle relazioni sindacali, nel presupposto che il costo del lavoro debba essere collegato a punti di riferimento ben definiti ed a «tetti» predeterminati ed insuperabili, che devono essi stessi costituire altrettanti vincoli giuridici ai fini del contenimento del costo del lavoro.

Il presidente CALVI dà quindi la parola al senatore Postal, in sostituzione del relatore Saporito, affinché egli completi l'esposizione introduttiva.

Il relatore POSTAL, soffermandosi sull'articolo 3 relativo alla materia previdenziale, ritiene innanzitutto di non potersi pronunciare sugli aspetti economico-finanziari della disposizione. In base all'articolo 76 della Costituzione egli non pensa poi di ravvisare profili di incostituzionalità, in quanto definito è l'oggetto della delega, il riordino del sistema previdenziale, e sufficientemente precisati i criteri e principi direttivi, seppur possa esservi in proposito disparità di opinioni. Va tenuto conto infatti che i principi medesimi non hanno un contenuto immediatamente precettivo, in quanto abbisognano dell'esercizio della delega da parte del Governo. Il disegno di legge stabilisce il prolungamento dell'età pensionabile, ora stabilita a 60 anni per gli uomini e 55 per le donne nel lavoro privato, a 65 anni e 60, rispettivamente, nell'impiego pubblico. Tale prolungamento è facoltativo seppur incentivato, ma da questa modificazione vengono esclusi coloro che dispongono di un'anzianità contributiva superiore a 15 anni ovvero hanno un'età inferiore a 50 anni se donne e a 57 se uomini. Riservandosi di esaminare in seguito la questione dei diritti acquisiti, i quali in questa sede debbono trovare una particolare attenzione, precisa che alla lettera *h*) si dispone la graduale elevazione del periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione annua pensionabile fino ai dieci anni di contribuzione anteriori alla decorrenza della pensione. I criteri per questa operazione saranno previsti dalla legislazione delegata. Alla lettera *o*) è poi esposto il nuovo regime che caratterizza l'assicurazione generale obbligatorio per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, limitatamente ai lavoratori di nuova assunzione e con riferimento del calcolo della pensione alla contribuzione dell'intera vita lavorativa. Il Governo, prosegue il relatore, intende agevolare l'attivazione di fondi pensionistici integrativi, da costituire su base volontaristica ed autonoma con separata gestione patrimoniale.

Il tema dei diritti acquisiti rientra pienamente nella valutazione che deve compiere la Commissione. Egli raccomanda a tale proposito una linea di ragionevolezza, che tenga conto delle esigenze di solidarietà che non possono non contrassegnare la comunità nazionale. Un'interpretazione troppo rigorosa ed estensiva di questo istituto impedirebbe al

limite ogni intervento di riforma. Conclusivamente quindi il relatore ribadisce l'assenza di aspetti di incostituzionalità per quanto attiene l'articolo 3, fatta salva l'esigenza di precisare in qualche caso i principi ed i criteri di delega, con l'obiettivo di procedere alla sostanziale omogeneizzazione dei trattamenti previdenziali tra i dipendenti pubblici e privati. Egli si augura che il dibattito chiarisca gli aspetti ancora non completamente definiti in modo da fornire alle generazioni future la certezza di beneficiare degli istituti previdenziali fondamentali dello Stato sociale. Tutti i dati disponibili dimostrano che un intervento correttivo si rende necessario per non far scivolare fuori controllo la spesa previdenziale.

Il senatore SPERONI avanza alcune richieste di chiarimento, innanzitutto relative alla lettera *b)* dell'articolo 3, in merito al trattamento previdenziale del personale militare, non essendo precisato nella disposizione se si faccia questione dei limiti minimi o massimi di età. Alla lettera *l)*, chiede di conoscere la ragione per la quale si è ritenuto di limitare a tre anni i periodi figurativi computabili per la maturazione del diritto a pensione di anzianità, penalizzando in tal modo quanti siano stati collocati in aspettativa per mandato elettivo. Critica poi le motivazioni che a suo giudizio hanno determinato la massificazione dei fondi autonomi di previdenza, nonché le modalità di determinazione della retribuzione annua pensionabile, non ritenendo congruo che venga assunto un così ampio periodo di riferimento. Quanto alla questione dei diritti acquisiti, sostiene che essa non può condurre a modificare i regimi in atto e già fruiti dai cittadini. Domanda infine di conoscere in quale categoria previdenziale vengano ad essere ricompresi i parlamentari europei.

Il presidente CALVI, essendo nel frattempo sopraggiunto il ministro Goria, ritiene che a questo punto possano essere forniti alla Commissione i chiarimenti richiesti sulla congruità della manovra impostata dal Governo rispetto agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica.

Il ministro GORIA dichiara che per alcuni aspetti il dettato normativo del disegno di legge n. 463 andrà corretto nel corso del procedimento parlamentare, soprattutto per quanto attiene alla parte della finanza territoriale, ferma restando comunque la sua impostazione di fondo. Egli non nasconde poi la preoccupazione del Tesoro riguardo alla parte previdenziale, non essendo del tutto certo che la strumentazione stabilita sia idonea a conseguire l'obiettivo di contenimento della spesa. Va in particolare accertato se sia realistico conseguire l'elevazione dell'età pensionabile in via facoltativa dagli interessati, essendo incerto il numero di coloro che faranno ricorso a questa possibilità. Il differimento di un solo anno del collocamento a riposo avrebbe effetti molto rilevanti, vantaggiosi per l'Erario in media di una ventina di milioni. Il Governo non ritiene di modificare il carattere opzionale ed incentivato dell'elevazione dell'età pensionabile, ma attende anche elementi dal dibattito parlamentare. Riguardo l'articolo 1 del disegno di legge, concernente la sanità, la modificazione convenuta dovrebbe riguardare la parola «contribuzioni» che ivi figura alla lettera *i)*, la quale

dovrebbe essere sostituita con l'altra «prestazioni» od equivalente. Tale modificazione assume una certa rilevanza e si prefigge di evitare che nella sanità pubblica continuino a far capo soltanto le categorie più disagiate; si intende invece far sì che ciascuno contribuisca in base alla propria capacità, a fronte di prestazioni differenziate. L'atteggiamento del Governo è infine sostanzialmente confermativo nei confronti dell'articolo 2 (pubblico impiego).

La senatrice TOSSI BRUTTI fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere sui profili di costituzionalità dell'intero disegno di legge e, nel merito, principalmente nella materia del pubblico impiego. Chiede quindi di conoscere se il parere medesimo possa essere emesso in tempo utile ai fini dei lavori della Commissione bilancio.

Il presidente SALVI risponde avvertendo che una proroga del termine originariamente stabilito è stata richiesta alla Commissione bilancio, ma da questa non concessa; in considerazione delle deliberazioni della Conferenza dei Capigruppo del 29 luglio, egli ritiene opportuno rinnovare la richiesta al presidente Abis. Invita quindi coloro che volessero intervenire nel dibattito a soffermarsi innanzitutto sugli aspetti di costituzionalità del disegno di legge.

Interviene brevemente il senatore ACQUARONE affermando di considerare costituzionale la delega conferita al Governo.

Il senatore GUERZONI afferma invece che il disegno di legge manca dell'oggetto e dell'obiettivo finanziario che si intende perseguire, critica che egli rivolge soprattutto all'articolo 1. Il Governo deve infatti indicare i risparmi di spesa che si prevede di attuare. Lamenta poi che l'articolo medesimo preveda soltanto il parere della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le regioni e province autonome, non una vera e propria intesa con la medesima, secondo quanto è invalso in passato, per cui sotto questo profilo il progetto segna un netto arretramento della prospettiva autonomistica. L'articolo 117 della Costituzione rimane violato disponendosi in modo penetrante il tipo di gestione del servizio sanitario; è previsto anche un albo nazionale, anziché regionale, dal quale trarre i direttori generali. Sono altresì violati i principi generali della legge 142 del 1990, in quanto i comuni vengono esclusi da ogni competenza in materia sanitaria. Nulla si dispone invece in tema di controllo e ciò paradossalmente è comprensibile dal momento che una delega così analitica non lascia pressoché alcuno spazio all'autonomia regionale. Il disegno di legge si pone in urto frontalmente con la volontà di numerose regioni, sedici di esse hanno chiesto la soppressione del Ministero della sanità ed avviato un'iniziativa referendaria. È quanto mai inopportuno che il Parlamento intervenga in questa materia mentre di essa verrà investito il corpo elettorale. Avanza quindi una richiesta di sospensiva in attesa di precisare gli obiettivi della manovra e di procedere ad una consultazione delle regioni. Lamentando che a quest'ultimo fine non sia stata ancora ricostituita la Commissione parlamentare per le questioni

regionali, propone che a tale incombenza provvedano le Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento.

Il senatore SPERONI, nel precisare il proprio intervento svolto nella precedente seduta, afferma che il disegno di legge viola le competenze delle regioni non solo sotto il profilo dell'articolo 119 della Costituzione, in tema di autonomia finanziaria, ma anche con riguardo all'articolo 117 della Costituzione, in materia di sanità: i criteri di delega e, successivamente, la legislazione delegata assorbono tutto il campo normativo disponibile, non consentendo agli enti territoriali di dettare la normativa di carattere integrativo.

Tale censura si appunta in particolare sul comma 1, lettera *a*), che delega il Governo a riordinare la disciplina dei prelievi contributivi e dei *ticket*, prevedendo specificamente le modalità attraverso le quali conseguire tale obiettivo. Questa norma va pertanto espunta dal testo del provvedimento.

La senatrice D'ALESSANDRO PRISCO ricorda che nel corso della seduta di ieri è stata ribadita la necessità di un intervento del Governo che chiarisca gli intendimenti in materia di decretazione d'urgenza e, più specificamente, riguardo ai decreti-legge ancora pendenti innanzi alle Camere. Dall'abuso della decretazione d'urgenza deriva infatti, tra l'altro, un consistente incremento di spesa, che contraddice gli stessi obiettivi che il Governo intende perseguire con la manovra economico-finanziaria. A queste considerazioni va aggiunto che il Ministro del tesoro Barucci, intervenendo alla seduta della Commissione bilancio di martedì 28 luglio, ha precisato che solo alcuni dei provvedimenti d'urgenza attualmente pendenti andrebbero convertiti in legge.

Sarebbe pertanto opportuno che il Governo effettuasse una precisa e rapida ricognizione dei decreti-legge in conversione, ritirandone pertanto alcuni dall'esame del Parlamento.

Il senatore MARCHETTI si unisce alle perplessità della senatrice D'Alessandro Prisco, tanto più che l'abuso della decretazione d'urgenza risulta difficilmente compatibile con la manovra economico-finanziaria del Governo, già preannunciata per l'autunno.

Dopo che il presidente SALVI ha riassunto le questioni poste, il ministro GORIA precisa che il Governo è consapevole delle difficoltà create dai decreti-legge non convertiti. Il lungo periodo nel quale il Parlamento - a causa dell'avvenuto scioglimento prima e in ragione della mancanza di un Esecutivo nella pienezza delle sue funzioni poi - non ha potuto esercitare la propria funzione legislativa, ha però motivato l'adozione di numerosi provvedimenti d'urgenza. I decreti-legge non convertiti non vengono però rinnovati nella sua interezza, ma l'Esecutivo tiene sempre conto di eventuali modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare, ovvero delle novità di carattere legislativo e di carattere politico nel frattempo intercorse. Il Governo conferma comunque il proprio impegno ad adoperarsi per una riduzione del numero dei decreti-legge e a favorirne l'omogeneità delle norme.

Dopo una interruzione della senatrice D'ALESSANDRO PRISCO (sollecita una risposta più precisa al quesito sollevato), il ministro GORIA, riprendendo il proprio intervento, fa presente che il Ministro del tesoro ha l'ultima parola sugli aspetti finanziari dei singoli provvedimenti adottati dal Consiglio dei Ministri, e che nessun decreto-legge è stato reiterato con il suo avviso contrario.

I senatori MARCHETTI e COSSUTTA ribadiscono che le dichiarazioni circa l'opportunità di abbandonare alcuni provvedimenti d'urgenza sono state rese dal ministro Barucci in Parlamento. Sollecitano pertanto che il Ministro stesso fornisca idonei chiarimenti in merito davanti alla Commissione.

Il senatore MAZZOLA fa notare che le dichiarazioni del Ministro del tesoro sono state rese davanti alla 5^a Commissione, alla quale si riconduce la valutazione complessiva circa la congruità della manovra economico-finanziaria del Governo, compito che non rientra tra quelli della Commissione affari costituzionali. Ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento del Senato la Commissione ha infatti il dovere di esprimere il proprio parere circa la sussistenza dei requisiti di costituzionalità dei decreti-legge, ferma restando la piena facoltà del Governo di lasciar successivamente decadere un provvedimento adottato sotto la propria responsabilità. Tale valutazione della Commissione peraltro interviene sulla base del contenuto del provvedimento e della relazione illustrativa che lo accompagna.

Dissente il senatore SPERONI, rilevando che la Commissione non può non tener conto di dichiarazioni rese dal Ministro del tesoro in una sede ufficiale. È pertanto opportuno che esse vengano chiarite dal diretto interessato, ovvero dal Presidente del Consiglio o dal Sottosegretario alla Presidenza.

Si associa alla richiesta di intervento del ministro Barucci il senatore GUERZONI, ritenendo affatto inutile che la Commissione, già particolarmente oberata, sia chiamata ad esaminare decreti-legge dei quali il Governo stesso esclude l'opportunità della conversione.

Il presidente SALVI, conclusivamente, assicura che sarà sua cura rappresentare tali richieste al ministro Barucci.

Tornando all'esame del disegno di legge, il senatore COMPAGNA fa presente che, pur spettando alle regioni la potestà legislativa concorrente in materia di assistenza sanitaria, il fatto stesso che molte delle considerazioni critiche svolte dal senatore Guerzoni a proposito dell'articolo 1 facessero riferimento al Servizio sanitario nazionale, ne dimostra la mancanza di fondamento.

Dopo un'interruzione del senatore GUERZONI (rileva che in materia allo Stato dovrebbero spettare unicamente compiti di programmazione), il senatore COMPAGNA, riprendendo il proprio intervento, precisa che il comma 1 di tale articolo prevede l'acquisizione del parere

della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome, che rappresenta appunto la sede del coordinamento tra le istanze regionali e quelle centrali, e non un momento di composizione a carattere verticistico di interessi contrapposti. Ciò dimostra a suo giudizio la piena legittimità costituzionale dell'articolo 1. Uguale consenso egli esprime sull'articolo 2, anche alla luce delle considerazioni del sottosegretario Sacconi riguardo alla legge-quadro sul pubblico impiego. Questa disciplina anche a suo giudizio rappresenta uno strumento obsoleto, e l'assoggettamento del rapporto di pubblico impiego al diritto comune costituisce un'operazione meritoria. Nel rilevare che non sono state avanzate perplessità di fondo sui restanti articoli del disegno di legge, conclude esprimendo il proprio avviso favorevole.

Il senatore MARCHETTI concorda invece con le perplessità formulate dal senatore Guerzoni sull'articolo 1, che, anziché porre criteri e principi di carattere generale, concerne problemi di carattere squisitamente gestionale, che dovrebbero risultare affidati in via esclusiva alle regioni. Alla palese violazione dell'articolo 117 della Costituzione si aggiunge inoltre una lesione del principio di eguaglianza sostanziale, sancito dall'articolo 3, e del diritto alla salute, di cui all'articolo 32, giacché l'indirizzo perseguito dall'Esecutivo è sostanzialmente riconducibile ad un efficientismo che pretermette alcuni fondamentali obiettivi di natura sociale della Carta costituzionale. Circa la possibilità di rivedere la norma di cui alla lettera i) di tale articolo, come anticipato dal ministro Gorla, l'oratore fa presente che essa riguarda una questione estranea all'attuazione del programma di Governo, e non rientrando pertanto nella disponibilità dell'Esecutivo, ma che attiene alla coerenza del prodotto legislativo con il dettato costituzionale. Appare peraltro complessivamente incongruo che, proprio nel momento in cui da più parti si afferma la necessità di una revisione della Costituzione e di un superamento positivo della stessa disposizione contenuta nell'articolo 117 della Costituzione, il Governo adotti disegni di legge che mortificano profondamente il ruolo delle regioni. Occorre perciò trovare una forma di confronto reale con le autonomie regionali su materie di tanta delicatezza. Anche il problema della revisione della finanza degli enti locali va affrontato dopo un confronto reale con le loro rappresentanze. Anche il problema della previdenza non può essere inoltre risolto con la rapidità e la sommarietà dell'articolo 3 del disegno di legge. Sulla più generale questione del pubblico impiego, va invece previsto un più efficace ruolo del sindacato. Una considerazione di carattere più ampio riguarda comunque lo stesso *modus operandi* dell'Esecutivo, che ha scelto di adottare un provvedimento di soli quattro articoli che attiene ad una riforma di carattere complessivo, riguardante aspetti fondamentali della vita dei cittadini. Se riguardo all'esercizio della delega legislativa la legge n. 400 non pone rigide limitazioni, come in tema di decreti-legge, quelle che ricadono sul potere legislativo delegato sono invece connaturate alla stessa essenza della delega. Nella fase attuale, di fronte all'abuso della decretazione d'urgenza ed alla richiesta di una così ampia delega legislativa, e per effetto di un così esteso ricorso del

Governo al voto di fiducia, il potere legislativo del Parlamento rischia di risultare sostanzialmente svuotato.

Il presidente SALVI invita quindi i relatori a sottoporre alla Commissione nella prossima seduta uno schema di parere, allo scopo di rendere più proficuo il seguito del dibattito.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CHIARANTE ed altri. - Istituzione di una Commissione parlamentare per la revisione della Costituzione e per le riforme elettorali (373)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - MANCINO ed altri. - Istituzione della commissione bicamerale per la revisione della Costituzione (385)
(Esame congiunto e rinvio)

Il presidente SALVI avverte che è opportuno procedere all'esame dei disegni di legge in titolo, avendo le Assemblee della Camera e del Senato approvato la costituzione di una Commissione bicamerale in materia istituzionale.

I senatori COSSUTTA e MARCHETTI chiedono il rinvio della trattazione di questo punto all'ordine del giorno, in considerazione dell'ora tarda.

La senatrice D'ALESSANDRO PRISCO appoggia invece la volontà espressa dal Presidente, con l'intesa che la discussione sui disegni di legge avrà inizio in altra seduta.

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito. (I senatori COSSUTTA e MARCHETTI si allontanano dall'Aula della Commissione)

Il relatore MAZZOLA, assicurando della brevità della propria esposizione, ricorda anch'egli che le due Camere hanno convenuto a larga maggioranza di procedere all'istituzione di una Commissione bicamerale ed osserva che il ricorso alla legge costituzionale si rende necessario per rendere maggiormente produttivi i risultati di questo organismo, facendo in tal modo tesoro delle difficoltà incontrate dalla proposte espresse a suo tempo dalla Commissione Bozzi.

Entrambi i disegni di legge prevedono il conferimento alla Commissione bicamerale di poteri referenti in un ambito di materie previamente determinato. Sono stati così esclusi i poteri redigenti allo scopo di lasciare ai parlamentari che non vi faranno parte la possibilità di incidere in maniera costruttiva nella fase del dibattito innanzi alle due Assemblee. L'attribuzione di poteri redigenti avrebbe inoltre rafforzato la tesi di quanti intendono procedere allo svolgimento di *referendum* alternativi, aventi ad oggetto non solo la proposta approvata dalle Camere, ma anche quella dalle Camere stesse non condivisa. La sede referente, al contrario, è quella che meglio consente un

avvicinamento nelle posizioni delle varie parti politiche. Il rischio che si corre è di appesantire l'*iter* dinanzi alle due Assemblee, eventualità cui si può ovviare però con un forte accordo politico.

Segnala quindi che il proprio Gruppo ha già presentato un disegno di legge costituzionale il quale, nel confermare il conferimento di poteri referenti alla Commissione bicamerale, investe la materia dell'articolo 138 della Costituzione. Tale disposizione non viene modificata, ma tenuto conto che le Camere si accingono ad una revisione complessiva dell'impianto costituzionale, viene stabilita una deroga *una tantum* alla procedura di revisione. Si dispone infatti la soppressione della doppia lettura e si rende obbligatorio il ricorso al *referendum* entro tre mesi dalla pubblicazione della legge di revisione approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Questo disegno di legge (A.S. 512) non figura all'ordine del giorno della Commissione in quanto è in corso la procedura di assegnazione da parte della Presidenza del Senato.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13,10.

GIUSTIZIA (2^a)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

10^a Seduta*Presidenza del Presidente*

RIZ

Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Mazzucconi.

La seduta inizia alle ore 9,40.

IN SEDE REFERENTE

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 infezioni da HIV (465)

FAGNI ed altri. - Provvedimenti alternativi per i malati terminali di AIDS nelle carceri (438)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il Presidente RIZ, dato conto del parere favorevole condizionato alla modificazione della clausola di copertura finanziaria emesso dalla Commissione bilancio sui provvedimenti in titolo, si sofferma sulle decisioni assunte dalla Conferenza dei capigruppo svoltasi ieri. Non essendosi disposto l'inserimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea dei due disegni di legge in esame, dichiara di ritenere preferibile, una volta ultimata la discussione generale, rimettere al Ministero della giustizia la riformulazione di un testo articolato, che tenga conto degli indirizzi politici scaturiti dalla Commissione.

Prende la parola il senatore BRUTTI per lamentare il carattere eterogeneo dei contenuti del decreto-legge, che segue tre diversi filoni normativi: in primo luogo dispone una discutibile assunzione a tempo determinato di 1.000 unità in qualità di agenti di polizia penitenziaria; in secondo luogo modifica disinvoltamente norme codicistiche ed in terzo luogo, attraverso gli articoli 7 ed 8, per i quali non ravvisa il requisito dell'urgenza, modifica la normativa relativa agli uffici giudiziari di Bolzano, Busto Arsizio, Monza e Varese.

Reputa però che il maggiore limite del decreto-legge sia da ravvisare non solo e non tanto nelle incongruenze di tecnica redazionale, quanto nella drammatica circostanza per cui l'operatività del decreto stesso potrebbe essere differita nel tempo, giacchè si fa rinvio ad un non meglio precisato decreto ministeriale. La risultante di queste osservazioni critiche si realizza in una pluralità di emendamenti, che egli presenta, in piena sintonia anche con le linee portanti dell'intervento di ieri della senatrice Zuffa.

Conclude deplorando il fatto che il Governo non abbia ancora garantito nell'odierna seduta la presenza di un proprio rappresentante e la scarsa tensione morale e politica del Governo stesso di fronte ad un fenomeno tragico quale è la diffusione della sindrome da immunodeficienza acquisita negli istituti penitenziari.

Il senatore ROMEO esordisce dichiarandosi in piena sintonia con quei senatori, anche dell'opposizione, che hanno lamentato il ricorso fin troppo frequente alla decretazione d'urgenza ed anche con coloro i quali hanno ripetutamente affermato l'esigenza di omogeneità contenutistica dei provvedimenti; omogeneità che egli tuttavia ravvisa, in linea di massima, nel testo del decreto-legge attualmente in esame.

Dichiara di non avere nulla da eccepire circa la soluzione, di cui all'articolo 1, di assumere in eccedenza 1.000 agenti penitenziari ausiliari e invita la Commissione di merito a riflettere se non sia preferibile introdurre l'obbligatorietà dell'esame per l'accertamento dell'infezione da HIV, sia al fine di evitare un'abbondanza di dati incerti, sia per meglio garantire la salute dei detenuti ed operatori.

Il senatore BARGI preannuncia che si limiterà ad esporre riflessioni squisitamente di carattere tecnico-giuridico, prendendo spunto dall'esigenza di contemperare la tutela dei singoli con quella della collettività. Reputa, in primo luogo, infelice la formulazione dell'articolo 3 del decreto, che inserisce nel codice di rito penale l'articolo 286 *bis*: infatti, dopo aver fissato per gli affetti da HIV una misura cautelare in alternativa alla custodia cautelare in carcere - ossia il ricovero provvisorio in struttura idonea del servizio sanitario nazionale - si contempla, al comma 2, la facoltà, al cessare delle esigenze di ricovero, per il giudice di disporre gli arresti domiciliari del diretto interessato: così come è scritto tale comma non sembra avere senso, in quanto la cessazione delle esigenze di ricovero, perdurando le cause di incompatibilità con la custodia in carcere, non può che tradursi nella concessione degli arresti domiciliari.

Con riferimento, poi, all'articolo 6 dichiara di non condividere le critiche mosse al ricovero in una struttura residenziale e difende la scelta del legislatore di riconoscere al giudice ordinario uno spazio di discrezionalità nell'applicazione della pena, giacchè solo così facendo (e pertanto partendo dal presupposto di un'ampia fiducia verso la magistratura) è possibile coniugare l'astrattezza della norma giuridica con la fattispecie concreta nella quale essa deve di volta in volta essere calata. Infine, contesta la previsione di cui all'articolo 6, comma 5 - modificativo del Testo Unico sugli stupefacenti del 1990 -, giacchè risulta in dissonanza con le vigenti disposizioni del codice di rito penale.

Il senatore PINTO dichiara che preferirebbe, anche in previsione della decadenza del decreto in discussione, discutere su proposte emendative formali affinché il Ministero abbia modo di orientarsi con maggiore sicurezza in sede di ripresentazione del provvedimento.

In relazione all'articolo 1, si dichiara estremamente perplesso circa l'assunzione a tempo determinato, giacché permette l'insorgere di un nuovo precariato; reputa essere il termine di dieci giorni per la presentazione delle domande troppo ristretto e chiede al Governo, con riferimento al comma 3 di quell'articolo, cosa debba intendersi con le locuzioni «anzianità» e «precedenti di servizio» come requisiti per l'assunzione. Senza soffermarsi sulla pur necessaria esigenza di raccordo degli articoli 3 e 6 con il decreto antimafia, attualmente all'esame della Camera dei deputati, ritiene tecnicamente più appropriato, all'articolo 6, comma 2, far ricorso alla nozione non di revoca della misura cautelare, bensì di sospensione della medesima.

Il presidente RIZ concorda con chi ha formulato critiche circa la natura onnicomprensiva e fortemente eterogenea del presente decreto-legge, per cui ne suggerisce al Governo una riformulazione, in modo che tutti i contenuti del decreto stesso siano menzionati nel suo titolo, ovvero in modo che in sede di reiterazione i vari contenuti dell'attuale provvedimento siano inseriti in separati decreti-legge.

Del disegno di legge di iniziativa parlamentare apprezza la chiarezza espositiva e, di converso, reputa insoddisfatto ed indeterminato il provvedimento di iniziativa governativa nella parte penalistica giacché lascia nascere il sospetto secondo cui tutti i sieropositivi, indipendentemente dalla gravità della loro malattia, godrebbero del differimento a tempo indefinito dell'esecuzione della pena.

