

SEDUTE DELLE COMMISSIONI

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1974

Presidenza del Presidente
BETTIOL

La seduta ha inizio alle ore 16,10.

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE

La Giunta prende in esame la seguente domanda di autorizzazione a procedere:

nei confronti del senatore Tesauro, per il reato di lesioni personali colpose (articolo 590 del Codice penale) (*Doc. IV, n. 89*).

La Giunta prende atto che non è ancora pervenuta la memoria scritta che il senatore Tesauro ha dichiarato di voler produrre ai sensi dell'articolo 135, comma quinto, del Regolamento del Senato. Dopo interventi dei senatori Petrella, Boldrini, Cacchioli e del Presidente, la Giunta rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame della domanda suddetta.

VERIFICA DEI POTERI

Il Presidente dichiara aperta la discussione sulla relazione fatta nella seduta del 17 gennaio 1974 dal senatore De Carolis, relatore per la Regione Sicilia, sul contenuto di due ricorsi presentati dal primo dei candidati non eletti del Gruppo Agnello (PRI) e dal primo dei non eletti del Gruppo Andò (DC).

Nel corso dell'ampia discussione intervengono i senatori Pecoraro, Ricci, Cacchioli, Boldrini, Li Vigni, Nencioni, De Giuseppe, Marotta, Tambroni Armaroli, Oliva, Petrella e il Presidente. Il seguito della discussione viene quindi rinviato ad altra seduta.

Successivamente la Giunta, su conforme relazione del senatore Tambroni Armaroli, relatore per la Regione Basilicata, dichiara, all'unanimità, la incompatibilità della carica di Presidente del Consorzio per il nucleo di industrializzazione della Valle del Baisento.

La seduta termina alle ore 18.

COMMISSIONI RIUNITE

8^a (Lavori pubblici, comunicazioni)

e

9^a (Agricoltura)

GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1974

Presidenza del Presidente
della 8^a Commissione
MARTINELLI

Interviene il Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Scarlato.

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Martinelli fa presente che il Presidente del Senato ha chiesto ai presidenti delle due Commissioni di valutare l'opportunità di un sollecito esame dei disegni di

legge concernenti la difesa del suolo, al fine di poterli iscrivere nel calendario dei lavori dell'Assemblea per martedì 26 febbraio. Propone perciò, anche a nome del presidente Colleselli, di contenere nei limiti del possibile gli interventi degli oratori dei vari Gruppi, in modo da poter esaurire l'esame nel corso della seduta odierna e di altre tre sedute, preventivamente mercoledì 20 febbraio (nel pomeriggio) e giovedì 21 (mattina e pomeriggio).

Sulla proposta del Presidente si apre un breve dibattito.

Il senatore Crollalanza si dichiara favorevole, in linea di massima, a contenere l'esame dei provvedimenti e propone anzi di limitarsi ad approfondire la parte finanziaria. Il senatore Maderchi afferma che la gravità della situazione idrogeologica del Paese richiede indubbiamente un rapido iter dei provvedimenti; d'altra parte, trattandosi di una problematica delicata, alcuni punti della quale vanno adeguatamente analizzati, non ritiene che si possano prefissare termini rigidi per l'esame.

Dopo interventi del senatore Samonà, che sottolinea l'esigenza di varare un provvedimento il più possibile efficace — il che naturalmente non può avvenire attraverso un esame frettoloso — e dei senatori Santonastaso e Poerio, il Presidente riassume i termini del dibattito, osservando che il termine del 26 febbraio può considerarsi come una scadenza di massima, entro la quale le Commissioni si sforzeranno di concludere l'esame dei provvedimenti.

IN SEDE REFERENTE

« Nuova autorizzazione di spesa per la difesa del suolo » (498);

« Nuova autorizzazione di spesa per la esecuzione di opere per la sistemazione e la difesa del suolo » (632), d'iniziativa dei senatori Togni ed altri;

« Autorizzazione di spesa per l'esecuzione di opere di sistemazione idraulica e di difesa del suolo » (1187).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Si prosegue nell'esame, sospeso il 7 febbraio.

Il senatore Poerio, ricordati anzitutto i danni ingenti arrecati dalle alluvioni recenti e più remote all'assetto idrogeologico e, come nel caso di Firenze, al patrimonio artistico del Paese, sottolinea l'esigenza di intervenire con misure rapide ed organiche che impediscano l'ulteriore degradazione dell'ambiente geofisico. Lamenta quindi la negligenza dei Governi succedutisi in questi ultimi anni nell'affrontare i problemi della difesa del suolo e la frammentarietà di taluni interventi, del tutto inadeguati soprattutto sotto il profilo dei finanziamenti.

Soffermandosi in particolare sul disegno di legge n. 1187 e sulle relazioni svolte dai senatori Mazzoli e Santonastaso, l'oratore afferma che esse mancano, a suo avviso, di contenuti critici e tendono ad imputare i dissesti del suolo a cause di ordine naturale senza soffermarsi sulle molteplici carenze derivanti da una errata politica del territorio, dalle speculazioni edilizie, dall'abbandono in cui versa l'agricoltura.

Nel dichiararsi quindi d'accordo sul fatto che la sistemazione idrogeologica va essenzialmente basata su articolazioni unitarie come i bacini, afferma che occorre abbandonare l'impostazione di tipo centralistico sino ad oggi perseguita, facendo partecipare alle scelte operative da effettuarsi le popolazioni interessate e le Regioni.

Dopo aver evidenziato l'esiguità degli stanziamenti previsti, del resto sottolineata, fa notare l'oratore, dalle stesse relazioni De Marchi e Rossi Doria - Noè, il senatore Poerio conclude affermando che il presupposto essenziale delle misure che si andranno ad adottare è la valorizzazione del potere decisionale delle comunità locali e della regione, quest'ultima come strumento indispensabile di coordinamento.

Prende quindi la parola il senatore Scardaccione, il quale rileva che gli interventi previsti nel disegno di legge n. 1187 dovranno essere effettuati tenendo conto della realtà umana cui andranno applicati, senza indulgere, come è stato fatto nel passato, in una politica accentratrice prevalentemente gestita dal Dicastero dei lavori pubblici. Nella sistemazione del territorio, prosegue l'orato-

re, occorre procedere attraverso un'adeguata programmazione che non cali artificiosamente dall'alto, ma parta invece dalle comunità montane e rurali, articolandosi su piani zonali coordinati nell'ambito dei piani di assetto territoriale delle regioni, in base ai quali andranno redatti i piani di bacino concernenti l'insieme delle opere idrauliche di difesa.

Sottolineata l'inadeguatezza degli stanziamenti, il cui ammontare non dev'essere meccanicamente predeterminato, ma agganciato alle variazioni del reddito nazionale, l'oratore afferma che è altresì necessario potenziare il ruolo del Ministero dell'agricoltura come strumento di programmazione soprattutto di una politica agricola e forestale, attribuendo al Dicastero dei lavori pubblici compiti prettamente operativi, nell'assolvimento dei quali ci si potrà avvalere del prezioso contributo di organismi locali come gli enti di irrigazione ed i consorzi di bonifica.

Il senatore Scardaccione conclude riservandosi di proporre emendamenti che tengano conto delle esigenze prospettate e che tra l'altro colmino una carenza riscontrata dall'oratore per quanto riguarda l'articolo 3, che, nell'elenco dei vari bacini da istituire, non ne prevede alcuno per la Basilicata.

Il senatore Rossi Doria, dopo aver ricordato il faticoso iter dei provvedimenti concernenti la difesa del suolo nel corso della passata legislatura e l'indagine conoscitiva svolta dalle stesse Commissioni riunite, le cui risultanze sono state condensate nella relazione da lui redatta insieme al senatore Noè, sottolinea la vastità del problema che postula, per l'immediato, una serie di interventi contingenti volti ad impedire l'ulteriore degradazione dell'ambiente geofisico e poi una politica organica che affronti definitivamente la problematica della salvaguardia dell'assetto territoriale.

Sottolineata l'assoluta esiguità dei fondi previsti e la necessità che il Governo riconsideri integralmente la questione, finanziando adeguatamente gli interventi di difesa, il senatore Rossi Doria muove rilievi critici a vari articoli del disegno di legge n. 1187, osservando tra l'altro che non è possibile

prevedere per legge le quote di stanziamento da destinare ai singoli bacini, che occorre diversamente impostare le procedure di redazione dei piani di bacino, che è necessario potenziare adeguatamente il servizio idrografico.

