

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

---

**VIII LEGISLATURA**

---

**GIUNTE E COMMISSIONI**

**parlamentari**

---

**58° RESOCONTO**

**SEDUTE DEL 13 DICEMBRE 1979**

---

**INDICE****Commissioni permanenti e Giunte**

2 <sup>a</sup> - Giustizia . . . . .	<i>Pag.</i>	7
3 <sup>a</sup> - Affari esteri . . . . .	»	10
7 <sup>a</sup> - Istruzione . . . . .	»	16
9 <sup>a</sup> - Agricoltura . . . . .	»	21
10 <sup>a</sup> - Industria . . . . .	»	23
11 <sup>a</sup> - Lavoro . . . . .	»	28

**Commissioni riunite**

4 <sup>a</sup> (Difesa) e 8 <sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni) . . .	<i>Pag.</i>	3
---	-------------	---

**Commissioni di vigilanza, indirizzo e controllo**

Questioni regionali . . . . .	<i>Pag.</i>	31
Riconversione industriale . . . . .	»	36

---

## COMMISSIONI RIUNITE

4<sup>a</sup> (Difesa)

e

8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni)

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente della 4<sup>a</sup> Comm.ne  
SCHIETROMA

*Intervengono i Sottosegretari di Stato per  
la difesa Del Rio e per i trasporti Degan.*

*La seduta inizia alle ore 9,50.*

## IN SEDE REFERENTE

« **Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 511, concernente la istituzione presso il Ministero dei trasporti del Commissariato per l'assistenza al volo civile** » (577), approvato dalla Camera dei deputati. (Esame).

Riferisce il senatore Fallucchi, relatore per la 4<sup>a</sup> Commissione) alle Commissioni riunite parlando anche a nome del senatore Vincelli, relatore (per la 8<sup>a</sup> Commissione) alle Commissioni stesse.

Lamentati i tempi ristretti a disposizione per l'approfondimento di una materia certamente complessa, ritiene comunque che il lavoro delle Commissioni riunite possa essere facilitato dall'attenzione posta dalla Camera nell'esame del decreto-legge che è stato anche opportunamente modificato. Rilevato quindi che è inutile ormai rinfocolare le polemiche che si sono registrate intorno alla questione dei controllori di volo, polemiche che sono sterili di fronte all'esigenza di un'idonea sistemazione di tale servizio soprattutto per quanto riguarda il personale, il senatore Fallucchi si sofferma sull'aspetto assai delicato della civilizzazione, osservando al riguardo che tale scelta corrisponde alla necessità di assicurare la migliore funzionalità dei servizi e la professionalità degli addetti con il riconoscimento, tra l'altro, di adeguati livelli retributivi.

Dopo aver ricordato che l'organica ristrutturazione dei servizi di assistenza al traffico

aereo civile è prevista dal disegno di legge di delega al Governo, ancora all'esame della Camera dei deputati, il relatore Fallucchi passa ad illustrare il testo del decreto-legge facendo presente in particolare che esso prevede l'istituzione, nell'ambito del Ministero dei trasporti, del Commissariato per l'assistenza al volo alle dipendenze del quale sono impiegati, in via transitoria, il personale in servizio o in congedo dell'Aeronautica militare, già utilizzato in questo settore, nonché ulteriori aliquote di personale messe a disposizione dal Ministero dei trasporti. Fa poi notare che al personale in questione viene mantenuto il trattamento economico percepito nell'Aeronautica militare cui sono aggiunte una indennità giornaliera nonché una indennità onnicomprensiva, di lire ottantamila mensili, in sostituzione dei benefici attualmente goduti in virtù dello stato militare.

A conclusione della sua relazione il senatore Fallucchi sollecita le Commissioni a pronunciarsi in senso favorevole alla conversione del decreto-legge.

Apertasi la discussione, prende la parola il senatore Pasti il quale lamenta anch'egli la estrema ristrettezza dei tempi a disposizione per l'esame del provvedimento che ha impedito tra l'altro di poter acquisire le valutazioni dei rappresentanti della categoria dei controllori di volo. Rileva quindi che si tratta di un problema complesso in ordine al quale nella stessa Aeronautica militare non vi è stata mai unanimità di giudizio soprattutto per quanto concerne la questione della smilitarizzazione. Critica poi l'atteggiamento del Governo che, con la sua inerzia, ha fatto diventare esplosiva una situazione che veniva da anni prospettata dagli interessati i quali sollecitavano una sistemazione adeguata.

Il presidente Schietroma, dopo aver ricordato che l'urgenza del provvedimento, approvato appena ieri dalla Camera dei deputati, costringe le Commissioni ad un esame in tempi brevi, ritiene opportuno dare la parola al rappresentante del Governo in modo da poter acquisire ulteriori elementi di valutazione.

Il sottosegretario Degan, nel riassumere i diversi momenti della vicenda dei controllori di volo, facendo presente in particolare che, già nel corso della VII legislatura, il Governo aveva assunto iniziative con la presentazione di un apposito disegno di legge, rileva che il decreto-legge in esame tende ad affrontare il problema in via transitoria in attesa della definizione dell'*iter* parlamentare, che è auspicabile possa essere particolarmente sollecito, del disegno di legge di delega che istituisce un'apposita Azienda per l'assistenza al volo destinata ad incorporare tutti i servizi relativi al traffico aereo civile.

In merito al decreto-legge il rappresentante del Governo si sofferma in particolare sui meccanismi di inquadramento alle dipendenze del Commissariato facendo presente che esso avrà luogo, secondo criteri di gradualità, ed entro il termine inderogabile di sedici mesi dalla data del decreto di nomina del Commissario, riguardando il personale militare e civile dell'Aeronautica che presti servizio quale controllore o assistente al traffico aereo e che presenti la relativa domanda. L'inquadramento nei ruoli transitori, fatte salve le esigenze dell'Aeronautica militare, avviene in concomitanza con il trasferimento degli impianti, nei limiti delle dotazioni organiche degli impianti stessi.

Il sottosegretario Degan rileva poi che, anche per tenere conto delle sollecitazioni formulate dalla categoria e di cui si sono resi interpreti le organizzazioni sindacali, è stato previsto che gli effetti giuridici ed economici del passaggio nei ruoli del Commissariato decorrano dal 1° gennaio 1980; è prevista poi la corresponsione delle particolari indennità già ricordate dal relatore Fallucchi.

Le Commissioni proseguono quindi nella discussione generale.

Il senatore Corallo, dopo aver rilevato il disagio di un dibattito che non solo deve svolgersi in modo frettoloso ma che non può avere altro sbocco che quello della accettazione integrale del testo pervenuto dalla Camera dei deputati a causa dell'imminente scadenza del termine costituzionale di conversione del decreto-legge, osserva che tale disagio è addebitabile alle incertezze e alle contraddizioni che hanno caratterizzato l'operato del Governo. I problemi della ci-

vilizzazione dei controllori di volo e della ristrutturazione del servizio di assistenza erano da tempo sul tappeto e anche se il Governo non avesse condiviso l'opinione propria dei comunisti circa la bontà della soluzione cui si è ora pervenuti (professionalità e grado sono termini difficilmente conciliabili nell'ambito delle Forze armate) sarebbe stato opportuno prevenire l'esplosione di una crisi assumendo provvedimenti che nell'ambito militare andassero incontro alle esigenze indilazionabili poste dalla insufficienza delle strutture, dalla precarietà del complessivo sistema di assistenza e soprattutto dalle difficili e non oltre sopportabili condizioni di lavoro della particolare categoria alla quale era andato rendendosi progressivamente impossibile in termini materiali l'assolvimento dei compiti affidati.

Preso atto quindi delle assicurazioni date dal Governo presso la Camera dei deputati circa la rinuncia ad applicare sanzioni disciplinari ai controllori di volo per i fatti intervenuti durante l'astensione dal lavoro della categoria, il senatore Corallo conclude auspicando che il Senato esamini al più presto l'altro disegno di legge relativo alla ristrutturazione del servizio di assistenza ed affermando che il voto di astensione dei senatori comunisti vuole avere essenzialmente un significato di protesta per il modo in cui il Parlamento è costretto a legiferare ed esprime insieme la loro non adesione ad alcune soluzioni accolte pur prendendo atto dei miglioramenti introdotti presso l'altro ramo del Parlamento.

Il senatore Finestra ritiene di dover anch'egli protestare per il modo frettoloso con il quale il Senato, senza possibilità di modificare il testo pervenuto dall'altro ramo del Parlamento pena la decadenza del termine costituzionale per la conversione, è costretto ad esaminare l'atto del Governo che ha concluso una lunga esitazione ed una crisi che a suo parere doveva essere evitata. L'oratore sottolinea infatti che il problema dei controllori di volo poteva essere, a suo parere, risolto nell'ambito militare con una indennità particolare che tenesse conto delle difficoltà e delle responsabilità del servizio di assistenza ed evitasse quindi il pro-

rompere di una richiesta di civilizzazione che traduceva in realtà una volontà di miglioramenti economici.

Il senatore Finestra afferma quindi che il discorso delle evidenti responsabilità del Governo deve trovare un limite nell'esigenza di guardare avanti e di superare rapidamente un momento difficile per tutti. Dopo aver raccomandato massima attenzione al problema della regolamentazione del diritto di sciopero della particolare categoria per non porre la collettività nazionale in condizioni di esistenza sempre più penose, conclude dichiarandosi favorevole, sia pure con qualche riserva e perplessità, all'approvazione del disegno di legge di conversione.

Il senatore Mitrotti sottolinea lo stanco rituale della necessità e dell'urgenza che ancora una volta ha accompagnato l'adozione del decreto-legge da parte del Governo e il suo esame in Parlamento senza che ricorressero, a suo avviso, i presupposti giustificativi sostanziali. Questa volta, prosegue l'oratore, l'urgenza si appalesa addirittura deleteria nella misura in cui il legislatore ha dovuto imboccare la strada indicata dalle organizzazioni sindacali, addive-nendo frettolosamente a soluzioni che non si collocano in una ottica più ampia, suscettibile di consentire la giusta valutazione degli interessi del Paese.

Il decreto-legge segna il passaggio da un indirizzo legislativo ad un altro del tutto nuovo il quale, prosegue l'oratore, trova effettiva concretezza legislativa nell'altro provvedimento di delega al Governo per la ristrutturazione del servizio di assistenza al volo, ancora all'esame della Camera dei deputati. Dopo aver lamentato che non sia stato offerto il modo di esaminare congiuntamente i due provvedimenti, non essendo possibile, a suo parere, valutare sufficientemente il primo prescindendo dalle soluzioni definitive contenute nel secondo, l'oratore esprime alcune preoccupazioni per taluni aspetti in ordine ai quali il Governo non ha fornito precise garanzie.