Reputa altresì improprio innovare, come invece fa l'articolo 4, l'articolo 146 del codice penale includendo nella fattispecie del rinvio obbligatorio di esecuzione della pena, valido per la donna incinta, anche il caso dei malati di AIDS e conclude il suo intervento esprimendosi più in generale contro la cattiva abitudine di introdurre normative speciali all'interno dei codici, attraverso continui interventi di novellazione.

Dichiarata chiusa la discussione generale, il presidente RIZ dà poi notizia dell'avvenuta presentazione da parte del Governo di emendamenti al decreto-legge.

Si apre quindi una discussione circa l'atteggiamento da assumere da parte della Commissione di fronte alla mancata calendarizzazione del disegno di legge nei lavori dell'Assemblea: intervengono i senatori BRUTTI, CASTIGLIONE, SALVATO, COCO ed il sottosegretario MAZZUCCONI.

Indipendentemente dalle iniziative che singoli Gruppi si riservano di assumere presso il Presidente del Senato e, in ossequio anche dell'articolo 78, comma 5, del Regolamento, si dispone il prosieguo dell'esame, con le repliche del relatore e del Governo, per la prossima settimana.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***N. 7 schemi di decreti legislativi, concernenti il nuovo ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria (R 139 b, C 2^a, 1^o)**

(Parere al Governo ai sensi dell'articolo 28 della legge 15 dicembre 1990, n. 395: seguito dell'esame e rinvio)

Il presidente RIZ ricorda che al termine della relazione del senatore Castiglione, nella seduta di ieri, la senatrice Salvato aveva fatto richiesta di procedere ad una serie di audizioni per acquisire l'opinione delle organizzazioni sindacali in ordine ai provvedimenti in titolo. Peraltro, per procedere in tal senso, sarebbe necessario deliberare, con l'autorizzazione del Presidente del Senato, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il che mal si concilia con il breve tempo a disposizione della Commissione per esprimere il parere.

La senatrice SALVATO precisa che era suo intendimento non promuovere l'effettuazione di un'indagine conoscitiva, ma acquisire preliminarmente l'orientamento delle organizzazioni sindacali, eventualmente in un incontro informale con i componenti della Commissione, in modo da poter comunque concludere l'esame dei decreti delegati prima della pausa estiva dei lavori parlamentari.

La senatrice CAPPIELLO, pur riconoscendo piena validità alla richiesta testè illustrata dalla senatrice Salvato, ritiene che - per accelerare i tempi - sarebbe preferibile acquisire le opinioni dei rappresentanti del personale attraverso documenti scritti.

Il senatore PREIONI, pur disponibile ad accogliere la proposta di un incontro con i sindacati prospetta l'opportunità che, una volta tanto, un organo parlamentare senta anche l'opinione dei cittadini contribuenti, oltrechè quella delle rappresentanze dei lavoratori.

Il senatore DI LEMBO, pur esprimendo non pochi dubbi in ordine all'opportunità della consultazione dei sindacati, fa presente che - qualora la Commissione si esprimesse in senso positivo - bisognerebbe interpellare anche l'organizzazione che rappresenta i direttori degli istituti penitenziari.

Il senatore FILETTI non concorda sulla richiesta della senatrice Salvato, ricordando come i sindacati abbiano già dato il loro contributo nella fase formativa dei decreti delegati; la loro audizione è tanto più inopportuna in quanto il compito della Commissione in questa sede è solo quello di verificare la conformità delle norme delegate ai principi e criteri fissati nella legge delegante.

Il senatore MASIELLO concorda invece sulla proposta delle senatrici Salvato e Cappiello, mentre dissente sulla impraticabile ipotesi prospettata dal senatore Preioni.

Il presidente RIZ ritiene si possa accedere alla proposta di richiedere alle organizzazioni sindacali dei documenti scritti: invita pertanto i senatori a precisare, entro la giornata di oggi, quali sindacati ritengono si debbano interpellare, al fine di consentire agli uffici di prendere i necessari contatti.

Il relatore CASTIGLIONE ricorda, ancora una volta, che nella fase di formazione dei testi all'esame i sindacati sono stati presenti, ed hanno visto accolte molte loro proposte; alla Commissione spetta ora il compito di verificare se, ai sensi dell'articolo 14 della legge 400 del 1988 sulla disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le norme delegate siano conformi alla legge di delega. Anche l'eventuale contributo dei rappresentanti sindacali dovrebbe essere circoscritto chiaramente a tale ambito, se non altro per evitare di dilatare indebitamente una discussione che deve concludersi prima della pausa estiva dei lavori parlamentari.

Il sottosegretario MAZZUCCONI concorda integralmente col relatore.

Dopo ulteriori interventi della senatrice SALVATO e dei senatori MASIELLO e PINTO, la Commissione accoglie la proposta formulata dal Presidente, con la precisazione del relatore, e il seguito dell'esame è rinviato.

La seduta termina alle ore 11,25.

EMENDAMENTI
al testo del decreto-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 HIV (465)

Art. 3.

L'articolo 3 è sostituito dal seguente:

«1. Dopo l'articolo 286 del codice di procedura penale è inserito il seguente: "Art. 286-bis. - (*Divieto di custodia cautelare*). - 1. Non può essere mantenuta la custodia cautelare in carcere nei confronti di persona affetta da infezione da HIV, allorchè tale persona si trovi in una delle situazioni di incompatibilità con lo stato di detenzione definite con decreto emanato dai Ministri della sanità e di grazia e giustizia. In tali casi il giudice dispone la revoca della misura cautelare ovvero gli arresti domiciliari presso l'abitazione dell'imputato.

2. Se ricorrono esigenze diagnostiche o terapeutiche concernenti l'infezione da HIV che non possono essere soddisfatte nell'ambito penitenziario, il giudice può disporre il ricovero provvisorio in idonea struttura del servizio sanitario nazionale per il tempo necessario alle suddette esigenze, adottando, ove occorra, i provvedimenti idonei a prevenire il pericolo di fuga. Cessate le esigenze di ricovero ed accertata l'incompatibilità, il giudice dispone a norma del comma 1. Negli altri casi il giudice ripristina la custodia cautelare in carcere ovvero provvede a norma dell'articolo 299. Se dispone gli arresti domiciliari, l'esecuzione della misura avviene presso l'abitazione dell'imputato o presso una residenza collettiva o casa alloggio di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 1990, n. 135."».

3.4

IL GOVERNO

Al comma 1, primo capoverso, sostituire le parole: «definite con decreto emanato dai Ministri della sanità e di grazia e giustizia» con le altre: «essendo stata accertata infezione sintomatica o asintomatica da HIV con valore di linfociti CD4 non superiore a 200 o in presenza di patologie gravi pur con un livello di linfociti superiore ai 200».

3.1

ZUFFA, SALVATO, MOLINARI, BRUTTI, FABJ
RAMOUS, MASIELLO

Al comma 1 sostituire il secondo capoverso con il seguente: «2. In seguito alla istanza dell'imputato o del suo difensore di essere sottoposto agli accertamenti relativi all'infezione da HIV, il Giudice dispone tali accertamenti, e nei casi di cui al comma 1, accoglie l'istanza, provvedendo comunque entro il tempo massimo di 20 giorni dalla presentazione dell'istanza. Gli accertamenti devono essere eseguiti dalla struttura sanitaria pubblica competente per territorio, secondo la presente legge, all'assistenza dei soggetti affetti da HIV.»

3.2 SALVATO, MOLINARI, ZUFFA, FABJ RAMOUS,
MASIELLO, BRUTTI

Al comma 1, secondo capoverso, sostituire le parole: «può disporre» con l'altra: «dispone».

3.3 MOLINARI, ZUFFA, SALVATO, BRUTTI, FABJ
RAMOUS, MASIELLO

Art. 4.

Al comma 1, capoverso, sostituire le parole da: «da HIV» fino alla fine con le altre: «sintomatica e asintomatica da HIV con valore di linfociti CD4 non superiore a 200 o in presenza di patologie gravi pur con un livello di linfociti CD4 superiore a 200. In seguito all'istanza del condannato o del suo difensore, di essere sottoposto ad accertamenti relativi all'infezione da HIV, il tribunale di sorveglianza dispone gli accertamenti secondo le modalità indicate nell'articolo 286-bis, del codice di procedura penale e accoglie l'istanza, provvedendo comunque entro 40 giorni dalla presentazione dell'istanza.»

4.1 ZUFFA, SALVATO, MOLINARI, BRUTTI, FABJ
RAMOUS, MASIELLO

Art. 5.

Sostituire l'articolo 5 con il seguente:

«Art. 5.

1. Nel contesto degli interventi previsti dalla presente legge, e in base all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, è stanziata nel triennio 1992-94, la somma di lire 200 miliardi, destinata alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, per la realizzazione e la riqualificazione dei servizi sociali territoriali, anche residenziali, necessari all'assistenza delle persone di cui all'articolo 286-bis del codice di procedura penale.

2. Il Ministero della sanità ripartisce la somma prevista nel 1992-94 a livello regionale, utilizzando, quali parametri oggettivi la popolazione e il numero di detenuti presenti nella regione.

3. Le regioni, unitamente ai Comuni richiedenti, alle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 e alle cooperative di solidarietà sociale, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, operanti sul territorio, provvedono ad elaborare i progetti di realizzazione dei servizi sociali territoriali che sono inviati al Ministro della sanità. Tali progetti devono altresì essere corredati di un piano finanziario circostanziato che quantifichi costi e durata dell'intervento.

4. La gestione dei servizi sociali e territoriali, di cui al comma 3, può essere affidata anche alle organizzazioni di volontariato o alle cooperative di solidarietà sociale operanti sul territorio, che siano state riconosciute, previa convenzione con gli Enti locali o le Unità Sanitarie Locali. Le modalità di convenzionamento sono definite rispettivamente dall'articolo 7 della legge 11 agosto 1991, n. 266, e dall'articolo 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381.

5. La regione, entro 30 giorni dal ricevimento dei progetti, elabora una graduatoria degli stessi, rendendo conto della localizzazione territoriale degli interventi e della possibile sovrapposizione. La graduatoria deve tener conto, anche su scala subregionale, della presenza degli istituti di prevenzione e pena nel territorio e del numero dei detenuti in essi ristretti.

6. Le regioni provvedono a predisporre una relazione riguardante il numero e l'efficacia degli interventi realizzati, nonché il grado di avanzamento dei progetti approvati.»

5.1

SALVATO, ZUFFA, MOLINARI, BRUTTI, FABJ
RAMOUS, MASIELLO

Art. 6.

L'articolo 6 è sostituito dal seguente:

«Art. 6.

L'articolo 89 del Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è sostituito dal seguente: «Art. 89. - 1. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputata è una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero nell'ambito di una struttura autorizzata, e l'interruzione del programma può pregiudicare la disintossicazione dell'imputato. Con lo stesso provvedimento, o con altro successivo, il giudice stabilisce i controlli necessari per accertare che il tossicodipendente o l'alcooldipendente prosegua il programma di recupero.

2. Se una persona tossicodipendente o alcooldipendente, che è in custodia cautelare in carcere, intende sottoporsi ad un programma di recupero presso una struttura autorizzata residenziale, la misura cautelare è revocata sempre che non ricorrano esigenze cautelari di

eccezionale rilevanza. La revoca è concessa su istanza dell'interessato; all'istanza è allegata certificazione, rilasciata da un servizio pubblico per le tossicodipendenze, attestante lo stato di tossicodipendenza o di alcooldipendenza, nonché la dichiarazione di disponibilità all'accogliamento rilasciata dalla struttura.

3. Il giudice dispone la custodia cautelare in carcere o ne dispone il ripristino quando accerta che la persona ha interrotto l'esecuzione del programma ovvero mantiene un comportamento incompatibile con la corretta esecuzione o quando accerta che la persona non ha collaborato alla definizione del programma o ne ha rifiutato l'esecuzione.

4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano quando si procede per uno dei delitti previsti dall'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale.

5. Nei confronti delle persone di cui al comma 2 si applicano le disposizioni previste dall'articolo 96, comma 6.

6. Il comma 5 dell'articolo 275 del codice di procedura penale è abrogato."».

6.4

IL GOVERNO

Al comma 1, primo capoverso, dopo le parole: «programma di recupero» inserire le seguenti: «presso i SERT o».

6.1

MOLINARI, ZUFFA, SALVATO, BRUTTI, FABJ
RAMOUS, MASIELLO

Al comma 1, secondo capoverso, dopo la parola: «rilasciata» inserire le seguenti: «dal SERT o».

6.2

ZUFFA, MOLINARI, SALVATO, BRUTTI, FABJ
RAMOUS, MASIELLO

Al comma 1 sopprimere il terzo capoverso.

6.3

SALVATO, ZUFFA, MOLINARI, BRUTTI, FABJ
RAMOUS, MASIELLO

Dopo l'articolo 6 inserire il seguente:

«Art. 6-bis

Il comma 1 dell'articolo 90 del Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 è sostituito dal seguente: "Art.90 (Legge 26 giugno 1990, n. 162, art. 24 comma 1). (*Sospensione dell'esecuzione della pena detentiva*). - 1. Nei confronti di persona condannata ad una pena detentiva non superiore a quattro anni, anche se congiunta a pena pecuniaria, per reati commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendente ovvero che per la medesima causa debba ancora scontare una pena della durata di quattro anni, il

tribunale di sorveglianza può sospendere l'esecuzione della pena per cinque anni qualora accerti che la persona si è sottoposta o ha in corso un programma terapeutico e socio-riabilitativo. La stessa disposizione si applica per i reati previsti dall'articolo 73, comma 5, quando le pene detentive comminate, anche se congiunte a pena pecuniaria o ancora da scontare, non superano i quattro anni.».

6.0.1

IL GOVERNO

Dopo l'articolo 6 inserire il seguente:

«Art. ...

Nell'articolo 94, comma 1, del D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, le parole: «se la pena detentiva, inflitta nel limite di tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «se la pena detentiva, inflitta nel limite di quattro anni o ancora da scontare nella stessa misura.».

6.0.2

IL GOVERNO

DIFESA (4^a)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

8^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*
CAPPUZZO*Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa MADAUDO.**La seduta inizia alle ore 10,15.***SULL'IMPIEGO IN SICILIA DI REPARTI MILITARI IN CONCORSO CON LE FORZE DI
POLIZIA**
(A 7, C 4^a, 5^o)

La senatrice PEDRAZZI CIPOLLA ritiene che il dibattito sulle comunicazioni rese dal Ministro della difesa nella seduta del 16 luglio scorso dovrà tener conto della recente decisione del Governo di inviare alcuni reparti dell'Esercito in Sicilia, assegnando loro particolari compiti di polizia. Al riguardo, manifesta l'esigenza che il Ministro integri la propria relazione sul nuovo «modello di difesa», sottolineando in particolare questo aspetto.

A tale richiesta si associa il senatore CANNARIATO, il quale ritiene che il Ministro della difesa debba informare la Commissione sulle modalità, sugli obiettivi e sulla durata dell'impiego delle truppe inviate in Sicilia.

Il senatore ZAMBERLETTI sottolinea che il tema dell'impiego delle Forze armate in compiti di difesa delle istituzioni deve essere necessariamente affrontato con la presenza del Ministro sia nel corso della discussione sul nuovo «modello di difesa», sia in sede di esame del decreto-legge (attualmente all'esame della Camera dei deputati) che prevede l'invio di reparti dell'Esercito in Sicilia.

Il presidente CAPPUZZO fa osservare che in sede di esame del nuovo «modello di difesa» dovrà essere chiarita la filosofia generale dell'impiego delle Forze armate anche in compiti di difesa delle istituzioni, prescindendo dalle specifiche operazioni che l'Esercito è chiamato a svolgere in Sicilia. Quest'ultimo aspetto dovrà essere affrontato in sede di esame del decreto-legge n. 349 del 1992, attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento. A suo avviso,

sono molteplici i vantaggi che derivano dall'impiego delle Forze armate in compiti di polizia; infatti, si sottraggono da impieghi statici queste ultime e si consolida la presenza dello Stato sul territorio, incrementando, tra l'altro, l'attività di addestramento delle truppe.

IN SEDE DELIBERANTE

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

(Seguito della discussione e rinvio)

Riprendendosi la trattazione del provvedimento (sospesa nella seduta di ieri), il presidente CAPPUZZO comunica che in data di ieri la sottocommissione pareri della 5^a Commissione permanente ha richiesto al Governo la relazione tecnica sul provvedimento onde approfondire le implicazioni finanziarie e quantificare l'onere da esso recato.

Ai sensi dell'articolo 76 *bis*, comma 3, del Regolamento del Senato, il Governo è tenuto a trasmettere la predetta relazione nel termine di 30 giorni dalla richiesta.

Il sottosegretario MADAUDO, dopo aver ricordato che nella seduta di ieri egli si era rimesso alle valutazioni della Commissione, prende atto dell'orientamento emerso in sede di 5^a Commissione permanente e fa presente che, ovviamente, la trattazione del provvedimento deve essere sospesa.

Dopo che anche il presidente CAPPUZZO ha sottolineato tale esigenza, il seguito della discussione del disegno di legge viene rinviato ad altra seduta.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente CAPPUZZO avverte che la Commissione tornerà a riunirsi martedì 4 agosto 1992, alle ore 17, per l'esame, in sede consultiva, del disegno di legge n. 513 (approvato dalla Camera dei deputati) di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 333 del 1992, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica, nonché mercoledì 5 agosto 1992, alle ore 10, per l'esame, in sede referente, del disegno di legge n. 509 di conversione del decreto-legge n. 347 del 1992 sul trattamento economico dei sottufficiali delle Forze armate e per l'inizio del dibattito sulle comunicazioni rese dal Ministro della difesa (nella seduta del 16 luglio scorso) sugli indirizzi generali della politica del suo dicastero.

La seduta termina alle ore 10,50.

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

6^a Seduta*Presidenza del Presidente*
ABIS*Interviene il ministro delle finanze Gorla.**La seduta inizia alle ore 9,50.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**(A 7, C 5^a, 3^o)

Il presidente ABIS illustra il calendario concordato nell'Ufficio di Presidenza di ieri e propone che venerdì 31 si inizi l'esame del disegno di legge n. 513, per poi proseguire martedì 4 e mercoledì 5 agosto, quando il provvedimento andrà in Assemblea. Gli emendamenti debbono essere presentati entro le ore 17 di lunedì.

Per quanto riguarda poi il disegno di legge di delega (S. 463), l'esame riprenderà venerdì 7 agosto, per poi proseguire ad oltranza fino a venerdì 14, termine ultimo fissato dalla Conferenza dei Capigruppo.

Il senatore SPOSETTI fa presente che i ministri finanziari, mentre sono stati poco esaurienti in Commissione, nei confronti della stampa hanno esplicitato le varie ipotesi e le relative cifre, il che rende ovviamente abbastanza inutile il lavoro della Commissione bilancio, che invece la Presidenza della Commissione stessa deve garantire nei suoi aspetti sostanziali richiedendo al Governo che le informazioni e i dati vengano forniti anzitutto al Parlamento.

Il presidente ABIS fa osservare che il ministro del Tesoro aveva fatto presente che si stavano ricalcolando le cifre di cui alla bozza del documento di programmazione, per cui i numeri circolati sulla stampa non hanno il carattere della ufficialità: ciò non significa tuttavia che il problema posto dal senatore Sposetti non esista, anche se esso ha una gravità minore di quella prospettata. Resta comunque l'impegno di chiedere al Presidente del Consiglio che il Governo illustri i dati ufficiali anzitutto al Parlamento.

*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)**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente ABIS ricorda che si prosegue nelle audizioni preliminari, nell'ambito dell'esame del disegno di legge in titolo, con la audizione del ministro delle finanze.

Ha quindi la parola il ministro GORIA.

Egli fa presente che è da mettere in luce il senso di svolta che il provvedimento presenta per quanto concerne l'aspetto di competenza del dicastero delle finanze, ossia la finanza locale e regionale, il principio essendo quello di passare ad un sistema di autonomia finanziaria rilevante dal punto di vista quantitativo, evitando la costruzione di apparati burocratici a livello locale che finiscano con il vanificare una parte dell'effetto di tale autonomia e tentando di cogliere il punto di fondo dell'associazione tra l'impegno finanziario del contribuente da un lato e le iniziative di politica locale dall'altro.

Il problema riguarda essenzialmente la finanza locale e a tal riguardo viene confermata l'ICIAP, anche se l'obiettivo più lontano è quello di una sua rivisitazione in tempi ragionevoli. Per l'ICI il testo è sostanzialmente quello già approvato nella passata legislatura proprio dal Senato, con l'idea di fondo secondo cui il comune è il *dominus* del territorio. La modifica rispetto a quel testo è essenzialmente quella per cui una percentuale intorno alla metà dell'imposta dovuta risulta a carico di chi utilizza l'immobile e non è proprietario.

Il principio è quello della generalizzazione della imposizione a livello locale e pertanto, in attesa dell'imposta sui servizi comunali, si è pensato di prevedere l'ICI per tutti i cittadini. È anche prevista la possibilità di un'addizionale sull'IRPEF a livello comunale, senza una riduzione dei trasferimenti e con lo scopo di accentuare il collegamento tra servizi e reddito a livello locale. È anche da sottolineare il forte decentramento per quanto riguarda le tasse relative agli autoveicoli e le tasse sui servizi a rete.

Ovviamente, non può non rimanere la perequazione da parte dello Stato, sia pure con trasferimenti nettamente minoritari, in maniera tale da dare ai comuni la possibilità di far crescere l'imposizione rispetto ai servizi offerti.

Il ministro GORIA chiede poi che la delega venga approvata in tempi brevi, per permettere la definizione complessiva a livello normativo in tempi utili per la compilazione dei bilanci delle autonomie.

È importante comunque che sia previsto il parere delle Commissioni parlamentari sui decreti attuativi della delega, pareri che devono essere forniti in tempi ravvicinati, nonchè un meccanismo volto a consentire la possibilità, nel giro di un biennio, di apportare correzioni

con un decreto successivo, ugualmente da sottoporre al parere delle Commissioni parlamentari.

Si apre il dibattito.

Il senatore PAVAN chiede se sia stato valutato che vi potranno essere dei rilevanti problemi di carattere giuridico-costituzionale per quanto concerne la divisione dell'imposta tra affittuari e proprietari.

Chiede poi delucidazioni sui tempi della delega.

Il senatore CAVAZZUTI fa presente che non si comprende il motivo dell'esclusione dell'imposta per i terreni e pone poi il problema dell'attenuazione dello squilibrio nella finanza propria tra comuni e regioni, dal momento che il disegno di legge prevede una autonomia molto maggiore per i comuni che non per le regioni.

Pone infine - in riferimento all'articolo 4 del disegno di legge - il problema dell'utilizzo in termini illegittimi del fondo globale negativo, che non è stato movimentato da un provvedimento legislativo e quindi non può essere utilizzato a copertura.

Il presidente ABIS fa osservare che questo è un punto da approfondire e che bisogna attentamente verificare se la voce di fondo globale negativo sia stata in parte attivata o meno.

Il senatore PAGLIARINI si dichiara favorevole all'autonomia impositiva, ma fa presente che il disegno di legge in esame appare poco efficace al riguardo. Il problema è particolarmente importante per quanto concerne poi la sanità, che deve essere gestita a livello locale, il che presuppone un'autonomia impositiva rafforzata, evitando che le regioni siano costrette ad attendere i trasferimenti dal centro.

Il senatore RASTRELLI chiede di sapere se si sia tenuto conto della differenza di funzionamento tra i comuni della stessa area e quindi del fatto che una accentuata autonomia impositiva finisce con il creare notevoli problemi a molti enti locali.

Il senatore RUSSO Michelangelo ritiene necessario che la delega chiarisca meglio il concetto di perequazione e introduca elementi per dare certezza ai comuni relativamente agli interventi perequativi che essi dovranno compiere.

Il relatore PICANO chiede, soprattutto in riferimento ai disavanzi del settore finanziario, se l'imposta prevista a livello decentrato sia sufficiente per far fronte a tali esigenze o si debbano prospettare altri fondi di entrata.

Risponde agli intervenuti il ministro GORIA.

L'ipotesi è di trattenere ai comuni l'equivalente dell'incasso dell'ICI alla quota minima con la maggiorazione della quota di rimborso sui proventi dello Stato legati all'ILOR e all'IRPEF e con la diminuzione - quindi a favore dei comuni - dell'incasso dell'ultrattività dell'INVIM e senza considerare la sovrimposta IRPEF.

Per le regioni si prevede di trattenere la quota relativa all'imposta per gli autoveicoli, considerando anche l'imposta sui servizi a rete, che va coordinata ovviamente con le attuali imposte sul gas e sull'elettricità.

Per quanto concerne poi i problemi giuridici che il testo può porre, ovviamente il Governo è aperto ad ogni tipo di miglioramento, così come è stato fatto nei confronti della Commissione finanze del Senato per quanto riguarda gli estimi. L'ottica comunque è quella di vedere la casa in parte come indicatore di capacità contributiva e in parte come elemento di fruizione dei servizi urbani: ciò giustifica la distribuzione dell'imposta tra proprietari e affittuari.

Sulla iperattività della delega, il precedente è costituito dalla riforma tributaria dei primi anni '70 e quindi non dovrebbero esservi problemi giuridici.

Per quanto concerne poi l'imposizione sui terreni, la scelta di esentarli è stata effettuata dal Senato quando nella scorsa legislatura fu varato il testo relativo alla finanza locale, poi non approvato definitivamente, rispetto al quale il Governo ha apportato solo limitate modifiche. Per quanto concerne poi il riequilibrio all'interno della finanza decentrata, è necessario avere un quadro complessivo che tenga conto anche della fiscalità in essere, fermo rimanendo che l'idea è quella di trovare un punto di equilibrio tra finanza propria e finanza statale, senza di che una parte dei comuni non sarebbero in grado di fornire servizi. Quindi, per quanto concerne la perequazione può essere ipotizzata una formulazione per cui il complesso delle risorse a livello di singolo comune non diminuisca.

Per quanto concerne poi il problema della copertura finanziaria, sollevato dal senatore Cavazzuti, se ne discuterà in sede di esame dell'articolato.

Il senatore PAVAN si chiede se il comune abbia tutti i dati per poter utilizzare l'addizionale IRPEF.

Il ministro GORIA fa osservare che è necessaria la collaborazione tra i comuni e lo Stato e appare discutibile che il comune possa partecipare ad una parte del gettito IRPEF di spettanza dello Stato. Bisogna comunque tener conto del fatto che il cittadino deve avere la sensazione, con le modalità stesse del versamento, che una quota dell'IRPEF va al comune; altrimenti egli perde il nesso tra l'addizionale e i servizi offerti a livello locale.

Per quanto riguarda poi l'autonomia, che va perseguita, indubbiamente essa va rafforzata soprattutto per la sanità: la proposta del Ministro è che la contribuzione sanitaria passi alle regioni, ovviamente previa ristrutturazione del salario.

Il presidente ABIS fa osservare come appaia evidente l'intenzione del Governo di modificare il provvedimento: è essenziale che queste modifiche vengano comunicate dal Governo al più presto prima che l'esame venga ripreso dalla Commissione.