Dopo aver affermato che sarebbe opportuno ascoltare dalla viva voce del Ministro dei lavori pubblici quali sono gli intendimenti del Governo, l'oratore osserva che sarebbe il caso di ritirare i due disegni di legge d'iniziativa governativa, a suo avviso del tutto incongrui rispetto alle finalità da perseguire, e concentrare l'attenzione sul disegno di legge d'iniziativa dei senatori Togni ed altri.

In ogni caso, conclude il senatore Rossi Doria, a parte le misure contingenti, occorrerà procedere ad una organica revisione della legislazione riguardante la difesa del suolo, attraverso la nomina di una apposita Sottocommissione rappresentativa dei vari Gruppi componenti le due Commissioni.

Il sottosegretario Scarlato afferma che, di fronte alle obiezioni di fondo avanzate sui disegni di legge governativi e tenuto conto della proposta del senatore Rossi Doria, è opportuno che la posizione del Governo sulla materia in discussione sia espressa attraverso la personale presenza del Ministro dei lavori pubblici.

Infine le Commissioni decidono di rinviare l'ulteriore esame dei disegni di legge alla seduta che avrà luogo nel pomeriggio di mercoledì 20 febbraio.

La seduta termina alle ore 12,30.

GIUSTIZIA (2^a)

GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1974

*Presidenza del presidente
VIVIANI*

Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Pennacchini.

La seduta ha inizio alle ore 10,05.

IN SEDE REFERENTE

« Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo Codice di procedura penale » (1489), approvato dalla Camera dei deputati;

« Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo Codice di procedura penale » (199), d'iniziativa dei senatori Zuccalà ed altri.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La discussione generale sui disegni di legge si apre con un intervento del senatore Follieri che, dopo aver dichiarato di condividere gli auspici del relatore e del rappresentante del Governo, per l'approvazione del provvedimento di delega nel più breve tempo possibile, svolge alcune considerazioni in merito ai punti, che egli considera meno soddisfacenti, del testo pervenuto dalla Camera dei deputati.

Rilevato il notevole arricchimento di disposizioni verificatosi in quest'ultima stesura del disegno di legge delega, il senatore Follieri fa notare come tuttavia manchi ancora un'adeguata sistemazione del giudizio pretorile, particolarmente con riferimento alla peculiare posizione che in questo giudizio assume il pubblico ministero, il quale, nella fase istruttoria, è lo stesso pretore. Sempre a questo riguardo l'oratore rileva che sarebbe molto opportuna una previsione esplicita di specifici termini per la custodia preventiva degli imputati.

La mancata adozione del sistema accusatorio puro — prosegue l'oratore — non sembra possa dare luogo a gravi inconvenienti considerato che tale rito è assai lontano dalla nostra mentalità giuridica; pertanto anche il mantenimento delle formule assolutorie nell'emendamento approvato in Aula dalla Camera dei deputati incontra la sua opinione favorevole, considerati i problemi che potrebbero discendere da una loro abolizione, nel caso di un rapporto di pregiudizialità tra il giudicato penale ed un procedimento civile. Nel disegno di legge Zuccalà ed altri la norma relativa al mantenimento delle formule assolutorie (in particolare di quella dubitativa) manca; pertanto nel tipo di ordi-

namento ipotizzato in questo disegno di legge il giudice civile dovrebbe ricercare il senso della motivazione, cioè in pratica rifarsi ad una formula assolutoria implicita nella motivazione stessa.

Un altro punto del progetto di legge presentato dai senatori socialisti trova invece favorevole l'oratore, ed è quello relativo alla possibilità di un giudizio direttissimo che si articoli in modo tale da costituire anche una ulteriore garanzia per l'imputato, al quale, può, in determinati casi, farne capo l'iniziativa.

Il senatore Follieri si sofferma quindi su altri aspetti a suo avviso meritevoli della massima considerazione, particolarmente riguardando la reintroduzione del potere di stendere verbali per la polizia giudiziaria, (sulla quale esprime un parere negativo), la nuova posizione assunta dal pubblico ministero nel processo e infine la necessità che alla riforma del codice di procedura penale si accompagni un nuovo ordinamento giudiziario, che consenta ai nuovi istituti di intervenire in un contesto strutturale adeguato. L'oratore conclude ribadendo, pur con le riserve espresse, la sua opinione di massima favorevole al testo del disegno di legge n. 1489.

Segue un intervento del senatore Boldrini, il quale, dopo aver posto l'accento sulla necessità che la riforma venga attuata nel più breve spazio di tempo possibile, anche per ovviare alla situazione di disagio cui hanno dato luogo i continui interventi della Corte costituzionale in tema di procedura penale, con conseguenti riforme novellistiche, inevitabilmente frammentarie, pone l'accento sulla pregiudizialità rivestita dalla riforma dell'ordinamento giudiziario rispetto a quella dei mezzi tecnici processuali.

Passando ad esaminare i principi ispiratori del disegno di legge n. 1489, l'oratore fa rilevare che la scelta del rito accusatorio è nel provvedimento in esame, viziata alla base dalla mancanza, per i processi che si svolgono all'infuori della Corte d'assise, della giuria popolare. A suo avviso infatti mal si concilia con i principi del rito accusatorio l'esistenza di un giudice professionale, tipico di tutti quei Paesi in cui vige una struttura proces-

suale a carattere inquisitorio o misto. Il senatore Boldrini conclude affermando che la più grave manchevolezza della riforma si ha tuttavia per quanto attiene al processo pretorile, dove in sede di legislazione delegata si impone una revisione di base, pena la riduzione del nuovo codice ad uno sterile discorso sugli strumenti tecnici del processo.

Dopo un intervento del senatore Lisi, favorevole al ripristino di tutte le formule assolutorie, per le stesse ragioni già esposte dal senatore Follieri, delle quali l'oratore fornisce un'ampia disamina, specie con riferimento agli articoli 40, 41 e 43 del Codice penale, prende la parola il senatore Mariani, che si dichiara d'accordo per un rapido esaurimento dei lavori sulla legge di delega al Governo. L'oratore si sofferma quindi a considerare le probabili conseguenze negative in termini di durata dei processi che discenderanno dall'emanazione del nuovo codice di procedura penale; esamina quindi brevemente i problemi discendenti dalla statuizione che introduce il principio di insanabilità delle nullità assolute, sul quale a suo avviso si imporrebbe una rimediazione, e quelli connessi al termine di due mesi assegnato per il compimento di perizie che spesso, come avviene particolarmente per quelle psichiatriche, richiedono periodi molto più lunghi.

Ulteriori allungamenti dei processi discenderanno, afferma l'oratore, dall'introduzione del principio del contraddittorio nei conflitti di giurisdizione e di competenza e dall'ammissibilità anche in corso di udienza di appello della richiesta di rinnovazione del dibattimento. Il senatore Mariani conclude affermando che non è solo urgente aumentare il numero dei magistrati, per avere dei processi più snelli, ma è anche necessario ripensare certi principi, che offrono forse maggiori garanzie per la difesa, ma a spese della celerità processuale.

Il senatore Petrella, dopo aver svolto alcune osservazioni per ciò che attiene ai problemi discendenti dal principio della insanabilità delle nullità assolute, pone l'accento sui gravi pericoli discendenti dal mancato divieto di verbalizzazione degli interrogato-

ri di polizia giudiziaria, che oltre a dare luogo ad una duplicazione di atti istruttori, pregiudicano un diritto di libertà. La soluzione più radicale e, secondo l'oratore, più soddisfacente, sarebbe quella — coerente con il dettato costituzionale — di affermare una stretta dipendenza funzionale degli organi di polizia giudiziaria dal magistrato istruttore, in analogia a quanto avviene nell'ordinamento processuale francese. Le sue proposte comunque non intendono portare a modifiche del testo di legge delega, ma vanno piuttosto intese come suggerimenti rivolti al legislatore delegato per l'adempimento della sua opera futura.

Dopo un intervento del senatore Marotta, che auspica una riduzione dei tempi processuali in dipendenza della realizzazione della riforma del codice di procedura penale e si dichiara favorevole al mantenimento delle formule assolutorie, prende la parola il senatore Sabadini, il quale dopo aver fatto considerare come la riforma comporti, attraverso la scelta del rito accusatorio, una serie di innovazioni che inevitabilmente sono in contrasto con il nostro retroterra tradizionale, si sofferma sui due punti che presso l'altro ramo del Parlamento sono stati oggetto di emendamenti da parte dell'Assemblea: il divieto di verbalizzazione da parte della polizia giudiziaria e l'abolizione delle formule assolutorie. Sul primo problema il senatore Sabadini esprime la speranza che sia modificato il testo nel senso di reintrodurre il divieto; ciò in attesa di un cambiamento nelle strutture degli organi di polizia giudiziaria, che ne attui una dipendenza non solo funzionale ma anche gerarchica dal magistrato; sul secondo, afferma essere fuori di luogo le argomentazioni formaliste addotte da coloro che sono favorevoli al mantenimento delle formule assolutorie, la cui abolizione è essenziale nonchè conforme allo spirito della nostra Costituzione.