Il primo di tali aspetti concerne la mancata definizione quantitativa del personale che deve essere contingentato; vi è il pericolo che si crei un carrozzone e che finisca per disfarsi il servizio di assistenza al volo del-

l'Aeronautica militare che rappresenta, afferma l'oratore, il settore al quale poter fare ricorso in situazioni estreme, determinate da scioperi ovvero da insufficienze della nuova struttura civile. Altro aspetto molto delicato concerne il problema della applicazione o meno delle sanzioni disciplinari, problema le cui implicazioni devono essere attentamente considerate prima di addivenire ad un atto di clemenza, contrastante, a suo parere, con le esigenze di giustizia.

Il senatore Mitrotti conclude il proprio intervento dichiarando che i senatori del Movimento sociale italiano daranno voto favorevole alla conversione del decreto.

Prende la parola per la replica il relatore Vincelli, il quale in primo luogo dà atto al Governo di essersi fatto carico dell'esigenza di una diversa organizzazione del settore dell'assistenza al volo predisponendo un provvedimento a carattere organico che sarebbe stato certo preferibile. A seguito delle note vicende si è proceduto poi all'emanazione del decreto-legge in esame e del disegno di legge di delega, provvedimenti che sarebbe stato opportuno discutere contestualmente.

Concordando con il senatore Pasti circa la complessità e la delicatezza dei problemi connessi all'assistenza al traffico aereo, il relatore Vincelli ricorda il lungo travaglio che su tale questione è dato di registrare anche nell'esperienza di altri paesi, alcuni dei quali, come la Svezia, dopo oltre 10 anni di studio, sono pervenuti ad una completa smilitarizzazione, mentre in altri Paesi, come ad esempio la Gran Bretagna, è stata costituita una *Authority* che è competente tra l'altro anche per le questioni aeroportuali.

L'occasione offerta dall'esame del disegno di legge di delega, che è auspicabile possa venire al più presto, — prosegue il relatore Vincelli — devo poi sollecitare il Parlamento ad una riconsiderazione complessiva dei problemi dell'aviazione civile per affrontare i quali è indispensabile una efficace programmazione superando il metodo finora seguito di interventi a carattere episodico e frammentario. Un approfondimento di tale materia potrà essere altresì consentito dall'esame del disegno di legge n. 321, d'iniziativa dei senatori Signori ed altri, che prevede l'istituzione di una Commissione di inchiesta parlamenta-

re sulla direzione generale dell'aviazione civile e sull'Alitalia.

L'oratore ricorda quindi le modalità attraverso le quali nel 1963 si provvide alla istituzione della predetta direzione generale, nella quale confluì personale spesso non adeguatamente preparato con i conseguenti malesseri che si sono di volta in volta verificati, sempre in conseguenza di quel vizio di origine, sino a giungere ai gravi provvedimenti recentemente adottati con la destituzione di due alti dirigenti. Si impone dunque l'esigenza di una ristrutturazione di Civilavia per farne una struttura adeguata a gestire i complessi problemi dell'aviazione civile.

Il senatore Vincelli pone poi l'accento sui problemi di carattere retributivo presenti in tale settore, talvolta con le caratteristiche di una vera e propria « giungla », e con differenziazioni sensibili, ad esempio tra i dipendenti delle compagnie e delle società aeroportuali rispetto al personale, come appunto i controllori di volo, incaricato di svolgere un lavoro particolarmente delicato; tutto ciò determina scontenti e frustrazioni, rendendo perciò indispensabile una armonizzazione sotto il profilo retributivo.

Manifestate quindi le sue preoccupazioni per il fatto che l'istituzione del Commissariato, avulsa da una sistemazione generale, possa dare adito a confusione, tanto più che vi sono da affrontare problemi delicati, come ad esempio quello della utilizzazione dello spazio aereo, il relatore Vincelli conclude auspicando una rapida definizione dell'iter del disegno di legge di delega tuttora all'esame della Camera dei deputati.

Prende poi la parola il sottosegretario Del Rio il quale, premesso che la vasta tematica che è emersa nel corso del dibattito potrà essere approfondita in occasione dell'esame del provvedimento di delega testè richiamato dal senatore Vincelli, si sofferma in particolare sul problema della smilitarizzazione facendo presente che, per la sua delicatezza, esso ha suscitato disparità di giudizio all'interno stesso dei partiti ed ha alimentato in seno alle forze armate la preoccupazione che le differenziazioni sotto il profilo retributivo potessero innescare analoghe richieste da parte di altri settori spe-

cializzati con il rischio di passare da un esercito di leva ad uno a carattere professionale.

Tiene quindi a precisare che il Governo aveva lungamente approfondito il problema dei controllori di volo e aveva già predisposto, attraverso l'egregio lavoro di una commissione presieduta dal sottosegretario Degan, un disegno di legge organico, quando, il 19 ottobre scorso, è intervenuto lo sciopero degli addetti all'assistenza, facendo acuitizzare la vertenza i cui aspetti sono ben noti, e costringendo il Governo a recepire le disposizioni transitorie, già previste dal ricordato provvedimento organico, nel decreto-legge oggi all'esame; disposizioni che, più opportunamente, avrebbero dovuto invece essere precedute dalle misure generali di ristrutturazione.

Il sottosegretario Del Rio ricorda poi che il Ministro della difesa ha adottato un provvedimento di clemenza che estingue gli effetti dei provvedimenti disciplinari adottati nei confronti dei controllori, mentre, per quanto riguarda la sussistenza di eventuali reati, occorre correttamente rimettersi alla competenza della Magistratura.

In ordine a taluni rilievi emersi nel corso del dibattito il rappresentante del Governo rileva che è estremamente difficile poter realizzare un'unica struttura per l'assistenza al traffico aereo, sia civile che militare; nella stessa Svezia che, come ha ricordato il senatore Vincelli ha adottato tale soluzione, sono in atto al riguardo ripensamenti. Non va dimenticato poi, che a differenza della Svezia, il nostro Paese deve tener presenti l'esigenze derivanti dalla sua adesione ad una organizzazione militare di carattere internazionale.

Fa poi notare che i vuoti che si creeranno nell'organico dell'Aeronautica militare, a seguito della smilitarizzazione, saranno sollecitamente coperti attraverso un apposito reclutamento.

Sollecita infine le Commissioni ad approvare il disegno di legge di conversione.

Le Commissioni danno quindi mandato ai relatori di riferire all'Assemblea in senso favorevole alla conversione del decreto-legge

*La seduta termina alle ore 11,45.*

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

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1979

*Presidenza del Presidente*  
DE CAROLIS*Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Costa.**La seduta inizia alle ore 11.***IN SEDE CONSULTIVA****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 » (293).**

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1980 (Tabella 5).

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

Prosegue la discussione generale, sospesa nella seduta di ieri.

Prende la parola la senatrice Tedesco. Ricollegandosi all'intervento di ieri del senatore Benedetti, conferma, oltre alla insoddisfazione dei senatori comunisti per la esiguità degli stanziamenti per le finalità della giustizia — insoddisfazione che permane da parecchi esercizi finanziari — anche la sfiducia nella capacità del Governo di fronteggiare la crisi della giustizia.

Si deve riconoscere, è vero — come ha notato anche il relatore — che il Governo mantiene vivo il suo sforzo per portare avanti le riforme legislative di maggiore respiro. Tuttavia la crisi della giustizia non presenta, diversamente da quanto afferma il relatore stesso, un carattere principalmente legislativo, semmai si tratta della mancata attuazione delle riforme legislative recenti, o del mancato completamento di quelle iniziate, ma soprattutto si tratta della mancata predisposizione degli strumenti per realizzare le riforme.

Tale crisi si incentra oggi, e sempre più in questi giorni, nell'emergenza del terrorismo, di fronte alla quale occorre portare avanti con rapidità la depenalizzazione in corso alla Camera, per liberare i magistrati dai compiti minori e renderli quindi disponibili per questi più gravi problemi. Occorre anche creare urgentemente le condizioni per l'applicazione della futura procedura penale, e riformare l'ordinamento giudiziario. Di quest'ultimo tema il dibattito sul bilancio ha toccato diversi punti, fra l'altro si è criticata l'idea del giudice monocratico: senza entrare nel merito del problema, il giudizio della senatrice Tedesco è che si debba affrontare globalmente l'intera riforma dell'ordinamento giudiziario.

Quanto ai compiti più immediati del legislatore, la sua parte politica parteciperà responsabilmente alla discussione delle misure eccezionali preannunciate ora dal Governo, sulle quali non è possibile esprimersi prima di conoscere qualcosa di più che non le scarse anticipazioni rese pubbliche. Il Gruppo comunista considererà tale iniziativa in relazione alle esigenze più reali della giustizia, che non sono quelle di una riforma legislativa, sembrando invece prioritario che il Governo utilizzi realmente tutti gli strumenti amministrativi di cui dispone. A tale riguardo la senatrice Tedesco fa rilevare che le carenze governative si manifestano ovunque nel Paese, ma soprattutto nei grandi centri. Ad esempio nella città di Padova, uno dei centri più caldi del terrorismo, le forze di prevenzione, ovvero l'apparato della sicurezza pubblica, sembrano quanto mai inadeguate; in Sardegna è invece l'apparato giudiziario che non è in grado di assolvere i suoi compiti, per gli organici della magistratura largamente scoperti.

D'altra parte, una riforma legislativa avrebbe potuto essere da tempo realizzata nella sede più corretta, che era costituita dall'esame della cosiddetta « Reale-bis », ma quella occasione non fu utilizzata. Qualora

poi si dovesse intendere per riforma legislativa essenzialmente l'inasprimento delle pene edittali per alcuni delitti, deve far presente che queste iniziative, aventi il carattere di « gesti » appariscenti, hanno dimostrato di avere scarsissima efficacia di dissuasione sui delinquenti e sui terroristi.

Si sofferma infine sul problema dei tossicodipendenti nelle carceri, raccomandando al Governo di proseguire sulla via degli accordi con le autorità regionali e comunali, per la gestione della assistenza relativa nelle carceri. Sempre riguardo alla situazione carceraria, raccomanda che il problema degli asili nido venga risolto mediante strutture esterne, affinché i bambini possano essere sottratti all'ambiente carcerario almeno nelle ore diurne.

Il senatore Di Lembo dichiara anzitutto di condividere completamente la relazione del senatore Coco, e in particolare le sue valutazioni sul programma del Governo.