Dichiara infine conclusa l'audizione del ministro Goria e rinvia il seguito dell'esame del disegno di legge.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Si apre un dibattito sul prosieguo dei lavori.

Il senatore SPOSETTI chiede se sia stato definito unitamente all'Ufficio di Presidenza della 6^a Commissione l'iter del disegno di legge n. 513 di conversione del decreto-legge n. 333.

Il presidente ABIS precisa di aver già concordato i tempi di tale procedura con il Presidente della 6^a Commissione e che la relazione avrà luogo domani mattina, per proseguire il dibattito in giornata, passare all'esame degli emendamenti nei giorni di martedì e mercoledì prossimi, tenendo conto che il provvedimento è calendarizzato per l'Aula a partire da mercoledì pomeriggio. Relativamente al disegno di legge n. 463 sulla delega l'esame proseguirà ad oltranza a partire da venerdì 7 agosto.

Il senatore RASTRELLI precisa che già il Gruppo del MSI-DN si è opposto in Aula alla proposta di calendario, perchè il lavoro che si farà sia sul decreto-legge sia sulla delega, a causa della ristrettezza dei tempi, si preannuncia di scarsa serietà. Per questo motivo il proprio Gruppo si riserva la presentazione di emendamenti esclusivamente nella sede dell'Assemblea, a dimostrazione della propria prudente responsabilità, coerentemente con il comportamento assunto in occasione della votazione sul calendario.

Il senatore CROCETTA fa presente che gli risulta essere stato convenuto di dar corso preliminarmente alle audizioni degli estensori dei pareri delle Commissioni consultate.

Il senatore SPOSETTI ricorda che occorre completare l'audizione del Ministro del tesoro, con particolare riferimento alla questione della spesa sanitaria.

Il presidente ABIS precisa che l'Ufficio di Presidenza della Commissione aveva stabilito di dar luogo alla relazione sul provvedimento prima di ascoltare gli estensori dei pareri delle altre Commissioni. Ciò al fine di definire i termini esatti della questione.

Il senatore SPOSETTI propone di non proseguire nell'esame del disegno di legge n. 463 prima di aver ascoltato il Ministro del tesoro.

Il presidente ABIS afferma di essere preoccupato per il fatto che, all'inizio della legislatura, è indispensabile trovare un rapporto di collaborazione tra tutte le componenti della Commissione.

Il senatore CAVAZZUTI afferma che quanto detto dal Presidente corrisponde alle decisioni dell'Ufficio di Presidenza della Commissione,

che aveva stabilito di dar corso in primo luogo alla relazione sul provvedimento n. 463. Altra cosa è considerare se siano mutate le condizioni politiche e rivedere tale decisione, in considerazione dei fatti nuovi emersi, con particolare riferimento alla circostanza che il Governo ha preannunciato emendamenti. In ogni caso costituisce politica suicida quella di limitarsi ad adottare tecniche dilatorie, anzichè entrare nel merito di un disegno di legge che da ben quindici giorni è stato assegnato alla Commissione e non ha ancora iniziato il suo esame.

Il senatore CROSETTA osserva che le regole relative ai termini di esame dei disegni di legge riguardano tutti i provvedimenti e non solo quelli governativi e che è intenzione della propria parte politica lavorare e approfondire la materia.

Il presidente ABIS precisa che il ritardo con cui si è avviata la discussione del provvedimento dipende dal fatto che è stato indispensabile attendere l'esaurimento dei termini per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni consultate. Il provvedimento poi ha indubbi caratteri d'urgenza - e per questo non ha eccepito circa la deliberazione della Conferenza dei Capigruppo - per la situazione generale del Paese e soprattutto per le condizioni del mercato finanziario e valutario. Occorre quindi una dimostrazione che il Governo esiste e che sta governando. Sotto questo aspetto, anche se il provvedimento non potrà essere approvato dal Senato prima delle ferie estive, costituisce tuttavia un fatto importante la sua approvazione in sede di Commissione.

Il senatore GIORGI ritiene che, accogliendo le osservazioni del senatore Cavazzuti il relatore possa integrare la propria attività istruttoria al fine di svolgere la relazione venerdì 7 agosto.

Il relatore PICANO si dichiara disponibile ad accogliere tale proposta, anche se sarebbe stato opportuno offrire alla valutazione della Commissione alcune considerazioni di carattere generale prima dell'esame degli articoli e delle questioni relative alle singole parti del provvedimento.

Il senatore SPOSETTI fa presente che ciò che ostacola l'iter del provvedimento è l'assenza del Governo, mentre la propria parte politica intende dare un contributo alla soluzione dei problemi del Paese, anche in occasione dell'esame del decreto-legge n. 333.

Relativamente al provvedimento di delega, il Governo non ha ancora trasmesso elementi di quantificazione, mentre sarebbe opportuno chiedere un referto alla Corte dei conti.

Il senatore CARPENEDO ritiene che sia opportuno iniziare l'esame del disegno di legge e approvare il decreto-legge n. 333, al fine di iniziare a consolidare almeno la prima parte della manovra.

Il presidente ABIS ritiene che sia inopportuno richiedere un referto alla Corte dei conti in materia.

La Commissione concorda quindi di riprendere l'esame del disegno di legge n. 463 venerdì 7 agosto, per svolgere la relazione e proseguire immediatamente col dibattito.

PER FATTO PERSONALE

(R 87, C 5^a, 1^o)

Il senatore CROCETTA precisa che le interruzioni che hanno ostacolato lo svolgimento del suo intervento gli hanno impedito di chiarire con esattezza il proprio pensiero. Egli infatti riteneva che si fosse deciso, in sede di Ufficio di presidenza della Commissione, che la relazione del senatore Picano dovesse essere svolta dopo le illustrazioni dei relatori delle Commissioni consultate.

Il presidente ABIS osserva che la questione è da ritenersi superata e si dice convinto che momenti di nervosismo, che possono aver luogo nel corso dell'esame di provvedimenti così importanti, non turberanno certamente i rapporti di leale e reciproca collaborazione tra tutti i componenti della Commissione.

La seduta termina alle ore 12,05.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

13^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

FAVILLA

Intervengono il ministro delle finanze Gorla ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Carta.

La seduta inizia alle ore 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^a Commissione: seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

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

Interviene nella discussione generale il senatore PAINI, il quale giudica il testo dell'articolo 4 controproducente rispetto al fine dichiarato di rafforzare l'autonomia impositiva degli enti locali. Lasciando indeterminato l'ammontare dei trasferimenti, esso crea inoltre i presupposti per la non ottemperanza al termine del 31 ottobre per la stesura dei bilanci preventivi da parte dei comuni: una soluzione razionale avrebbe imposto che si attribuisse direttamente agli enti locali una quota di gettito di alcuni tributi erariali. Inoltre, il provvedimento governativo non prefigura una manovra a costo zero, ma introduce chiaramente una imposizione aggiuntiva. Nel precisare di condividere l'attribuzione alle regioni della titolarità di tutte le tasse automobilistiche, dichiara di concordare, peraltro, con i rilievi mossi all'articolo 4, in particolare dal senatore Visco, ed auspica che delle critiche espresse si tenga adeguatamente conto nell'elaborazione del parere. Rilevato quindi che il Governo non ha colto l'occasione per una vera riforma della finanza locale, che si compone di una miriade di tributi il cui gettito è spesso inferiore alle spese di riscossione o di consulenza, esprime l'avviso che l'attuazione delle nuove disposizioni, lungi dal realizzare quella semplificazione legislativa indicata tra gli obiettivi del programma di Governo, creerà i presupposti di una notevole disparità di trattamento dei contribuenti. Per quanto riguarda in particolare la

disciplina dell'ICI, il senatore PAINI suggerisce di escludere dall'imposta le aree fabbricabili, lasciandole soggette solo all'INVIM e di esentare, nell'ambito delle costruzioni rurali, solo quelle adibite a ricovero di animali, scorte ed attrezzi, ma non le abitazioni. Nel proporre quindi il meccanismo dell'iscrizione a ruolo per la riscossione dell'ICI, segnala talune incongruenze tra le disposizioni di cui ai punti 13) e 14) e prospetta l'opportunità di prevedere una deducibilità totale dell'ICI dall'IRPEF, qualora i comuni ricorrano all'aliquota massima.

Dopo una precisazione del presidente FAVILLA sul carattere di sovrimposta dell'addizionale all'IRPEF, il senatore PAINI giudica comunque tale addizionale eccessivamente onerosa e di complessa applicazione, dichiarando di preferire una diretta attribuzione ai comuni di una parte del gettito IRPEF. Suggerisce infine l'opportunità che il gettito dell'ILOR, che continuerà a gravare sulle imprese, venga devoluto alle province.

Prende quindi la parola il senatore RABINO il quale, nel dichiarare di condividere il giudizio espresso dal presidente Favilla in merito alla correlazione dell'esenzione prevista per le costruzioni rurali con l'attività economica effettivamente svolta dai soggetti che le occupano, prospetta l'opportunità di non ricomprendere tra le aree fabbricabili i terreni agricoli suscettibili di utilizzazione edificatoria in base alle previsioni degli strumenti urbanistici, ma che continuano ad essere utilizzati per l'attività agricola. Più precisamente, sarebbe auspicabile l'inserimento di una norma che preveda l'esonero di tutti i terreni, finché ne permanga la concreta utilizzazione agricola da parte di imprenditori agricoli a titolo principale. Il senatore Rabino segnala quindi la necessità di escludere dall'ambito di applicazione dell'ICI gli immobili danneggiati dagli eventi sismici, non ancora restaurati.

Interviene successivamente il senatore GAROFALO, il quale rileva in primo luogo che il testo governativo non risponde pienamente al proposito di riordinare concretamente la finanza locale in senso autonomistico. Espresso il dubbio che anche per gli altri settori interessati dal disegno di legge delega il Governo non riuscirà a raggiungere gli obiettivi che dichiara di perseguire in termini di riduzione di spesa, sottolinea la circostanza che la finanza locale non costituisce affatto, ormai da tempo, un centro di spesa fuori controllo, sebbene la gestione di molti amministratori locali si sia rivelata spesso poco responsabile, anche a causa della confusione legislativa che indirettamente ha favorito fenomeni poco condivisibili. La necessità di una riforma della finanza locale non è più rinviabile, anche per rendere possibile l'attuazione della legge n. 142 del 1990; il provvedimento in esame deve pertanto costituire l'occasione di una riforma seria i cui presupposti sono principalmente la certezza delle risorse disponibili per gli enti locali e la responsabilizzazione degli amministratori. A tale proposito, segnala l'ambiguità della disposizione relativa ai trasferimenti residui, per la cui assegnazione è invece necessaria la fissazione di criteri chiari e precisi affinché si superi il tradizionale riparto in base alla spesa storica e si assimilino finalmente i trasferimenti dagli enti

locali agli altri trasferimenti di spesa. Rilevato, inoltre, che il rapporto tra risorse proprie e trasferimenti non viene modificato significativamente, il senatore Garofalo chiede al Governo di assumere una posizione chiara circa gli effetti del provvedimento sulla pressione tributaria, che a suo avviso risulterà aggravata, scaricando però il peso di tale decisione sui comuni. Nel valutare quindi favorevolmente la scelta impositiva operata attraverso l'introduzione dell'ICI, suggerisce l'opportunità di introdurre talune modifiche al regime delle esenzioni, con l'obiettivo di agevolare effettivamente i possessori di patrimoni meno consistenti, e di trattare allo stesso modo i fabbricati in cui si svolgono attività economiche, comprese quelle agricole, nonché di migliorare la struttura dell'imposta estendendone l'ambito di applicazione ai terreni. Nel puntualizzare che le riduzioni dei trasferimenti non possono essere correlate con un reddito che rimane incerto, dal momento che i comuni possono applicare un'imposta elastica, esprime l'avviso che sia accettabile una iniziale determinazione della base imponibile in base agli estimi catastali, purchè si proceda successivamente verso il criterio dei valori di mercato. Dichiarò poi di non valutare con particolare sfavore una situazione in cui i gettiti dei comuni saranno diversi tra loro, purchè si prevedano correttivi per i casi in cui tale diversificazione non sia collegata ad effettive differenze di ricchezza; afferma inoltre di ritenere inutile l'obbligo di rivalsa sull'inquilino, atteso che tale aspetto potrà essere risolto direttamente dal mercato.

Circa quest'ultimo aspetto il senatore VISCO sottolinea che per le case popolari di valore inferiore a cento milioni l'inquilino finirà di pagare più del proprietario.

Il senatore TRIGLIA dichiara di non condividere tale avviso, in quanto l'eliminazione dell'obbligo di rivalsa finirebbe per penalizzare i proprietari che affittano gli immobili; inoltre la previsione di una rivalsa potrebbe anche consentire di escludere dalle esenzioni alcuni degli immobili elencati al punto 6), qualora vengano dati in locazione.

Il senatore GAROFALO si sofferma quindi sulla norma relativa all'addizionale, per la quale ritiene assolutamente necessario un chiarimento del Governo, non essendo affatto pacifico che essa determini i presupposti per la creazione di ulteriori disponibilità finanziarie per i comuni. Nel suggerire quindi l'utilità di prendere in considerazione quanto previsto nel disegno di legge di riforma della finanza locale presentato dal Gruppo PDS per quanto riguarda l'imposizione correlata con la fruizione dei servizi comunali, superando quindi l'ICIAP, segnala l'esigenza di cogliere l'occasione per sanare gli squilibri esistenti nell'entità dei trasferimenti nei confronti dei comuni aventi la stessa struttura sociale.

Prende la parola il senatore RAVASIO, il quale riconosce che il disegno di legge delega si muove in una direzione da tempo auspicata nell'ambito del dibattito sulla finanza locale, sebbene non realizzi ancora un riordino complessivo della materia. Nel riconoscere la

rilevanza delle questioni segnalate dal senatore Garofalo, che potranno però essere meglio approfondite in sede di stesura dei decreti delegati, chiede al Governo l'effettuazione di uno studio articolato su tutti gli squilibri esistenti nell'ambito della finanza locale. Propone quindi di escludere la facoltà dei comuni di ampliare il campo delle esenzioni, nonché di prevedere, per i servizi a domanda individuale erogati da comuni, una copertura totale del costo da parte dei cittadini-utenti, anche per superare le enormi sperequazioni oggi esistenti. Dichiarò poi di concordare con la proposta dei senatori della Lega Nord di prevedere per le entrate tributarie degli enti locali un aggancio diretto con una delle imposte più dinamiche, anche nell'ottica di superare definitivamente quelle situazioni di ristrettezza finanziaria che non consentano a molti comuni piccoli di assumere il personale necessario. Segnalò infine l'esigenza di procedere, alla ripresa dei lavori, sulla base di programmi periodici, elaborati sentiti anche i Ministri competenti.

Il senatore PICCOLO, associandosi a quest'ultima richiesta del senatore Ravasio, segnala come la discussione svoltasi abbia dimostrato chiaramente l'inopportunità della scelta procedurale adottata dalla Presidenza del Senato in merito al disegno di legge n. 463. Stigmatizzata l'assenza del Ministro, che non consente ai membri della Commissione di conoscere la strategia globale del Governo, rileva che il provvedimento in esame non è coerente né con le dichiarazioni programmatiche del presidente del Consiglio Amato (il quale prefigurava una manovra di riordino attraverso tributi sostitutivi e non aggiuntivi), né con le prescrizioni della legge n. 142 del 1990, le quali impongono una certezza di risorse correlata con un preciso termine per l'approvazione dei bilanci. Nel dichiarare che sussistono fondati dubbi sulla legittimità costituzionale della delega in esame, il senatore Piccolo afferma che il provvedimento non offre alcun meccanismo sicuro per individuare le responsabilità degli amministratori locali, i quali negli anni passati hanno spesso appesantito la pressione tributaria senza che ciò corrispondesse ad un miglioramento dei servizi pubblici. Al riguardo ricorda ad esempio la situazione della regione Puglia, che dopo aver accumulato una massa di circa 2.000 miliardi di debiti sommersi, ne ha scaricato il costo sui cittadini, riducendo i servizi, e sui comuni, riducendo i trasferimenti. Dichiarò quindi di non essere convinto che l'articolo 4 sia neutrale rispetto all'inflazione, che subirà invece spinte all'aumento non solo a causa dell'imposta sul gas e l'energia elettrica, ma anche per la traslazione dell'ICI sul canone di locazione e per la tendenza dei contribuenti soggetti all'addizionale IRPEF a recuperare il proprio potere di acquisto. Nel sollecitare quindi il Governo a dar conto dell'attuazione delle deleghe già ricevute in passato in materia tributaria, esprime l'avviso che sia essenziale apportare certezza sul meccanismo dei trasferimenti, superando il criterio della spesa storica e stabilendo definitivamente il peso delle entrate proprie su quelle totali. Chiedendo un chiarimento sul punto 2 della lettera e), dal quale si evincerebbe che le entrate proprie dovranno coprire tutti i servizi non considerati indispensabili ai sensi dell'articolo 54 della legge n. 142, rileva che fino a quando non sarà definito il rapporto tra entrate proprie e trasferimenti non si potrà contare su una presa di coscienza degli

amministratori che finora hanno consentito il formarsi di larghe fasce di evasione, rinunciando anche ad aumentare l'imposizione, al fine di frenare il controllo dei contribuenti sul loro operato. Dopo aver chiesto chiarimenti in merito all'applicazione dell'addizionale IRPEF, che comporterà enormi problemi per l'anno in corso soprattutto per i lavoratori dipendenti, dichiara di essere favorevole ad un sistema che, una volta prevista la titolarità per gli enti locali dei tributi a base patrimoniale, stabilisca che l'entità delle risorse trasferite dovrà essere determinata in base ad una compartecipazione diretta all'imposizione sui redditi. Esprime, poi, l'avviso che la riduzione dell'ICI per gli insediamenti produttivi assoggettati all'ICIAP non deve andare a beneficio del proprietario. Associatosi poi ai rilievi sulle esenzioni alle costruzioni rurali, propone di sopprimere o limitare ad un anno l'esenzione prevista per i fabbricati realizzati dalle imprese di costruzione, dichiarando infine di condividere la prevista facoltà per i comuni di ampliare le esenzioni.

Nel dichiarare di ritenere preferibile per la determinazione dei valori dei fabbricati il meccanismo utilizzato ai fini dell'equo canone, segnala per le aree fabbricabili la necessità di una previa esatta individuazione delle stesse, al fine di coniugare le norme urbanistiche con quelle fiscali e rendere così possibile sia il controllo dell'edificabilità concreta, sia la determinazione di una imposta ancorata al valore reale, sia, ancora, il calcolo immediato delle indennità di esproprio. Il meccanismo proposto dal Governo per le aree fabbricabili rischia invece di creare enormi difficoltà applicative in quanto potrebbe funzionare solo in presenza della piena sincerità dei contribuenti.

Il presidente FAVILLA presenta, a questo punto, uno schema di parere favorevole con osservazioni alla 5^a Commissione il quale recepisce - egli sottolinea - alcune delle osservazioni avanzate dai commissari nel corso del dibattito e condivise dalla maggioranza della Commissione.

In particolare, in tale schema si sottolinea, preliminarmente, che sarebbe stato preferibile avviare una riforma del sistema di finanziamento degli enti locali (attraverso la restituzione di autonomia impositiva) in una ipotesi di invarianza della pressione tributaria complessiva. Ciò, per tutta una serie di motivi, non è stato possibile, e la Commissione valuta comunque positivamente l'indirizzo assunto dal Governo di potenziare la capacità impositiva degli enti locali attraverso l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili, anche se sarebbe stato più opportuno affiancare ad essa una imposta sui servizi comunali; viene comunque auspicato che ciò avvenga in tempi brevi attraverso la predisposizione di un apposito disegno di legge in materia.

Per quanto riguarda il problema degli estimi catastali, in relazione ai quali viene calcolato il valore dell'immobile su cui applicare l'aliquota ICI, si auspica che la revisione degli stessi estimi prevista nel decreto-legge n. 348 del 1992, da attuarsi entro il 30 novembre dello stesso anno, elimini le incongruenze e le sperequazioni verificatesi con quelli attualmente vigenti.

Il Presidente relatore si sofferma poi su altri singoli aspetti del provvedimento in relazione ai quali vengono formulate osservazioni e

suggerimenti alla Commissione di merito. Tra l'altro, al punto 4 della lettera *a*) occorre prevedere il rimborso dell'imposta pagata, con i relativi interessi, nel caso di modifiche del piano regolatore che rendano inedificabile l'area, considerando la possibilità di una compensazione tra l'ICI pagata e la nuova tassa sull'indennità di esproprio istituita dalla legge n. 413 del 1991.

Il senatore FORTE evidenzia la necessità di operare un collegamento tra la determinazione del valore dell'area fabbricabile in base al concetto di valore venale in comune commercio e i valori che vengono presi a riferimento ai fini dell'espropriazione.

Il ministro GORIA, intervenendo su tale aspetto, sottolinea come una determinazione del valore delle aree edificabili riferita al valore di esproprio potrebbe presentare il vantaggio di dare maggiore certezza sotto il profilo della quantificazione di tale valore, ma nello stesso tempo, in considerazione anche delle modifiche introdotte proprio in materia di espropri al testo del decreto-legge n. 333 del 1992 nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, si potrebbe verificare una rilevante caduta di gettito.

Il relatore FAVILLA - continuando l'illustrazione dello schema di parere - sottolinea che al n. 5, sempre della lettera *a*), si suggerisce di sopprimere l'elevazione dello 0,50 per mille per le seconde case, mentre al n. 6 si propone di eliminare la facoltà per il comune di deliberare altre esenzioni oltre quelle espressamente previste.

Dopo aver illustrato altre proposte di modifica di minore portata su vari punti dell'articolo 4 (per esempio in termini di esenzioni e di sanzioni con riferimento all'ICI e di modalità di versamento delle addizionali IRPEF), il relatore illustra le proposte di modifica riguardanti la lettera *e*) in tema di trasferimenti erariali agli enti locali. In primo luogo, si suggerisce che dovrà restare nella libera disponibilità dell'ente locale ogni provento derivante dall'applicazione discrezionale di maggiorazioni dell'ICI oltre l'aliquota minima obbligatoria del 3 per mille e dalla applicazione di addizionali sull'IRPEF, senza che a ciò corrisponda riduzione alcuna nei trasferimenti complessivi di risorse finanziarie da parte dello Stato; in secondo luogo, il Governo nell'assegnazione dei trasferimenti erariali ad ogni singolo comune dovrà assicurare un volume di risorse finanziarie, tra gettito dell'ICI derivante dall'applicazione dell'aliquota minima del 3 per mille e trasferimenti erariali, non inferiore a quello dell'anno 1992: come ammontare dei trasferimenti dell'anno 1992 si considera la somma dei trasferimenti erariali previsti dalla legge finanziaria per il 1992 più il gettito annuale 1992 dell'INVIM che, con l'introduzione dell'ICI, viene trasferito allo Stato.

Sul problema della garanzia dei trasferimenti ai comuni si apre un breve dibattito in cui intervengono i senatori VISCO (che propone di collegare il tasso di accrescimento a quello della spesa pubblica), TRIGLIA (che sottolinea come occorra comunque evitare una riduzione dei trasferimenti in termini reali), e FORTE (che indica di collegare il

tasso di accrescimento dei trasferimenti a quello dell'inflazione programmata).

Interviene il senatore TRIGLIA il quale invita il Ministro a considerare i problemi di cassa che potrebbero verificarsi per i comuni nel corso del 1993 in occasione del primo pagamento dell'ICI e della contemporanea soppressione di quella quota di trasferimenti corrispondente ai mancati gettiti delle imposte erariali soppresse. Per quanto riguarda l'addizionale IRPEF ed il previsto sistema di riscossione tramite i datori di lavoro, per i lavoratori dipendenti, invita a tener in considerazione i problemi organizzativi che potrebbero insorgere per le grandi imprese. Infine, auspicando una maggiore partecipazione dei comuni ed un più efficace utilizzo dell'incrocio dei dati tra comuni stessi e anagrafe tributaria ai fini dell'accertamento sui redditi, prospetta la possibilità che, per incentivare l'attività dei comuni stessi in questo campo, possa essere prevista una qualche forma di partecipazione dell'ente locale al maggior gettito conseguente all'accertamento.

Il ministro GORIA assicura che saranno adottati tutti gli accorgimenti per evitare ai comuni problemi di cassa in relazione all'anno 1993. Precisa poi, a proposito della lettera a), nn. 2 e 6.1, che l'esenzione dall'ICI per gli immobili dello Stato non vale con riferimento alla quota di rivalsa a carico dell'inquilino. Sottolinea, infine, la disponibilità del Governo a rivedere i decreti delegati che saranno emanati in base all'articolo 4 del disegno di legge in questione alla luce delle esperienze che matureranno nel corso dei prossimi anni su tutta la materia.

Ha quindi la parola il senatore VISCO il quale dichiara preliminarmente che il gruppo del PDS non può condividere nè il contenuto dell'articolo 4 del provvedimento nè lo schema di parere predisposto dal relatore, e ciò per ragioni sia di carattere generale che di contenuto specifico.

In particolare, egli ritiene che la delega predisposta dal Governo sia limitata e inadeguata rispetto all'obiettivo di garantire una reale e compiuta autonomia finanziaria delle comunità locali e di dare soluzione ai problemi della finanza comunale, provinciale e regionale.

Non è condivisibile l'ipotesi di un aumento della pressione fiscale posta a carico esclusivo degli enti e delle comunità locali, anche perchè la spesa degli enti locali costituisce l'unico comparto di spesa pubblica ricondotto sotto controllo nel corso degli anni '80.

Per quanto concerne il problema dei trasferimenti erariali agli enti locali, egli considera inaccettabile la soluzione individuata dal Governo; appare infatti più corretto prevedere che, una volta stabilito quale sia l'ammontare adeguato dei trasferimenti, esso venga parametrato alla dinamica della spesa pubblica (al netto dei trasferimenti stessi), in modo da far concorrere uniformemente tutti i comparti di spesa al necessario processo di risanamento finanziario.

Per quanto concerne l'istituzione dell'ICI, il senatore VISCO valuta positivamente l'introduzione di tale imposta esprimendo, tuttavia, notevoli perplessità circa: l'esclusione dall'imposta dei terreni agricoli;

la riduzione uniforme dell'ICI del 20 per cento per l'abitazione principale, che finisce per agevolare indebitamente i proprietari di immobili di maggior valore, mentre sarebbe preferibile elevare la detrazione fissa ai fini IRPEF; la rigidità nella determinazione della base imponibile, affidata alle rendite catastali, senza prevedere alcun meccanismo di adeguamento dei valori catastali da parte degli enti locali, che tenga conto anche dei valori di mercato; la previsione dell'obbligo di rivalsa nei confronti dell'utilizzatore dell'unità abitativa, considerata la natura di imposta patrimoniale dell'ICI e in presenza di un progressivo superamento della disciplina dell'equo canone; la prevista esenzione per le costruzioni rurali, tenuto conto che l'ICI colpisce anche gli immobili strumentali; la deducibilità del 50 per cento dell'ICI pagata ai fini delle imposte sui redditi, che premia i proprietari di abitazioni di valore elevato, ponendo a carico del bilancio pubblico parte dell'onere derivante da un eventuale aumento delle aliquote.