L'oratore conclude infine dichiarando che il significato della riforma è, più che tecnico, politico e annunciando che il Gruppo comunista rivolgerà ogni sforzo ad una sua sollecita realizzazione.

Il seguito dell'esame è rinviato.

PER L'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE NN. 41 E 550 RELATIVI ALLA RIFORMA DEL DIRITTO DI FAMIGLIA E NN. 16, 1422 E 1497 RECANTI NORME CONTRO LA CRIMINALITÀ

Il presidente Viviani informa che la Sottocommissione costituita per l'esame preliminare dei disegni di legge nn. 41 e 550, concernenti il diritto di famiglia, ha rimesso alla deliberazione della Commissione l'opportunità o meno di iniziare l'esame in Commissione dei due disegni di legge.

Il senatore Coppola interviene dichiarandosi favorevole, a nome del Gruppo della democrazia cristiana, a che l'esame prosegua direttamente in Commissione a partire dalla prossima settimana, ferma restando la possibilità di sottoporre ad un riesame della Sottocommissione i punti per i quali si manifesti la necessità di un approfondimento.

Il senatore Filetti rileva l'opportunità di non iniziare in Commissione l'esame dei due disegni di legge, fino a che non siano note le risultanze del referendum abrogativo del divorzio, ritenendo tale conoscenza indispensabile al fine di determinare l'attuazione concreta della normativa sul diritto di famiglia; afferma infine che, a suo avviso, ciò non comporterà ritardo nell'approvazione del disegno di legge.

La senatrice Giglia Tedesco Tatò dichiara di condividere l'indirizzo favorevole all'immediato esame in Commissione dei disegni di legge, ritenendo inaccettabile l'affermazione che il diritto di famiglia manifesti una così spiccata identità di oggetto con lo scioglimento del matrimonio.

Seguono interventi dei senatori Marotta, Lisi e Martinazzoli, contrari alla proposta Filetti. La Commissione delibera di iniziare nella seduta di mercoledì prossimo l'esame dei disegni di legge nn. 41 e 550.

Successivamente il senatore Coppola propone che nella settimana entrante venga preso in esame anche il disegno di legge n. 1422 presentato dal Gruppo della Democrazia cristiana e recante il titolo « Nuove norme contro la criminalità » (cui vanno congiunti, per identità d'argomento, i disegni di legge n. 16 e 1497, d'iniziativa rispettivamente dei Gruppi del MSI-destra nazionale e del

Partito socialista). La necessità di tale esame deriva dall'allarme destato nell'opinione pubblica dall'enorme aumento di un certo tipo di criminalità particolarmente violenta. Replica il senatore Petrella rilevando come non sia opportuno cedere alle spinte passionali che promanano dalla pubblica opinione, ed emanare un provvedimento di carattere decisamente repressivo, che non tiene conto di nessuna delle moderne dottrine criminologiche, oltre a non svolgere un'efficace azione preventiva. L'oratore fa inoltre notare che la connessione innegabile con il disegno di legge relativo alla riforma del processo penale imporrebbe un esame che tenesse conto delle innovazioni che si intendono apportare nelle procedure.

Non facendosi altre osservazioni, resta stabilito che mercoledì 20 verrà iniziato l'esame dei disegni di legge nn. 16, 1422 e 1497.

CONVOCAZIONE DI SOTTOCOMMISSIONI

Il Presidente Viviani avverte che la Sottocommissione per i pareri tornerà a riunirsi giovedì 21 febbraio alle ore 9, mentre quella incaricata dell'esame preliminare dei disegni di legge relativi alla riforma del diritto di famiglia si riunirà nella stessa giornata di giovedì 21 febbraio alle ore 16.

Infine, la sottocommissione costituita per l'esame preliminare dei disegni di legge nn. 60 e 457 sulla repressione della cattura illecita degli aeromobili è convocata per mercoledì 20 febbraio alle ore 16.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente Viviani avverte che la seduta già indetta per domani, venerdì 15 febbraio alle ore 9,30 non avrà più luogo e che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 20 febbraio, alle 10 e 17, e giovedì 21 alle ore 10, con lo stesso ordine del giorno della seduta odierna cui saranno aggiunti, in sede referente i disegni di legge nn. 598, 60, 457 e 34.

La seduta termina alle ore 13.

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1974

Presidenza del Presidente
CARON

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'ingegnere Egidi, amministratore delegato dell'AGIP mineraria, e il dottor Iaboli, direttore generale della stessa società.

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPROVVIGIONAMENTO DI TALUNE MATERIE PRIME IN ITALIA: AUDIZIONE DEGLI AMMINISTRATORI DELEGATI DELL'AGIP MINERARIA

Dopo che il presidente Caron ha ricordato il tema dell'indagine conoscitiva, prende la parola l'ingegnere Egidi, il quale premette, anzitutto, che la sua esposizione si limiterà alle attività e ai programmi di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, senza investire il settore della commercializzazione di tali prodotti che esula dalla competenza della sua Società.

L'oratore si sofferma, anzitutto, sulla ricerca di idrocarburi in Italia, che costituisce la cura principale della Società: sotto questo profilo, l'ingegnere Egidi comunica che la produzione di gas naturale in Italia è aumentata senza che si siano intaccate le riserve residue, cioè sinora si è scoperta annualmente una quantità di metano maggiore di quella estratta. Dopo aver fornito dati analitici sulla estrazione di gas naturale, concentrata prevalentemente nella Valle Padana e nell'Adriatico, l'oratore sottolinea l'importanza del dato positivo rappresentato dalla produzione metanifera, data la generale scarsità di idrocarburi del continente europeo, e fornisce anche dati circa le prospettive della ricerca, che appaiono ancora abbastanza positive grazie anche ai progressi tecnologici realizzati, i quali, peraltro, non possono far dimenticare la esistenza di un limite di economicità nella ricerca medesima. La ricerca, infatti, si svolge a costi crescenti e l'oratore

fornisce esempi in proposito: oltre agli oneri finanziari, peraltro, in Italia, si aggiungono difficoltà di natura psicologica, del tutto immotivate dal punto di vista scientifico, ma alimentate da ricorrenti affermazioni circa un presunto collegamento tra gli sprofondamenti del suolo e l'estrazione metanifera. L'oratore ricorda, quindi, la tendenza storica dell'ENI ad affiancare la ricerca di risorse interne con una presenza fruttuosa all'estero in aree che prima dell'intervento dell'ente italiano erano esclusivo dominio delle grandi società internazionali. L'oratore sottolinea decisamente l'importanza di questa duplice azione, citando anche Enrico Mattei a proposito della necessità di conservare continuamente un razionale equilibrio tra i due aspetti, interno ed internazionale, dell'approvvigionamento petrolifero e di idrocarburi in generale.

Una tale impostazione — afferma l'ingegnere Egidi — si è rivelata saggia anche alla luce della evoluzione dei prezzi, per cui si è dimostrata positiva la diversificazione dell'approvvigionamento sia dal punto di vista geografico sia da quello delle forme di produzione (società miste con i Paesi produttori e *joint-ventures*). Con i mezzi disponibili e nella situazione data non si poteva fare di più — salvo forse che nell'acquisto di prodotto da estrarre — dal momento che l'ENI operava in una dimensione più aziendale che nazionale, tenendo cioè al reperimento di quantità di prodotti rispondenti alla quota di mercato nazionale ad essa spettante. L'oratore fornisce quindi analitici dati sull'attività di ricerca e di estrazione all'estero sottolineando come negli ultimi tempi siano state individuate anche notevoli risorse di idrocarburi gassosi, fatto che, nella situazione attuale, riveste una notevole importanza positiva, anche in relazione ai notevoli progressi tecnologici realizzati nel trasporto di idrocarburi gassosi.