Ritiene peraltro che sia prioritario riportare la tranquillità nel Paese, dare cioè tranquillità alle persone, che non si sentono tutelate, oggi, dalle istituzioni. In questo compito occorre tenere presente che la domanda di giustizia emergente nel Paese — nel settore penale — è diversa da ieri: i reati strategicamente importanti non sono più quelli di un tempo. Quanto alla domanda di giustizia nel settore civile, si osserva apparentemente una sua diminuzione, che però non deve illudere il legislatore e il Governo: la giustizia civile manifesta tali deficienze e lentezze che i cittadini si sentono indotti a rinunciare ad essa, a rinunciare cioè ad avere giustizia, oppure a ridurre la litigiosità, o infine a ricorrere ad altre vie di risoluzione delle liti. A tale riguardo il senatore Di Lembo fornisce dati statistici sul diverso andamento della giustizia penale rispetto a quella civile. Il Governo dovrebbe comunque migliorare energicamente le strutture giudiziarie, rilevandosi soprattutto una inadeguata distribuzione dei magistrati fra le sedi: in particolare sono carenti di personale di magistratura le preture, e ciò anche a prescindere dal caso particolare della Sardegna, precedentemente ricordato. Il senatore Di Lembo concorda sulla necessità di amplia-

re l'utilizzazione del conciliatore, e di accelerare i tempi per la attuazione della futura procedura penale.

Riguardo al problema della maggiore o minore estensione dell'istituto del giudice monocratico, sostiene la sua utilizzazione — nel settore civile — anche in grado di appello, mentre, al contrario, condivide le critiche all'impiego del monocratico nel settore penale, anche nel primo grado, soprattutto in quanto si rileva una preoccupante politicizzazione del pretore, ed anche perchè occorre considerare che il magistrato opera senza alcun reale controllo al di sopra di se stesso, cosa che rende assai raccomandabile, nel settore penale, la collegialità.

Ritiene urgente accelerare le misure per la realizzazione di una « banca dei dati » che sia veramente completa ed efficiente: l'utilità di questo strumento sembra dimostrata dall'accanimento con cui gruppi mafiosi o eversivi tentano di distruggere le attrezzature tecniche relative.

Riguardo ai problemi dell'ordinamento giudiziario, osserva che dalla magistratura stessa si levano voci autorevoli per un ripensamento della legislazione livellatrice delle carriere, di quelle leggi recenti, cioè, spesso demagogicamente improntate ad un livellamento che finisce per scoraggiare i magistrati, anche quelli che di esso hanno usufruito. Ritiene comunque che si debba insistere sull'obbligo di residenza in sede, per i magistrati, e di svolgere attività solerte e assidua. D'altra parte, la riforma dell'ordinamento giudiziario è un presupposto da realizzare urgentemente, per poter attuare la futura procedura penale.

Di fronte alle critiche mosse al Parlamento per i ritardi e i difetti della produzione legislativa, ritiene di dover condividere il punto di vista che il Parlamento resta comunque soggetto al giudizio del popolo, cosa che non accade per i magistrati: essi devono quindi soprattutto interpretare e applicare rigorosamente la legge. Dopo essersi associato alle critiche del senatore Calarco sull'uso dei mezzi di informazione televisivi nelle aule giudiziarie, aggiunge, su questo aspetto dello scadimento della giustizia, una censura al-



l'abuso di conferenze stampa imprevedenti, da parte di molti magistrati.

Di fronte all'emergere di una nuova criminalità, che si forma in un clima di benessere, non più cioè, come quella tradizionale, su una base di miseria e ignoranza, ritiene che, oltre a provvedere assistenti carcerari adeguatamente preparati, si renda indispensabile una separazione dei delinquenti, specialmente di quelli che rientrano nell'area del

terrorismo: pur avendo presente le critiche da molti sollevate all'istituzione di carceri speciali, ritiene inevitabile anche tale istituzione, pur di non lasciare a stretto contatto con i delinquenti comuni questi soggetti particolarmente preoccupanti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato alla seduta di mercoledì 19.

*La seduta termina alle ore 11,45.*

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

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1979

*Presidenza del Presidente*  
TAVIANI  
*indi del Vicepresidente*  
CALAMANDREI

*Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Santuz.*

*La seduta inizia alle ore 9,30.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 » (293).**

— Stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1980 (Tabella 6).

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

Riprende il dibattito rinviato nella seduta di ieri.

Intervengono i senatori La Valle, Gabriella Gherbez, Orlando, Calamandrei e Marchetti.

Il senatore La Valle rileva di essersi indotto ad intervenire — pur avendo ampiamente trattato i temi generali di politica estera nel suo intervento in Aula sugli euromissili — perchè, nonostante il recente voto del Senato e gli avvenimenti di ieri a Bruxelles, nutre il timore che da molte parti non si sia ben realizzata al gravità di quanto sta accadendo oggi in Europa e nel mondo. E questo anche se le posizioni enunciate in varie sedi inducono a credere che non vi sia nulla di irreparabile e che resti ancora un'ampio spazio di trattativa per ottenere una inversione di tendenza.

Comunque — secondo l'oratore — mentre gli anni immediatamente precedenti a questo

erano stati caratterizzati dalla caduta degli steccati fra le forze politiche italiane in materia di politica estera, è indubbio che oggi la questione degli euromissili ha portato ad una spaccatura, tanto più grave quando si consideri che, invece, si poteva ritenere iniziato un processo di ricomposizione e di conciliazione fra due modelli di potere nel nostro paese e all'interno del mondo occidentale.

Il senatore La Valle, dopo aver affermato di preferire di accettare la tesi tranquillizzante emersa dal recente dibattito in Senato per la quale i missili vanno interpretati come pezzi di un discorso politico ancora aperto — anche se ciò può comunque gravemente interferire nei processi di distensione mondiali e nei processi politici italiani —, rileva che solo all'interno di un tale discorso e avverandosi l'auspicio della non installazione dei missili, c'è spazio per una trattativa e per una specifica iniziativa italiana che dovrebbe aprirsi — secondo il suggerimento del senatore Granelli — al massimo livello con una visita a Mosca del nostro Presidente del Consiglio.

Sottolineato quindi che nell'ambito di un discorso di rilancio della politica della distensione e della coesistenza pacifica si potrebbe inserire anche una trattativa specifica per il bilanciamento degli armamenti e che tutto ciò dovrebbe essere fatto in vista dell'obiettivo di un nuovo progetto di ordine mondiale che non deve essere ritenuto utopico, l'oratore, dopo aver evidenziato che, purtroppo, il mondo d'oggi sembra caratterizzato dall'assoluta mancanza di qualsiasi progetto e investito, anzi, da una ondata di irrazionalità, si dichiara convinto che in mezzo a tanta irrazionalità, i due punti di razionalità massima del sistema continuano ad essere gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. È pertanto intorno ad essi che si deve ricominciare a costruire un principio di convivenza universale del quale una regola di convivenza fra

le due grandi potenze rappresenta la premessa indispensabile.

Espressa quindi l'opinione che solo con un negoziato comprensivo delle due grandi potenze potranno essere superati i più gravi focolai di tensione registrabili nelle diverse regioni ed affrontati i più grandi problemi mondiali quali il disarmo e la non proliferazione delle armi nucleari, il senatore La Valle sostiene che la stessa Europa ha tutto da guadagnare da una simile ripresa ad alto livello della politica internazionale. È a questa altezza di problemi che l'Italia dovrebbe misurarsi, senza temere una sua debolezza contrattuale, nella convinzione che solo stabilendo una corresponsabilità a livello mondiale si potrà ottenere che nessuno voglia ricercare e raggiungere un primato.

La senatrice Gherbez, premesso di volersi riferire a quella parte della relazione che riguarda più specificatamente il bilancio degli Affari esteri, sottolinea l'insoddisfazione che non si può non trovare quando si consideri che un Dicastero di tanta importanza è anche quello che dispone degli stanziamenti più bassi. Eppure le esigenze della nostra politica estera, dalla situazione dei nostri emigrati alla necessità di affermare il prestigio del nostro Paese in Europa e nel mondo, di contribuire allo sviluppo dei paesi emergenti, di collaborare ai più svariati organismi internazionali, sono tali e tanti da far apparire particolarmente stridente la ristrettezza del bilancio dell'amministrazione degli Esteri che appare tanto più carente quando si tenga anche conto del ruolo che l'Italia, attraverso la sua politica estera, potrebbe svolgere per contribuire alla distensione, alla coesistenza pacifica, al disarmo.

L'oratrice passa poi ad esaminare gli stanziamenti destinati all'emigrazione per ribadire l'assoluta modestia in relazione alle molteplici esigenze delle nostre collettività all'estero e per invitare il Governo e la Commissione a studiare il modo di affrontare sistematicamente il problema del rientro dei nostri emigrati soprattutto per quanto concerne il trattamento di quiescenza, superando le difficoltà obiettive che derivano dalle diverse legislazioni vigenti nei Paesi ospitanti e stabilendo con essi accordi specifici al

fine di riconoscere, ai fini pensionistici, ai nostri concittadini gli anni di lavoro svolto all'estero.

Evidenziata poi l'esiguità della voce di spesa del capitolo destinato alla cooperazione allo sviluppo e richiamata la necessità che il Parlamento possa esercitare un controllo costante sull'utilizzo delle molte decine di miliardi destinate alle organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte ricevendo, nelle competenti istanze, informazioni aggiornate a questo riguardo, la senatrice Gherbez fa notare la mancanza assoluta di cenni, nella tabella in esame, circa lo stato di attuazione di alcuni articoli del trattato di Osimo — in particolare 5 e 8 — nonché della spesa derivante dal decreto adottato dall'apposita Commissione prevista dal trattato che ha stabilito i coefficienti di indennizzo per i beni abbandonati in Jugoslavia.

L'oratrice conclude sottolineando la scarsità dei mezzi finanziari destinati alle attività di ricerca e alla formazione dei quadri giovanili e richiamando l'attenzione del Governo e della Commissione sulla opportunità di far collaborare maggiormente le Regioni alla soluzione dei problemi di politica estera.

Il senatore Orlando, dopo aver espresso un vivo apprezzamento per la coerente e rigorosa relazione del senatore Martinazzoli, si sofferma innanzitutto sulla questione di una riorganizzazione del Ministero degli affari esteri per rilevare che il nostro Paese tarda a mettersi al passo con quelle che sono oggi delle esigenze innegabili affrontando, ad esempio, le questioni della qualifica funzionale e della mobilità orizzontale e per sollecitare l'autorità politica ad esercitare, su questo punto quel ruolo fondamentale in mancanza del quale sarà impossibile giungere ad una vera riforma.

Passando ad esaminare più ampi temi di politica estera, l'oratore, si richiama ai recenti dibattiti parlamentari sugli euromissili nei quali si è registrato come le varie forze politiche abbiano inteso trovare, nell'ambito del sistema, una loro diversificazione, dichiarandosi convinto che le divaricazioni registrate non infirmano minimamente quella unità di intenti che si è registrata in politica

estera sulla comune ricerca di forme nuove e diverse di convivenza a livello mondiale.