Egli dichiara inoltre di non comprendere il motivo del mantenimento dell'ICIAP, anche dopo l'introduzione dell'ICI, e non condivide l'ipotesi di sostituire l'ICIAP con l'ISCOM che altro non è che un'ICIAP estesa anche alle famiglie. Sarebbe invece necessario introdurre un prelievo commisurato alla effettiva capacità contributiva (valore aggiunto) delle attività produttive.

Inoltre, appare inaccettabile il mantenimento dell'INVIM, anche dopo l'introduzione dell'ICI: andrebbe anzi prevista la trasformazione dell'imposta di registro in imposta fissa. Non si giustifica peraltro la permanenza di altri prelievi commisurati alla superficie degli immobili, tra i quali la tassa sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani, che andrebbe trasformata in tariffa. Infine, non è giustificabile la detrazione dell'ICI dall'imposta di successione, costituendo quest'ultima un prelievo straordinario a fini perequativi.

Per quanto concerne la sovrimposta sull'IRPEF, essa pone difficili problemi di gestione e non appare una soluzione adeguata per i comuni, mentre potrebbe esserlo per le regioni. Si ha inoltre l'impressione che il Governo abbia voluto porre a carico dei comuni l'onere di aumentare l'imposta sul reddito, al quale esso ha rinunciato nel contesto della manovra correttiva di finanza pubblica.

Interviene successivamente il senatore PICCOLO il quale dichiara, a sua volta, di essere contrario allo schema di parere presentato dal relatore sulla base di tutte le considerazioni fatte nel corso del suo intervento.

Posto in votazione, lo schema di parere favorevole con osservazioni, è accolto, a maggioranza, dalla Commissione.

La seduta termina alle ore 14.

ISTRUZIONE (7^a)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

8^a Seduta*Presidenza del Presidente*
ZECCHINO

Intervengono il ministro del turismo e dello spettacolo Boniver e il sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione Matulli.

La seduta inizia alle ore 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^a Commissione: seguito dell'esame e sospensione)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il PRESIDENTE ricorda che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza testè conclusa sono stati acquisiti gli orientamenti delle principali organizzazioni sindacali. Si tratta ora di decidere quale *iter* procedurale seguire nella elaborazione del parere.

Il relatore MANZINI propone che la Commissione esprima un parere favorevole, subordinato all'introduzione di modifiche e aggiunte al testo del disegno di legge n. 463, che potranno essere individuate dalla 7^a Commissione mediante l'esame di eventuali proposte emendative al suddetto parere, ferma restando ovviamente la libertà di ciascun Gruppo di esprimere poi la propria valutazione complessiva in sede di votazione finale. Fa quindi presente che i problemi sollevati in relazione alle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 2, comma 1, del disegno di legge n. 463 saranno debitamente approfondite dalla 1^a Commissione, competente in materia, mentre per quanto riguarda le lettere *e*) ed *f*) - sulla dirigenza - è chiaro che non devono applicarsi ai presidi ed ai direttori didattici, ma solo ai dirigenti del Ministero. Al riguardo, vi è un preciso impegno assunto dal rappresentante del Governo. Ritiene quindi preferibile non sollevare la questione nel testo del parere, prendendo atto delle assicurazioni fornite.

Dopo un intervento del senatore BISCARDI il quale, d'accordo con l'ultima indicazione del relatore, critica tuttavia la formulazione della lettera e) citata, meritevole di modifiche, il PRESIDENTE ribadisce l'esigenza di decidere quale procedura adottare, optando fra il conferimento al relatore del mandato a redigere il parere sulla base delle indicazioni ricevute (come hanno fatto altre Commissioni consultate ieri) e il puntuale esame di proposte emendative al testo del parere.

La senatrice ALBERICI ritiene opportuno che dal dibattito emergano con chiarezza le valutazioni della Commissione e pertanto si passi alla votazione degli emendamenti, che - insiste - vanno riferiti al testo del disegno di legge n. 463.

Il PRESIDENTE ricorda quanto da lui già chiarito ieri in ordine alla forma delle proposte emendative; indi sospende brevemente la seduta per consentirne la presentazione.

La seduta, sospesa alle ore 10,25, riprende alla ore 10,30.

Si passa quindi all'esame delle proposte emendative presentate al testo del parere.

Il senatore LOPEZ illustra le proposte emendative 5, 6, 7, 8, 9 e 10, sottolineando in particolare che l'ultima intende evitare la perdita di parte della retribuzione per i supplenti.

Il senatore NOCCHI illustra l'emendamento 11, con il quale si intende eliminare ogni possibilità di equivoco suscitato dal disegno di legge n. 463: non è possibile infatti immaginare che si voglia tacitamente modificare il rapporto fra legislazione e contrattazione sindacale a danno della seconda.

Illustra poi l'emendamento 12, volto a ridurre alla metà i membri esterni nelle commissioni per gli esami di maturità, consentendo un notevole risparmio.

La senatrice ALBERICI illustra la proposta emendativa 13, volta ad inserire maggiori garanzie in un testo davvero preoccupante. Occorre infatti evitare che i canali di abilitazione previsti dalla lettera r) dell'articolo 2, comma 1 del disegno di legge n. 463, diano luogo a percorsi non qualificati e ad una situazione di ingiustificato vantaggio per i docenti che vi accederanno. L'emendamento inoltre intende finalizzare i passaggi di ruolo dei docenti non al solo utilizzo nei posti vacanti, bensì anche ad obiettivi di riqualificazione dell'offerta formativa, con particolare riguardo alla lotta alla dispersione ed al rafforzamento delle lingue straniere.

L'emendamento 14 - prosegue la senatrice - intende modificare la normativa sui comandi, onde impedire l'impiego di personale scolastico in funzioni diverse da quelle d'istituto o comunque non utili alla scuola. L'emendamento 15, infine, si oppone alla riduzione delle dotazioni

organiche aggiuntive. L'emendamento 16 garantisce la posizione dei supplenti annuali.

L'emendamento 21 si propone invece di aggiungere un'ulteriore lettera al comma 1 dell'articolo 2 del disegno di legge n. 463, per consentire l'individuazione di parametri di efficacia della spesa per la pubblica istruzione in rapporto ai risultati del sistema scolastico.

Preannuncia infine che la sua parte politica presenterà alla Commissione affari costituzionali un'altra proposta emendativa per introdurre disposizioni circa le modalità di controllo parlamentare sull'esercizio della delega da parte dell'Esecutivo.

Il senatore BISCARDI, dopo aver dichiarato di ritirare le proposte emendative 17 e 18, in quanto toccano materie non di specifica competenza della Commissione, riservandosi di ripresentarle in altra sede, illustra l'emendamento 19, che introduce alla lettera r) il principio dell'utilizzazione, a domanda, del personale docente soprannumerario presso gli uffici scolastici periferici nonché il passaggio dello stesso personale in scuole diverse da quelle di titolarità ove si attuino programmi didattici di particolare rilievo. L'emendamento 20, interamente sostitutivo della lettera t), si propone di realizzare effettivi contenimenti di spesa nello svolgimento dei concorsi per il reclutamento del personale docente attraverso un più razionale accorpamento delle classi di concorso, un maggior decentramento delle sedi di esame nonché l'utilizzazione di personale docente e direttivo collocato in quiescenza, già previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 luglio 1986. Preannuncia infine il suo voto favorevole agli emendamenti 14 e 16 dei senatori del PDS, esprimendo infine l'avviso che, per quanto riguarda la riforma degli esami di maturità, la materia debba essere esaminata in un distinto provvedimento.

Il senatore ZOSO rinuncia ad illustrare le proposte emendative 1 e 2. Per quanto riguarda l'emendamento 3, sottolinea che esso ha il fine di evitare abusi nel pagamento delle missioni del personale impegnato nelle commissioni di esame di maturità. Tuttavia, non essendovi garanzie certe di poter reinvestire i risparmi così realizzati nel comparto scolastico, dichiara di ritirare l'emendamento, riservandosi di presentarlo in altra sede, più idonea ad assicurare l'impiego delle risorse nei modi da lui auspicati.

Si passa alla votazione delle proposte emendative.

Dopo che il relatore MANZINI si è dichiarato perplesso sull'emendamento 19, in quanto, a suo avviso, esso potrebbe riproporre disposizioni già vigenti nei provvedimenti riguardanti la mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni, si decide di accantonare l'esame della proposta stessa.

Il PRESIDENTE avverte che è giunto il Ministro del turismo e dello spettacolo. Propone pertanto di sospendere l'esame in sede consultiva per ascoltare le comunicazioni del Ministro.

Conviene la Commissione.

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO

Comunicazioni del Ministro del turismo e dello spettacolo sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero, relativamente alle materie dello spettacolo e dello sport (R 46, C 7^a, 3^o)

Dopo un breve indirizzo di saluto del PRESIDENTE, ha la parola il ministro BONIVER, che rileva preliminarmente come in questi ultimi anni il panorama delle attività dello spettacolo abbia subito un'accelerata trasformazione, in sintonia con i mutamenti della società civile. Cita quindi alcuni dati circa l'incremento delle attività teatrali dall'inizio degli anni '90, al quale, peraltro, fa riscontro una vertiginosa diminuzione delle giornate di spettacolo cinematografico, dovuta, più che a fenomeni di disaffezione, alle diverse modalità di fruizione, specialmente televisive, dello spettacolo filmico. Per il teatro, sia musicale che di prosa, si registra invece un certo incremento.

Fino alla metà degli anni '80 l'intervento dello Stato nel settore è stato caratterizzato da una miriade di provvedimenti, a carattere finanziario, di portata limitata che non hanno consentito di attivare processi di programmazione globale. La legge sullo spettacolo del 1985 ha introdotto un elemento di razionalizzazione, attraverso la creazione del Fondo unico dello spettacolo, quale centro unitario di imputazione della spesa statale per l'intero settore, nonché attraverso l'istituzione del Consiglio nazionale dello spettacolo e dell'Osservatorio dello spettacolo. Si poneva così la premessa per l'approvazione di riforme legislative di settore, mentre il sistema dei finanziamenti veniva coordinato alla cadenza triennale della legge finanziaria.

In realtà, dopo il primo triennio di applicazione, il Fondo unico dello spettacolo ha subito numerosi tagli ad opera delle leggi finanziarie succedutesi dal 1989 in poi. Con la legge n. 555 del 1988 (di accompagnamento alla legge finanziaria) è stata rimessa al Ministro ed alle Commissioni parlamentari la rideterminazione delle quote di riparto del Fondo, si è modificato il sistema di sovvenzionamento degli enti lirici, si è incentivata la sponsorizzazione culturale attraverso meccanismi di defiscalizzazione e si è prorogata di due anni la riduzione dell'imposta sugli spettacoli cinematografici. I successivi tagli hanno conferito una ulteriore rigidità al Fondo, come dimostrano i dati relativi ai vari comparti. Il contributo complessivo dello Stato agli enti lirici è stato infatti inferiore alle spese fisse da questi sopportate per il personale mentre, per le attività musicali, le richieste di stanziamenti a favore di istituzioni e attività risultano di gran lunga superiori agli interventi realizzati con gli stanziamenti disponibili, pari a circa 136 miliardi per il 1992. Rispetto a tale cifra il settore ha fatto registrare incassi per 128 miliardi ed un investimento complessivo per oltre 400 miliardi di lire. Anche per le attività teatrali di prosa risultano sovvenzioni a favore di enti pubblici, *tournées* all'estero e imprese private in misura assai inferiore alle richieste. Le somme stanziare a favore dell'attività cinematografica sono state utilizzate per la produzione di film nazionali, per la promozione all'estero del cinema italiano, per il sovvenzionamento degli enti pubblici operanti nel settore e per le associazioni, le sale cinematografiche di qualità ed altre iniziative culturali.

Le attività circensi e gli spettacoli viaggianti hanno usufruito di uno stanziamento complessivo di 22 miliardi di lire.

Nel complesso, su 930 miliardi che costituiscono il Fondo unico dello spettacolo, circa 600 miliardi riguardano le spese del personale degli enti pubblici, e l'intera spesa statale copre appena il 50 per cento del volume complessivo degli stanziamenti diretti del settore dello spettacolo.

Si tratta di somme assai esigue e una riduzione del Fondo nel 1993 non potrebbe essere ammortizzato dal settore se non a prezzo di una diminuzione complessiva delle attività, con gravi rischi di dispersione del patrimonio umano e professionale, di perdita di capacità di proposta culturale nonché di crisi di un comparto economicamente rilevante.

Il malessere che si registra nel comparto si è ulteriormente aggravato a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 333 che ha bloccato gli impegni di spesa, congelando circa 390 miliardi, parte dei quali sono ancora da ripartire. Si è registrata altresì la paralisi dell'attività delle Commissioni consultive di settore, a seguito della direttiva della Presidenza del Consiglio del 29 maggio, di blocco della spesa pubblica, ripresa dal già citato decreto-legge.

L'Amministrazione del turismo e dello spettacolo è intervenuta presso il Ministero del tesoro, al fine di ottenere una deroga. I tagli di spesa e le incertezze che dominano il panorama della finanza pubblica stanno determinando effetti devastanti nell'ambito delle attività dello spettacolo, e denunciano comunque il superamento di un modello di intervento pubblico che pure era apparso funzionale. Tale modello si è dimostrato peraltro notevolmente flessibile, consentendo l'assunzione di iniziative culturali di particolare rilevanza. Alla situazione attuale di precarietà occorre far fronte anzitutto ponendo mano ai provvedimenti di settore. Nella trascorsa legislatura il Governo ha presentato tre disegni di legge di riforma rispettivamente per il cinema ed il teatro di prosa, alla Camera dei deputati, e per la musica al Senato. Prima della fine anticipata della legislatura, è stato approvato, presso l'altro ramo del Parlamento, quello relativo alla cinematografia. È un testo rilevante, forse meritevole di alcuni aggiornamenti, ma che il Governo ha già ripresentato alla Camera dei deputati, insieme agli altri due disegni di legge, il cui esame non si è concluso nella scorsa legislatura.

Le tre riforme dovranno ridefinire il rapporto fra lo Stato, le regioni e gli enti locali, al fine di una attenta razionalizzazione delle risorse finanziarie disponibili. Altri problemi riguardano la natura giuridica degli enti pubblici operanti nel settore dello spettacolo e la previsione di moduli organizzativi più adeguati ai tempi ed alle esigenze operative del comparto.

Si tratta di adottare al più presto nuove regole che liquidino rendite di posizioni o privilegi assistenziali assolutamente anacronistici.

Per quanto concerne lo sport, dopo un lungo periodo in cui lo Stato si è interessato indirettamente alla organizzazione sportiva, si è avuto negli ultimi tempi un penetrante intervento nel campo dell'incentivazione alla realizzazione delle strutture destinate ad esso. Con le leggi n. 65 del 1987 e n. 92 del 1988 sono stati predisposti programmi di finanziamento mediante l'erogazione di mutui agli enti locali, con oneri di ammortamento a totale o parziale carico dello Stato. Il terzo

programma di finanziamenti, previsto dalla legge n. 289 del 1989, ha trovato difficoltà di attuazione a causa della entrata in vigore della legge n. 202 del 1991 che ha posto alla Cassa depositi e prestiti limiti di indebitamento inconciliabili con le situazioni degli enti locali. Infine, con la legge n. 412 del 1991, si è esperita una via di finanziamento alternativa attraverso l'accesso ai crediti erogati dall'Istituto per il credito sportivo.

Un altro problema di notevole rilevanza è quello relativo alla legge quadro sullo sport. Il testo sottoposto all'esame delle Camere nella passata legislatura regolava i rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, dettando norme in materia di organizzazione ed attività dell'ordinamento sportivo e delineando lo stato giuridico ed economico del personale. Successivamente, per porre rimedio al travagliato iter del provvedimento, si è pervenuti all'approvazione della legge n. 138 del 1992, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del CONI, che ha assicurato una più ampia autonomia dell'ente. Dopo aver ricordato la notevole contrazione delle giocate del Totocalcio a causa dell'addizionale istituita con la legge n. 412 del 1991, il Ministro segnala ulteriori problemi, riguardanti il trattamento tributario dei contributi concessi alle Federazioni sportive nazionali e alle associazioni sportive affiliate, la disciplina delle sponsorizzazioni delle manifestazioni sportive e il mantenimento a regime dell'attuale imposizione a misura ridotta sugli spettacoli sportivi, nonché le agevolazioni fiscali per le associazioni sportive dilettantistiche.

Il PRESIDENTE ringrazia il Ministro e rinvia quindi il dibattito sulle sue comunicazioni ad altra seduta.

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

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^a Commissione: ripresa e conclusione dell'esame. Parere favorevole condizionato all'introduzione di emendamenti)

Riprende l'esame, dianzi sospeso.

Su invito del relatore MANZINI e del rappresentante del Governo, il senatore LOPEZ ritira l'emendamento 5.

Il relatore MANZINI esprime quindi perplessità sull'emendamento 6 del senatore Lopez, ritenendo che esso introduca una disposizione difficilmente applicabile da un punto di vista tecnico.

Dopo che il sottosegretario MATULLI si è dichiarato contrario all'emendamento 6, il senatore ZOSO rileva che, nell'affrontare la materia dell'utilizzazione dei docenti in soprannumero, occorre distinguere tra il momento dell'utilizzazione dell'insegnante, precedente alla

frequenza del corso di formazione previsto dalla medesima lettera *r*) e il passaggio nella nuova classe di concorso. Infatti, il passaggio può considerarsi definitivo solo a seguito del superamento del corso abilitante. Peraltro, dalla lettura della disposizione in esame, l'esito di tale corso appare necessariamente positivo. Occorre pertanto pensare ad una formulazione del testo che impedisca di privilegiare i passaggi del personale soprannumerario rispetto ai passaggi ordinari del personale docente già in possesso dei requisiti richiesti.

Su proposta del senatore BISCARDI, il senatore LOPEZ dichiara di ritirare l'emendamento 6, considerandolo assorbito nell'emendamento 1, del senatore Zoso.

Su richiesta del relatore MANZINI e del rappresentante del Governo, il senatore LOPEZ ritira altresì l'emendamento 7.

A seguito di alcune perplessità espresse dal RELATORE e dal sottosegretario MATULLI, il senatore ZOSO illustra l'emendamento 1, precisando che esso non si propone di vanificare il dispositivo della lettera *r*), bensì di evitare che vengano aggirate le disposizioni di legge vigenti in materia di conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento mediante la reintroduzione di fatto dei corsi abilitanti, che hanno avuto effetti nefasti sull'intera organizzazione del sistema scolastico. Rimarrebbero così salvi gli obiettivi di contenimento della spesa che costituiscono il fine essenziale del provvedimento.

Il senatore BISCARDI si dichiara favorevole all'emendamento 1, che impedisce un ripristino surrettizio dei corsi abilitanti.

La senatrice ALBERICI rileva che la prima parte dell'emendamento 13 da lei presentato si propone di conseguire i medesimi obiettivi dell'emendamento 1. Propone di introdurre nel suddetto emendamento un riferimento all'abilitazione conseguita in base alla normativa vigente per il passaggio ad altra cattedra dei docenti soprannumerari.

Il relatore MANZINI propone quindi di riformulare l'emendamento indicando, alla lettera *r*), la possibilità di utilizzare, anche d'ufficio, il personale docente soprannumerario a posti e classi di concorso diversi da quelli di titolarità, con riferimento al titolo di studio posseduto, prevedendo altresì che il passaggio in ruolo sia consentito a condizione che il docente sia in possesso di idonea abilitazione conseguita secondo la normativa vigente. Presenta pertanto l'emendamento 22.

Dopo che il senatore ZOSO ha dichiarato di consentire con la proposta del relatore, ritirando di conseguenza l'emendamento 1, la senatrice ALBERICI dichiara a sua volta di sopprimere la prima parte dell'emendamento 13.

Dopo che il rappresentante del Governo ha espresso alcune riserve, motivate dalla valutazione del carattere di straordinarietà dei corsi previsti dalla lettera *r*), funzionali all'esigenza di assicurare immediatamente il contenimento di spesa conseguibile mediante l'utilizzo

immediato dei docenti in soprannumero, viene accolto l'emendamento 22.

Il relatore MANZINI si esprime quindi a favore dell'emendamento 2.

Dopo che il rappresentante del Governo ha dichiarato di rimettersi alla Commissione, la proposta emendativa è accolta.

Il PRESIDENTE avverte che sulla restante parte dell'emendamento 13 si procederà ad un esame separato, considerando distintamente il primo e il secondo periodo.

Sull'emendamento 13, interviene il sottosegretario MATULLI, rilevando che questo introduce disposizioni tali da alterare le capacità di decisione in ordine ai problemi specifici ai quali il provvedimento si propone di far fronte.

Il senatore ZOSO suggerisce di sopprimere il numero 2) dell'emendamento e di integrare il numero 3) con un riferimento alla necessità di rispettare le scelte degli allievi e delle famiglie. L'emendamento così modificato darebbe vita ad un principio direttivo per l'esercizio della delega meritevole di considerazione da parte del Governo.

La senatrice ALBERICI consente con le proposte del senatore Zoso, precisando però di ritenere più opportuno formulare una integrazione al numero 3) con un riferimento alle esigenze degli utenti.

Con il parere contrario del Governo, vengono approvati il primo periodo dell'emendamento 13 (salvo la parte finale) così riformulato, quindi, con il parere favorevole del Governo e del relatore, l'ultimo periodo dello stesso emendamento.

Il RELATORE si esprime in linea di massima a favore dell'emendamento 14. Ritiene tuttavia necessario porre un termine più ampio per l'esercizio della delega da parte dell'Esecutivo.

La senatrice ALBERICI dichiara di voler porre in votazione soltanto la prima parte dell'emendamento.

Il senatore ZOSO conviene con lo spirito della proposta emendativa, pur ritenendo che la disposizione ivi recata troverebbe una miglior collocazione in un contesto normativo diverso da quello all'esame della Commissione.

Su proposta del relatore MANZINI la senatrice ALBERICI consente a modificare il termine apposto nell'emendamento, indicandolo al 31 dicembre 1994. Consente altresì con la proposta del sottosegretario, di porre in votazione l'intero emendamento con esclusione dell'ultima frase.

Dopo che il RELATORE ha segnalato l'esigenza di apportare alcune modifiche di carattere meramente formale, la Commissione accoglie l'emendamento 14.

Con il parere contrario del RELATORE e del SOTTOSEGRETARIO è respinto l'emendamento 15.

Il PRESIDENTE dichiara quindi preclusa la proposta emendativa 8.

Il RELATORE dà quindi lettura di una sua proposta volta a riformulare l'emendamento 19 del senatore Biscardi, precedentemente accantonato. Presenta pertanto l'emendamento 23, aggiuntivo e non integralmente sostitutivo della lettera s).

Il senatore BISCARDI ritira quindi la proposta di modifica 19.

Con il parere favorevole del SOTTOSEGRETARIO viene approvato l'emendamento 23, quindi l'emendamento 20 del senatore Biscardi, con riserva di coordinamento formale.

Dopo che il senatore LOPEZ ha dichiarato di ritirare l'emendamento 9, la Commissione respinge l'emendamento 10, sul quale si sono dichiarati contrari il RELATORE ed il SOTTOSEGRETARIO.

Si decide di accantonare momentaneamente l'esame dell'emendamento 16.

Il senatore NOCCHI dichiara di ritirare la proposta di modifica 12.

Con il parere favorevole del RELATORE e del GOVERNO viene quindi accolta la proposta 21, che la senatrice ALBERICI, su richiesta del RELATORE, ha modificato inserendo la parola «anche» dopo le parole «con particolare riguardo».

Il sottosegretario MATULLI si dichiara contrario alla proposta emendativa 11, sottolineando che il Governo intende conservare alla competenza della legge le materie disciplinate alle lettere r), t) ed u) del comma 1 dell'articolo 2 del disegno di legge n. 463.

Il RELATORE conviene con il rappresentante del Governo. La proposta 11 è respinta.

Si passa quindi all'esame della proposta di modifica 16, precedentemente accantonata.

Il senatore RICEVUTO preannuncia il suo voto favorevole alla proposta, che, a suo avviso, introduce efficaci meccanismi correttivi rispetto ad una disposizione eccessivamente penalizzante per i supplenti annuali.

Dopo che il SOTTOSEGRETARIO ed il RELATORE si sono espressi contro la suddetta proposta, essa è approvata.

Il senatore ZOSO illustra la proposta (4) che nel parere si prospetti l'opportunità di un ordine del giorno, su cui è auspicabile che il Governo sia chiamato ad esprimersi dall'Assemblea del Senato (cui spetta l'eventuale approvazione di tale ordine del giorno). Il fine è quello di impegnare il Governo a dare corso prioritariamente alle procedure di mobilità ordinaria disposte ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1988, n. 325.

Con l'astensione del Gruppo del PDS e del senatore Biscardi, la proposta è accolta.

Passandosi alla votazione finale del testo del parere nel suo complesso, la senatrice ALBERICI annuncia il voto contrario del Gruppo PDS, motivato da un'opposizione di principio ai criteri con cui il provvedimento affronta i problemi della scuola. Il Gruppo PDS, qualora dovesse essere approvato il parere del relatore, presenterà pertanto un parere di minoranza.

Il PRESIDENTE avverte che la presentazione di un rapporto di minoranza è consentita dal Regolamento del Senato soltanto nella procedura di bilancio. Del contenuto del documento preannunciato dalla senatrice Alberici verrà tuttavia dato conto nel testo del parere della Commissione.

Il senatore RESTA annuncia il voto contrario del Gruppo MSI-DN.

Il senatore LOPEZ annuncia il voto contrario del Gruppo della Rifondazione comunista.

La senatrice ZILLI annuncia il voto contrario del Gruppo della Lega Nord.

La Commissione approva quindi a maggioranza il parere nel testo modificato e conferisce al relatore il mandato a apportare le opportune modifiche di coordinamento formale.

La seduta termina alle ore 13,50.

**PROPOSTE EMENDATIVE AL TESTO DEL PARERE
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 463**

Aggiungere le seguenti parole: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, lettera e), siano soppresse le parole: "prevedere la definizione di criteri di unicità di ruolo dirigenziale"».

17

BISCARDI

Aggiungere le seguenti parole: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, lettera f), n. 1, dopo le parole "di direzione", siano aggiunte le altre "di programmazione delle risorse assegnate agli uffici"».