L'oratore passa quindi a parlare delle prospettive della ricerca all'estero partendo dal presupposto che la consistenza ormai accertata delle riserve mondiali, in relazione al trend ascendente del consumo, è limitata. Il Medio Oriente rappresenta un *unicum* irripetibile al livello mondiale e con-

seguentemente, la ricerca in tutto il mondo diviene sempre più onerosa, anche in conseguenza della più massiccia concorrenza. Per questo motivo — a giudizio dell'oratore — le ricerche svolte dall'ENI dovranno effettuarsi in Paesi che utilizzano scarsamente il petrolio prodotto e dovranno, altresì, articolarsi su una molteplicità di iniziative, partecipando anche a ricerche che possano garantire anche soltanto quote limitate di prodotti. Il problema posto dal limite fisico delle risorse impone anche la ricerca di nuovi rapporti con Paesi produttori, che, in molti casi, sono divenuti anche venditori diretti di greggio, come risulta da taluni dati che egli espone.

L'ingegnere Egidi afferma che occorre una scelta politica di fondo che favorisca i nuovi modelli di rapporti con i Paesi produttori, nei quali l'accento sia spostato dalla proprietà dei pozzi alla disponibilità del greggio; ed in proposito l'oratore accenna alla validità della forma di ricerca consistente nell'appalto della ricerca stessa, effettuata per conto degli Stati produttori e retribuita in greggio.

Del resto, il problema che si pone per il petrolio, di un mutato atteggiamento dei Paesi produttori che preferiscono utilizzare in proprio le materie prime prodotte per vendere poi prodotti che incorporino una quota di valore aggiunto, si pone anche per tutte le materie prime minerarie ed in particolare per i minerali di uranio, che costituiscono il secondo settore nel quale è impegnata l'AGIP mineraria. Dopo aver rievocato l'evoluzione storica a livello internazionale ed italiano delle ricerche uranifere, assai spinte negli anni '50, successivamente rallentate e poi nuovamente riprese di fronte al delinearsi della crisi petrolifera, l'ingegner Egidi illustra l'attività dell'AGIP mineraria nel settore, accennando alle ricerche condotte in Australia ed in Africa (Somalia e Zambia) e ai programmi di ricerca in America Latina.

Negli ultimi tempi anche nel settore uranifero la situazione è decisamente peggiorata, sia per cause speculative, sia per motivi strutturali: la limitatezza delle risorse uranifere a livello mondiale ha indotto i Pa-

si produttori a ricercare forme di intesa per una politica comune e le grandi società petrolifere internazionali sono già ampiamente presenti su questo mercato. L'oratore conclude, quindi, la sua esposizione auspicando l'elaborazione di un programma energetico globale che punti anche sulla costituzione di scorte strategiche di minerali uraniferi ed augurandosi che il piano del petrolio serva di rilancio per una ragionevole politica energetica del Paese, per la quale l'ENI e l'AGIP mineraria sono pienamente disponibili.

Vengono quindi posti i quesiti: inizia il senatore Li Vigni che chiede quali siano i motivi per i quali negli anni passati si sia registrata una certa stasi nell'attività dell'AGIP mineraria. Inoltre, l'oratore domanda agli amministratori dell'AGIP mineraria una valutazione sul problema dei costi del greggio, sia di quelli sostenuti dalla Società sia di quelli di altre compagnie petrolifere. Infine, il senatore Li Vigni sottolinea la necessità esistente, a suo avviso, di un forte impegno finanziario per garantire le prospettive di approvvigionamento petrolifero del Paese.

Segue un breve intervento del senatore Bellotti il quale, riprendendo l'ultimo accenno del precedente oratore, aggiunge che la drammaticità della situazione attuale, oltre ad un forte impegno finanziario, richiede anche una nuova politica energetica. Egli chiede successivamente quali siano le prospettive della presenza dell'ENI in 22 Stati ai fini del mantenimento della capacità produttiva attuale del greggio.

Parla successivamente il senatore Colajanni che riprende il quesito del senatore Li Vigni sui costi (di estrazione e fiscali) del greggio, data l'incidenza che le importazioni petrolifere hanno sulla bilancia dei pagamenti. Inoltre, l'oratore domanda come abbiano realmente operato le restrizioni quantitative all'esportazione poste dai Paesi arabi e se i Paesi produttori abbiano canali di commercializzazione del greggio di loro proprietà. In relazione al settore uranifero, il senatore Colajanni chiede quali siano i rapporti attuali tra l'AGIP mineraria e l'Enel che dovrà essere il primo uti-

lizzatore del materiale uranifero combustibile; inoltre, domanda se le prospettive di approvvigionamento di combustibile sono rassicuranti per il momento in cui (1980) si comincerà a disporre di energia elettrica di origine nucleare.

Dopo aver sottolineato positivamente l'importanza delle prospettive di sfruttamento, ancora per diverso tempo, del metano nazionale, l'oratore prospetta l'opportunità di una estensione dell'indagine conoscitiva in corso attraverso l'audizione degli amministratori dell'AGIP commerciale, che provvede ad una quota dell'approvvigionamento petrolifero nazionale mediante acquisti. La prosecuzione e l'estensione dell'indagine conoscitiva appare necessaria all'oratore per la tendenza (emersa nelle audizioni già svolte), che appare generalizzata in seno ai Paesi detentori delle materie prime e che si concreta nella tendenza a modificare a loro favore i rapporti di scambio. Tale situazione richiede, da parte dei Paesi utilizzatori, tra i quali è l'Italia, una politica nuova che esige sia un serio impegno delle forze politiche sia una crescente sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Parla successivamente il senatore De Vito, che riprende il quesito del coordinamento tra AGIP mineraria ed Enel ai fini della programmazione dell'approvvigionamento di uranio e chiede poi chiarimenti circa le difficoltà di natura psicologica che l'AGIP mineraria incontra nelle ricerche metanifere in Italia.

Il senatore Brosio domanda, successivamente, quale sia l'orientamento dell'AGIP mineraria in ordine al recente convegno di Washington e se la stessa Società abbia in qualche modo contribuito alla preparazione tecnica del Convegno.

Il presidente Caron chiede notizie sulla situazione del servizio geologico nazionale, sulle prospettive di esaurimento delle risorse metanifere interne e su quelle del metallo di importazione. Il Presidente afferma poi che la Commissione si è resa conto della fine dell'epoca dell'energia a basso costo e del mutamento dei rapporti con i Paesi produttori: egli sottolinea, quindi, l'importanza

dell'indagine conoscitiva che consente di acquisire elementi per la valutazione dell'ormai prossimo piano petrolifero. Ed è in questa prospettiva che egli si riserva di vagliare successivamente la proposta del senatore Colajanni di una estensione dell'indagine.

Replica quindi ai vari oratori l'ingegnere Egidi, il quale si sofferma, anzitutto, sul problema dei costi del greggio: essi sono composti dai costi tecnici di estrazione e dai costi fiscali, comprensivi delle *royalties* e delle tasse. La prima componente incide assai limitatamente sul totale, mentre la seconda ammonta in genere al 12,5 per cento sul prodotto (*royalties*) e, per le tasse, al 55 per cento di un prezzo di riferimento stabilito dai Paesi produttori (*posted-prices*). L'ingegnere Egidi fornisce alcuni esempi di costi sostenuti dall'AGIP mineraria (che risultano in genere, in base alle dimensioni dell'azienda, leggermente superiori a quelli delle grandi compagnie internazionali): il petrolio libico costa all'AGIP 10 dollari al barile circa, risultanti da un dollaro di costi tecnici (comprensivi degli ammortamenti), due dollari di *royalties* e 7 dollari circa di oneri fiscali rapportati ad un *posted-price* di 15,76 dollari. Bisogna tener presente — aggiunge l'ingegnere Egidi — che questo costo si riferisce soltanto al 50 per cento del petrolio estratto in Libia in quanto l'altro 50 per cento spetta allo Stato produttore che lo cede alla società al prezzo di mercato.

Per quanto riguarda il petrolio iraniano, il costo totale ammonta a 8,14 dollari al barile, risultanti da 2 dollari circa di costo tecnico e da 6 dollari di costi fiscali, comprese le *royalties*; per il petrolio del Mare del Nord, il costo totale è di 9,80 dollari, risultanti da 4,50 dollari di costi tecnici e finanziari, da 1,7 dollari di *royalties* e 3,60 dollari di oneri fiscali. Tutti questi costi — prosegue l'oratore — non comprendono quelli per le ricerche risultate improduttive nè gli oneri finanziari gravanti sugli ingenti investimenti nè i costi per partecipare alle iniziative (*bonus*).

L'ingegnere Egidi risponde quindi alla domanda posta dal presidente Caron in merito alla sicurezza dei rifornimenti di greggio, assicurando che esistono al riguardo valide garanzie anche perchè alcuni Paesi,

fra cui l'Algeria, sono cointeressati al trasporto del greggio stesso. Egli sottolinea, inoltre, l'esigenza di predisporre strumenti che consentano l'immagazzinazione del gas naturale, anche di importazione. Tenendo presente che su questo terreno l'Italia all'avanguardia sul piano tecnologico rispetto agli altri Paesi europei, è opportuno promuovere una normativa che faciliti il raggiungimento di questo obiettivo.