L'oratore, nel rilevare che nell'attuale fase di passaggio da un equilibrio bipolare ad un possibile equilibrio multipolare, temi pure importanti come quelli del dialogo Est-Ovest o Nord-Sud o del rapporto privilegiato fra le due superpotenze non rappresentino più momenti unici e fondamentali, fa notare come gli strumenti considerati tradizionali non siano più sufficienti a garantire l'obiettivo oggi da perseguire che è quello della distensione globale, e sottolinea che proprio la presenza di tanti focolai di tensione sullo scacchiere mondiale sta a dimostrarci che il mezzo della dissuasione non serve più ad ottenere risultati validi.

Bisogna, invece, secondo l'oratore, procedere per tappe ottenendo reciproche garanzie e passando attraverso il riconoscimento dell'importante ruolo che spetta alle forze emergenti, in primo luogo la Cina e i paesi non allineati.

Rilevate quindi le difficoltà che derivano dal rapporto tra la Cina e l'Unione Sovietica, difficoltà che potranno essere superate solo dalla rinuncia delle due politiche del « cordone sanitario » e del « fronte antiegegnico » e richiamata poi l'attenzione sui problemi derivanti dalla ripresa panislamica e sulle tensioni inevitabilmente destinate ad esplodere in conseguenza di essa, il senatore Orlando si dichiara convinto che il punto cruciale degli anni '80 debba essere rappresentato dall'attenta ricerca di quelle che saranno le decisioni del mondo non allineato.

Peraltro, fa notare il senatore Orlando, se il problema del non allineamento non interferisce nel dialogo Est-Ovest o Nord-Sud, nel momento in cui priorizza il dialogo Sud-Sud presenta aspetti preoccupanti per l'Europa in quanto finisce per minimizzare problemi che sono per essa fondamentali: emerge in questo ambito la necessità di una politica dell'Europa e per l'Europa perchè solo se saprà darsi una politica estera comune, l'Europa potrà contribuire fattivamente ad una accelerazione del cammino verso nuovi equilibri internazionali.

Soffermandosi poi ad esaminare la crisi corrente del rapporto fra l'Europa e gli Stati

Uniti che trae origini dalla ormai lontana decisione statunitense della inconvertibilità del dollaro, l'oratore conclude affermando che solo un'accurata analisi dei motivi che hanno condotto all'accentuarsi delle tensioni nei più svariati punti del mondo, ci porterà ad individuare la linea da seguire per la distensione globale.

Il senatore Calamandrei ricorda innanzitutto il richiamo emerso più volte nel corso di questo dibattito alla convergenza che si era realizzata fin dal 1977 fra le forze politiche italiane sui temi fondamentali della politica estera per rilevare che il discostarsi del Governo da una linea di comune ispirazione — come avvenuto sulla questione euromissili — non ha rappresentato una rottura di tale convergenza.

L'oratore passa quindi ad illustrare i seguenti ordini del giorno rilevando, che, con essi, i comunisti intendono indicare al Governo quelli che essi considerano gli obiettivi prioritari della nostra politica estera:

« La 3<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

nella convinzione che la difesa e l'avanzamento della democrazia in Italia, così come il superamento della crisi economica, sociale e civile, che scuote il nostro Paese, sono inseparabili da una politica estera che partecipi attivamente a promuovere, nella sicurezza e nella stabilità, la distensione, il disarmo, la cooperazione allo sviluppo, la pace in Europa, nel Mediterraneo, nel mondo;

guardando al fatto che tale convinzione portò i partiti costituzionali italiani a convergere il 19 ottobre al Senato e il 1° dicembre 1977 alla Camera in comuni enunciazioni programmatiche di politica estera, aventi come termini fondamentali di riferimento l'appartenenza dell'Italia all'Alleanza atlantica, alla CEE, alle Nazioni Unite;

consapevole che gli atti internazionali dell'Italia hanno giovato e gioveranno al prestigio, credito e influenza del nostro Paese quanto più sono stati e saranno rappresentativi di una convergenza delle forze democratiche,

chiede al Governo:

di esplicitare in tutte le sedi internazionali disponibili la più intensa iniziativa rivolta, sia bilateralmente che multilateralmente, a scongiurare che si approfondiscano i motivi di crisi e arresto della distensione e i pericoli per la pace presenti nella fase attuale del mondo, dando impulso invece al negoziato, alla soluzione pacifica dei conflitti, alla comprensione e alla fiducia fra i popoli e gli Stati; e perciò considera compiti internazionali urgenti sui quali impegna particolarmente l'azione del Governo nell'immediato futuro:

a) fare sì che fra i paesi dell'Alleanza Atlantica e quelli del Trattato di Varsavia, anche tenendo conto delle divergenze che si sono manifestate nel Consiglio Atlantico di Bruxelles, si aprano senza indugio negoziati per un mantenimento ed una riduzione del reciproco equilibrio delle forze al livello più basso, a tale fine sollecitando il governo degli Stati Uniti alla ratifica del Salt 2 come condizione del Salt 3, operando perchè la trattativa MBFR si sblocchi e progredisca, favorendo la convocazione della proposta Conferenza paneuropea per il disarmo;

b) portare in tempi rapidi il conflitto nel Medio Oriente ad una soluzione giusta e durevole, senza la quale nemmeno gli altri rivolgimenti e contrasti di quell'area cruciale potranno trovare assetto pacifico; soluzione che deve essere basata sull'adempimento del diritto inalienabile del popolo palestinese a un proprio Stato e congiuntamente sul diritto dello Stato d'Israele ad una esistenza sovrana e integra entro i confini originali; soluzione per la quale l'Italia può e deve con maggiore decisione contribuire a far maturare il sostegno autonomo della CEE e del Consiglio d'Europa, e alla quale subito e in prima persona è in grado di concorrere dando seguito e sviluppo coerenti al già compiuto riconoscimento politico dell'OLP;

c) ottenere che la Conferenza di Madrid fissata per l'autunno 1980 segni un passo avanti nella funzione e nella efficacia di tutti i principii e delle intese e misure di sicurezza, cooperazione e fiducia della CSCE nel continente europeo, e un allargamento della

loro portata all'area del Mediterraneo (per la quale stabilire una successiva apposita conferenza), a questo fine dispiegando fin d'ora nella preparazione di Madrid l'iniziativa dell'Italia sia verso gli altri membri della CEE e del Consiglio d'Europa, in special modo quelli dell'Europa Meridionale, sia nell'ambito dei rapporti bilaterali di collaborazione definiti con la Jugoslavia dagli Accordi di Osimo e in consultazione con altri paesi non allineati del Mediterraneo, sia per la ricerca anche su questo terreno di sviluppi costruttivi nei rapporti con i paesi dell'Europa Orientale ».

(0/293/1/3 - Tab. 6)

CALAMANDREI

« La 3<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

ravvisando nei problemi ogni giorno più profondi del rapporto fra il Nord e il Sud del mondo, fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo — con le loro risorse energetiche e di materie prime, e insieme con il loro carico di arretratezza, di miseria, di fame — uno dei nodi principali, e per certi aspetti il nodo più immediato, nelle prospettive difficili della distensione, del progresso dei popoli, della pace;

consapevole che la soluzione di quei problemi può essere ricercata solo nella direzione di un nuovo ordine economico internazionale, spostando risorse dagli armamenti mediante il disarmo allo sviluppo e riequilibrando le ragioni di scambio tra le aree progredite e quelle arretrate, una direzione nella quale significativi e consistenti paesi possono essere compiuti sul terreno della cooperazione allo sviluppo;

considerando perciò che, oggi più che mai, la posizione geo-politica dell'Italia, le connessioni internazionali della sua crisi economica, il suo fabbisogno energetico e di materie prime, fanno requisito essenziale dell'azione italiana nell'ONU l'impegno per un nuovo ordine economico, e rendono una delle strutture portanti di una politica estera indipendente e di pace del nostro paese la politica di cooperazione allo sviluppo sostenuta nel decennio trascorso dall'intesa tra le forze democratiche;

valutando che nella legge n. 38 del 9 febbraio 1979 la portata e gli strumenti di tale politica hanno trovato alcuni rilevanti elementi di assetto nuovo, soprattutto nel delineare possibilità di organici e programmati coordinamenti funzionali e finanziari tra iniziative pubbliche e private, nazionali e internazionali, bilaterali e multilaterali, per la cooperazione, l'assistenza, e più in generale per la crescita in termini mutamente vantaggiosi delle relazioni economiche fra l'Italia e i paesi in via di sviluppo;

notando una tendenza al perpetuarsi, invece, nell'aiuto pubblico allo sviluppo, di determinazioni e interventi disorganici e casuali, e guardando con viva preoccupazione a segni, anche macroscopici — tanto più allarmanti in un quadro complessivo di deterioramento dell'economia mondiale, con i suoi riflessi sulla bilancia italiana — di gestioni delle relazioni economiche con quei paesi che non solo sfuggono ad un raccordo con le relazioni di politica estera, ma rischiano di turbare il loro positivo svolgimento,

invita il Governo:

a non lasciare che remore e inerzie burocratiche, divergenze settoriali e contrasti di interesse nella pubblica amministrazione, nell'iniziativa pubblica, da parte dell'iniziativa privata, ritardino l'effettiva attuazione della legge n. 38 e l'esplicarsi delle sue potenzialità;

ad assicurare in particolare la sollecita e piena entrata in funzione del CIPES ai fini dei compiti assegnatigli dalla legge n. 38 per l'indirizzo unitario e globale della cooperazione allo sviluppo ed il coordinamento con l'insieme della politica estera, dal punto di vista degli interessi delle relazioni internazionali del Paese;

a ricondurre in un quadro di priorità nella misura del possibile programmate, nell'ambito degli strumenti della legge n. 38, dei suoi finanziamenti, di preordinati collegamenti con gli appositi organismi dell'ONU, gli interventi relativi a problemi come quelli della fame e dei profughi, le cui dimensioni drammatiche sono divenute sempre più evidenti nelle aree del sottosviluppo;

a riferire su questo complesso di questioni al Parlamento prima della votazione del bilancio di previsione per il 1980.