18

BISCARDI

Aggiungere le seguenti parole: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, la lettera r) sia sostituita dalla seguente:

"r) prevedere l'utilizzazione, a domanda, del personale docente soprannumerario delle scuole di ogni ordine e grado presso gli uffici scolastici periferici con carenze di organico, nonché il passaggio, anche d'ufficio, dello stesso personale in scuole diverse da quelle di titolarità, in cui si attivino progetti di tempo pieno, di recupero di ritardi di apprendimento, di sostegno - dopo la frequenza di corsi brevi di specializzazione - ad alunni portatori di *handicap*"».

19

BISCARDI

Aggiungere le seguenti parole: «a condizione che all'articolo 2, comma 1, lettera r), siano inserite all'inizio le seguenti parole: "r) prevedere che il passaggio del personale docente in soprannumero e del personale ATA utilizzato presso gli uffici scolastici regionali e provinciali avvenga, a domanda, nelle qualifiche funzionali, nei profili professionali e nelle sedi che presentino disponibilità di posti, nei limiti delle dotazioni organiche dei ruoli dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione scolastica periferica del Ministero della pubblica istruzione previste cumulativamente dalle tabelle A e B del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 luglio 1987 e successive modificazioni;"».

23

MANZINI, *relatore*

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, lettera r), dopo le parole "Prevedere il passaggio", siano aggiunte le altre: "In relazione a precisi piani di riorganizzazione degli organici"»

5

LOPEZ

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, lettera r), dopo le parole "anche d'ufficio" siano aggiunte le altre "una volta verificata l'assenza di passaggi volontari"».

6

LOPEZ

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, lettera r), siano soppresse le parole "anche per ordini e gradi di scuola diversi, mediante l'istituzione di appositi corsi di formazione finalizzati al conseguimento dell'abilitazione"».

7

LOPEZ

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, lettera r), le parole "mediante l'istituzione di appositi corsi di formazione finalizzati al conseguimento dell'abilitazione, tenuto conto del titolo di studio posseduto" siano sostituite dalle altre: "purchè in possesso di idonea abilitazione"».

1

Zoso

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, la lettera r) sia sostituita dalla seguente:

"r) prevedere l'utilizzazione, anche d'ufficio, del personale docente soprannumerario delle scuole di ogni ordine e grado a posti e classi di concorso diversi da quelli di titolarità, anche per ordini e gradi di scuola diversi, con riferimento al titolo di studio; il passaggio in ruolo è consentito purchè in possesso di idonea abilitazione secondo la normativa vigente;"».

22

MANZINI, relatore

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, lettera r), sia aggiunto alla fine il seguente periodo: "I passaggi di cui alla presente lettera vanno effettuati dopo che siano stati disposti i trasferimenti e i normali passaggi di cattedra."».

2

Zoso

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, dopo la lettera r), siano inserite le seguenti parole: "Tali corsi di formazione, poichè dovranno garantire l'equipollenza del titolo di abilitazione a quelli conseguiti con procedura ordinaria, saranno organizzati sulla base dei seguenti criteri:

1) i *curricula* formativi sono attuati in collaborazione tra Ministero della pubblica istruzione e università;

2) la durata non dovrà essere inferiore a otto mesi e dovrà comportare un esonero parziale dal servizio scolastico;

3) è prevista una certificazione conclusiva per l'attribuzione dell'abilitazione.

I suddetti passaggi dovranno fra l'altro essere impiegati al fine:

1) di elevare l'obbligo scolastico nell'ambito della riforma della scuola secondaria superiore;

2) di mettere in atto progetti mirati che eliminino il fenomeno della dispersione, dell'abbandono scolastico dalla scuola dell'obbligo alle superiori;

3) di diffondere e rafforzare l'insegnamento delle lingue straniere nella scuola dell'obbligo, sin dalle elementari, e nelle superiori;

di realizzare progetti adatti a diminuire lo svantaggio degli allievi portatori di *handicap*.

La mobilità degli insegnanti deve essere espletata in prima istanza nello stesso ordine di scuola"».

13

ALBERICI, NOCCHI, BUCCIARELLI, PAGANO

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, la lettera s) sia sostituita con la seguente:

"s) sopprimere, con decorrenza l'anno scolastico 1993-94, il comma 10 dell'articolo 14 della legge 29 maggio 1982 n. 270 e prevedere norme dirette alla progressiva abolizione delle attuali disposizioni che autorizzano l'impiego del personale della scuola in funzioni diverse da quelle di istituto. Conseguentemente dovrà essere prevista una nuova regolamentazione per le utilizzazioni del personale della scuola per garantirne l'impiego, anche attraverso forme di reclutamento concorsuali, in attività di particolare utilità strettamente attinenti al settore educativo e per fini di istituto previsti da leggi in vigore. Tale nuova regolamentazione potrà consentire una utilizzazione complessiva di personale non superiore alle mille unità."».

14

ALBERICI, NOCCHI, BUCCIARELLI, PAGANO

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, dopo la lettera s) sia inserita la seguente:

"...) le dotazioni dell'organico aggiuntivo sono destinate prevalentemente alla copertura delle supplenze annuali. Ciò nell'ambito delle

quote attualmente stabilite per le diverse attività di cui all'articolo 14 della legge n. 270 del 1982 e successive modificazioni"».

15

ALBERICI, NOCCHI, BUCCIARELLI, PAGANO

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, sia soppressa la lettera s)».

8

LOPEZ

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, la lettera t) sia sostituita dalla seguente:

“t) nell'ambito dell'attuale disciplina del reclutamento del personale docente di ruolo, realizzare obiettivi di accelerazione ed efficienza nello svolgimento delle procedure concorsuali, per mezzo del più razionale accorpamento delle classi di concorso e del maggior decentramento possibile delle sedi di esame, e di contenimento della spesa, provvedendo alla scelta dei componenti le commissioni tra il personale docente e direttivo in quiescenza, anche ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 luglio 1986”».

20

BISCARDI

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, lettera u), siano sostituite le parole “non sia comunque assegnato personale ad altro titolo” con le altre “non sia assegnabile stabilmente altro personale docente comunque disponibile”».

9

LOPEZ

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, lettera u) siano sostituite le parole “stabilendo la limitazione delle supplenze temporanee al solo periodo di effettiva permanenza delle esigenze di servizio”».

10

LOPEZ

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, alla lettera u) sia aggiunto alla fine il seguente periodo: “La copertura dei posti disponibili per l'intero anno scolastico, ma non vacanti, non può essere effettuata con il ricorso a supplenze temporanee”».

16

ALBERICI, NOCCHI, BUCCIARELLI, PAGANO

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, dopo la lettera u) sia aggiunta la seguente:

“v) introdurre una nuova normativa per il trattamento di missione del personale del comparto scuola, in sostituzione di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395, fondata sulla corresponsione di una cifra predeterminata da apposite tabelle. La tabella è approvata con decreto del Ministro della pubblica istruzione, emanato di concerto con il Ministro del tesoro ed è aggiornata annualmente, incrementando gli importi in conformità al tasso di inflazione programmato”».

3

Zoso

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, dopo la lettera u) sia aggiunta la seguente:

“...) modificare la composizione delle commissioni degli esami di maturità prevedendo come membri esterni oltre al presidente il 50 per cento degli attuali commissari componenti”».

12

ALBERICI, NOCCHI, BUCCIARELLI, PAGANO

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, comma 1, dopo la lettera v) sia aggiunta la seguente:

“...) prevedere l'individuazione di parametri di efficacia della spesa per la pubblica istruzione in rapporto ai risultati del sistema scolastico con particolare riguardo alla mortalità scolastica, agli abbandoni e al non conseguimento dell'obbligo”».

21

ALBERICI, NOCCHI, BUCCIARELLI, PAGANO

Aggiungere, dopo le parole: «parere favorevole», le seguenti: «, a condizione che all'articolo 2, dopo il comma 1, sia inserito il seguente comma:

“... Alle materie di cui alle lettere r), t) e u) del comma 1 del presente articolo si applica la normativa di cui all'articolo 3 della legge 29 marzo 1983, n. 93”».

11

ALBERICI, NOCCHI

Alla fine del parere, aggiungere il seguente testo:

«La Commissione ritiene inoltre opportuno che il Governo sia chiamato ad esprimere la sua valutazione su un ordine del giorno del seguente tenore:

“Il Senato,

nell'esaminare l'articolo 2, comma 1, lettera r) del disegno di legge n. 463,

impegna il Governo:

a dare corso, prima ancora delle misure ivi previste, alle procedure di mobilità ordinaria disposte ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1988, n. 325, e successive modificazioni e integrazioni.

Risulta, infatti, che molte domande siano rimaste inevase, aggravando la già difficile situazione di esubero del mondo della scuola”».

4

Zoso

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

7^a Seduta*Presidenza del Presidente*

FRANZA

indi del Vice Presidente

FABRIS

Intervengono il ministro dei trasporti e, ad interim, della marina mercantile Tesini ed il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Bisagno.

La seduta inizia alle ore 9,20.

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 (R 46, C 8^a, 3^o)

Il presidente FRANZA ricorda che nella seduta del 23 luglio scorso il ministro Tesini ha svolto un'ampia relazione sulle prospettive di trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in Società per azioni; successivamente, ha avuto inizio il dibattito, nel corso del quale taluni senatori della Commissione hanno posto quesiti al Ministro.

Prima di dare la parola a quest'ultimo per la replica, chiede se altri senatori hanno intenzione di intervenire nella discussione.

Il senatore COVELLO chiede preliminarmente se è previsto che tra i soci della nuova SPA vi siano anche soggetti privati e se il contratto di programma attualmente in essere continuerà ad applicarsi anche ai rapporti tra lo Stato e la nuova SPA.

Raccomanda poi un impegno, da parte della società, su tutta la rete nazionale ferroviaria, ricordando, che, al riguardo, l'avvocato Necci si è impegnato a discutere con la Commissione un progetto particolare relativo al Mezzogiorno.

In particolare, chiede se il Governo intende effettivamente realizzare il piano relativo all'alta velocità sino alla Calabria ed alla Sicilia, provvedendo altresì alla elettrificazione della linea ionica calabro-lucana e realizzando, anche per la parte ferroviaria, il ponte sullo Stretto di Messina.

Auspica infine il raggiungimento dell'obiettivo dell'intermodalità nei trasporti, che potrebbe essere meglio realizzato attraverso la creazione di un unico grande dicastero dei trasporti e dei lavori pubblici.

Il senatore FABRIS si sofferma sul problema della linea del Brennero, considerato che l'avvocato Necci ha avuto modo di affermare nell'audizione di ieri che sarebbe venuto meno l'interesse da parte della Germania ad una ottimizzazione delle linee Nord-Sud, privilegiandosi, da parte di questo paese, la linea Est-Ovest. Di fronte a questa posizione, l'Italia dovrebbe esprimere con forza il proprio interesse a non vedersi esclusa dalle principali tratte europee.

Per quanto concerne il trasporto merci, osserva che il Ministro dovrebbe raccogliere le indicazioni che vengono dai compartimenti allo scopo di favorire i centri merci minori e verificare la possibilità di avviare un processo di sostituzione del trasporto merci su strada, almeno parzialmente, con quello su rotaia.

Il senatore LIBERATORI ritiene che l'aumento del trasporto ferroviario delle merci debba ritenersi esigenza essenziale. I programmi illustrati dall'avvocato Necci al riguardo non saranno probabilmente tutti realizzati in quanto condizionati al rispetto degli impegni assunti dallo Stato. Chiede allora di conoscere gli obiettivi prioritari del Governo e i tempi della loro realizzazione.

Il senatore NERLI, in merito alle procedure di trasformazione dell'Ente, chiede se, alla luce del decreto-legge n. 333 (in forza del quale, in modo assai discutibile, è stata esclusa la facoltà delle competenti Commissioni parlamentari di pronunciarsi in sede di parere) il Parlamento resti definitivamente escluso da ogni possibilità di controllo sulla vicenda.

Nel merito, osserva che il risparmio di 136 mila miliardi, che secondo l'avvocato Necci deriverebbe dalla trasformazione, non appare attendibile, a meno che egli non intenda dismettere del tutto gli 11 mila chilometri di rete non commerciale, riservandone l'assunzione della gestione allo Stato e agli enti locali.

Stante l'attuale situazione della rete, invece di effettuare una separazione rigida e statica tra i 5 mila chilometri ritenuti produttivi e i restanti 11 mila, si dovrebbe avviare uno studio di fattibilità allo scopo di valutare se la modernizzazione di tratti della rete non commerciale non possa rendere produttiva anche parte di quest'ultima.

Il senatore PINNA chiede preliminarmente al Ministro una compiuta analisi dei rapporti che si instaureranno tra il Governo, il Parlamento e la nuova Società per azioni e, in particolare, di chiarire il ruolo che il Parlamento potrà esercitare in futuro sul trasporto ferroviario.

Osserva poi che non si comprende bene quale autorità sia competente a stabilire quali tratti di rete siano produttivi e quali no ed in base a quali criteri si conduca tale valutazione. Se la politica dell'Ente negli ultimi anni fosse stata diversa, parte degli 11 mila chilometri oggi

ritenuti non commerciali potrebbero essere produttivi e parte dei restanti 5 mila potrebbero essere considerati non più produttivi. Trattasi di un tipo di valutazione che dovrebbe essere condotta in termini dinamici e non statici, superando rigidi dualismi nell'ottica di un pieno processo di riequilibrio del trasporto tra le varie regioni nazionali.

A tale ultimo riguardo, lamenta che talune regioni di Italia - come la Sardegna - sono state addirittura dimenticate nel progetto dell'Ente. Nel piano dell'Ente l'ipotesi di elettrificazione della dorsale sarda, contenuta nella legge n. 17 del 1981, è stata sostanzialmente abbandonata potendo l'Ente destinare nel prossimo decennio non più dell'uno per cento delle somme disponibili per investimenti per tale tipo di intervento. Si domanda, quindi, se in nome di una non ben definita razionalizzazione del sistema dei trasporti si possa arrivare fino al punto di cancellare il trasporto ferroviario in alcune regioni, soprattutto in quelle prive di una adeguata rete viaria.

La senatrice FAGNI osserva che quando si prendono a modello i sistemi di trasporto degli altri paesi europei si dimentica spesso la particolare struttura geomorfologica del nostro paese. Occorre in tale contesto porre particolare attenzione all'esigenza di un sistema integrato dei trasporti, tenendosi conto in primo luogo di quanto già previsto in tema di intermodalità nel piano decennale.

Il senatore FRASCA si sofferma sul problema della prevista riduzione di personale dell'Ente ferrovie, chiedendo precise garanzie al riguardo, nonchè sulla sorte della rete non commerciale, tenuto conto che gran parte di questa interessa il Mezzogiorno.

Chiede poi di conoscere i contenuti concreti di un presunto piano di investimenti nel Mezzogiorno cui l'avvocato Necci ha fatto riferimento nella recente audizione ed avverte che si opporrà con fermezza a qualunque progetto di riassetto del sistema ferroviario che escluda o penalizzi il Mezzogiorno.

Dopo un breve intervento della senatrice MAISANO GRASSI (che chiede informazioni circa il progetto sullo stretto di Messina), ha la parola il senatore COCCIU, il quale dichiara di condividere pienamente gli interventi dei senatori Pinna e Frasca, nella parte in cui lamentano la scarsa attenzione alle esigenze del Meridione e manifesta il proprio disappunto per il fatto che, ancora una volta, si stia per avviare un disegno di investimenti dal quale è esclusa la Sardegna. In particolare, ricorda che un porto di grande rilievo nel Tirreno, come quello di Olbia, non è adeguatamente assistito nè da strutture ferroviarie, nè da un sistema stradale sufficiente.

Dopo un breve intervento del senatore SARTORI (il quale chiede se il Governo abbia intenzione di discutere nel corso di questa legislatura un nuovo piano integrato dei trasporti, dando priorità all'obiettivo di recuperare le zone più emarginate), ha la parola in sede di replica il ministro TESINI.

Osserva preliminarmente che il dato dal quale occorre muoversi è quello del grave ritardo dell'Italia per quanto concerne le grandi

infrastrutture a rete nel settore dei trasporti. Questo problema deve essere risolto prioritariamente se si vuole essere competitivi a livello internazionale, iniziando anzitutto dall'abbattimento di taluni diaframmi dovuti alla particolare natura geomorfologica del nostro paese (Alpi ed Appennino).

In Italia è predominante il traffico longitudinale sulla direttrice Nord-Sud e soprattutto sulle dorsali appenninica, adriatica e padana. Un dato rilevante discende dalla constatazione che l'utente privilegia il traffico stradale rispetto a quello ferroviario, al punto che si assiste ormai ad uno stato di saturazione del tratto autostradale Milano-Reggio Calabria.

In tale quadro, deve essere privilegiato il progetto relativo all'alta velocità, nell'obiettivo di creare una grande struttura a rete di livello europeo e quindi valorizzare il trasporto ferroviario nazionale nell'ambito di una maggiore proiezione sul continente del nostro paese. Se si avrà la capacità di ragionare in questi termini, dimenticando i particolarismi locali, la nuova politica dei trasporti riuscirà anche a favorire una maggiore integrazione dell'Italia settentrionale con quella meridionale.

Il ministro TESINI osserva quindi che una delle cause della situazione di difficoltà del nostro sistema dei trasporti è dovuta al fatto che le risorse pubbliche per investimenti vengono utilizzate in maniera non ottimale: i meccanismi di allocazione delle risorse oltre a funzionare secondo canali di spesa predeterminati per singoli tipi di trasporto, anziché secondo programmi unitari ed integrati, sono privi di rigorosi e predeterminati criteri di valutazione.

A tale riguardo, il fondo unico trasporti potrebbe essere lo strumento ottimale per superare queste carenze, purché le risorse siano destinate a progetti realmente prioritari (tra i quali rientrano senz'altro i corridoi plurimodali tirrenico ed adriatico). A tale proposito rileva che nel piano funzionale triennale di attuazione del piano generale dei trasporti sono inseriti anche due progetti che riguardano la sistemazione del corridoio tirrenico nel tratto Napoli-Reggio Calabria e il collegamento diretto del corridoio adriatico con quello padano. In ogni caso, il piano di investimenti sulla rete ferroviaria sarà ridisegnato nei prossimi mesi.

Per quanto concerne la procedura per la trasformazione dell'Ente F.S. in SpA, ricorda che l'articolo 18 del decreto-legge n. 333 ha innovato rispetto alla legge n. 35 del 1992 e, pertanto, appena il decreto-legge sarà convertito dal Parlamento, il CIPE adotterà una nuova delibera. Egli comunque informerà senz'altro il Parlamento in relazione a tutte le fasi di evoluzione del rapporto tra il Governo e la nuova SPA. Precisa sin d'ora che la SPA dovrà gestire l'intera rete ferroviaria, senza distinzione tra quella commerciale e quella non commerciale.

Il rapporto si articolerà sulla base di un atto di concessione alla SPA della gestione della rete e dei servizi ferroviari.

I rapporti tra lo Stato (attraverso il CIPET e il Ministero dei trasporti) e la SPA dovranno essere definiti, in particolare, con riferimento alle modalità di predisposizione dei piani di investimento, considerato che gli investimenti continueranno a gravare sulla collettività e i fondi necessari saranno resi disponibili attraverso

amenti di capitale. I piani di investimento dovranno essere predisposti dal Governo tenendo conto delle risorse disponibili, delle proposte formulate dall'Ente per i servizi commerciali e degli obiettivi sociali che lo Stato si prefigge di perseguire per i servizi non commerciali. Lo Stato sarà il garante della equa distribuzione sul territorio degli investimenti, in quanto la trasformazione non intende favorire le zone più ricche del paese, bensì realizzare la massima trasparenza nei costi e nella destinazione delle risorse.

La SPA svolgerà quindi contemporaneamente servizi commerciali e di interesse sociale. Per l'effettuazione di servizi commerciali essa avrà piena libertà di manovra su tutti gli strumenti di gestione, mentre per quelli non commerciali (che lo Stato acquisterà dalla SPA per il proseguimento dei propri obiettivi sociali) dovranno essere definiti annualmente i costi *standard* di produzione e poi calcolati i relativi impegni finanziari dello Stato, tenendo conto della qualità e della quantità dei servizi richiesti e delle tariffe imposte. Naturalmente tale rapporto dovrà instaurarsi anche tra la SPA e gli enti locali ove questi ultimi siano gli acquirenti.

Questo tipo di rapporto economico, basato sul contratto, richiede un'accurata azione di controllo dello Stato sui servizi prodotti e sui loro livelli di qualità, in base ai quali sono stati calcolati i costi *standard*. Le scelte in merito agli investimenti sulle linee non commerciali dovranno essere decise dallo Stato tenendo conto delle indicazioni degli enti locali e territoriali. Potranno essere stipulati accordi tra SPA ed enti locali per quanto concerne le infrastrutture in attuazione di piani di investimenti già autorizzati dallo Stato o per investimenti e acquisti di servizi a carico degli enti locali.

Per quanto concerne i problemi occupazionali, il ministro Tesini osserva che, poiché l'obiettivo del programma è lo sviluppo e l'aumento della produttività, nel medio e lungo periodo esso dovrà produrre anche un rilancio dell'occupazione. Nel breve periodo, la prospettata riduzione di 50 mila unità verrà realizzata gradualmente, attraverso un confronto con le organizzazioni sindacali e con precise garanzie per il personale. In particolare, si procederà al blocco del *turn over* e a provvedimenti di prepensionamento e mobilità. Su tale materia, comunque, egli riferirà senz'altro compiutamente al Parlamento.

Il ministro Tesini risponde quindi ad alcuni quesiti sul settore aeroportuale.

Ricorda che il CIPE nel marzo del 1991 ha approvato un piano quinquennale per investimenti sia negli scali principali del paese che negli aeroporti minori, rinviando all'effettuazione di rigorose analisi costi-benefici la selezione degli aeroporti che rivestono un ruolo prioritario e sui quali concentrare le risorse disponibili. A questo proposito, il Ministero, nell'ambito del CIPET, ha avviato un progetto di aggiornamento del Piano degli aeroporti sulla base delle analisi costi-benefici, di definizione di un nuovo modello di gestione aeroportuale, nonché un progetto di rete di servizi viaggiatori basata sull'integrazione del trasporto aereo con quello ferroviario.

Interviene quindi la senatrice SENESI, la quale, pur apprezzando l'esauriente replica del Ministro, ritiene che egli non abbia dato

compiutamente risposta a taluni quesiti da lei posti nella scorsa seduta.

In particolare, non è chiaro se il regime di concessione nel quale opererà la nuova Spa verrà disciplinato compiutamente con un atto legislativo. Se così non fosse, infatti, il Parlamento resterebbe escluso totalmente dal nuovo rapporto tra il Governo e la Spa (a parte gli ordinari strumenti di sindacato ispettivo). Ritiene poi che le modalità di definizione degli investimenti debbano essere fissate nell'atto di concessione.

Per quanto concerne il rapporto tra le regioni e la Spa, fa presente che le prime non potranno acquistare i servizi ferroviari locali se non saranno adeguatamente assistite, sul piano finanziario, dallo Stato ovvero comunque se non sarà definito un quadro preciso di finanza regionale.

Chiede quindi notizie sullo stato di attuazione del piano generale dei trasporti, nonché l'incidenza sulle risorse recate dal fondo nazionale dei trasporti destinato alle regioni della recente bocciatura, presso la Camera dei deputati, del decreto-legge sui trasporti locali.

Per quanto concerne poi lo stato di attuazione della legge sugli interporti, approvata dal Parlamento nella scorsa legislatura, lamenta il fatto che il Governo non abbia ancora predisposto il piano di secondo livello e ritiene che tale adempimento dovrebbe essere assolto prima della presentazione del prossimo disegno di legge finanziaria. Pertanto, alla ripresa dei lavori, i Ministri dei lavori pubblici e dei trasporti dovranno riferire alla Commissione su questo argomento.

Dovrà poi essere definito con legge il rapporto tra lo Stato e la nuova Spa, nonché quello tra le regioni e le future Spa concessionarie delle tratte locali, portandosi così a compimento un processo iniziato con la legge n. 385 del 1990.

Chiede infine di conoscere i criteri di valutazione del patrimonio immobiliare dell'Ente, le modalità attraverso le quali lo Stato si accollerà i debiti pregressi (tale questione dovrebbe essere contenuta nella prossima delibera CIPE) e quelle attraverso le quali sarà finanziato il piano degli aeroporti.

Il ministro TESINI fa presente che da parte degli organi tecnici è in corso una attenta valutazione del patrimonio immobiliare dell'Ente.

Ribadisce quindi che lo Stato, nei suoi piani di investimento, terrà conto delle valutazioni delle regioni, ma questo non esclude che si avvii un rapporto diretto tra le regioni e la Spa, anche attraverso la creazione di società miste.

Per quanto concerne i finanziamenti alle regioni, si potrebbe ipotizzare una suddivisione del fondo unico nazionale, una quota del quale sarebbe riservata allo Stato per gli interventi prioritari e la restante potrebbe essere utilizzata dalle regioni, le quali, peraltro, non dovranno considerare esaustivo il finanziamento statale, ma dovranno in parte anche utilizzare mezzi propri.

La normativa recata dal decreto-legge sul trasporto locale, respinto dalla Camera dei deputati, viene in parte riproposta (per quanto concerne il ripiano del disavanzo per il 1991) con un decreto-legge sulla finanza locale. È comunque necessaria la predisposizione di un disegno

di legge sul trasporto locale, in quanto il disavanzo del settore ha assunto di recente proporzioni preoccupanti.

Il presidente FRANZA, dopo aver ringraziato il ministro Tesini per la sua disponibilità, dichiara infine conclusa la procedura informativa.

IN SEDE REFERENTE

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

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 22 luglio.

Preliminarmente il presidente FRANZA dà lettura di una nota inviata al Ministero con la quale sono stati richiesti dati analitici sulla situazione dei piani di ricostruzione di cui alla legge n. 1402 del 1951. Dà quindi conto dei pareri espressi dalla 13^a Commissione e dalla Giunta per gli affari europei, rispettivamente favorevole il primo e favorevole con una osservazione il secondo.

In risposta ad una richiesta di chiarimenti del senatore Bosco il Presidente ribadisce che il parere della Giunta per gli affari europei deve intendersi come favorevole, con il suggerimento di precisare una definizione di legge per rendere il testo del provvedimento più aderente al dettato della direttiva comunitaria n. 440 del 1989. Fa altresì presente che il Sottosegretario non è ancora arrivato e che intanto la Commissione potrebbe procedere in via informale ponendo quesiti al Direttore generale per l'edilizia statale.

Il senatore FABRIS afferma che l'esame del provvedimento dovrebbe più opportunamente proseguire alla presenza del rappresentante del Governo.

La senatrice ANGELONI, preso atto con soddisfazione dei pareri resi dalla Commissione 13^a e dalla Giunta per gli Affari Europei, si associa alla considerazione del senatore Fabris circa l'opportunità della presenza del Governo, anche allo scopo di accelerare l'*iter* del provvedimento.

Il presidente FRANZA sospende quindi la seduta in attesa del sottosegretario Bisagno, avvertendo che si darà immediatamente luogo alla riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi.

La seduta, sospesa alle ore 11,40 è ripresa alle ore 12,10.