Prende quindi la parola il dottor Iaboli, direttore generale dell'AGIP mineraria, il quale, rispondendo al quesito posto dal senatore Li Vigni, afferma che l'attività di ricerca e di perforazione dei terreni è molto intensa; in particolare nell'Adriatico sono state effettuate ricerche molto approfondite. Inoltre, nella Valle Padana, anche in terreni precedentemente esplorati, sono state effettuate nuove esplorazioni utilizzando i più aggiornati strumenti di ricerca. Anche le ricerche effettuate all'estero sono state di grande rilievo ed hanno comportato un impegno finanziario non inferiore a quello che si è dovuto sostenere per le ricerche in Italia.

Successivamente, l'ingegnere Egidi risponde al quesito posto dal senatore Belotti e riguardante le garanzie sulle quali l'Italia può contare per l'approvvigionamento del greggio. L'oratore osserva che non esiste alcun tipo di accordo con i Paesi produttori che possa assicurare determinati livelli di approvvigionamento. Tuttavia l'AGIP ha avviato un nuovo tipo di rapporti con alcuni Paesi (ad esempio, la Tanzania) e che consiste nell'offrire ad essi quadri tecnici qualificati e tecnologie avanzate in cambio del consenso a sfruttare determinate aree. A tal fine sono stati stipulati contratti di servizio, in virtù dei quali una parte degli idrocarburi che vengono estratti servono a coprire le spese di ricerca e di estrazione effettuate; oltre a ciò, con tali contratti si assicura normalmente un premio del 15-18 per cento sui materiali ritrovati.

L'ingegner Egidi risponde al senatore Colajanni assicurando che, per quel che concerne l'uranio, l'AGIP si è impegnata a far fronte alle richieste avanzate dall'Enel e sta operando attivamente per stabilire proficui

rapporti di collaborazione con i Paesi che sono maggiormente provvisti.

Egli replica al senatore De Vito osservando che le resistenze psicologiche, alle quali egli aveva fatto riferimento, sono state superate in numerose zone; il comune di Ravenna, ad esempio, ha creato un efficiente servizio geologico che costituisce per l'AGIP un valido interlocutore e che ha certamente contribuito a dissipare i timori espressi dalle popolazioni locali. Lo stesso risultato, purtroppo, non è stato raggiunto nella zona di Rovigo dove, nonostante l'assicurazione che l'impiego delle tecniche più moderne non avrebbe provocato danni al sottosuolo, la diffidenza delle popolazioni locali non è stata superata.

Infine, il dottor Iaboli replica al presidente Caron osservando che il compito del servizio geologico nazionale è quello di far conoscere la situazione geologica del Paese e di fornire prestazioni specializzate. Esso, infatti, elabora la carta geologica d'Italia, la quale, per la sua genericità, può costituire solo un primo strumento di conoscenza della realtà geologica italiana. Pertanto, l'AGIP si trova nella necessità di approfondire ulteriormente le ricerche svolte dal servizio geologico se vuole utilizzare adeguati strumenti conoscitivi e operativi.

Il presidente Caron ringrazia infine l'ingegner Egidi e il dottor Iaboli per il loro intervento.

La seduta termina alle ore 13,05.

FINANZE E TESORO (6°)

GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1974

Presidenza del Presidente

VIGLIANESI

indi del Vice Presidente

SEGNANA

Interviene il Sottosegretario di Stato per il tesoro Schietroma.

La seduta ha inizio alle ore 10.

SEGUITO DELL'ESAME DEL PROGRAMMA DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL FUNZIONAMENTO DELLE BORSE VALORI IN ITALIA

Il senatore Segnana, osservato che l'indagine deve preliminarmente verificare l'attuale grado di funzionalità delle borse valori, nel quadro delle profonde modificazioni intervenute nel secondo dopoguerra nell'assetto strutturale della nostra economia (massiccia presenza del capitale pubblico, più incisiva azione delle forze sindacali), afferma che, sul piano metodologico, essa deve essere finalizzata verso soluzioni operative di carattere contingente ed immediato, che prescindano, nei limiti del possibile, da una ricognizione di tutta la problematica relativa alla materia, vista in una prospettiva di tempi economici lunghi.

Preso atto, in tale prospettiva, dell'atteggiamento positivo e realistico espresso da tutti i Gruppi politici, l'oratore passa ad illustrare quelle che, a suo giudizio, sono state le cause reali che hanno disincentivato il risparmio privato dall'incanalarsi verso il mercato borsistico. Tra queste sottolinea: la mancanza di un'adeguata informativa societaria, improntata a criteri di realismo ed obiettività; la diffusa sensazione, a livello di opinione pubblica, che le borse siano il campo di azione di pochi speculatori spregiudicati; l'oggettiva diminuzione dei dividendi azionari distribuiti dalle grandi aziende in questi ultimi anni; il principio della nominatività obbligatoria dei titoli e, infine, una certa sfiducia nel quadro politico-istituzionale del Paese.

L'oratore prosegue indicando alcuni correttivi di breve termine, che potrebbero migliorare la funzionalità delle borse, riconducendole alla loro istituzionale funzione di ponte tra il risparmio privato ed il sistema industriale. In particolare, il senatore Segnana sottolinea la necessità di ricondurre tutto l'arco delle negoziazioni su titoli entro l'alveo dell'istituto borsistico, localizzando, se possibile, tutte le operazioni in un unico centro operativo a livello nazionale.

Concludendo, rileva l'urgenza di una revisione radicale della normativa sulla compilazione dei bilanci societari, nonché la necessità di quotare in borsa tutti i titoli del-

le società a partecipazione statale, favorendo in tal modo la circolazione di una quota parte, ovviamente minoritaria, dei loro pacchetti azionari presso gli operatori privati.

Il senatore De Falco, premesso che, pur senza rinunciare ad una prospettiva strategica di profonde modificazioni nell'attuale assetto socio-economico, il Partito comunista è profondamente convinto della necessità — in questo specifico momento storico — di un giusto riconoscimento dei meccanismi di libero mercato e, quindi, della funzionalità, in questo quadro, dell'istituto della borsa valori, afferma che per intendere le cause vere della crisi del mercato mobiliare italiano bisogna muovere dalla stretta interconnessione tra capitale finanziario e capitale industriale, che ha caratterizzato lo sviluppo economico del nostro Paese negli ultimi venti anni.

Ad illustrazione di tale tesi, l'oratore ripercorre con ampiezza le vicende del mercato mobiliare italiano dagli anni '50 agli anni '70, sottolineando, in sostanza, come l'andamento del valore dei titoli, più che rispondere all'effettivo gioco della domanda e dell'offerta, appaia decisamente influenzato dagli orientamenti speculativi delle grandi concentrazioni finanziarie, che operano a tutto danno degli interessi dei piccoli risparmiatori e dello stesso equilibrato sviluppo della nostra economia.

In particolare, riferendosi all'aumento degli indici azionari, avvenuto nel corso del 1973 a dispetto di una situazione di sostanziale ristagno dello sviluppo industriale, afferma che esso è stato la risultante di grosse manovre speculative del capitale finanziario di cui, ancora una volta, hanno fatto le spese i piccoli risparmiatori che non dispongono di un quadro reale e veritiero della situazione.

È la vigente normativa societaria a fornire l'involucro giuridico per le operazioni di mascheramento e manipolazione dei bilanci, che coprono la realtà delle manovre speculative, per cui il problema centrale da affrontare con assoluta priorità è quello di una riforma organica delle società per azioni, ispi-

rata a criteri di pubblicità e trasparenza delle gestioni aziendali.

L'oratore conclude dichiarando che la propria parte politica è realisticamente disponibile per ogni misura di riforma dell'ordinamento delle borse valori, purchè esse vadano nel senso di un rafforzamento e di una protezione delle posizioni del risparmio familiare, frutto di lavoro, e non si risolvano invece in un ulteriore incentivo alla concentrazione del capitale finanziario.