(0/293/2/3-Tab. 6)

CALAMANDREI

Il senatore Calamandrei, avviandosi alla conclusione, si sofferma ad evidenziare lo stato di generale carenza che si rileva nell'attuale gestione della politica estera italiana e che deriva probabilmente da una dispersione decisionale in questo settore, che il Ministero degli esteri è sempre meno in grado di ricomporre nonostante la qualità e la competenza dei suoi quadri. In conseguenza di ciò lo stesso Ministero appare sempre meno nelle condizioni di portare al Parlamento momenti di controllo unificati sull'andamento della nostra politica estera e di ciò l'aspetto più vistoso è quello concernente la politica comunitaria, che appare sempre più separata dal contesto generale, nonchè tutta l'area della politica attuata in sede ONU. A giudizio dell'oratore, ogni discorso di riforma di questa Amministrazione deve partire da tale dato del problema sul quale la stessa Commissione affari esteri dovrebbe opportunamente fermare la sua attenzione: nel frattempo il Governo dovrà impegnarsi per una più puntuale e continua informazione verso il Parlamento nonostante la mutata situazione degli schieramenti politici.

Il senatore Marchetti, premesso di volersi soprattutto occupare dei problemi del terzo e del quarto mondo, prende in primo luogo in esame la questione dell'emigrazione richiamandosi a quanto si afferma al riguardo nella nota governativa introduttiva alla Tabella 6 sulla assoluta inadeguatezza dei fondi messi a disposizione del Ministero degli affari esteri per questo settore così importante della nostra politica. L'oratore, pertanto, afferma che Governo e Parlamento dovranno contrattare con il Tesoro questo problema, una volta per tutte.

Soffermatosi poi ad evidenziare l'utilissimo apporto che alla soluzione dei problemi dei nostri emigranti potrà avvenire dal varo lungamente atteso delle leggi per la riforma dei comitati consolari e la istituzione del Consiglio generale degli italiani all'estero, il

senatore Marchetti passa a trattare della questione degli aiuti allo sviluppo chiedendo, innanzitutto, al Governo notizie sullo stato di attuazione della legge n. 38 sulla cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo, una legge cui tutte le forze politiche hanno dato un positivo apporto, nonchè sull'utilizzo dei 200 miliardi stanziati dal Parlamento per la fame nel mondo.

A quest'ultimo riguardo il senatore Marchetti sottolinea che, se reperire una somma così elevata rappresenta una scelta tipicamente italiana, occorre adesso fare molta attenzione ad evitare sprechi di risorse finanziarie e materiali e rischi di mancato utilizzo e sviluppo delle risorse umane tenendo presente che i Paesi in via di sviluppo sono stati, per il passato, troppo spesso pedine di rilocalizzazione industriale da parte delle imprese multinazionali che poi li hanno abbandonati sulla base del calcolo sfavorevole di profittabilità.

Dopo aver quindi sottolineato che non è più il caso di pensare di introdurre nei Paesi sottosviluppati tecnologie avanzate di impossibile utilizzo e che la chiave dello sviluppo è invece rappresentata dalle risorse umane, l'oratore si dichiara convinto che la via verso lo sviluppo rappresenti la sola vera via verso la pace e che essa passi attraverso il disarmo e il raggiungimento di una convivenza pacifica in vista della quale le scelte dei giorni più recenti non rappresentano certo un danno irreparabile. A suo giudizio, anzi, i negoziati sono ampiamente possibili perchè la stragrande maggioranza dei paesi europei della NATO lo hanno dichiarato esplicitamente e ufficialmente: il dialogo non è solo una speranza ma è la volontà di tutti gli uomini che amano la pace e che vogliono confrontarsi per ricercare quella verità che della pace costituisce la forza.

Il seguito del dibattito è rinviato.

*La seduta termina alle ore 12,45.*

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

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1979

*Presidenza del Presidente*  
FAEDO

*Intervengono il Ministro senza portafoglio incaricato del coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica Scalia e il Ministro della pubblica istruzione Valitutti.*

*La seduta inizia alle ore 10,20.*

**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il presidente Faedo avvisa che la Camera dei deputati ha approvato, ieri, con modificazioni, il provvedimento di conversione del decreto-legge recante trasferimento delle Opere universitarie alle Regioni: la Commissione potrebbe esaminarlo martedì 18 dicembre, riunendosi alle ore 11, per consentire all'Assemblea di approvarlo nel pomeriggio dello stesso giorno.

Concorda la Commissione.

**IN SEDE REFERENTE**

**«Adeguamento del contributo annuo disposto con legge 23 aprile 1975, n. 143, in favore dell'ISSOCO e modifica del nome del beneficiario» (221)**, d'iniziativa dei senatori Anderlini ed altri.

*(Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento, approvata dall'Assemblea il 27 settembre 1979; termine a riferire prorogato di due mesi, dall'Assemblea, l'8 novembre 1979).*

(Seguito e conclusione dell'esame).

Riprende l'esame del disegno di legge rinviato nella seduta dell'11 dicembre.

Il relatore Zito, dopo breve replica, propone una modifica di ordine formale al primo comma dell'articolo 2.

Concorda la Commissione che, quindi, conferisce al senatore Zito mandato di rife-

rire all'Assemblea in senso favorevole all'approvazione del disegno di legge con l'anzidetta modifica.

**«Adeguamento del contributo annuo disposto con legge 16 gennaio 1967, n. 2, a favore dell'Istituto Luigi Sturzo» (232)**, d'iniziativa dei senatori Bartolomei ed altri.

*(Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento, approvata dall'Assemblea il 14 novembre 1979; termine a riferire prorogato di due mesi, dall'Assemblea, il 27 novembre 1979).*

(Seguito e conclusione dell'esame).

Riprende l'esame del disegno di legge rinviato nella seduta dell'11 dicembre 1979.

Il relatore Mitterdorfer, al termine di una breve replica, propone di emendare l'articolo 1 del provvedimento al fine di far decorrere dal 1979 l'aumento del finanziamento previsto dalla norma stessa, modificando di conseguenza l'articolo di copertura; dà quindi conto del parere della 5<sup>a</sup> Commissione, favorevole fra l'altro anche agli emendamenti da lui presentati.

Dopo che il ministro Valitutti si è dichiarato favorevole al provvedimento e agli emendamenti proposti dal relatore, la Commissione approva gli emendamenti stessi e conferisce al senatore Mitterdorfer mandato di riferire all'Assemblea in senso favorevole all'approvazione del disegno di legge con le modificazioni in precedenza approvate.

**IN SEDE DELIBERANTE**

**«Aumento del contributo annuo dello Stato a favore del Museo nazionale della scienza e della tecnica "Leonardo da Vinci" di Milano» (410)**.  
(Discussione e approvazione).

Il senatore Schiano riferisce brevemente, illustrando la natura e l'attività del Museo nazionale della scienza e della tecnica, ed invita ad approvare il disegno di legge che porta a lire 500 milioni per il 1978, a 600 per il 1979 e a lire 700 milioni a decorrere



dal 1980 il contributo annuo dello Stato (stabilito dalla legge n. 354 del 1976 in lire 120 milioni) e modifica la composizione del Consiglio di amministrazione dell'Ente.

Il ministro Valitutti sottolinea l'urgenza del provvedimento in discussione esprimendo l'auspicio che esso possa entrare in vigore entro il corrente anno.

Senza discussione sono quindi approvati l'articolo 1, l'articolo 2 (con una modifica formale), l'articolo 3, nonché un articolo aggiuntivo — proposto dal relatore — sulla immediata entrata in vigore del provvedimento, e infine il disegno di legge nel suo insieme.

#### IN SEDE CONSULTIVA

##### « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 » (293).

— Previsioni di spesa afferenti alla ricerca scientifica per l'anno finanziario 1980 (Tabelle varie).

(Rapporto alla 5ª Commissione).

Riferisce ampiamente alla Commissione il senatore Bompiani.

Dopo aver accennato ai limiti posti alla relazione dalla mancata ottemperanza da parte della maggior parte delle amministrazioni pubbliche all'obbligo di istituire apposito capitolo sotto la denominazione di spese per la ricerca negli stati di previsione dei singoli Ministeri, nonché dall'assenza di un ministero per la ricerca scientifica, il relatore si sofferma nell'esame analitico dei capitoli di spesa, connessi esplicitamente o presumibilmente con la ricerca scientifica e tecnologica presenti nelle tabelle 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20 e 21: sottolinea in particolare la rilevanza dei capitoli relativi a contributi al CNR, ai servizi per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica, alla partecipazione italiana ad accordi internazionali nel settore della ricerca, al fondo di rotazione per la ricerca applicata costituita presso l'IMI contenuti nella tabella 2; gli stanziamenti di cui alla tabella del Ministero degli affari esteri, in particolare per la ricerca spaziale europea; la spesa per la ricerca del Ministero della pubblica istruzio-

ne (difficilmente scorporabile dall'aspetto didattico); gli stanziamenti relativi alla ricerca nel settore agricolo nonché quelli disposti nello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità, mettendo in rapporto questi ultimi all'avvenuta istituzione del Servizio sanitario nazionale.

Dopo aver rilevato che le maggiori risorse vengono impiegate, in ordine decrescente, in ricerche di ingegneria e di tecnologia, nel settore della chimica, in quello dell'energia nucleare, delle scienze biomediche, e — in misura minore — nei settori della fisica, dello spazio e dell'agricoltura, si sofferma più diffusamente a parlare della ricerca applicata e di sviluppo nel settore industriale sottolineando l'importanza da un lato e le difficoltà dall'altro di favorire l'innovazione tecnologica nella piccola e media industria, anche in relazione agli effetti della legge 12 agosto 1977, n. 675 (accenna all'esiguità dei contratti stipulati dal fondo IMI, richiamando l'attenzione sull'esigenza di sveltire le procedure e sull'opportunità di incoraggiare la formazione di società consortili fra piccole e medie industrie).

Passa quindi a trattare della ricerca applicata di sviluppo nell'ambito della energia di origine nucleare (segnala la necessità di una migliore collaborazione fra CNEN, AGIP Nucleare, ENEL ed ACEA in questo settore, e l'esigenza di portare avanti gli studi sulla gestione dei rifiuti radioattivi nonché quelli inerenti alla cosiddetta carta dei siti) e quindi della ricerca spaziale, affermando che grazie ad investimenti apparentemente onerosi si è in possesso di un potenziale umano, scientifico e tecnologico di livello adeguato che dà ormai diritto ad una nostra più incisiva presenza nei programmi europei e ad ottenere maggiori benefici, in termini di resa, dagli investimenti internazionali sin qui praticati. Infine dà conto dell'incremento dei finanziamenti relativi alla ricerca di base, finalizzata e di sviluppo nel settore dell'agricoltura e risorse alimentari, di cui sottolinea la complessità che richiede a suo avviso uno sforzo organizzativo non indifferente, nonché delle spese per la ricerca biomedica: in rapporto a tale settore, a suo avviso uno dei più rilevanti come investimenti per la ricer-

ca nel Paese, dopo aver accennato alle nuove prospettive poste dal piano sanitario nazionale, afferma che, nel necessario coordinamento non può mancare una partecipazione istituzionale del Ministero della pubblica istruzione, che garantisca la presenza a pieno titolo degli istituti delle facoltà mediche.