Il presidente FRANZA dà la parola al sottosegretario ai lavori pubblici Bisagno.

Il Sottosegretario consegna ai membri della Commissione un documento recante la situazione aggiornata degli interventi connessi ai

piani di ricostruzione post-bellica. Afferma quindi che il Governo segue con attenzione e disponibilità l'iter del disegno di legge; comunica altresì che il Ministro nella prossima settimana integrerà una Commissione precedentemente nominata allo scopo di raccogliere ulteriori dati rispetto al documento appena fornito, anche in conseguenza di inchieste di carattere penale; dati che saranno inviati alla Commissione a settembre.

La senatrice ANGELONI, premesso di non aver compreso se la commissione ministeriale dovrà occuparsi della situazione di tutte le opere incompiute ovvero soltanto di quelle relative alla ricostruzione post-bellica, esprime sorpresa e disappunto per il modo di procedere del Ministero: infatti la vicenda è perfettamente nota agli uffici ministeriali e tra l'altro allo stesso Ministro pro tempore, che partecipò in veste di deputato nella scorsa legislatura ai lavori dell'indagine conoscitiva sull'argomento. Rispetto ai dati evidenziati nella indagine vi è solo un problema di aggiornamento e non di un nuovo lavoro da affidare ad una commissione *ad hoc*, cosa che potrebbe essere considerata un pretesto per ritardare l'iter del provvedimento. Fa peraltro presente di aver apprezzato talune decisioni del Ministro pro tempore concernenti atti di diffida ai concessionari delle opere di ricostruzione e la richiesta ad essi rivolta di presentare progetti-stralcio funzionali entro le cifre già ad essi assentite. Dopo aver infine ricordato che il disegno di legge prevede l'intervento del Ministro dei lavori pubblici per quanto riguarda la definizione dei rapporti in corso e la predisposizione dell'elenco delle opere da completare, sottolinea come ogni ulteriore ritardo nell'approvazione del provvedimento comporti vantaggi per i concessionari che lucrano sulle revisioni prezzi e su eventuali risarcimenti danni.

Il presidente FRANZA afferma che a suo avviso le dichiarazioni del Sottosegretario non vanno intese come una volontà dilatoria del Governo: la Commissione infatti può procedere già sulla base del documento che è stato fornito dal Ministero e i lavori della Commissione e del Ministero in ordine alla ricerca di ulteriori dati potranno proseguire parallelamente. A tali considerazioni del Presidente si associa il sottosegretario Bisagno, ribadendo la disponibilità del Governo per un iter rapido del provvedimento.

Il senatore FABRIS propone che il seguito dell'esame del disegno di legge, dopo una attenta valutazione del documento consegnato alla Commissione, riprenda nella giornata di martedì 4 agosto alle ore 16,30 con il seguito del dibattito generale. Il presidente FRANZA propone altresì che i membri della Commissione incontrino in via informale per domande di chiarimento il direttore generale dell'Edilizia statale.

La Commissione conviene su tali proposte e il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,30.

INDUSTRIA (10^a)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

12^a Seduta*Presidenza del Presidente
de COSMO*

Interviene il ministro del turismo e dello spettacolo Boniver.

La seduta inizia alle ore 9,30.

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO**Comunicazioni del Ministro del turismo e dello spettacolo sugli indirizzi generali della politica del Dicastero, limitatamente al settore turistico (R 46, C 10^a, 3^o)**

Il presidente de COSMO rivolge espressioni di saluto al ministro Boniver.

Il MINISTRO, quindi, si sofferma sull'andamento recente del settore turistico, interessato da fattori critici interni e internazionali ma dotato di una notevole vitalità che gli ha consentito di confermare le sue consistenti dimensioni economiche incrementando, negli ultimi anni, i flussi e le presenze dall'estero. Sottolinea, peraltro, la crescente espansione della domanda turistica italiana verso l'estero e le persistenti, endemiche carenze nell'assetto amministrativo, economico e sociale che condizionano negativamente l'offerta turistica e le sue potenzialità di sviluppo. In particolare, si segnalano per la loro gravità le inefficienze nel sistema dei trasporti pubblici, gli elevati costi del trasporto aereo interno, le ricorrenti crisi ambientali che interessano da qualche tempo talune aree sensibili del turismo italiano, la gestione dissennata del patrimonio culturale. Quanto ai limiti propri del settore, rileva il carattere frammentario e disorganico delle strutture ricettive, il cronico ritardo dell'organizzazione turistica meridionale, le difficoltà nella promozione dell'immagine turistica italiana all'estero. Ritiene, altresì, che la realizzazione del mercato interno europeo imporrà misure di armonizzazione in tema di classificazione degli esercizi ricettivi, di uniformità nei contratti di viaggio, di accesso alle professioni turistiche, di circolazione degli operatori professionali del settore. Sarà determinante, inoltre, la necessaria liberalizzazione del trasporto aereo. Quanto agli impegni già assunti, rammenta che è stato

recentemente adottato un piano d'azione comunitario a favore del turismo, di durata triennale e dotato di risorse finanziarie per 18 milioni di ECU: esso postula l'elaborazione di progetti pilota intesi a prospettare soluzioni innovative per migliorare la competitività del turismo europeo, la qualità dell'offerta, la tutela degli interessi del turista.

Circa il rapporto istituzionale tra l'amministrazione centrale e le regioni, osserva che queste ultime gestiscono gran parte delle risorse pubbliche destinate al settore: il predetto rapporto, peraltro, deve essere migliorato e reso più efficace, ferma restando - in conformità alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale - la piena legittimazione di una amministrazione centrale del turismo per governare un settore di importanza strategica nell'economia del paese. Gli impegni del Ministero, pertanto, sono volti a ottenere, nelle diverse sedi istituzionali, un sostanziale riconoscimento di ruolo per il settore turistico; occorre inoltre rafforzare le funzioni di indirizzo e coordinamento del Ministero, nel rispetto delle prerogative regionali.

Dopo aver rammentato le importanti acquisizioni legislative intervenute nel corso della X legislatura, si sofferma sulle iniziative intraprese per favorire l'imprenditoria privata nel Mezzogiorno, in collaborazione con altre amministrazioni e con organismi pubblici e privati. Ritiene, comunque, che l'obiettivo prioritario sia quello di adottare al più presto una nuova legge quadro per il turismo, sulla scorta del testo approvato dal Senato alla fine della X legislatura: si tratta, in particolare, di regolare le funzioni di indirizzo e coordinamento del Ministero nei confronti delle regioni, di precisare la disciplina delle attività e dei soggetti che operano nel settore, di predisporre un idoneo sostegno finanziario per l'offerta turistica. Il ministro Boniver, inoltre, si propone di conseguire un efficace coordinamento tra i dicasteri interessati perchè siano intraprese azioni positive in favore del turismo italiano.

Occorre altresì provvedere alla costituzione di un istituto di credito specializzato per il settore turistico, che amministri i fondi nazionali e comunitari secondo le direttive del Ministero e delle regioni.

Il Ministro del turismo riferisce, infine, sullo stato di attuazione della legge n. 292 del 1990, recante la riforma dell'Ente nazionale italiano per il turismo: ridefinite le strutture amministrative dell'ente e adottate le nuove normative interne, è stato fornito un principio di applicazione alle fondamentali disposizioni di cui agli articoli 5 e 20 della legge, concernenti gli uffici e il personale all'estero. Il risparmio di risorse atteso da tale ultimo adempimento è stimato nell'ordine di 8 miliardi annui, che saranno destinati allo sviluppo delle attività promozionali.

Seguono interventi con richieste di chiarimenti.

Il senatore FONTANA osserva che le fondate ragioni di ottimismo circa i segnali di ripresa manifestati nel settore turistico vanno collocati nei loro limiti congiunturali: la crisi di natura strutturale, infatti, non risulta affatto superata, nella conferma dei ritardi e delle inefficienze più volte riscontrati. L'Italia rischia di essere posta ai margini del grande circuito nazionale dei movimenti turistici, anche per l'assenza di un

sistema di voli *charter*, per la preponderanza delle attività rivolte verso l'estero, per l'assoluta inadeguatezza del sistema ricettivo (nel quale non si rinvergono alcuni servizi moderni e funzionali quali le catene alberghiere) e, infine, per gli elevati costi dei servizi turistici. Risulta inadeguata, inoltre, la regolamentazione delle attività di impresa e delle professioni turistiche. Conviene, peraltro, sulla opportunità di istituire un apposito organismo di credito per il turismo.

Quanto alla riforma della legge quadro per il settore, ritiene che le risorse finanziarie debbano essere sufficienti a sostenere un'attività economica di carattere strategico, che può fornire notevoli opportunità di occupazione e di sviluppo. Domanda, infine, quale sia l'orientamento del Governo circa l'iniziativa legislativa da assumere in proposito.

Il senatore TURINI ritiene che il settore turistico acquisti sempre maggiore rilievo nell'economia del paese in presenza di un preoccupante processo di deindustrializzazione. Rileva, comunque, che i costi dei servizi, specie alberghieri, permangono troppo elevati (ciò che risulta aggravato dal recente provvedimento sulla liberalizzazione dei prezzi) e aggiunge che occorre, in ogni caso, sviluppare i fattori propulsivi del movimento turistico, come il sistema dei trasporti e la salvaguardia dei beni culturali. Condivide la proposta di costituire un apposito istituto di credito, osserva infine che una diversa e più razionale disposizione delle stagioni turistiche sarebbe di grande utilità per il settore.

Il senatore CITARISTI domanda quali siano stati gli effetti del menzionato provvedimento di liberalizzazione dei prezzi alberghieri. Sottolineata l'importanza della formazione professionale per gli operatori turistici, domanda poi quale sia la disciplina delle provvidenze per i turisti stranieri, e in particolare italiani, negli altri paesi comunitari, specie in riferimento alle agevolazioni per l'acquisto di carburanti.

Il senatore PIZZO, a tale ultimo proposito, domanda se le predette agevolazioni siano articolate in relazione alle distanze percorse. Quanto al sistema dei trasporti, ne denuncia i costi estremamente elevati, specie nelle tratte interne, rilevando altresì la necessità di sviluppare taluni scali aeroportuali minori, come quello di Trapani. Ritiene, inoltre, che sia necessario approvare rapidamente una nuova legge quadro per il settore.

Il senatore PIERANI rileva che la posizione italiana nei confronti dei concorrenti stranieri è sensibilmente peggiorata negli ultimi anni, in concomitanza con la generale crisi economica. Domanda poi quale sia la consistenza delle risorse disponibili per gli uffici pubblici che hanno il compito di promuovere l'immagine turistica all'estero. Sottolinea, quindi, l'esigenza di sviluppare i servizi collaterali all'offerta turistica nei comuni maggiormente interessati. Ritiene, al riguardo, che sia necessario introdurre criteri di uniformità nella legislazione regionale concernente il riordino organizzativo delle amministrazioni competenti per la promozione turistica. Quanto alle risorse finanziarie destinate al settore, conviene sull'esigenza di predisporre appositi strumenti di credito, sottolineando peraltro l'urgenza di incrementare le dotazioni di

alcuni provvedimenti legislativi, recentemente adottati, che hanno fornito risultati apprezzabili.

Il senatore PAIRE sottolinea l'inadeguatezza delle strutture ricettive italiane, del sistema dei trasporti nazionali e della gestione dei beni culturali. Tali fattori negativi, oltre all'eccessivo tenore dei costi, concorrono a deteriorare l'immagine turistica italiana, deprimendo la capacità competitiva degli operatori, gravati peraltro da cospicui oneri sociali. Rileva, inoltre, l'esigenza di sviluppare gli scali aeroportuali di minori dimensioni, attualmente sottodimensionati per assecondare gli interessi della compagnia di bandiera.

Il senatore MANNA, rilevato che il turismo costituisce una risorsa fondamentale per l'economia del paese, osserva che in alcune realtà del Mezzogiorno, come quella di Napoli, si è registrata una progressiva riduzione della capacità ricettiva, specie a causa dei noti fenomeni criminali. Occorre, pertanto, promuovere progetti di sviluppo in ambito provinciale nonchè migliorare i trasporti ferroviari, aerei e navali.

Il senatore ANESI richiama l'attenzione su alcune fondamentali aree di intervento: promozione e commercializzazione dei servizi turistici, formazione professionale degli operatori, modifica delle abitudini stagionali. Ritiene altresì opportuno affidare ad organismi privati le attività di promozione turistica.

Il ministro BONIVER, in risposta alle osservazioni e ai quesiti posti dagli intervenuti, assicura l'invio alla Commissione di una nota esaustiva delle diverse questioni di dettaglio. Quanto ai problemi di ordine generale, ritiene che le difficoltà del settore, pur rilevanti, siano parzialmente compensate da un andamento positivo nei flussi e nelle presenze relativi all'anno in corso. Ribadisce, peraltro, che il sistema complessivo versa in una grave crisi, alla quale va posto rimedio con alcuni interventi particolarmente urgenti: si tratta, in particolare, di adottare misure volte a modificare le abitudini stagionali nella fruizione dei servizi turistici, differenziando l'offerta secondo le attese degli utenti. È opportuno, inoltre, sviluppare la potenzialità turistica delle piccole e medie città d'arte, favorire gli investimenti nel Mezzogiorno e assicurare la formazione professionale degli operatori, anche attraverso il riordino degli appositi istituti di istruzione. Quanto alla liberalizzazione dei prezzi dei servizi alberghieri, essa ha recato effetti molto positivi, pur nella persistente difficoltà connessa ai costi dei servizi accessori. Ribadisce, inoltre, l'esigenza di rendere più efficiente il sistema dei trasporti e dichiara di ritenere, infine, che l'attesa di risorse pubbliche per il settore sarebbe, nell'attuale congiuntura economica, del tutto velleitaria: è necessario, pertanto - conclude il Ministro - orientare in modo più efficiente le risorse disponibili.

La seduta termina alle ore 11,30.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

9^a Seduta*Presidenza del Presidente*
GIUGNI

Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale D'Aimmo.

La seduta inizia alle ore 10,25.

IN SEDE CONSULTIVA

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

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

Riprende, con la discussione generale, l'esame sospeso nella seduta del 29 luglio 1992.

Il senatore SMURAGLIA, premettendo di voler limitare il suo intervento all'articolo 2 del provvedimento in titolo, relativo alla riforma del pubblico impiego, lamenta il fatto che una operazione complessa come quella proposta sia stata affidata ad una delega che per molti versi contrasta con l'articolo 76 della Costituzione e con la legge n. 400 del 1988. Le motivazioni, addotte dal Governo, di razionalizzazione della spesa pubblica lasciano inoltre piuttosto perplessi, dal momento che, almeno per quanto attiene all'articolo 2, non è stato calcolato alcun effetto economico. Questa è una delle ragioni per le quali, a suo avviso, sarebbe opportuno stralciare tutta la materia per affrontarla in modo congruo e in tempi adeguati. Passando quindi alle obiezioni di merito sul testo, sottolinea in primo luogo, l'estrema genericità della lettera *a*) dell'articolo 2, nella quale si prevede che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle Amministrazioni dello Stato saranno regolati mediante contratti individuali e collettivi. La genericità della formula è evidente e va quindi superata. Esprime inoltre forti perplessità sulla lettera *b*), relativa ai criteri di rappresentatività dell'attività sindacale, sottolineando, in primo luogo, che tali criteri vanno specificati e, in secondo luogo, che ciò comunque creerebbe forti

disparità rispetto al settore privato, per il quale nulla del genere è stato ancora fatto. La norma appare pertanto inammissibile sul piano giuridico oltre che assai discutibile politicamente. Inoltre riguardo alla lettera c) si dichiara totalmente contrario, facendo presente che il processo del lavoro è già fortemente in crisi dopo che la competenza per le controversie dei lavoratori delle ferrovie è stata attribuita al giudice ordinario. Appare poi del tutto velleitario il lasso di tempo previsto dalla delega (soli tre anni) per il passaggio dalla giustizia amministrativa a quella ordinaria. Esprime inoltre forti perplessità sulle lettere l) e q) che prevedono due deroghe, a suo avviso assai pericolose, in quanto potrebbero portare ad una generalizzazione: la prima riguarda l'articolo 2103 del Codice civile sull'esercizio temporaneo di mansioni superiori; la seconda prevede che il personale appartenente a determinate qualifiche funzionali possa essere utilizzato anche per mansioni di qualifica immediatamente inferiore. Queste due deroghe - sottolinea l'oratore - rappresentano un chiaro e pesante attacco a importanti conquiste dei lavoratori.

Esprime infine contrarietà alla lettera i) che, a suo avviso, vanifica un diritto costituzionalmente garantito come quello alla tutela giurisdizionale.

Interviene quindi il senatore DE MATTEO che, riferendosi all'articolo 3 del provvedimento in titolo, afferma di condividere alcuni criteri di fondo della riforma come quello della gradualità di attuazione e quello dell'armonizzazione dei settori pubblico e privato. Dichiarato di non condividere gli interventi che hanno letto nel provvedimento la volontà di uno smantellamento dello stato sociale, sottolinea che ritiene tuttavia necessario fare alcune obiezioni di merito sul provvedimento. Occorre in primo luogo stabilire sistemi di calcolo della pensione che diano certezza dell'entità della stessa e che salvaguardino con efficacia il potere d'acquisto della somma erogata. Ritiene in secondo luogo opportuna un'attenta riflessione sulla necessità di non penalizzare i più giovani con il previsto calcolo della pensione sull'intera vita lavorativa, tenendo presente che molto spesso, nelle fasi iniziali di una carriera, vengono svolte attività precarie o *part-time*. Propone quindi di prendere quale base di calcolo un periodo congruamente lungo, ma senza giungere ad abbracciare l'intero arco della vita lavorativa. Ritiene in terzo luogo necessario riflettere sulla struttura dei salari valutando la loro reale possibilità di permettere la costruzione di una pensione integrativa al lavoratore che, in determinati periodi della vita, si trova a dover sopportare anche spese quali l'istruzione dei figli o il mantenimento della famiglia. Fa infine presente la necessità di precisare alcuni punti specifici della delega che al momento appaiono del tutto generici. Si riferisce in particolare alla lettera f), riguardante le attività usuranti, alla lettera n), in merito ai criteri di gradualità dell'estensione al settore privato della disciplina pensionistica del settore pubblico riguardante la pensione di anzianità, alla lettera p), relativa ai sistemi di perequazione della pensione e alla lettera s) che contiene sostanzialmente una delega in bianco. Ritiene infine assolutamente necessario un emendamento sulla contribuzione figurativa che dia alle donne la possibilità di riscattare i periodi di tutte le gravidanze.

Segue l'intervento del senatore MERIGGI che, criticando fermamente l'operato del Governo per la presentazione del provvedimento in esame, ritiene del tutto inaccettabile tanto lo strumento legislativo adottato quanto la sostanza del progetto stesso. È infatti evidente che la riforma in esame colpisce soltanto le fasce più deboli della società, chiamate a pagare interamente l'aggravio dei costi del sistema previdenziale. Dichiarato di condividere le critiche avanzate dalla senatrice Pellegatti, afferma poi che la sua parte politica presenterà gli emendamenti necessari a rivedere radicalmente il provvedimento e chiederà un controllo sugli schemi di decreto prima dell'emanazione definitiva da parte del Governo, nei confronti del quale dichiara di non nutrire alcuna fiducia.

Prende quindi la parola il presidente GIUGNI che premette di limitare il suo intervento all'articolo 3, riservandosi di fare le sue osservazioni in sede di replica sull'articolo 2. Pur condividendo le perplessità sui risparmi reali che il provvedimento riguardante la riforma previdenziale potrà realizzare, sottolinea tuttavia la necessità e l'urgenza di iniziare la riforma di questo settore dell'ordinamento. Si sofferma quindi su alcuni punti della legge delega che effettivamente appaiono piuttosto vaghi e sui quali esprime forti perplessità. Sulla lettera *a*), ad esempio, dichiara la propria contrarietà, specificando che, quando si parla di diritti acquisiti, giuridicamente si possono considerare soltanto le pensioni già liquidate, mentre non possono essere considerati tali le aspettative di coloro che si trovano vicini all'acquisizione del trattamento pensionistico con la disciplina attuale. Fa infatti presente che, pur sussistendo la necessità di rispettare tali aspettative, è sicuramente più urgente salvaguardare il futuro delle prossime generazioni che potrebbero, a causa di operazioni non incisive, trovarsi nella condizione di non avere alcun risparmio per le proprie pensioni. Ribadisce dunque forti perplessità sulla lettera *a*), fornendo anche alcune informazioni sui sistemi previdenziali in vigore in altri Paesi europei. Ritiene in secondo luogo necessaria una forte disincentivazione delle pensioni di anzianità, a meno che il pagamento effettivo della pensione non venga differito al momento dell'età del pensionamento di vecchiaia, previsto nel progetto a 65 anni. Condivide inoltre le critiche effettuate da più parti sull'elevazione a 20 anni del periodo necessario alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, soprattutto per le donne, e si dichiara disponibile ad intervenire con emendamenti su questo punto. Ritiene infine inaccettabile la formulazione della lettera *n*), riguardante la graduale estensione della disciplina del regime generale obbligatorio al settore pubblico in materia di pensioni di anzianità ritenendo trattarsi di una delega troppo generica. A suo avviso devono infatti essere stabiliti modi e tempi di tale operazione.

Interviene quindi il senatore RONZANI che, dopo aver criticato il metodo seguito dal Governo nell'emanare una legge delega forse non perfettamente rispondente ai requisiti costituzionali, entra nel merito del provvedimento affermando che la lettera *n*) dovrebbe contenere specificazioni ulteriori e sostenendo anche che la mobilità dei dirigenti

dello Stato - prevista al punto 3 della lettera f) - dovrebbe essere estesa ai dirigenti di tutti gli enti pubblici, territoriali e non.

Il senatore TANI esprime anzitutto l'esigenza che sia fissato un più congruo e realistico termine per l'attuazione della delega da parte del Governo e afferma quindi che il riordino della dirigenza dello Stato dovrà mirare anche a non mortificare economicamente le fasce più alte del settore pubblico. Altro punto importante è, a suo avviso, quello di incrementare la mobilità all'interno del pubblico impiego, anche assumendo coloro che sono stati collocati in Cassa integrazione e tutto ciò al fine di ridurre la necessità di nuove assunzioni. Parimenti da incentivare nella pubblica amministrazione sono i contratti a termine. Nel complesso, esprime comunque un giudizio positivo sul provvedimento che sembra poter effettivamente contribuire a risolvere i problemi della finanza pubblica e del sistema previdenziale.

Interviene quindi il senatore MAGLIOCCHETTI che, nel motivare la forte contrarietà della sua parte politica al progetto di legge delega presentato dal Governo, sottolinea come appaia oggi particolarmente condannabile la richiesta di urgenza da parte di un Esecutivo che, nel corso di tutti gli anni '80, è stato solo capace di approvare piccoli provvedimenti clientelari.

Nell'affermare che non vi sarà adeguata riforma della previdenza senza netta separazione fra previdenza e assistenza, sottolinea come, anche con questa riforma, purtroppo si stiano mettendo in discussione principi essenziali quali quello secondo cui la pensione si configura come diritto ad una retribuzione differita maturata attraverso anni di contribuzione e di lavoro. Niente invece sembra che si voglia fare per ridurre gli sprechi derivanti dall'esistenza di oltre 50 enti previdenziali. Ribadisce quindi la sua preoccupazione per la tendenza a ridurre drasticamente le prestazioni dello Stato sociale nei confronti di chi è invecchiato lavorando e contribuendo regolarmente e conclude affermando che l'attuale Governo non sembra purtroppo in grado di operare con equità nei settori pubblico e privato con la piena salvaguardia dei diritti maturati dai lavoratori.

La senatrice COLOMBO SVEVO, interviene quindi in sede di replica, sostenendo anzitutto che occorre tener presente come il ministro del tesoro Barucci abbia affermato di ritenere finanziariamente insufficiente la manovra prevista nella legge delega. Ciò significa che si dovrà operare nel modo migliore, pur mantenendosi all'interno della logica che presiede all'emanazione della legge delega, per ottenere sia finalità di risparmio di spesa sia possibilità di intervento equo che rispetti i diritti maturati.

Si sofferma quindi brevemente sui problemi dell'età pensionabile a 65 anni, sui meccanismi di rivalutazione dei contributi versati, con particolare riferimento a quando il calcolo sarà effettuato su tutta la vita contributiva e sul calcolo dei periodi figurativi, specialmente per i periodi di gravidanza. Critica quindi le ipotesi del senatore Manfroi circa una possibile diversificazione territoriale nell'applicazione della riforma pensionistica e ribadisce che comunque andranno salvaguarda-

te le posizioni maturate e i diritti acquisiti, al fine di non alterare il rapporto di fiducia fra i cittadini e lo Stato.

Sottolinea infine che tutti gli oratori hanno concordato sulla necessità di sottoporre i decreti delegati al parere del Parlamento prima della loro emanazione e sull'opportunità di specificare meglio la delega per quanto riguarda i meccanismi degli incentivi, i termini dell'armonizzazione fra pubblico e privato per le pensioni di anzianità, la disciplina della retribuzione ai fini contributivi e le modalità di attuazione del previsto sviluppo della previdenza integrativa. Sulla base di queste dichiarazioni dà lettura del testo di uno schema di parere favorevole da inviare alla 5^a Commissione.

Con riferimento agli intervenuti sull'articolo 2 il presidente GIUGNI sostiene di condividere gran parte delle proposte dei senatori Tani e Ronzani, mentre, in merito all'intervento del senatore Smuraglia, ribadisce di essere molto favorevole al complesso delle norme fissate nell'articolo 2 che derivano anche da un serrato lavoro di consultazione con le parti sociali.

Si sofferma quindi su alcune delle osservazioni avanzate su vari punti dell'articolato in discussione, sostenendo la necessità di operare maggiori specificazioni in particolare sulla fasatura dei tempi di entrata in vigore delle varie disposizioni previste nella delega riguardo al pubblico impiego, specialmente per quanto attiene all'affidamento alla funzione giudiziaria ordinaria delle controversie di lavoro.

Sottolinea infine come la lettera l) appaia bisognosa di ulteriori specificazioni a causa della sua formulazione non particolarmente felice.

Interviene quindi, in sede di replica, il sottosegretario D'AIMMO che sostiene anzitutto come sia necessario procedere in tempi brevi a causa della situazione di emergenza nella quale il Governo ed il Parlamento sono chiamati ad operare dalla grave situazione dei conti presenti e futuri del settore pubblico e di quello previdenziale in particolare.

Dopo aver dichiarato di essere personalmente favorevole alla sottoposizione al vaglio del Parlamento dei decreti che il Governo dovrà elaborare in esecuzione della delega, auspica che si riesca a procedere concordemente in tempi adeguatamente brevi.

Il presidente GIUGNI propone alla Commissione la fissazione di un termine per la presentazione di emendamenti al testo del parere testè letto dalla relatrice Colombo Svevo per le ore 16,30 di oggi. La Commissione concorda.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

8^a Seduta*Presidenza del Presidente*
MARINUCCI MARIANI

Intervengono il ministro della sanità DE LORENZO ed il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero AZZOLINI.