Il senatore Cipellini, dopo aver espresso vivo compiacimento per la chiarezza e la problematicità della relazione introduttiva predisposta dal senatore De Ponti, afferma che la Commissione, nel successivo sviluppo dell'indagine, deve sempre avere ben chiaro lo stretto parallelismo esistente tra il problema della riforma della borsa valori e quello della riforma delle società per azioni, ampliando, nei limiti del possibile, il proprio campo di osservazione anche a questo secondo ordine di questioni. Dichiarandosi, quindi, d'accordo sull'opportunità di procedere preliminarmente all'audizione del Ministro del tesoro, esprime l'avviso che il successivo sviluppo del programma dei lavori dovrebbe prevedere l'ascolto, oltrechè di operatori diretti del settore (dirigenti dei grandi istituti finanziari e bancari, agenti di cambio, eccetera), anche di studiosi della materia nonchè di giornalisti specializzati.

Il senatore De Luca, aderendo alla tesi degli obiettivi minimi ottimali prospettata dal senatore Segnana come criterio metodologico che deve ispirare il lavoro della Commissione, si augura che in questo spirito i vari Gruppi politici sappiano superare inutili pregiudiziali ideologiche, per trovare convergenze operative su soluzioni concretamente adottabili.

Dopo aver analizzato brevemente l'assetto delle borse valori in alcuni grandi Paesi industrializzati ad economia capitalistica (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania, Giappone) e dopo aver ripercorso alcune vicende del mercato mobiliare italiano degli ultimi anni, l'oratore osserva che il problema centrale nel nostro Paese è quello di adeguare l'ordinamento giuridico alle profonde mo-

dificazioni intervenute nel tessuto economico, fermo restando il carattere essenzialmente pubblicistico dell'istituzione.

In particolare, il senatore De Luca sottolinea l'esigenza di procedere rapidamente ad una revisione-stralcio degli articoli del codice civile relativi alla compilazione dei bilanci societari, superando il carattere sostanzialmente formalistico che ispirò, a suo tempo, la visione del legislatore. Affermato che, pur nell'attuale quadro normativo, i fenomeni distorsivi in atto, da più parte posti in luce, hanno un carattere patologico e non fisiologico, conclude auspicando che l'indagine in corso possa fornire alla Commissione concreti elementi di valutazione, idonei comunque a formulare soluzioni e correttivi di attuabilità immediata.

Il senatore Zugno, premesso che la borsa valori è un istituto essenziale per il corretto funzionamento di un'economia fondata sul libero scambio delle merci e dei capitali, osserva che l'attuale profonda integrazione internazionale realizzatasi a livello di capitale finanziario, trova del tutto impreparato il nostro mercato mobiliare, che appare completamente tagliato fuori dalle grandi correnti del capitale internazionale che, ben difficilmente accede alla negoziazione nelle borse italiane.

Il primo problema è, quindi, prosegue l'oratore, quello di armonizzare la nostra legislazione con quella degli altri Paesi europei, realizzando in particolare, nell'ambito della Comunità economica europea, una situazione di neutralità fiscale che non privilegi alcun mercato.

L'oratore passa ad indicare tutta una serie di questioni che dovrebbero essere analizzate minutamente nel corso dell'indagine, sottolineando in particolare: il problema dell'informativa sui bilanci e sulla documentazione aziendale nonchè quello dei criteri da seguire in sede di prima quotazione dei titoli ammessi alla negoziazione; l'esigenza di concentrare in un'unica borsa tutto il mercato nazionale, eliminando i cosiddetti mercatini, e di riesaminare, altresì, criticamente la funzionalità della normativa sulla contrattazione a termine, anche alla luce di recenti esperienze fatte in altri Paesi; la necessità

di agevolare al massimo il grado di liquidabilità dei titoli, favorendo una continua osmosi fra il settore del reddito fisso e quello del reddito variabile.

Avviandosi alla conclusione, il senatore Zugno, osservato che la Commissione deve affrontare tutta la materia con la consapevolezza che le soluzioni da adottare successivamente potranno avere un carattere contingente e sperimentale, si dichiara d'accordo con il senatore Cipellini circa la opportunità di ampliare il campo dell'indagine anche a studiosi della materia, che potranno fornire più precisi ragguagli sulle soluzioni adottate in altri ordinamenti.

Dopo brevi interventi del senatore De Ponti, che, ringraziati i colleghi per l'apprezzamento espresso per la sua relazione introduttiva, sottolinea l'utilità di orientare i lavori dell'indagine verso obiettivi di carattere immediato e graduale, e del senatore Segnana, che fa presente l'opportunità di una rapida convocazione della Sottocommissione preposta alla formulazione del programma dell'indagine, prende la parola il presidente Viglianesi. Preso atto dell'accordo emerso circa l'opportunità di sentire in via preliminare il Ministro del tesoro, prima di procedere all'ulteriore corso dell'indagine, il Presidente propone che tale incontro, compatibilmente con le esigenze del Ministro, abbia luogo nella prima settimana di marzo. Nel frattempo, conclude, l'apposita Sottocommissione si riunirà per concordare gli ulteriori sviluppi dell'indagine, nonchè per individuare gli aspetti strutturali e funzionali del sistema borsistico italiano su cui concentrare l'attenzione della Commissione.

La seduta termina alle ore 12,45.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per le questioni regionali

GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1974

*Presidenza del Presidente
OLIVA*

La seduta ha inizio alle ore 10.

INDAGINE CONOSCITIVA SUI MODELLI ORGANIZZATIVI PER IL RIORDINAMENTO DEGLI UFFICI CENTRALI E PERIFERICI DELLO STATO: AUDIZIONE DEI PROFESSORI ENZO CHELI, ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE NELL'UNIVERSITA DI FIRENZE, E MASSIMO SEVERO GIANNINI, ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO NELL'UNIVERSITA' DI ROMA

Il presidente Oliva dà la parola al professor Cheli, dopo averlo ringraziato per aver aderito all'invito rivoltagli dalla Commissione.

Il professor Cheli, premesso che allo stato attuale del processo di attuazione dell'ordinamento regionale sono emersi tre ordini di problemi, rispettivamente sul versante regionale, su quello statale e su quello relativo ai rapporti tra Stato e Regioni, sottolinea la stretta interconnessione esistente tra essi e che fu ben compresa dal legislatore del 1970 quando affermò l'esigenza della contestualità dell'emanazione dei decreti di trasferimento delle funzioni e della ristrutturazione dell'Amministrazione statale, principio questo che, per quanto possibile, occorre recuperare.

Sul versante regionale il discorso fondamentale è quello del completamento del trasferimento delle funzioni in modo da procedere ad una rettifica dei decreti delegati finora emanati che riprenda lo spirito originario dell'articolo 17 della legge n. 281 del 1970, che richiedeva trasferimenti per settori organici di materie — evitando così il fenomeno del ritaglio delle competenze — e che prevedeva la funzione statale di indirizzo e coordinamento come un *pendant* dell'integrità dei trasferimenti a favore della Regione. Ritiene che per conseguire tale scopo, che poi è quello di un riaccorpamento organico delle materie attribuite alle Regioni, occorre procedere ad un rinnovo della delega per il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, alla smobilitazione degli enti nazionali e sovraregionali che operano nelle materie *ex* articolo 117 della Costituzione, ed alla utilizzazione dello strumento della delega a favore delle Regioni anche nelle materie connesse a quelle trasferite, con il correlativo ricorso alla di-

sposizione dell'ultimo comma del citato articolo 117.

Si sofferma quindi sui problemi relativi al completamento dell'emanazione delle norme di attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale e su quelli posti dalla esecuzione dei regolamenti e delle direttive della Comunità economica europea — in merito ai quali sottolinea come il diritto comunitario operi un rinvio, in tema di esecuzione, alle norme costituzionali interne dei singoli stati, in modo che la distribuzione dei poteri da esse operate viene lasciata immutata — e sottolinea come al momento attuale esistono delle strozzature normative sul terreno finanziario (a causa delle insufficienze degli articoli 8 e 9 della legge finanziaria regionale e della pratica del ricorso ai fondi speciali), su quello dei controlli sulle leggi e sugli atti amministrativi delle Regioni e su quello della delega « normale » agli enti locali *ex* articolo 118, ultimo comma, della Costituzione (stante l'attuale situazione degli enti locali che andrebbero riaccorpatisi in unità comprensoriali). Successivamente il professor Cheli rileva come interessanti risultati si siano conseguiti, in alcune Regioni, in materia di organizzazione degli uffici ed ordinamento del personale: peraltro, anche quando, come in Toscana, si pongono in essere strutture amministrative snelle e flessibili, è necessario, perchè possano conseguire gli scopi che si prefiggono, che ad esse siano attribuiti settori organici di materie.