Sulla base dei dati forniti e delle considerazioni sopra svolte il senatore Bompiani pone l'accento su quelli che appaiono i problemi di maggiore rilevanza generale da affrontare con urgenza: riguardano lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica nelle regioni meridionali, con il connesso problema della formazione *in loco* dei ricercatori e della presenza di adeguate strutture di ricerca; la formazione di ricercatori anche in rapporto alle attuali condizioni del sistema scolastico ed in particolare delle università, di cui sottolinea l'esigenza di apertura all'esterno; il problema, infine, del coordinamento delle iniziative di ricerca scientifica. Su tale ultimo punto si sofferma in particolare accennando alle difficoltà poste dalle insufficienti informazioni sulla ricerca, dai problemi di adeguamento del CNR alle nuove funzioni attribuitegli, dai conflitti di competenza tra organi diversi operanti nel settore.

Il relatore conclude affermando che sono indispensabili, da un lato una maggiore razionalizzazione e coordinamento della ricerca, dall'altro la ricostruzione di un clima di fervido impegno, che attualmente sembra essersi attenuato, per rendere produttivo il sacrificio non indifferente, anche se tuttora inadeguato, che il Paese compie con gli stanziamenti per la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

Intervengono nel dibattito i senatori Monaco, Chiarante e Buzzi.

Il senatore Monaco dopo avere espresso l'auspicio che la Commissione abbia presto di fronte un Ministro dotato delle necessarie strutture organizzative per il coordinamento della ricerca, chiede taluni chiarimenti in merito alla soppressione dei capitoli relativi a contributi agli istituti di ricerche per lo studio e la cura dei tumori (nello stato di previ-

sione della spesa del Ministero della sanità), e si sofferma infine sull'importanza della ricerca di base condotta nelle università e sul collegamento fra essa e quella svolta dagli istituti di ricerca.

Il senatore Chiarante esprime l'augurio che vada a compimento il lavoro avviato nelle scorse legislature per una normativa che permetta un effettivo coordinamento del settore, che allo stato dei fatti è ben lontano dal rispondere all'esigenza di programmazione da tutti dichiarata.

Accenna quindi all'opportunità di esaminare attentamente — in altra sede, non essendo ancora (e lo deplora) disponibile — la relazione generale sullo stato della ricerca scientifica del CNR (in relazione a tale ente accenna, tra l'altro, al problema dei residui passivi); dichiara di condividere talune considerazioni del relatore in merito al fondo IMI per la ricerca applicata, sottolineando l'esigenza di accelerarne le procedure e chiedendo in proposito chiarimenti e assicurazioni al Ministro; si sofferma infine sulle spese relative alla partecipazione italiana a programmi scientifici internazionali e nell'ambito della Comunità europea, esprimendo talune perplessità sull'adeguatezza della « ricaduta » sul piano economico e della formazione ed utilizzazione di conoscenza del rilevante impegno italiano, in particolare per quanto attiene ai programmi spaziali, anche in rapporto alla esiguità degli interventi nel campo nazionale per settori che sul piano economico, sociale e civile sembrano indubbiamente prioritari (accenna tra l'altro alla ricerca relativa all'organizzazione del territorio).

Dopo aver rilevato che nonostante l'aumentato impegno di spesa per la ricerca, va crescendo il distacco tra l'Italia e gli altri paesi, l'oratore osserva che prima ancora di essere quantitativo il problema attiene quale struttura politica della ricerca il nostro Paese intenda darsi: l'urgenza di una soluzione è aumentata dall'attuale situazione di crisi economica (in cui si è rivelato prezioso il contributo della piccola e media impresa, peraltro condizionato dalla capacità di tenere il passo con le esigenze di rinnovamento tecnologico, che per tali imprese è particolarmente difficile).

Il senatore Buzzi si sofferma sui nodi da sciogliere per permettere che si abbia una effettiva politica della ricerca scientifica: rileva in primo luogo come nell'attuale situazione la Commissione, nella valutazione delle previsioni di spesa, non possa che basarsi su una somma delle visioni settoriali che sono alla base degli stanziamenti contenuti nelle singole tabelle: ciò sottolinea l'esigenza di uscire dall'attuale carenza istituzionale attraverso la costituzione di un centro di riferimento, sia esso il Ministero per la ricerca scientifica o altra struttura di effettivo coordinamento delle iniziative di ricerca; fin da ora, peraltro, si pone l'esigenza di una maggiore organicità della legislazione in materia, anche in rapporto agli interventi regionali.

Passa quindi a trattare del rapporto esistente tra la ricerca svolta nelle università (che dovrebbero essere sede primaria della ricerca mentre ricevono stanziamenti del tutto inadeguati a questo fine) e ricerca svolta nell'ambito del CNR; accenna poi alla varietà di istituzioni operanti in questo settore, talune di grande prestigio, altre ridotte ad attività di *routine*, rilevando come si ponga un problema di dispersione sia di capacità che di denaro investito.

Ulteriori considerazioni attengono ai problemi posti dalla finalizzazione della ricerca, e al disagio dei ricercatori: conclude infine affermando che l'esame delle previsioni di spesa afferenti la ricerca costituisce un particolare momento di impegno per la Commissione, e si augura possa proseguire nel confronto fra le forze politiche al fine di verificare se sussistano ancora quei punti di convergenza delineatisi nelle passate legislature e prima ricordati dal senatore Chiarante, per addivenire alla soluzione del richiamato problema istituzionale.

Agli oratori intervenuti replica brevemente il senatore Bompiani. Osserva, fra l'altro, in relazione al quesito del senatore Monaco, che i finanziamenti agli istituti per ricerche contro i tumori sono ora considerati nel quadro del servizio sanitario nazionale, ed accenna in particolare al problema — emerso in tutti gli interventi — del rapporto che vi deve essere fra necessaria libertà della ricerca pura e coordinamento delle iniziative sovvenzionate con pubblico denaro.

Ha quindi la parola il Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica.

Affronta in primo luogo il problema del coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica: mentre in Italia — egli dice — si fa ricerca scientifica, mancano quasi totalmente le necessarie strutture di coordinamento e ciò fa sì che all'insufficienza del volume di spesa si aggiungano — ben più gravi — fenomeni di dispersione finanziaria e di frustrazione degli addetti alla ricerca. Condizione per avere un minimo di coordinamento è la definizione del quadro istituzionale (la cui assenza crea al Ministro incaricato difficoltà di rapporti con taluni dicasteri di importanza fondamentale): per colmare questa carenza egli sta valutando attentamente sul piano tecnico e politico il lavoro svolto in materia nella scorsa legislatura nell'altro ramo del Parlamento, ma non può nascondersi i rischi esistenti (accenna al rischio di una bipartizione irreversibile tra un settore universitario e uno tecnologico-industriale), e le difficoltà poste dalla situazione politica.

In queste condizioni il Ministro — egli dice — ha cercato di esercitare nel miglior modo possibile i poteri attribuitigli da una serie di leggi, e per la prima volta ha avuto dal Presidente del Consiglio la delega per la vigilanza sul CNR. In relazione a tale ente osserva come anche per esso si ponga il problema della inadeguatezza delle strutture (tipiche della originale funzione di ente di promozione finanziaria) ai nuovi compiti di ente gestore della ricerca; accenna quindi ai progetti finalizzati — che a suo avviso costituiscono una felice sintesi tra ricerca pura e finalizzazione — osservando che, mentre per alcuni di essi è da prevedersi allo scadere del quinto anno il logico esaurimento, per altri occorre risolvere il problema di una gestione post-progettuale per il trasferimento della tecnologia e per un terzo gruppo si pone l'esigenza di un rilancio ed ampliamento (tra essi il progetto per l'energia, che dovrà costituire l'asse portante del piano energetico per il quinquennio 1981-1985: accenna in proposito al mandato ricevuto dal Consiglio dei Ministri per il coordinamento degli enti che conducono ricerche nel campo delle fonti alternative di energia). Due nuovi proget-

ti, afferma infine, saranno sottoposti al CIPE nei prossimi giorni: riguardano la metallurgia e i trasporti e vanno ad affiancarsi a quello già approvato per la chimica fine.

Il ministro Scalia passa quindi a trattare dei programmi di ricerca spaziale, anche in relazione alle osservazioni del senatore Chiarante: pur esistendo settori di interesse prioritario (quale l'energia, la salute, l'ambiente, l'agricoltura), ritiene non debba essere sottovalutata l'importanza dell'impegno italiano in questo campo se si pensa alle prospettive di tale ricerca nel settore delle telecomunicazioni, della elettronica più avanzata e anche — secondo alcuni scienziati — della energia. Occorre piuttosto, in questo come in altri settori che vedono la presenza italiana in campo internazionale, far valere con maggiore forza e chiarezza le nostre posizioni nelle sedi comunitarie e internazionali, ed è in questa direzione che egli sta agendo (si riferisce tra l'altro al Centro di ricerca di Ispra).

Dopo aver accennato al coordinamento che sta cercando di portare avanti nei settori della sanità, dell'ambiente e dell'agricoltura, il Ministro si sofferma sui problemi legati all'attuazione — sul piano delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica — della citata legge n. 675 e della legge 2 maggio 1976, n. 183: per quanto riguarda la prima accenna al recente superamento di talu-

ne difficoltà procedurali, che ha permesso di presentare al CIPI, che le ha approvate, proposte di finanziamento per oltre 50 miliardi; in relazione all'altra dà conto dei contatti avuti con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, e sottolinea come per il progetto speciale di ricerca e per le iniziative previste dagli articoli 8 e 13 della legge stessa si pongano problemi di gestione e di coordinamento dell'intera politica della ricerca da svolgere nel Sud (intende, egli dice, promuovere in questo quadro consorzi fra piccole e medie industrie, privilegiando la promozione della ricerca scientifica nell'area meridionale).

Il Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica conclude il proprio intervento ribadendo l'esigenza di dar certezza al quadro istituzionale della ricerca, nonché di correggere taluni effetti derivati dall'inquadramento degli enti di ricerca nel « parastato », anche al fine di rimuovere i motivi della crisi dei ricercatori.

Infine la Commissione conferisce al senatore Bompiani mandato di trasmettere alla 5<sup>a</sup> Commissione un rapporto favorevole sulle previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica contenute nel bilancio dello Stato per il 1980.