La seduta inizia alle ore 10,20.

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^a Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il senatore CARRARA ritiene che sulla base del dibattito che finora si è tenuto sia già possibile definire un parere che, venendo incontro alle esigenze avanzate dai diversi senatori, contenga una serie di proposte emendative. Pur avendo delle perplessità sulla scelta della legge delega, ritiene che il Parlamento possa approvare il testo in titolo, a condizione che vengano modificati alcuni dei principi e criteri in esso contenuti, e che altri vengano più diffusamente specificati. Per quanto riguarda il profilo istituzionale delle nuove USL, non ritiene accettabili le proposte relative ad una soppressione del consiglio di amministrazione: non è infatti assolutamente possibile generalizzare le esperienze negative di talune regioni, mentre occorre ripristinare nel settore sanitario un adeguato ruolo degli enti locali modificando completamente il sistema di formazione del consiglio di amministrazione previsto nel disegno di legge delega; occorre quindi escludere assolutamente la presenza di un rappresentante dei medici, dato che i medici nel settore sanitario hanno già troppo potere. Non è poi condivisibile la scelta di un contratto di diritto privato per il direttore amministrativo ed il direttore sanitario, che invece dovrebbero essere funzionari di grado apicale della USL e dovrebbero costituire il punto di raccordo tra la struttura amministrativa e sanitaria della USL ed il direttore generale. Per quanto riguarda le convenzioni, non ritiene condivisibili le considerazioni

svolte nella seduta di ieri dal ministro De Lorenzo: in realtà in alcune zone il convenzionamento ha assunto un carattere clientelare e parassitario perchè le strutture pubbliche di fatto non hanno mai funzionato, ma anche in questo campo non è possibile generalizzare queste situazioni e conformare ad esse la normativa generale di riordino del servizio sanitario nazionale. Si riferisce quindi alla situazione di Bergamo, nella quale si sono realizzate forme di integrazione razionale tra settore pubblico e settore privato convenzionato. Dichiara quindi di dissentire completamente anche dalla scelta di agevolare la formazione di un settore sanitario privato gestito dalle assicurazioni: cita a tal proposito il caso della Svizzera, dove l'intero settore sanitario rischia di entrare in crisi in quanto in un periodo di difficoltà economiche generali alcune società di assicurazioni si trovano in grave crisi. Per quanto riguarda poi il problema dell'autonomizzazione di alcuni ospedali, ritiene che occorran criteri estremamente restrittivi: non ci dovrebbero essere più di quaranta ospedali autonomi, e la loro disciplina dovrebbe essere dettata da normative emanate a livello centrale. Conclude sottolineando come nel nostro paese la spesa per la cura assorba una percentuale chiaramente eccessiva della spesa sanitaria totale, a scapito dell'indispensabile opera di prevenzione.

La senatrice BETTONI BRANDANI ritiene che il disegno di legge delega, pur contenendo taluni spunti interessanti, sia intrinsecamente contraddittorio e non affronti in modo serio il problema fondamentale, che è quello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Nulla si dice infatti sul problema gravissimo del debito sommerso che si è creato negli ultimi anni, e che assomma a circa 30 miliardi. Occorre poi prevedere criteri chiari per la determinazione del fondo sanitario interregionale, arrivando al più presto alla fiscalizzazione dei contributi, ed attribuendo alle regioni una adeguata capacità impositiva. Occorre poi introdurre dei correttivi al criterio della quota capitaria. Osserva quindi che mentre l'articolo 1 configura una chiara responsabilità finanziaria e di gestione del Servizio sanitario da parte delle regioni, l'articolo 4 non attribuisce alle stesse regioni una adeguata capacità impositiva autonoma, tale da fare fronte agli impegni connessi al funzionamento del Servizio sanitario, che assommano in taluni casi a centinaia di miliardi. L'impianto generale dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali non è delineato in modo chiaro, mentre invece risalta un disegno mirante a rafforzare il ruolo del Ministero della sanità. Si dichiara quindi contraria alla norma sulla composizione del consiglio di amministrazione, e rileva che tale materia dovrebbe essere demandata alla regione. Per quanto riguarda la lettera *f*), ritiene giusto definire preliminarmente i livelli di assistenza da garantire, e successivamente determinare su tale base il livello massimo di spesa; sarebbe però necessario specificare che i livelli assistenziali debbono rimanere quelli attualmente garantiti. Per quanto concerne la lettera *h*), ritiene assolutamente necessario chiarire quali debbano essere le convenzioni da superare: le convenzioni con le cliniche private e con i laboratori dovrebbero avere un carattere sicuramente transitorio in quanto in tali settori il servizio pubblico deve essere preminente. Vanno invece mantenute le convenzioni con i medici di base, anche se in questo

campo è necessario introdurre incentivi ed agevolazioni per migliorare il rapporto con le altre branche del Servizio sanitario nazionale. Chiede quindi la soppressione del punto *i*), in quanto un parallelismo tra servizio pubblico e soggetti privati non porterebbe ad alcuna riduzione della spesa complessiva. Per quanto attiene infine alla lettera *n*) ritiene necessario che il rapporto di lavoro del personale dipendente dal servizio sanitario nazionale sia mantenuto nell'ambito del pubblico impiego; comunque tale questione dovrebbe essere rinviata all'articolo 2.

Il senatore DIONISI ritiene che l'unico precedente per deleghe di questo tipo sia quello della delega attribuita nel 1923 al Governo Mussolini, sulla base della quale si procedette alla riforma della scuola ed alla riforma della pubblica amministrazione; anche in questo caso si mira a mortificare il Parlamento, per sottrarre ad esso qualsiasi possibilità di serio dibattito su queste importanti materie. Il Governo chiede in realtà una cambiale in bianco per procedere allo smantellamento dello stato sociale; proposito già presente nel precedente Governo presieduto dall'onorevole Andreotti, ma che ora viene portato avanti da questo Governo con una determinazione molto più preoccupante. Per tali motivi preannuncia una durissima opposizione del gruppo di Rifondazione comunista al disegno di legge delega; tale opposizione però punta innanzi tutto a far svolgere nel Parlamento un dibattito quanto più approfondito possibile sul merito dei problemi; ritiene comunque pienamente apprezzabile la relazione introduttiva del presidente Marinucci Mariani. Ritiene che con il disegno di legge delega s'intenda imboccare la strada della privatizzazione del Servizio sanitario, che però non può non comportare risparmi. Il rapporto tra pubblico e privato deve essere di integrazione e non di concorrenza, che nel settore sanitario è di fatto impossibile: si mira in realtà a creare un settore privato protetto. Situazioni di rendita e di privilegio in questo campo peraltro già esistono, anche per le cointeressenze in strutture private di molti medici operanti nelle strutture pubbliche. In ogni caso qualora si volesse arrivare ad una reale concorrenza occorrerebbe che le opzioni tra settore pubblico e settore privato fossero effettuate a cadenza non ravvicinata anche per evitare che tutti gli interventi più costosi e complessi siano fatti nelle strutture pubbliche lasciando invece alle strutture private le attività più lucrose. Ricorda quindi che prima della riforma sanitaria del 1978 l'Italia era agli ultimi posti dell'Europa nella graduatoria della tutela della salute, insieme alla Spagna ed alla Grecia; a dodici anni dell'entrata in vigore di quella riforma invece, l'Italia è al secondo posto in Europa, seconda soltanto alla Germania che però ha una spesa sanitaria ben superiore in termini di percentuale sul prodotto interno lordo. Negli Stati Uniti poi l'incidenza sulla spesa sanitaria sul prodotto interno lordo è quasi doppia che in Italia, e ci sono ben 37 milioni di persone senza alcuna copertura assistenzialistica. Passando ai profili istituzionali, si dichiara totalmente contrario a forme di regionalismo esasperato, e ritiene che i comuni debbano, attraverso le USL, continuare ad amministrare ed a gestire il servizio sanitario. Si dichiara quindi favorevole alla reintroduzione dei comitati di gestione che dovrebbero però avere una composizione completamente diversa

rispetto a quella dei vecchi comitati esistiti fino all'anno scorso, dovendosi prevedere una rappresentanza dei lavoratori dipendenti delle USL, nonché una presenza di rappresentanti degli utenti del Servizio sanitario, che dovrebbero essere nominati dal sindaco. Ritiene che quello del contenimento della spesa non possa essere il criterio fondamentale di intervento dello Stato nel settore sanitario; d'altra parte gli sprechi, pur presenti, vanno imputati al modello consumistico, per cui una immissione dei privati nella sanità implicherebbe un aumento della spesa sanitaria complessiva perchè ci sarebbe una spinta forte ad un aumento ulteriore dei consumi. Per ridurre in modo serio la spesa occorre invece introdurre i protocolli terapeutici per i medici di famiglia ed attribuire loro un *budget* con adeguati incentivi per la riduzione della spesa.

Il ministro DE LORENZO ritiene che occorra chiudere definitivamente la fase dei disavanzi enormi accumulati dal Servizio sanitario nazionale, poi ripianati a carico dello Stato, in quanto attualmente non ci sono più le risorse per procedere ad operazioni di questo tipo. In realtà per salvaguardare le conquiste fondamentali dello stato sociale occorre prevedere, come si fa nel disegno di legge delega, la fissazione di livelli uniformi di assistenza. Il Governo non propone affatto un sistema parallelo privato: in verità l'attuale sistema di gestione del Servizio sanitario nazionale determina illeciti e sprechi enormi, che sono stati resi possibili anche dal fatto che la riforma del 1978 non prevedeva alcune norme fondamentali di buona amministrazione, ciò che ha reso possibile un malcostume diffuso in tutti gli ambienti politici, come dimostra la vicenda della USL di Castellamare di Stabia. Sottolinea poi come la reale portata del disegno di legge delega non possa essere rilevata sulla base di interpretazioni date da taluni ex funzionari del Ministero della sanità; i parlamentari debbono tenere conto soltanto delle posizioni espresse dal Ministro e dal sottosegretario. Le attuali convenzioni vanno superate perchè determinano posizioni di privilegio ingiustificato, e tale questione non ha alcun rapporto con una presunta volontà di ripristino del sistema mutualistico. Si tratta invece di dare ai cittadini una reale possibilità di scelta di una struttura privata cui fare ricorso, in caso di indisponibilità delle strutture pubbliche.

Il senatore STEFANO sottolinea come molto spesso le strutture pubbliche sono messe in condizioni di non funzionare per l'opera di sabotaggio di taluni operatori delle stesse, i quali hanno delle cointeressenze in strutture private.

La senatrice BETTONI BRANDANI fa presente che con l'abolizione delle convenzioni verrebbe ad essere vanificata la norma contenuta nella legge n. 412 del 1991 relativa alle incompatibilità dei medici operanti nelle strutture pubbliche; infatti tale norma prevede l'incompatibilità con l'attività svolta nelle strutture private convenzionate.

Il presidente MARINUCCI MARIANI ritiene che il testo del disegno di legge delega faccia sorgere il problema del pagamento delle

prestazioni erogate nelle strutture private scelte dagli assistiti, che dovrebbe rimanere a carico delle USL. Ciò implica l'assoluta necessità di una qualche forma di regolamentazione del rapporto tra USL e strutture private.

Il senatore PERINA sottolinea la necessità di introdurre forme di concorrenza nel settore, altrimenti si continuerà a mantenere in vita strutture pubbliche inutili che andrebbero chiuse immediatamente. Nel decreto delegato dovrebbero essere inseriti i criteri per il finanziamento a prestazioni delle strutture pubbliche.

Il sottosegretario AZZOLINI fa presente che dovrà spettare comunque alla regione il compito di governare il passaggio dal sistema convenzionale a quello della libera scelta. In ogni caso, una volta garantiti i livelli uniformi di assistenza sanitaria, occorre procedere subito ad una razionalizzazione della rete ospedaliera, dato che il sistema attuale implica una esplosione insostenibile della spesa.

Il senatore RAPISARDA ritiene che occorra apportare alcune modifiche al disegno di legge delega. Si riferisce in particolare alla necessità di disciplinare in modo diverso i *tickets*: tutti i medicinali destinati alla cura delle patologie più gravi dovrebbero essere esenti, e nel contempo dovrebbero essere abolite le esenzioni personali per gli affetti da determinate patologie; il sistema attuale comporta infatti notevoli sprechi per i consumi eccessivi di medicinali da parte dei soggetti esenti. Per quanto riguarda la lettera *h*), pur condividendo l'idea del superamento delle convenzioni per quanto riguarda le strutture di ricovero ed i laboratori, ritiene assolutamente necessario garantire l'assistenza in forma diretta della medicina di base e della farmaceutica; l'introduzione dell'assistenza diretta con la riforma del 1978 ha infatti portato ad un notevole miglioramento nella tutela della salute. Sottolinea quindi come attualmente il prontuario terapeutico contenga un eccessivo numero di farmaci, ciò che comporta conseguenze particolarmente gravose per quanto riguarda alcune categorie di farmaci. Per quanto riguarda infine la lettera *i*) ritiene necessario che si prevedano solo sgravi fiscali, in caso di ricorso a forme di assistenza privata, senza che sia consentita la fuoriuscita dal Servizio sanitario nazionale.

Il senatore CONDORELLI, dopo aver ringraziato il presidente Marinucci Mariani per la relazione, esprime l'augurio che sul parere si registri una convergenza quanto più ampia possibile. Ritiene che comunque la legge di delega debba rispettare l'articolo 76 della Costituzione: da questo punto di vista il disegno di legge desta alcune perplessità, ma sicuramente vi è una notevole urgenza. Il Gruppo della democrazia cristiana ritiene che debba essere comunque assicurato il libero accesso alle cure, garantendo la gratuità del servizio pubblico: si tratta infatti di una notevole conquista sociale introdotta con la legge n. 833 del 1978, che va comunque salvaguardata. Propone quindi la fiscalizzazione dei contributi sanitari, e, per quanto riguarda l'igiene pubblica rileva l'opportunità di ripristinare le competenze dei comuni e

delle province: è questo un settore importantissimo, il cui miglioramento è la causa principale dell'aumento della vita media. Per quanto riguarda il punto *n*) ritiene necessario estendere il criterio dei due livelli di dirigenza anche ai dipendenti amministrativi. Propone poi di recuperare nel disegno di legge delega quanto previsto nel testo approvato nella scorsa legislatura con riguardo al riequilibrio tra le regioni più dotate di strutture e quelle più svantaggiate. Ritiene necessario che le regioni siano adeguatamente responsabilizzate, ad evitare il ripetersi di situazioni gravi, come quella della Campania, dove solo a metà anno ci si è accorti che a causa di disfunzioni amministrative gravissime, si stavano per esaurire i finanziamenti relativi all'intero 1992. Ritiene poi necessario introdurre nel disegno di legge delega anche disposizioni specifiche sui policlinici universitari, per i quali si potrà o scegliere la soluzione delle convenzioni, oppure prevedere il trasferimento in carico al Ministero della ricerca e dell'università, nonché per la ricerca biomedica. Per quanto riguarda infine il punto *h*) ritiene che debbano essere previste forme specifiche e formalizzate di scelta da parte degli utenti; comunque le strutture pubbliche, se adeguatamente razionalizzate, e con un personale opportunamente incentivato, manterranno sempre una loro superiorità.

Il senatore GRASSANI fa presente che a parole si sostiene che in Italia ci sono sprechi nel settore sanitario, ma in realtà non si assumono le iniziative necessarie che dovrebbero colpire taluni interessi; si riferisce in primo luogo alla farmaceutica, ed ai criteri di fissazione dei prezzi di certi farmaci, come le calcitonine.

La seduta sospesa alle ore 12,50 riprende alle ore 13,50.

Il presidente MARINUCCI MARIANI illustra uno schema di parere sul provvedimento in titolo per la parte di competenza, cioè relativamente all'articolo 1.

Al comma 1, primo capoverso, ritiene necessario esplicitare che è assicurato a tutti i cittadini, nel rispetto dell'articolo 32 della Costituzione, il libero accesso alle cure e la gratuità del servizio nelle forme e secondo i principi previsti dalla normativa vigente in materia. Sempre al comma 1, primo capoverso, sembra necessario, a suo avviso, prevedere che le Commissioni Igiene e Sanità del Senato ed Affari sociali della Camera esprimano il proprio parere sugli schemi di decreti delegati predisposti dal Governo, entro trenta giorni dalla trasmissione di questi da parte del Governo stesso, dovendosi intendere tale parere obbligatorio. Ricorda che l'acquisizione del parere delle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia sugli schemi di decreti delegati è diventata ormai una costante a partire dall'VIII legislatura. Nel caso di specie la delicatezza della materia e la configurazione di una delega ampia affidata al governo impongono una doppia valutazione del Parlamento.

Al comma 1, lettera *a*) occorre inserire il riferimento alla completa fiscalizzazione degli oneri sociali quale sistema di finanziamento a regime, da attuare entro il 1995, considerando il riordino della disciplina dei prelievi contributivi e dei *ticket* transitorio e preparatorio

rispetto all'anzidetto sistema a regime. In proposito il Presidente-relatore propone altresì di ancorare il riordino della disciplina dei *ticket* ad un criterio fondato su *ticket* generalizzati a tutte le prestazioni ed a tutti i cittadini in misura molto contenuta, fatte salve comunque le patologie gravi e le pensioni sociali.

Al comma 1, lettera *c*), con riferimento anche alla lettera *f*), ritiene opportuno, a proposito della determinazione dei livelli uniformi di assistenza, precisare che si tratta di livelli di prestazioni obbligatori da erogare in forma diretta, prevedendo altresì, anche con riferimento ai parametri capitari di finanziamento, l'emanazione di misure improntate a gradualità e riequilibrio, di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nonchè la definizione dei principi e criteri organizzativi relativi alla distrettualizzazione.

Al comma 1, alla lettera *d*), si dovrebbe precisare che il direttore generale deve essere in possesso del diploma di laurea, oltrechè degli altri requisiti attestanti la sua specifica professionalità.

Al comma 1, sempre alla lettera *d*), ritiene opportuno chiarire che l'albo nazionale sia articolato su base regionale.

Al comma 1, ancora alla lettera *d*), occorre, a suo avviso, precisare che il consiglio dei sanitari, incaricato di assistere il direttore generale per le attività tecnico-sanitarie, deve essere rappresentativo non solo dei medici, ma anche delle altre professionalità impegnate nel Servizio sanitario nazionale.

Al comma 1, lettera *e*), ritiene necessario sopprimere la previsione relativa alla composizione del consiglio di amministrazione.

Al comma 1, si dovrebbe riformulare la lettera *f*) nei seguenti termini: «*f*) definire principi relativi ai livelli obbligatori di assistenza sanitaria uniformi da garantire in forma diretta a tutti i cittadini ed il relativo parametro capitario di finanziamento da assicurare alle regioni per l'organizzazione di detta assistenza, in coerenza con la programmazione sanitaria nazionale». Si fa dunque riferimento al piano sanitario nazionale per la determinazione dei livelli obbligatori uniformi delle prestazioni da garantire in forma diretta a tutti i cittadini intendendosi per tali le prestazioni di assistenza di base, specialistica, farmaceutica, ospedaliera, per prevenzione, cura e riabilitazione. Pertanto, occorre prevedere, ove il piano sanitario nazionale non sia presentato da parte del Governo entro tre mesi dalla emanazione del decreto delegato, l'adozione da parte del Parlamento di un documento di indirizzo che stabilisca criteri direttivi del piano stesso e individui l'organismo che dovrà predisporre il piano.

Al comma 1, lettera *g*), ritiene necessario, preliminarmente all'imputazione alle regioni della responsabilità finanziaria per i disavanzi di gestione, prevedere il completo ripiano dei disavanzi degli anni precedenti con mutui ventennali a carico dello Stato nonchè assicurare la completa utilizzazione, attraverso la contrazione di mutui, dei fondi di investimento per la sanità di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, adottando procedure semplificate per l'approvazione dei progetti. A tale ultimo riguardo, tuttavia, ricorda che gli anzidetti fondi sono per il momento congelati. Inoltre è preliminare stabilire in modo congruo l'entità del fondo sanitario nazionale. A tal fine, riprendendo norme in materia contenute nell'articolo 2 del testo

sul riordino generale del Servizio sanitario nazionale, approvato dal Senato nella passata legislatura a larga maggioranza, ritiene necessario prevedere, in una sede apposita della Conferenza Stato-Regioni, la verifica dell'andamento della spesa per un periodo determinato onde verificare la congruità del fondo sanitario. Ciò al fine di stabilire se eventuali squilibri siano determinati o meno da fattori indipendenti dalla gestione del servizio e dunque non imputabili alle regioni, subordinatamente all'adozione da parte di queste ultime delle iniziative previste da norme legislative finalizzate al controllo ed al contenimento della spesa sanitaria. Inoltre la responsabilità di eventuali ripiani da parte delle regioni deve essere subordinata all'attribuzione alle stesse di una reale capacità impositiva.

Interloquisce il senatore PISATI il quale fa presente che su quest'ultimo punto occorre fare chiarezza, intendendo che la capacità impositiva della regione deve essere sostitutiva, e non aggiuntiva, rispetto a quella dello Stato. Quanto alle eventuali forme previdenziali, esse, scelte dagli utenti in alternativa alla contribuzione sanitaria, devono essere obbligatorie.

Il senatore MARTELLI, su quest'ultimo punto, precisa che l'istituzione di forme assicurative costituisce un risparmio, in quanto il cittadino che rinuncia alle prestazioni gratuite del servizio pubblico continua a versare, sia pure non interamente, la propria contribuzione e se vuole usufruire del servizio pubblico deve pagarne le prestazioni.

Il presidente-relatore MARINUCCI MARIANI fa presente che la tematica presa in considerazione dal senatore Pisati può essere discussa più approfonditamente in sede di esame dell'articolo sulla finanza territoriale presso la Commissione Bilancio; con riferimento a quanto osservato dal senatore Martelli, è dell'avviso che la mutualità volontaria in Italia non ha una solida tradizione. Quindi riprende l'illustrazione dello schema di parere. Al comma 1, occorre sostituire la lettera *h*) con la seguente: «*h*) introdurre norme che consentano alle regioni il superamento dell'attuale regime delle convenzioni sulla base di criteri di integrazione con il servizio pubblico, di incentivazione al contenimento dei consumi sanitari, di acquisizione delle prestazioni, da soggetti singoli o consortili, secondo principi di qualità ed economicità, prevedendo comunque un regime transitorio».

Al comma 1, ritiene necessario sostituire la lettera *i*) con la seguente: «*i*) prevedere sgravi fiscali per forme mutuo-assicurative integrative liberamente scelte dagli utenti».

Al comma 1, alla lettera *l*), occorre precisare che gli ospedali ai quali attribuire autonomia di bilancio sono di rilievo regionale, anziché regionali, ovvero di alta specializzazione, eliminando l'inciso «comunque organizzati», prevedendo altresì il principio dell'autonomia economico-finanziaria oltrechè per i presidi anche per le strutture ed i servizi delle unità sanitarie locali.

Al comma 1, alla lettera *m*), per il trasferimento dei beni mobili e immobili occorrerebbe far riferimento anziché ai beni dei disciolti enti ospedalieri e mutualistici ai beni di tutti gli enti disciolti che gestivano

attività assistenziali nonchè a quelli già utilizzati da enti e organismi per attività trasferite al Servizio sanitario nazionale.

Al comma 1, ritiene necessario sostituire la lettera *n*) con la seguente: «*n*) definire, in relazione ai principi di cui alla precedente lettera *a*) e all'articolo 2 della presente legge, la disciplina del rapporto di lavoro del personale dipendente, regolato da accordi sindacali individuali e collettivi. In tale ambito prevedere l'istituzione di un'area della dirigenza, articolata per ruoli: medico, amministrativo e dei professionisti laureati. In sede di definizione degli accordi sindacali la negoziazione per l'area della dirigenza avviene distintamente per ciascun ruolo con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative. La dirigenza è articolata su due livelli, il secondo dei quali configurato quale incarico, da conferire a dipendenti forniti di specifica idoneità nazionale all'esercizio di funzioni di direzione, e rinnovabile. Il mancato rinnovo comporta la perdita delle funzioni attribuite e della relativa indennità, fermo restando il livello giuridico. I decreti delegati prevederanno le attribuzioni e le responsabilità del personale della dirigenza ed, in particolare, dei medici, riguardo agli interventi clinici, diagnostici e terapeutici sul paziente, nonchè la regolamentazione delle attività di formazione e tirocinio nella disciplina per l'accesso al primo livello della dirigenza».

Al comma 1, propone di sopprimere la lettera *o*).

Al comma 1, ritiene necessario aggiungere le seguenti lettere: «*o*) prevedere il riordino del Ministero della sanità, dell'Istituto superiore di sanità e dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro»; *p*) prevedere nuove modalità di rapporto tra Servizio sanitario nazionale ed università sulla base di principi che, nel rispetto delle attribuzioni proprie dell'università, regolino l'apporto all'attività assistenziale delle facoltà di medicina, secondo le modalità stabilite dalla programmazione regionale in analogia con quanto previsto, anche in termini di finanziamento, per le strutture ospedaliere: nell'ambito di tale modalità va peraltro regolamentato il rapporto tra Servizio sanitario nazionale ed università per la formazione in ambito ospedaliero del personale sanitario e per le specializzazioni post-laurea»; *q*) destinare l'1 per cento del fondo sanitario nazionale ad attività di ricerca biomedica finalizzata, alle attività di ricerca di istituti di rilievo nazionale, riconosciuti come tali dalla normativa vigente in materia, dell'Istituto superiore di sanità e dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, nonchè ad iniziative centrali previste da leggi nazionali riguardanti programmi speciali di interesse e rilievo interregionale o nazionale da trasferire allo stato di previsione del Ministero della sanità».

La seduta è sospesa alle ore 14,30 ed è ripresa alle ore 15,30.

Il senatore BRESCIA, data la complessità dello schema di parere illustrato dal presidente-relatore, suggerisce che la Commissione esprima il parere in altra seduta della prossima settimana.

Il presidente MARINUCCI MARIANI ritiene di proseguire comunque i lavori nel rispetto dei termini regolamentari previsti.