Passando a considerare la problematica relativa al versante statale, il professor Cheli sottolinea come esistano in materia alcuni punti di riferimento precisi, costituiti dai criteri direttivi indicati nella legge n. 775 del 1970 e nel disegno di legge n. 114 in corso di esame presso la 1^a Commissione del Senato, nonchè dagli schemi di riordinamento di alcuni Ministeri che furono diramati al termine della precedente legislatura. I principi direttivi in questione sono, nel loro complesso, largamente accettabili e adeguati alle esigenze di uno Stato regionale. Il loro difetto è piuttosto nell'eccessiva genericità con cui sono formulati e che può consentire sconvolgimenti tali da costituire un esempio tipico di

come con decreti attuativi di una delega si possano stravolgere i principi contenuti nella legge di delega, come esemplarmente dimostrano gli schemi di decreti emanati ai sensi della legge n. 775 del 1970. Su questi ultimi l'oratore si sofferma diffusamente, sottolineando come siano largamente criticabili sul piano quantitativo (per la mancata riduzione di apparati burocratici) e per quanto attiene sia alla sopravvivenza di organi centrali investiti di compiti di amministrazione attiva nelle materie trasferite, sia al permanere di duplicazione di uffici a livello centrale e periferico, sia alla configurazione della funzione dell'indirizzo politico — che dovrebbe esercitarsi esclusivamente a livello di Governo e non di singoli ministri — nonchè alla previsione di strutture consultive tendenti ad operare, tramite l'inserimento di rappresentanti delle Regioni, inopportune cogestioni.

Partendo da tali critiche, il professor Cheli ritiene che si debba giungere a delineare modelli differenziati di strutture amministrative a seconda del tipo di servizi che esse sono chiamate a fornire alla collettività. Occorrerà anche tener presenti alcuni punti fermi, quali l'opportunità di evitare duplicazioni di organi di amministrazione attiva; la necessità di costruire il modello dell'amministrazione attiva; la necessità di costruire il modello dell'amministrazione statale nelle materie trasferite, pensando che ad essa compete la funzione di indirizzo e coordinamento, che è funzione eminentemente politica; l'esigenza di evitare, per quanto attiene agli uffici periferici, ogni forma di codipendenza; la necessità, infine, di procedere, anche a livello statale, ad un riaccorpamento organico delle competenze.

Per quanto attiene ai problemi che si pongono sul versante dei rapporti tra Stato e Regione, che sono quelli per i quali si hanno le maggiori implicazioni sul piano politico-costituzionale e che le Regioni pongono in chiave prevalentemente politica, l'oratore rileva che finora l'esigenza di raccordi tra Stato e Regioni si è posta soprattutto in materia di formazione del bilancio dello Stato e della politica comunitaria, nonchè su quello di una razionalizzazione dei control-

li sulle leggi e sugli atti amministrativi regionali (anche al fine di evitare disparità di trattamento nei confronti delle varie Regioni). In futuro, peraltro, l'esigenza di ulteriori raccordi emergerà specie per quanto attiene alla programmazione economica, alla determinazione, in concreto, della funzione di indirizzo e coordinamento ed all'emanazione delle leggi-quadro.

Dopo aver sottolineato che un discorso di economia di strutture impone il potenziamento degli unici raccordi istituzionali oggi esistenti, e cioè della Commissione parlamentare per le questioni regionali e della Commissione interregionale presso il Ministero del bilancio, il professor Cheli si sofferma sul ruolo che potrebbe assumere la prima, sottolineando come ad essa potrebbe in futuro essere riconosciuto: un ruolo privilegiato nell'area del controllo — tanto di merito che di legittimità delle leggi regionali, con l'attribuzione del compito di indicare i criteri di massima per l'esercizio di quest'ultimo —; una presenza indiretta nel controllo sugli atti amministrativi regionali attraverso la preparazione delle liste da cui andrebbero scelti gli esperti che compongono le varie Commissioni di controllo; un ruolo di raccordo tra Governo, Parlamento e Regioni nel procedimento di elaborazione e di emanazione delle leggi-quadro.

Comunque, in materia di contatti con le Regioni, il professor Cheli ritiene che saranno necessarie altre strutture, ad esempio per quanto attiene ai rapporti con le istituzioni comunitarie e per l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento: a proposito di quest'ultima, ritiene sia più realistico, anziché porre il problema assai delicato della legge sulla Presidenza del Consiglio, procedere alla istituzione di un Comitato interministeriale per le questioni regionali, presieduto dal Presidente del Consiglio o da un Ministro per le Regioni e composto di rappresentanti di queste ultime, oltre che dei Ministri interessati.

Concludendo la sua esposizione, il professor Cheli accenna al problema della riforma della Corte costituzionale, sottolineando come in materia si debba partire dal dato oggettivo della netta disaffezione delle Re-

gioni nei confronti della Corte a seguito delle note sentenze del 1972, disaffezione che crea il rischio di alterare il funzionamento della macchina costituzionale, con un rafforzamento della posizione del Governo nei confronti di quella delle Regioni. Per superare l'attuale situazione, l'oratore ritiene si debbano riavvicinare le Regioni alla Corte e quindi la Corte alla realtà regionale, il che potrebbe avvenire facendo partecipare le Regioni stesse al procedimento di formazione di essa.

Si apre quindi il dibattito, a cui partecipano, ponendo quesiti al professor Cheli, il presidente Oliva, il deputato Franchi ed i senatori Maffioletti e Modica.

In risposta ad un primo quesito postogli dal presidente Oliva, in merito alla possibilità di introdurre un procedimento di controllo sostitutivo dello Stato nel caso che la Regione non espliciti in un termine prefissato la propria potestà legislativa, nell'ipotesi di attuazione di direttive comunitarie, l'oratore manifesta notevoli perplessità sull'eventuale imposizione di termini all'attività normativa regionale che indurrebbero l'effetto di un ulteriore irrigidimento della suddetta materia; quanto poi alla possibilità di costituire una sezione istruttoria della Corte costituzionale, cui spetterebbero compiti di deliberazione nel controllo delle leggi regionali — oggetto della seconda domanda posta dal presidente Oliva — egli non ritiene facilmente superabili le difficoltà tecnico-giuridiche connesse all'eventuale composizione di tale organo.

Al deputato Franchi, che chiede un giudizio in merito al deprecabile fenomeno di compressione dell'autonomia regionale, attraverso la ultronea ritenzione di competenze da parte dello Stato verificatosi nella passata esperienza degli schemi di decreti di trasferimento ai sensi della legge n. 281 del 1970, l'oratore dichiara che il rischio di un eventuale ripetersi di esso può essere forse eluso in base ad un'interpretazione evolutiva delle materie previste dall'articolo 117 della Costituzione.

Affrontando quindi il problema dei sistemi da adottarsi nella riorganizzazione degli

uffici centrali e periferici dello Stato, in tal senso sollecitato da un quesito postogli dal senatore Maffioletti, il professor Cheli concorda nel ritenere che il criterio più opportuno, al fine di adeguarsi al principio della pari ordinazione tra organi nell'esplicazione dell'attività di indirizzo e coordinamento, dovrebbe essere quello di differenziare i modelli destinati alla produzione di beni e servizi politici da quelli destinati alla produzione di beni e servizi economici, nonchè di distinguere i Ministeri regionalizzati da quelli non regionalizzati.

In risposta ad un quesito postogli dal senatore Modica, l'oratore, dopo aver sollevato taluni dubbi di legittimità costituzionale sull'uso dello strumento della delega al Governo per la riforma della pubblica Amministrazione, stante l'esplicita riserva assoluta di legge prevista dall'articolo 95 della Costituzione — pur riconoscendo, peraltro, che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto soddisfatto il principio anche con il ricorso alla delegazione legislativa — dichiara che l'ipotesi di eventuale mancata corrispondenza del decreto delegato ai principi e criteri direttivi fissati con la legge di delega, che dovesse verificarsi prima dell'emanazione dei decreti stessi — cui può tecnicamente ovviarsi con un formale atto di revoca — rivestendo natura squisitamente politica, può trovare soluzione in via di fatto attraverso una accentuazione della presenza parlamentare e regionale da attuarsi nella fase di predisposizione dei decreti stessi.

Il presidente Oliva ringrazia il professor Cheli per la sua esposizione, dandogli atto del grande interesse dei temi trattati. Viene quindi introdotto il professor Massimo Severo Giannini, al quale il Presidente porge cordiali parole di benvenuto.

Il professor Giannini, premesso che si accinge a trattare i temi oggetto dell'indagine, anzichè dal punto di vista della problematica generale, prendendo le mosse dalla disamina critica del disegno di legge n. 114, destinato, a suo avviso, ad incidere notevolmente sulle vicende dell'ordinamento regionale, rileva innanzi tutto la mancanza nel provvedimento di un criterio di organizzazione nell'attribu-

zione delle funzioni ai singoli poteri dello Stato, onde esso, in tal senso, non si discosta molto dalla legge n. 281 del 1970.