*La seduta termina alle ore 13,40.*

**AGRICOLTURA (9<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1979

*Presidenza del Vice Presidente***TRUZZI***Interviene il Sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste Pisoni.**La seduta inizia alle ore 10,50.***IN SEDE REFERENTE****« Norme sui contratti agrari » (17)**, d'iniziativa del senatore Truzzi;**« Norme sui contratti agrari » (60)**, d'iniziativa dei senatori Chielli ed altri;*(Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento, approvata dall'Assemblea il 27 settembre 1979; termine a riferire prorogato di due mesi, dall'Assemblea, l'8 novembre 1979);***« Attribuzione della qualifica di coltivatore diretto ai laureati e diplomati di scuole agrarie, di qualsiasi ordine e grado » (299)**, d'iniziativa del senatore Scardaccione;**« Norme sui contratti agrari » (300)**, d'iniziativa dei senatori Cipellini ed altri;**« Trasformazione dei contratti di mezzadria e colonia in società agrarie ed altre norme di conduzione agricola » (308)**, d'iniziativa del senatore Fassino;**— Voto (n. 1) della Regione Umbria e petizione n. 15, attinenti ai disegni di legge nn. 17, 60, 300 e 308.***(Seguito dell'esame e rinvio).*

Si riprende l'esame degli articoli del disegno di legge n. 17, rinviato nella seduta di ieri.

Dopo un breve intervento introduttivo del presidente Truzzi — che riepiloga le fasi del dibattito della seduta precedente — il relatore Salvaterra presenta un emendamento all'articolo 14 concernente il conguaglio per alcune annate agrarie con il quale, in coerenza con i criteri ieri esposti circa le sue proposte di modifica agli articoli relativi alla determi-

nazione del canone, propone il ripristino — con alcune integrazioni — del testo approvato nella precedente legislatura dal Senato.

Si affronta nuovamente l'esame dell'articolo 1 (accantonato il 5 dicembre) concernente l'affitto a coltivatore diretto. Su quanto prospettato dal senatore Miraglia circa l'opportunità di fare riferimento, nel testo dell'articolo, anche ai contratti « di fatto », intervengono brevemente i senatori Rosi, Brugger, Chielli, Di Marino, Fabbri e il sottosegretario Pisoni.

Il senatore Zavattini, quindi — nel prendere atto della diligenza con cui il relatore ha fatto conoscere gli emendamenti sui vari articoli, che consentono di avere, come da lui richiesto, un più ampio quadro di riferimento — osserva come, peraltro, detti emendamenti, pur non stravolgendo il provvedimento, si ispirino alla stessa logica intesa a favorire il concedente e non il coltivatore; ribadisce che il Gruppo comunista continua a considerare valido il testo concordato nella precedente legislatura e dichiara — in ordine ai due emendamenti presentati dal relatore all'articolo 1 concernenti il riferimento, nel primo comma, anche ai contratti in regime di proroga e, nel secondo comma, la riduzione da sedici a quindici anni della durata minima dei contratti l'affitto — di essere favorevole sul primo e contrario sul secondo. Il Gruppo comunista si asterrà, pertanto, nella votazione dell'articolo 1.

Seguono interventi del senatore Rosi (concorda sulle proposte di modifica del relatore, osservando che i quindici anni proposti restano comunque superiori alla durata media prevista nei Paesi della Comunità europea), Pistolese (è contrario al testo dell'articolo 1 e avverte che, in caso di rigetto dei propri emendamenti, intende ripresentarli in Assemblea), e Fabbri (nel ribadire che i socialisti riconfermano il testo approvato dal Senato e di non potere accogliere modifiche al di fuori di un accordo di carattere generale, rileva che comunque, nella fattispecie, la ridu-

zione di un anno della durata non squilibra il provvedimento; i socialisti, pertanto, si asterranno sulle modifiche proposte dal relatore).

La Commissione, quindi, dopo aver respinto gli emendamenti presentati dal senatore Pistolese, approva l'articolo 1 con i due succitati emendamenti del relatore.

Si passa all'articolo 2, relativo alla durata dei contratti in corso. Sull'emendamento in precedenza illustrato dal senatore Brugger, si rimettono alla Commissione il relatore ed il sottosegretario Pisoni (quest'ultimo è favorevole agli emendamenti del relatore Salvaterra).

Prendono quindi la parola i senatori Mazzioli (favorevole agli emendamenti del relatore e a quello del senatore Brugger), Melandri (si dichiara anch'egli favorevole all'articolo 2 nel testo proposto dal relatore, rilevando, nel contempo, la validità di quanto da lui prospettato circa la riduzione della durata e l'incoraggiamento agli investimenti) e Di Marino (i senatori del Gruppo comunista, pur rimanendo contrari nella sostanza agli emendamenti del relatore, dichiarano di astenersi, intendendo in tal modo manifestare l'attesa e la fiducia nel mantenimento della struttura della normativa, cosa che potrà consentire la loro ulteriore collaborazione).

Seguono interventi dei senatori Pistolese (dichiaratosi contrario al testo dell'articolo 2, come proposto dal relatore, che procrastina un rapporto rimasto bloccato cinquant'anni, rileva l'opportunità di non imprimere una eccessiva velocità all'esame in corso, anche perchè la situazione politica non appare a suo avviso matura) e Fabbri (dichiara di astenersi sulle modifiche del relatore agli articoli che concernono la durata dei contratti e che, pur discostandosi dal testo proposto dai socialisti, non rivestono carattere stravolgente).

La Commissione, quindi, dopo aver respinto gli emendamenti del senatore Pistolese, accoglie l'articolo 2 con gli emendamenti del relatore Salvaterra (si fa riferimento anche ai contratti in regime di proroga, in coordinamento con il testo dell'articolo 1, e si stabilisce la durata delle cinque fasce di contratti in anni dieci, undici, tredici, quattordici e quindici) e del senatore Brugger (si fissa in anni sei la durata dei rapporti di affitto particellare di cui al successivo articolo 3).

All'articolo 3, relativo all'affitto particellare, il senatore Melandri preannuncia un emendamento inteso a togliere il limite ai territori montani.

Il senatore Pistolese, quindi, fa rilevare la opportunità che — essendo in corso in Assemblea il dibattito sull'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato — siano sospesi i lavori della Commissione, per consentire ai commissari di partecipare a tale importante dibattito.

Intervengono al riguardo i senatori Mazzioli, favorevole ad un rinvio o ad una sospensione della seduta; Di Marino, che chiede la predisposizione di un calendario di lavori che consenta di ultimare l'esame della normativa prima di Natale; Zavattini, il quale è dell'avviso che si prevedano due-tre sedute nella prossima settimana ed invita i colleghi a non presentare all'ultimo momento nuove proposte di modifiche.

Il presidente Truzzi assicura che si farà carico di riferire al presidente Martoni la esigenza di intensificare i lavori della prossima settimana, e quindi, dopo un ulteriore intervento dei senatori Melandri e Zavattini per chiarimenti sulla presentazione degli emendamenti, il seguito dell'esame viene rinviato.

*La seduta termina alle ore 12.*

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

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1979

*Presidenza del Presidente*  
GUALTIERI*Interviene il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato Bisaglia.**La seduta inizia alle ore 9,45.***COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO SULLA SITUAZIONE ENERGETICA**

Il presidente Gualtieri introduce il dibattito, sottolineandone l'importanza, nel momento in cui la situazione energetica appare aggravata. Sembra infatti che non si riesca a far fronte al cosiddetto « buco » energetico, e questo può avere gravi conseguenze sull'occupazione e sull'andamento dei prezzi. In alcune situazioni locali, si manifestano carenze di prodotto, e forse fenomeni di imboscamento: si attende dal Governo l'indicazione di una linea politica, sia in ordine alle discordanti proposte di una liberalizzazione dei prezzi o di un razionamento dei consumi, sia in ordine al rapporto fra iniziativa pubblica e privata. Il presidente Gualtieri fa quindi riferimento alle notizie di oggi, secondo cui l'Arabia Saudita e altri Paesi produttori avrebbero deciso un aumento del prezzo del greggio; e ricorda come le recenti audizioni, da parte della Commissione, dei presidenti dell'ENEL e del CNEN, abbiano confermato la gravità della situazione energetica, in tutti i suoi complessi aspetti.

Ha quindi la parola il ministro Bisaglia.

In primo luogo, afferma il Ministro, c'è la esigenza di disporre di dati certi: egli è in grado di assumersi la totale responsabilità di quelli che sta per fornire.

Nel 1979, secondo un preconsuntivo attendibile, il consumo di greggio dovrebbe am-

montare a 102 milioni di tonnellate, con un aumento del 3 per cento rispetto all'anno precedente. L'incidenza dei vari tipi di consumo su questo totale va così ripartita: 12 milioni di tonnellate vengono trasformate in benzine, 24 in gasolio, 38 in olii combustibili, 28 sono destinate ad altri consumi (ad esempio il petrolchimico).

Per quanto riguarda le importazioni, esse sono ammontate nel 1979 a 99 milioni di tonnellate, cifra pari a quella dell'anno precedente. La differenza rispetto al consumo è stata coperta con il ricorso alle giacenze, che sono attualmente ridotte al minimo.

Nel 1978, la ripartizione tra i vari importatori era stata la seguente: 30 milioni di tonnellate di greggio erano state importate dalle compagnie internazionali, 28 da operatori nazionali indipendenti, 27 dall'ENI, e 6 rientravano nella cosiddetta carica petrolchimica (erano cioè importate direttamente da imprese consumatrici, come la Montedison). Nel 1979, tale ripartizione è sensibilmente cambiata: l'importazione delle compagnie internazionali è stata di 37 milioni, quella dell'ENI è salita anch'essa a 37 milioni, mentre quella degli importatori nazionali indipendenti è scesa a 18 milioni. La carica petrolchimica è rimasta di 6 milioni di tonnellate (il totale, precisa il Ministro, è 98 anziché 99 milioni, in quanto si tratta di cifre arrotondate).

Le previsioni di fabbisogno per il 1980, prosegue il ministro Bisaglia, sono di 103-104 milioni di tonnellate di greggio, il che corrisponde esattamente alla quota concessa all'Italia dai recenti accordi internazionali. In base ai programmi di importazione, presentati al Ministero dagli operatori, si prevedeva che l'importazione fosse di 81 milioni di tonnellate: in tale cifra erano compresi 5 milioni di tonnellate di petrolio importato dall'ENI in base al noto contratto, poi sospeso, con l'Arabia Saudita.