Il senatore GARRAFFA, lamentando la ristrettezza dei tempi per esprimere un parere su un provvedimento di grande rilevanza, illustra alcune proposte emendative allo schema di parere presentato dal presidente-relatore. Con riferimento alla parte del parere relativa alla lettera *a*) del comma 1 è dell'avviso di sopprimere l'ultima parte concernente il riordino della disciplina dei *tickets* in quanto ritiene che tale forma di partecipazione alla spesa debba essere mantenuta senza prevedere riduzioni che favorirebbero un consumismo sanitario. Circa la parte del parere relativo alla lettera *c*) propone di sostituire la dizione «parametri capitari» con l'altra «quote capitarie» nonchè di precisare che le misure di riequilibrio devono essere su base territoriale e fra strutture e mezzi impiegati. Con riferimento alla parte di parere relativo alla lettera *d*) concernente il direttore generale, il senatore Garraffa propone di prevedere che il direttore abbia requisiti attestanti, anzichè la sua «specificità professionalità» una «comprovata professionalità ed esperienza gestionale ed organizzativa». In relazione alla parte di parere concernente la riformulazione della lettera *f*) egli propone di sostituire la dizione «parametro capitario» con l'altra «quota capitaria» aggiungendo infine le parole: «prevedendo un progressivo equilibrio delle strutture operanti nelle regioni». Circa la parte di parere relativo alla sostituzione della lettera *h*) il senatore Garraffa alla fine della lettera propone di ripristinare il testo della lettera *h*) del provvedimento concernente la previsione di forme di assistenza sanitaria indiretta e differenziata. Propone quindi una riformulazione della lettera *i*) rispetto a quella proposta nello schema di parere del seguente tenore: «prevedere che con decreto interministeriale siano individuate quote di contribuzioni sanitarie e sgravi fiscali parziali per forme mutuo-assicurative integrative liberamente scelte dagli utenti». Con riferimento alla parte di parere relativa alla lettera *l*) propone di prendere in considerazione il testo del provvedimento precisando che tra gli ospedali di alta specializzazione sono compresi i policlinici universitari. Quanto alla lettera *n*) concernente la disciplina del personale dipendente propone l'istituzione di tre livelli di dirigenza, anzichè i due previsti.

Il senatore PERINA, in relazione alla parte di parere relativa alla lettera *a*) propone di eliminare il riferimento al 1995 per l'attuazione della completa fiscalizzazione degli oneri sociali, nonchè di inserire tra gli esenti da *ticket* anche gli indigenti. Circa la parte di parere relativa alla lettera *c*) propone una riformulazione di tale lettera nei seguenti termini: «Riordinare il Servizio sanitario nazionale riservando allo Stato la programmazione sanitaria nazionale, l'emanazione di atti di indirizzo e coordinamento, la determinazione di livelli uniformi di assistenza e degli *standards* organizzativi delle attività sanitarie, con l'applicazione del principio della quota capitaria. Sono attribuite alle regioni le competenze in materia di organizzazione e gestione dell'assistenza sanitaria». Sostiene poi che l'albo nazionale degli aspiranti a direttori generali sia tenuto dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Propone inoltre che il consiglio dei sanitari di cui alla lettera *d*) sia rappresentativo di medici e non medici, che la composizione del consiglio di amministrazione di cui alla lettera *e*) sia regolamentata

dalle regioni che comunque devono tener presente che tali consigli sono espressione dei comuni. Con riferimento poi alla parte di parere relativa alla lettera *f*) ritiene che i finanziamenti da assicurare alle regioni per i livelli obbligatori di assistenza sanitaria debbano essere coerenti con le risorse stabilite dalla legge finanziaria. Ritiene pleonastica la riformulazione della lettera *g*) inserita nello schema di parere ed intende sostituire le lettere *h*) ed *i*), come riformulate nello schema di parere nei seguenti termini: «Promuovere iniziative per la graduale programmata individuazione delle forme integrative di assistenza e prevedendo anche il ricorso da parte di singoli cittadini a forme mutuo-assicurative parziali liberamente scelte, stabilendo altresì ove possibile parziali sgravi fiscali o contributivi. In relazione alla parte di parere relativo alla lettera *l*) dichiara di preferire il testo del provvedimento escludendo la locuzione: «comunque organizzati» e la parte che attribuisce anche ai presidi l'autonomia economico-finanziaria. Per quanto attiene infine alla parte di parere relativo alla lettera *n*) sostiene che l'area dirigenziale deve comprendere solo due ruoli: il sanitario e l'amministrativo.

Il senatore PULLI, con riferimento a quanto osservato dal senatore Perina sull'autonomia economico-finanziaria dei presidi, afferma che non si può attribuire la stessa autonomia finanziaria ad ospedali di alta specializzazione o di rilievo nazionale e a i presidi ospedalieri.

Al riguardo il presidente-relatore MARINUCCI MARIANI sostiene che certamente non si può riconoscere la medesima autonomia a grandi ospedali ed a presidi, tuttavia a questi ultimi è necessario riconoscere una autonomia di *budget*.

Il senatore MARTELLI condivide le proposte illustrate dal senatore Garraffa facendo altresì presente che per lo Stato sarebbe un vantaggio enorme ove si consentissero forme assicurative con possibilità di sgravi fiscali.

Il senatore BRESCIA, nel riconoscere il lodevole intento del Presidente-relatore di migliorare il testo del provvedimento governativo, ritiene tuttavia che lo schema di parere presentato dallo stesso Presidente sia da modificare in taluni punti. Con riferimento a quest'ultimo documento egli è dell'avviso che il parere delle Commissioni di merito sui decreti delegati debba essere oltrechè obbligatorio anche vincolante. Quanto alla fiscalizzazione degli oneri sociali si deve prevedere anche il termine di partenza che deve essere il 1993. Va poi soppresso il riferimento al riordino della disciplina dei *tickets*. A riguardo propone che l'attuale regime dei *tickets* vada rivisto in funzione di una nuova e diversa politica farmaceutica dalla produzione al consumo. Per quanto concerne i livelli uniformi di assistenza occorre stabilire che si fa riferimento a quelli attualmente vigenti sulla base della normativa in materia. Circa l'albo degli aspiranti a direttori generali propone che nell'ambito della legislazione regionale siano previsti, all'interno di un apposito albo regionale, i requisiti per i criteri di nomina, i limiti di età e i compensi economici nonchè la normativa di

diritto privato di riferimento. In ordine al consiglio di amministrazione delle aziende infraregionali ritiene necessario che la legislazione delegata definisca i principi dell'azienda quali l'autonomia giuridica, patrimoniale, contabile ed organizzativa demandando alla legislazione regionale, d'intesa con il sistema delle autonomie, la definizione della tipologia dello strumento gestionale. Per quanto riguarda la congruità del fondo sanitario nazionale, ferma restando la necessità di ripianare interamente i disavanzi pregressi, occorre determinare il fondo con precisione o ancorandolo al prodotto interno lordo nella misura del 6,5 per cento o alla spesa accertata per il 1991 incrementata del tasso di inflazione.

Quindi con riferimento specifico alla parte di parere relativo alla lettera *h*) propone una formulazione diversa che garantisca in forma diretta l'assistenza del medico di medicina generale e del pediatra di base, nonché, sulla base della programmazione regionale, il soddisfacimento da parte delle strutture pubbliche a diretta gestione o convenzionate obbligatoriamente di almeno il 75 per cento della domanda di prestazioni specialistiche, di diagnostica strumentale e di laboratorio. Occorre altresì procedere al superamento graduale delle convenzioni con le case di cura, ambulatori, poliambulatori e case di cura private definendo norme per la salvaguardia del personale. Per le convenzioni di cui all'articolo 48 della legge n. 833 del 1978 si tratta di procedere, per le convenzioni a rapporto fiduciario, ad una ridefinizione del ruolo del medico di base in rapporto alla funzionalità ed agli obiettivi del distretto, recuperando anche funzioni di sanità pubblica. Per quelle a rapporto orario si tratta di prevedere il riassorbimento di personale e funzioni negli ambiti pubblici di loro riferimento. Propone poi la soppressione della lettera *i*), come riformulata nel parere, potendosi esplicitare alla lettera *c*) i principi costitutivi del Servizio sanitario nazionale favorendo soluzioni di mutualità integrativa. Sulla lettera *m*) propone una riformulazione tecnica per chiarire che dovrebbero passare alle nuove aziende i beni ora in uso delle strutture sanitarie. Chiede quindi che la lettera *n*) venga soppressa per trasferire tutta la problematica del personale all'articolo 2. Si dichiara favorevole al mantenimento della lettera *o*), di cui nello schema di parere si chiede la soppressione. Propone infine che venga prevista una delega non già per il riordino del Ministero della sanità ma per la sua riforma.

Il senatore NAPOLI chiede che la seduta della Commissione sia tolta, in quanto sta per iniziare la seduta dell'Assemblea.

Il seguito dell'esame è rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

6^a Seduta*Presidenza del Presidente*
GOLFARI

Intervengono il ministro dei lavori pubblici Merloni e il ministro del tesoro Barucci.

La seduta inizia alle ore 9,30.

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO**Comunicazioni del Ministro del tesoro e del Ministro dei lavori pubblici sui problemi connessi al finanziamento delle indennità di esproprio (R 46, C 13^a, 2^o)**

Il presidente GOLFARI si richiama preliminarmente all'emendamento introdotto ieri dalla Camera dei deputati in sede di conversione del decreto-legge n. 333 del 1992. Tale emendamento, riconducendo la determinazione delle indennità di esproprio alle modalità previste dalla legge n. 2892 del 1885, riduce gli oneri a carico dei comuni a circa la metà; non è noto, comunque, l'esatto ammontare degli oneri per indennità pregresse che informazioni di stampa quantificavano alcuni giorni fa in circa 18 mila miliardi.

Ci si trova di fronte ad un quadro normativo confuso e disorganico, sia in materia di espropriazioni (è anacronistico che un Paese moderno debba ancora far riferimento, per la determinazione delle relative indennità, ad una legge del 1885), sia in materia di catasto, i cui valori sono spesso presi a base per la determinazione di imponibili fiscali, ma mai assunti a metro di valutazione per le indennità di esproprio.

Dopo aver ringraziato i Ministri per aver accolto l'invito della Commissione, il Presidente chiede di conoscere come si intenda far fronte - in un'epoca di gravi difficoltà per la finanza pubblica - al disavanzo determinatosi nei bilanci dei comuni e richiama l'attenzione dei rappresentanti del Governo sulla questione delle contribuzioni *ex Gescal*, la cui corresponsione dovrebbe cessare il 31 dicembre del 1992, e che, se prorogate, potrebbero invece fornire preziosi introiti finanziari.

Ha, quindi, la parola il ministro MERLONI il quale ricorda la giurisprudenza costituzionale che, a decorrere dalla sentenza n. 5 del

1980, ha determinato la lacuna normativa esistente in materia di indennità di espropriazione per i suoli edificabili: la normativa precedente, che faceva riferimento al valore agricolo medio del terreno anche per le aree edificabili, fu infatti considerata lesiva degli articoli 3 e 42, comma 3, della Costituzione. Il successivo tentativo effettuato dal legislatore di mantenere la determinazione precedente dell'indennità di esproprio, a mero titolo di acconto, fu ugualmente oggetto di declaratoria di incostituzionalità: con la sentenza n. 223 del 1983, peraltro, la Corte costituzionale dichiarò il diritto dell'espropriato ad ottenere un «serio ristoro», il che non implica necessariamente - secondo la giurisprudenza della Corte - la commisurazione dell'indennità al valore di mercato.

Sono dunque fondati in via di fatto e di diritto i tentativi di pervenire ad una definizione normativa dell'indennità di espropriazione che superi l'attuale lacuna: quest'ultima è infatti colmata dalla giurisprudenza civile di legittimità mediante il ricorso alla legge del 1865 sulle espropriazioni per pubblica utilità, che prevede che l'indennità sia pari al valore venale del bene (seppur depurato del maggior valore che il bene consegue dalla realizzazione dell'opera pubblica).

In ragione dell'attuale applicazione della regola del valore venale, i comuni e gli altri enti locali esproprianti sono soggetti a gravosi oneri finanziari, cui si aggiungono le sentenze di condanna al risarcimento dei danni derivanti da procedure di occupazione d'urgenza. L'ultima rilevazione, effettuata ad opera del Ministero dei lavori pubblici sui procedimenti espropriativi avviati e non ancora conclusi risale al 1984, quando l'estensione complessiva delle aree coinvolte raggiungeva 243 milioni di metri quadri; un'attualizzazione di quei dati, che ipotizza costante il rapporto tra investimenti in opere pubbliche ed aree necessarie e che sconta un 20 per cento di decremento delle pendenze, porta a valutare a tutt'oggi un totale di 316 milioni di metri quadri interessati da procedimenti di esproprio *in itinere*. Rivalutando altresì l'ammontare delle risorse necessarie per gli indennizzi in base all'indice Istat del costo di costruzione dei fabbricati, si giunge ad una stima degli oneri di espropriazione pari a 29.500 miliardi di lire.

Il Ministero si riserva di pervenire a quantificazioni più precise, ma sottolinea comunque l'opportunità di perseguire l'obiettivo di una riduzione di tale sproporzionato onere mediante un nuovo meccanismo di determinazione delle indennità: esso può provenire dall'articolo 5 *bis* introdotto dalla Camera dei deputati in sede di conversione del decreto-legge n. 333 del 1992; riferendosi infatti, per la determinazione delle indennità alla legge del 1885 su Napoli, con un abbattimento del 40 per cento, la norma proposta consente di affrontare in via provvisoria un problema che necessita di immediata risoluzione.

Il ministro BARUCCI effettua alcune osservazioni a margine dell'intervento del Ministro dei lavori pubblici, di cui condivide l'impostazione.

Osserva innanzitutto come, in materia di pregresse indennità di esproprio a carico dei comuni, ci si trovi nel campo del debito sommerso e come l'emergere di tale debito, al di là dell'allarme che può

suscitare la sua entità, rappresenti comunque un fatto positivo per chi, come lui, si ponga l'obiettivo di rimettere ordine nei conti pubblici.

Ritiene poi singolare che in materia di espropri si operi tuttora sulla base del combinato disposto di due leggi distanti di un secolo l'una dall'altra; non meno singolare è il riferimento al «giusto e serio ristoro» contenuto nella sentenza della Corte costituzionale, concetto quest'ultimo a partire dal quale è estremamente difficile pervenire a valutazioni univoche, considerato anche l'amplissimo campo di variazione dei valori che caratterizza il mercato delle aree, più ancora di quello degli immobili. Difficile è quindi definire in maniera certa l'entità del debito dei comuni e apprezzabile è il lavoro che la Commissione si propone di effettuare per mettere ordine nel campo della legislazione sugli espropri.

Sul piano più propriamente contabile, occorre distinguere i pregressi maggiori oneri per indennità di esproprio di cui alla legge n. 458 del 1988, dagli oneri derivanti dalle indennità determinate dopo l'ultima sentenza della Corte costituzionale in materia.

Mentre per queste ultime, una quantificazione è allo stato dei fatti estremamente difficile (occorrerebbe determinare *ex post* la differenza tra quanto erogato dagli enti locali e quanto effettivamente da pagare), circa le indennità pregresse nel 1988 fu effettuata un'indagine dal Ministero dell'interno; da detta indagine, sufficientemente documentata - salvo alcuni casi di enti locali del Mezzogiorno che non fornirono le informazioni richieste - risultavano a carico dei comuni 1.254 miliardi a tutto il 1987 e 828,5 miliardi nel 1988. Con la legge n. 458 del 1988 fu previsto il ricorso a mutui della Cassa depositi e prestiti con ammortamento a carico dello Stato per uno stanziamento di complessivi 1.800 miliardi. L'applicazione di tale legge ha subito notevoli ritardi, tanto che la Cassa depositi e prestiti ha sinora concesso mutui per soli 330 miliardi, a fronte di domande pervenute per un importo di 400 miliardi circa. Il Ministro fornisce, quindi, dati annuali dettagliati sulle domande pervenute negli ultimi tre anni e sui mutui concessi; manifesta altresì la sensazione che lo scarto fra le domande complessivamente inoltrate e quelle accolte dalla Cassa depositi e prestiti, sia da attribuirsi alla mancanza in alcuni casi della documentazione richiesta e quindi all'esercizio di una attività di esproprio non pienamente conforme alle procedure previste.

Si apre la discussione sulle dichiarazioni rese dai Ministri del tesoro e dei lavori pubblici.

Il senatore TRIGLIA lamenta i danni ingenti che derivano ai comuni dalla persistente lacuna normativa in materia di indennità di espropriazione. I limiti drastici posti all'accesso ai mutui della Cassa depositi e prestiti restringono ulteriormente l'operatività delle leggi intervenute dal 1988 in poi: peraltro i dati provenienti da quella fonte, riferiti dal Ministro del tesoro, non rispondono alle reali dimensioni del fenomeno, che l'Associazione nazionale comuni d'Italia stima variare tra i 5.000 e gli 8500 miliardi di oneri a carico dei comuni. Ciò che ne è conseguito non è stato tanto il blocco delle opere di urbanizzazione, quanto il proliferare di accordi tra ente espropriante e soggetto espropriato; tali accordi, a fronte della consapevolezza del rischio di

pagare in via giudiziale il valore venale del bene, si sono prestati a possibili abusi, derivanti essenzialmente dall'assenza di regole certe.

Le amministrazioni locali dovrebbero essere responsabilizzate attraverso il riconoscimento di un livello di autonomia finanziaria che superi l'attuale ricorso ai mutui statali: oscillando tra proposte di decurtazione indiscriminata dei trasferimenti statali e ricorso ad un soggetto terzo (quale è lo Stato) per la copertura dei disavanzi, non si eliminano i centri di spesa separati che sono fonte del debito sommerso, mentre permane un accentramento amministrativo fondato su strutture spesso degradate e deresponsabilizzate. La norma proposta alla Camera dei deputati, con l'articolo 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, rappresenta una modalità di intervento certamente rozza ma che, ciò nondimeno, affronta per la prima volta una materia in cui irresponsabilmente permane un'annosa fonte di contenzioso: l'iniziativa va, quindi, valutata positivamente.

Il senatore ANDREINI, sottolineato che molti comuni rischiano il pignoramento dei propri beni nell'impossibilità di far fronte agli oneri degli espropri, considerati anche i tagli ai finanziamenti statali, domanda al Ministro del tesoro come il Governo intenda far fronte a tale situazione.

Il senatore SPECCHIA lamenta le gravi difficoltà in cui versa il sistema comunale, stretto tra sospensione dei mutui e decurtazioni di bilancio: la gestione politico-amministrativa precedente porta la grave responsabilità di aver determinato lo stato di cose attuale, cui si dovrebbe porre rimedio al più presto. Prioritario appare quindi da parte del Governo l'effettuazione di una nuova rilevazione degli oneri espropriativi gravanti complessivamente sui comuni.

Il senatore LEONI si dice d'accordo con il senatore Triglia per quanto riguarda l'annoso problema della attribuzione di un'effettiva autonomia tributaria agli enti locali.

Dopo avere sottolineato che, al di là dei debiti pregressi, i comuni continuano ad effettuare espropri in una situazione di grave incertezza normativa, suggerisce che si vada ad un riordino che distingua nettamente due situazioni: se gli espropri sono finalizzati ad esigenze del comune, è giusto che sia chiamata a pagare la collettività comunale, effettuando al riguardo anche una analisi dei costi in termini di imposte e dei benefici in termini di servizi; se gli espropri invece sono finalizzati ad opere di carattere nazionale, i relativi oneri vanno posti a carico del bilancio dello Stato.

Dopo aver lamentato l'inefficienza degli enti locali meridionali (che non hanno fornito dati sugli oneri per indennità di esproprio, come riferito dal Ministro del tesoro) e dopo aver ricordato che i contributi *ex Gescal*, cui ha fatto riferimento in apertura di seduta il presidente Golfari, sono frutto di versamenti dei datori di lavoro e dei lavoratori, richiama l'attenzione sullo spreco di risorse derivanti dall'attività degli IACP, i quali spendono 1.000 miliardi annui per la gestione di appartamenti che potrebbero più proficuamente essere venduti, recuperandosi così preziose risorse.

Il senatore Leoni conclude infine con un invito a ridisciplinare la materia espropriativa non solo con nuove leggi, ma anche e soprattutto attraverso l'abrogazione espressa di quelle esistenti, che troppo spesso costituiscono gravami eccessivi sugli operatori del settore.

Il senatore TABLADINI stigmatizza la grave incertezza e la contraddittorietà dei dati forniti dal Governo circa l'ammontare degli oneri espropriativi: le misure in corso di approvazione presso la Camera dei deputati appaiono perciò incongrue, in quanto operano su una realtà i cui esatti contorni sono sconosciuti.

Il senatore MONTRESORI rileva come il problema oggetto del dibattito odierno presenti due risvolti: quello di una legge organica sul regime dei suoli, che occorrerà apprestare in tempi rapidi; e quello del disavanzo pregresso dei comuni per indennità di esproprio. A quest'ultimo proposito la soluzione va cercata in una accurata verifica della reale entità del debito sommerso e nell'applicazione dell'emendamento al decreto-legge n. 333, inserito dalla Camera dei deputati.

Con riferimento alle occupazioni di urgenza non perfezionate nei tempi dovuti e a situazioni pendenti per cui esiste un contenzioso in corso, si domanda se non si possano configurare soluzioni per un più rapido smaltimento del contenzioso, sollevando ad esempio dalla responsabilità amministrativa gli enti esproprianti e prevedendo eventualmente agevolazioni fiscali per gli espropriati.

Il senatore RUBNER giudica eccessivo per i comuni l'onere derivante dalla previsione di una ipotesi di cessione volontaria del bene nei termini di cui al comma 2 dell'articolo 5-*bis* proposto al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 333: l'abbattimento del 40 per cento rispetto al meccanismo della legge su Napoli non opererebbe infatti in caso di accordo tra proprietario e soggetto espropriante. Il senatore ANDREINI aggiunge che occorrerebbe quanto meno circoscrivere la possibilità di tale accordo entro un termine predeterminato, mentre l'attuale formulazione del citato comma 2 consente la sua proponibilità in ogni fase del procedimento espropriativo.

Il senatore GIOVANELLI giudica positivamente l'articolo 5-*bis* inserito dalla Camera dei deputati in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 333. Ad esso occorrerebbe affiancare una misura che elevasse gli oneri di urbanizzazione, prevedendone contestualmente l'adeguamento automatico sulla base di un indicatore Istat; si opererebbe in tal modo a vantaggio della finanza pubblica, inserendo anche elementi di maggiore equità fra i cittadini.

In sede di replica, il ministro BARUCCI fa presente al senatore Andreini (circa le modalità con cui il Governo intende far fronte al grave dissesto dei comuni) come il paese si trovi in una situazione di emergenza su vari fronti (oggi è tra l'altro convocata la Conferenza Stato-Regioni sulla questione sanità); si vedrà quindi come affrontare anche l'emergenza «indennità di esproprio» insieme alle altre.

Replica poi al senatore Specchia, ricordando che la gravità della situazione economica in cui versa il Paese va affrontata con rigore: ciò è

avvenuto con la liquidazione dell'Efim, risolta caricando sull'intera società il costo del deficit di 5 mila miliardi, e ciò dovrà avvenire per le questioni oggetto del dibattito odierno con prese di posizione responsabili di tutte le parti politiche; una sterile ricerca delle responsabilità pregresse non aiuta l'efficacia dell'azione comune di risanamento.

Replicando ai senatori Triglia e Leoni, il Ministro ritiene corretta un'impostazione che veda restituita all'autonomia degli enti locali la responsabilità di far gravare sui propri cittadini l'onere dei servizi pubblici apprestati a loro beneficio. In materia di autonomia impositiva degli enti territoriali un passo avanti importante anche se non risolutivo è, a suo modo di vedere, rappresentato dal disegno di legge delega attualmente all'esame del Parlamento.

Quanto alla questione della difformità dei dati relativi al disavanzo degli enti locali, sottolinea come i dati forniti dal suo Dicastero costituiscano entità eterogenee rispetto a quelli del Ministero dei lavori pubblici: quest'ultimo ha effettuato una stima dell'intero valore di mercato delle aree soggette a qualunque tipo di espropriazione, mentre i dati della Cassa depositi e prestiti riguardano i mutui concessi a copertura delle integrazioni di indennità liquidate a seguito della citata giurisprudenza costituzionale.

Replica quindi il ministro MERLONI, precisando al senatore Rubner che il mancato abbattimento dell'indennità in caso di accordo bonario costituisce un incentivo legittimo per il proprietario, affinché desista da procedure contenziose foriere di maggior danno per il comune. D'altro canto, la proposta di accordo costituisce una facoltà per il comune e va posta in rapporto con l'altro soggetto stipulante chiamato dall'articolo 5-bis a «convenire».

Egli non è contrario nel merito al suggerimento del senatore Giovanelli teso ad elevare gli oneri di urbanizzazione; tale misura andrebbe però esaminata nel quadro di un provvedimento organico sul regime dei suoli, considerata l'urgenza dell'approvazione del decreto-legge n. 333 che, ove modificato dal Senato, dovrebbe tornare alla Camera dei deputati.

Alle richieste dei senatori ANDREINI e MONTRESORI volte rispettivamente a sapere se il Governo intenda presentare un proprio progetto di legge organico sul regime dei suoli ed a conoscere l'orientamento del Ministro sul disegno di legge in materia approvato dal Senato nella scorsa legislatura, il rappresentante del Governo risponde fornendo assicurazioni circa le intenzioni dell'Esecutivo. Esso presenterà un provvedimento sul regime giuridico dei suoli (il che peraltro non impedisce al Parlamento di iniziare l'esame dei disegni di legge di iniziativa parlamentare eventualmente già presentati); dichiara poi di non conoscere nei dettagli il provvedimento approvato dal Senato la scorsa legislatura, riservandosi di effettuarne un esame finalizzato ad una sua valutazione.

Il presidente GOLFARI ricorda la possibilità di utilizzare a fini di copertura degli oneri espropriativi i fondi exGescal, magari estendendo-

ne l'operatività oltre il 1992. Si fa inoltre partecipe della proposta, in altra sede formulata dal senatore Innamorato, di effettuare una nuova ed aggiornata ricognizione degli oneri espropriativi dei comuni, mediante un questionario di cui il Ministero dei lavori pubblici si faccia promotore presso le amministrazioni comunali.

Il ministro MERLONI rassicura il presidente Golfari circa l'interesse che il suo Dicastero pone alla questione dei contributi *ex Gescal* e della loro proroga oltre il 31 dicembre 1992; teme però che dalla trattativa sul costo del lavoro attualmente in corso possa scaturire un ridimensionamento di tale fonte di entrata fondamentale per i Lavori pubblici. Aderisce altresì all'invito ad effettuare un nuovo monitoraggio sull'estensione complessiva delle aree suscettibili di intervento espropriativo a scopo di pubblica utilità.

La seduta termina alle ore 11.

SOTTOCOMMISSIONI

INDUSTRIA (10^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 30 LUGLIO 1992

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

alla 6^a Commissione:

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): *parere favorevole con osservazioni.*

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

COMMISSIONI 5^a e 6^a RIUNITE

**(5^a - Bilancio)
(6^a - Finanze e Tesoro)**

Venerdì 31 luglio 1992, ore 10 e 16

In sede referente

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica (513) *(Approvato dalla Camera dei deputati)*.

COMITATO PARITETICO

**delle Commissioni permanenti 8^a (Lavori pubblici, comunicazioni)
del Senato e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della
Camera dei deputati**

Venerdì 31 luglio 1992, ore 9

Procedure informative

Indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche:
audizione di rappresentanti dell'Ente Ferrovie dello Stato e dell'
ENEL.