Nel nostro Paese infatti, prosegue l'oratore, a differenza di quanto è invece avvenuto nella Repubblica federale tedesca — in cui la ripartizione di competenze tra Bund e Land è chiaramente prevista dalla Grundgesetz — la funzione pubblica si è sviluppata e si è distribuita tra la pluralità dei pubblici poteri in modo del tutto casuale, sicchè il problema fondamentale, rimasto irrisolto e pregiudiziale rispetto a tutti gli altri, è appunto quello di procedere ad una ripartizione delle competenze.

Il criterio da seguire nel raggiungimento di questi primario obiettivo è quello di assegnare una funzione integralmente allo Stato o alla Regione quando in essa si individui una vocazione univoca verso l'uno o l'altro dei due poli di attribuzione. Procedere infatti ad una ripartizione astratta di una funzione tra Stato, Regione, Provincia e Comune conduce inevitabilmente a risultati insoddisfacenti (esempio tipico, l'amministrazione dei lavori pubblici, nella quale le abnormi situazioni cui si è pervenuti solo in parte sono state mitigate da favorevoli circostanze contingenti), tanto più quando si parte da una situazione confusa, quale quella che caratterizza i nostri attuali moduli organizzatori. L'articolo 117 della Costituzione, peraltro, non rappresenta un ausilio, essendo la sua formulazione quanto mai imperfetta e lacunosa.

Nell'integrale attribuzione di competenze alla Regione il legislatore può tuttavia prevedere correttivi che rispondano all'obiettivo esigenza di contemperare il reciproco condizionamento esistente tra Stato, Regioni ed enti locali: uno di essi è lo strumento amministrativo, la previsione cioè di una fase del procedimento che consenta allo Stato, in una visione congiunta, unitaria ed organica, scaturente da un'attività di coordinamento propria di un regime di pariordinazione anzichè di sovraordinazione, di tutelare i residui interessi statali.

Passando quindi ad un'esemplificazione, su esplicita richiesta del presidente Oliva,

il professor Giannini cita il caso dell'urbanistica nella quale, ferma la competenza statale nella emanazione della legge cornice e quella regionale in ordine all'adozione degli strumenti di pianificazione — diversificati evidentemente in funzione delle singole esigenze secondo un criterio di analisi del territorio di spettanza sicuramente regionale — è opportuno tuttavia che lo Stato si riservi la facoltà di intervenire nei problemi connessi all'esercizio della propria sovranità, destinati ad essere risolti attraverso una propria ed esclusiva valutazione. Altro e analogo caso è costituito dal problema dell'amministrazione e tutela delle acque, per il quale l'oratore illustra il modo di attuazione dei criteri anzidetti.

Si apre quindi il dibattito, nel quale intervengono, ponendo quesiti al professor Giannini, i senatori Agrimi e Modica ed il deputato Franchi.

Il professor Giannini, rispondendo ad un quesito postogli dal senatore Agrimi, ribadisce la possibilità di superare i problemi posti dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, attraverso la preliminare redistribuzione delle funzioni fondamentali secondo le esigenze complessive della macchina statale, cui faccia seguito l'adozione della « soluzione procedimentale » precedentemente illustrata, in aggiunta o in alternativa ad altri strumenti miranti allo stesso fine, quali ad esempio quelli « organizzativi ».

Rispondendo quindi al senatore Modica, in merito alla possibilità di effettuare attribuzioni di funzioni a Comuni e Provincie, eventualmente per mezzo di deleghe, l'oratore, concordando pienamente sulla necessità che la generale riforma della pubblica Amministrazione risponda alla preesistente esigenza di superare il fenomeno della sopravvivenza di corpi eterogenei in un'unica organica ricomposizione, quella cioè dello Stato autonomistico regionale, si dichiara perplesso sulla possibilità di ricorrere allo strumento della delega, prevista dall'articolo 118 della Costituzione, nella situazione attuale, prima cioè che venga sciolto il nodo fondamentale rappresentato dalla ripartizione delle funzioni.

Il presidente Oliva esprime infine al professor Giannini, a nome della Commissione, un vivo ringraziamento per l'impegno e la approfondita competenza mostrati nella disamina degli argomenti oggetto dell'indagine.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente Oliva informa che, per difficoltà sopravvenute, la seduta già indetta per domani, venerdì 15 febbraio, non avrà più luogo. La Commissione tornerà a riunirsi martedì 19 febbraio, alle ore 17, per l'audizione del professor Roversi-Monaco, e giovedì 21 febbraio, alle ore 9,30, per l'audizione dei professori Benvenuti e Guarino.

La seduta termina alle ore 13,10.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA sul fenomeno della mafia in Sicilia

GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1974

(Seduta antimeridiana)

*Presidenza del Presidente
CARRARO*

La seduta ha inizio alle ore 10.

La Commissione ascolta la deposizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma dottor Claudio Vitalone.

Durante la deposizione del dottor Vitalone intervengono per chiedere notizie e chiarimenti i senatori Adamoli, De Carolis, Follieri, Lugnano e Pisanò ed i deputati Felici, Nicosia, Sgarlata, La Torre, Mazzola, Giuseppe Niccolai, Malagugini e Terranova.

Conclusa la deposizione del dottor Vitalone, il Presidente Carraro dispone una breve sospensione della seduta.

(La seduta, sospesa alle ore 12,30, viene ripresa alle ore 12,45).

La Commissione ascolta, quindi, la deposizione del sostituto procuratore della Re-

pubblica presso il Tribunale di Roma, dottor Paolino Dell'Anno.

Nel corso della deposizione del dottor Dell'Anno intervengono per chiedere notizie e chiarimenti i senatori De Carolis, Adamoli, Pisanò, Signori e Follieri ed i deputati Nicosia, La Torre, Giuseppe Niccolai, Sgarlata, Terranova e Malagugini.

La seduta termina alle ore 14,30.

(Seduta pomeridiana)

Presidenza del Presidente

CARRARO

La seduta ha inizio alle ore 17,30.

La Commissione ascolta la deposizione del signor Salvatore Ferrara.

Durante l'audizione del teste, intervengono per chiedere notizie e chiarimenti i senatori Adamoli, Pisanò, Lugnano, Signori e De Carolis ed i deputati Giuseppe Niccolai, Malagugini, La Torre, Nicosia, Felici, Terranova e Mazzola.

Conclusa la deposizione del signor Ferrara ed allontanatosi questi dall'Aula, la Commissione definisce, quindi, il programma dell'ulteriore attività istruttoria, e stabilisce di tornare a riunirsi mercoledì 20 febbraio 1974 alle ore 17 e giovedì 21 febbraio 1974 alle ore 9,45.

La seduta termina alle ore 20,30.

GIUSTIZIA (2ª)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1974

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Coppola, ha delirato di esprimere:

parere favorevole sui disegni di legge:

« Adeguamento dei controlli sugli atti degli enti locali e loro aziende alle norme co-

stituzionali » (790), d'iniziativa dei senatori Modica ed altri (*alla 1ª Commissione*);

« Norme per un tirocinio post-universitario di formazione professionale dell'ingegnere e modifiche alla legge 8 dicembre 1956, n. 1378, riguardante l'esame di Stato per la abilitazione all'esercizio della professione di ingegnere » (1174), d'iniziativa dei senatori Baldini ed altri (*alla 7ª Commissione*);

« Norme per l'iscrizione agli albi professionali dei dirigenti ed impiegati civili dello Stato in quiescenza per applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 » (1219), d'iniziativa del senatore Premoli (*alla 1ª Commissione*);

« Programma decennale di edilizia residenziale pubblica; edilizia sovvenzionata, agevolata, convenzionata; modifiche ed integrazioni alle leggi 18 aprile 1962, n. 167, e 22 ottobre 1971, n. 865; norme per il finanziamento dei programmi di edilizia residenziale pubblica » (1246), d'iniziativa dei senatori Maderchi ed altri (*alla 8ª Commissione*);

« Istituzione dell'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci su strada » (1452) (*alla 8ª Commissione*).

ERRATA CORRIGE

Nelle « Sedute delle Commissioni » del 13 febbraio 1974 (seduta della 8ª Commissione: Lavori pubblici, comunicazioni), a pag. 52, seconda colonna, dopo la quinta riga, dev'essere inserito il titolo: *IN SEDE REFERENTE*.

Licenziato per la stampa dal Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 21,30