La riduzione delle importazioni va attribuita agli operatori internazionali, che han-

no presentato programmi di importazione per 34 milioni di tonnellate (con una riduzione cioè del 10 per cento) e, soprattutto, agli operatori nazionali indipendenti, la cui quota scenderebbe ad appena 4 milioni di tonnellate. Gli operatori nazionali indipendenti stanno dunque scomparendo dal mercato, e ciò per due motivi: perchè i paesi produttori preferiscono trattare con compagnie di Stato, e non rinnovano perciò con essi i contratti che vengono a scadenza; e perchè il ricorso al mercato libero non è conveniente per gli operatori italiani, per ragioni di prezzo. L'ENI ha confermato la cifra di 37 milioni di tonnellate (compresi i 5 milioni dell'Arabia Saudita): va precisato che anche per l'Ente di Stato esiste un problema di contratti scaduti e non ancora rinnovati. A questo quadro si può comunque aggiungere un dato nuovo e positivo, che riguarda il Venezuela: nel quadro di un accordo di cooperazione, questo paese potrà aumentare da 2,5 a 5 milioni di tonnellate la sua fornitura di petrolio all'Italia. È invece noto il dato negativo che riguarda l'Arabia Saudita: il contratto la cui esecuzione è stata sospesa comportava la fornitura di 5 milioni di tonnellate di greggio nel 1980, e altrettanti nel 1981, oltre ai 2,5 milioni di tonnellate previsti per il 1979, e già consegnati quasi per intero.

Va precisato, prosegue il ministro Bisaglia, che in questa situazione la quota dell'ENI nel mercato nazionale, che il programma energetico del 1977 indicava nel 40-50 per cento, ha di fatto superato il livello previsto.

Il « buco » petrolifero del 1980, valutato non su ipotesi aleatorie ma sui dati certi di cui dispone oggi il Governo, e tenendo conto delle notizie riguardanti l'Arabia Saudita e il Venezuela, ammonta dunque a oltre 25 milioni di tonnellate di greggio. Ancor più grave appare la situazione, se anziché i dati annui si tengono presenti quelli del primo trimestre dell'anno: bisogna infatti precisare che le 6 grandi compagnie multinazionali (una delle « sette sorelle », come è noto, non opera in Italia) prevedono una forte riduzione delle loro importazioni

nel primo trimestre del 1980. Queste compagnie nel 1979 avevano importato 24.089 mila tonnellate di petrolio, di cui 6.809 mila nel primo trimestre: nel 1980, dovrebbero importarne 21.182 mila, di cui 5.010 mila nel primo trimestre.

Il ministro Bisaglia prosegue informando la Commissione sull'azione svolta dai rappresentanti italiani presso l'Agenzia internazionale dell'energia (cui aderiscono, come è noto, 20 paesi industrializzati). Nella recente riunione di Parigi, in vista della riunione con i paesi dell'OPEC che si svolgerà a Caracas, sono emerse due linee: una favorevole ad una riduzione immediata dei consumi, anche al fine di aumentare la forza contrattuale dei paesi consumatori nei confronti dei produttori; l'altra, contraria a decisioni immediate, ma favorevole alla predisposizione entro alcuni mesi di un piano particolareggiato, e differenziato per aree geografiche, di riduzione dei consumi. Molto schematicamente, si può dire che il Governo degli Stati Uniti era vicino alla prima posizione, quello della Repubblica federale di Germania alla seconda. I rappresentanti italiani hanno escluso che l'Italia potesse procedere ad una riduzione dei consumi interni, che sono fra i più bassi del mondo; ed hanno richiesto che gli impegni di ciascun paese fossero determinati tenendo presenti le differenti condizioni climatiche, le caratteristiche dei vari sistemi industriali, ed ogni altro elemento rilevante, e che comunque fossero stabiliti in relazione ai consumi verificatisi, nell'anno precedente, nei vari periodi dell'anno. I rappresentanti italiani hanno inoltre chiesto che i programmi di riduzione fossero riferiti non alle importazioni, ma ai consumi: nell'anno passato, infatti, molti paesi hanno importato quantitativi di petrolio superiori agli effettivi consumi, accumulando così scorte ingenti.

L'Italia, precisa il Ministro, aveva un anno fa scorte per 68 giorni, al 1° gennaio 1980 ne avrà per 69 giorni. Vi sono paesi, come l'Australia, che hanno scorte inferiori: ma altri (e si fanno gli esempi della Svezia, della Svizzera, della Danimarca) ne hanno di assai superiori. Il totale delle scorte, nei paesi dell'AIE, è oggi cresciuto di 30 milio-



ni di tonnellate. L'Italia ha quindi sostenuto il principio — accolto con scarso favore dagli altri paesi, che hanno aumentato le giacenze in quanto le hanno pagate a caro prezzo — secondo cui i programmi di riduzione delle importazioni dovrebbero essere definiti in relazione ad un livellamento delle giacenze, nell'ordine dei 90 giorni. Questo principio, sia pure in modo indiretto, trova un riconoscimento nel documento finale della Conferenza di Parigi.

Il Governo ha anche chiesto all'AIE la solidarietà che, secondo gli statuti dell'Agenzia, va riconosciuta ai paesi che accusino un *deficit* energetico superiore al 7 per cento. Naturalmente, non si tratta di un meccanismo automatico; in ogni caso, il Governo italiano ha avuto contatti con il Segretariato e con alcuni dei paesi più importanti, ed ha accompagnato le proprie richieste all'impegno di adottare autonome iniziative.

Il ministro Bisaglia afferma quindi che il Governo intende agire secondo quattro direttrici. In primo luogo, vi sarà un'azione politica al massimo livello, per stabilire contatti con i Governi dei paesi produttori. In secondo luogo, v'è un'azione dell'ENI per assicurarsi nuovi contratti (una prospettiva importante, che riguardava i paesi del Golfo Persico, è però sfumata dopo i recenti avvenimenti). Vi è poi il problema dei prezzi, che non può essere ignorato.

Il maggior utile netto di cui può fruire un operatore, che importi una tonnellata di greggio in un paese della CEE diverso dall'Italia, ammonta in media a 35 mila lire. Più analiticamente, si va da una differenza massima di 53.200 lire per la Repubblica Federale di Germania, a 36.200 per l'Olanda, 31.800 per la Gran Bretagna, 16.200 per la Francia. Certo, nessuno vuole fare dei regali alle multinazionali: ma è comprensibile che esse dimostrino scarso interesse per il mercato italiano.

Esiste la necessità di contenere il processo inflattivo, ma il discorso va affrontato. Le ipotesi — che si espongono in astratto, e senza prendere posizione a favore di una di esse — sono tre. Si può, come prima ipotesi, aumentare il solo prezzo della benzina: questa soluzione non tocca la scala mobile, ma

danneggia il mercato automobilistico, e non sarebbe accettata dall'opinione pubblica se il maggior ricavato non fosse interamente destinato alle importazioni petrolifere. Quest'ultimo provvedimento avrebbe però come effetto di privare lo Stato di uno dei suoi più efficaci strumenti fiscali.

Un aumento dei prezzi degli altri prodotti avrebbe ripercussioni sulla scala mobile, e sarebbe perciò pericoloso se non si adottasse contemporaneamente (si tratta sempre di ipotesi astratte, non di proposte) una qualche forma di « sterilizzazione ». Rimane, come ultima ipotesi, la prospettiva di un aumento articolato di tutti i prodotti.

La quarta direttrice su cui intende muoversi il Governo è quella del risparmio energetico. Non si tratta di razionamento, sia per difficoltà di carattere tecnico, sia perchè la esperienza insegna che un razionamento ha senso quando il prodotto è scarso, ma non quando è disponibile ma conteso: l'unico effetto sarebbe il mercato nero. Il Ministero ha invece elaborato un complesso di proposte, che sono raccolte in uno schema di disegno di legge che sarà prossimamente esaminato dal Consiglio dei ministri, e presentato dopo la Conferenza di Caracas. Si prevedono contributi a fondo perduto agli enti locali, per interventi nel comparto edilizio; contributi sugli interessi per l'impiego di energie rinnovabili nell'agricoltura e nell'industria; contributi a fondo perduto per la produzione congiunta di energia e calore, per il recupero delle piccole centrali elettriche, per la metanizzazione dei comuni del Mezzogiorno; contributi per la realizzazione di prototipi a basso consumo energetico, e di impianti dimostrativi per le energie non tradizionali.

Si prevedono inoltre una nuova disciplina delle scorte, che dovrebbero essere fatte dall'ENI anzichè dai privati; una nuova normativa sugli elettrodomestici, che permetta all'utente di calcolare il consumo; un censimento delle fonti rinnovabili; la formazione di un piano quinquennale per interventi (effettuati dai Ministeri dell'industria, dei lavori pubblici e della ricerca scientifica) nel settore delle fonti rinnovabili.

Complessivamente, per quanto riguarda le fonti energetiche alternative al petrolio, biso-

guna prendere atto che l'energia solare non offre una prospettiva immediata di utilizzazione, se non per la produzione di acqua a bassa temperatura. Per quanto riguarda il carbone, il Governo ha dato direttive all'ENEL perchè il ricorso ad esso sia aumentato.

È noto peraltro come l'opinione pubblica sia ostile al carbone, considerato inquinante. Analogo e più grave problema esiste per l'energia nucleare: la Conferenza di Venezia sulla sicurezza nucleare avrà luogo entro il mese di gennaio, e dopo di essa il Governo prenderà le decisioni che si renderanno necessarie.

Sulle comunicazioni del Governo si apre quindi il dibattito. Il presidente Gualtieri invita a formulare le eventuali richieste di chiarimento sui dati prima di entrare nel vero e proprio dibattito politico, e chiede lui stesso chiarimenti circa l'affermazione (riportata dalla stampa) secondo cui i dati ora esposti sarebbero gravemente errati, perchè non terrebbero conto della importazione, che pure avviene, di prodotti finiti. Il Ministro ribadisce che i dati forniti sono fondati sugli elementi certi di cui il Ministero ha conoscenza, e si riserva di verificarli ulteriormente. Il senatore Romanò chiede se l'andamento delle importazioni nel 1979 abbia corrisposto alle previsioni formulate alla fine del 1978: il Ministro dà risposta affermativa. Il senatore Fontanari chiede come la situazione del 1979 abbia potuto migliorare, rispetto a precedenti e più pessimistiche dichiarazioni del Governo: il Ministro afferma che ciò è dovuto, oltre che al noto contratto con l'Arabia Saudita, al premio concesso agli importatori di gasolio. Il senatore Vettori chiede se siano state prese misure per rendere più pesante il gasolio, e come siano calcolate le importazioni di olio combustibile dell'Enel: il Ministro fornisce i chiarimenti richiesti. Il senatore Segà chiede chiarimenti sulla ripartizione territoriale del *deficit* energetico: il Ministro conferma l'esistenza di situazioni locali particolari, e sottolinea le conseguenze negative della mancata conversione del decreto-legge n. 438 del 1979.

Il senatore Urbani, pur apprezzando i dati informativi comunicati dal Ministro, affer-

ma che il Governo si dimostra incapace di governare la crisi, anche di fronte a problemi che erano da tempo prevedibili. Non v'è nessun programma che sia passato dalle parole ai fatti e mancano proposte chiare sulla questione dei prezzi. È necessaria invece, egli afferma, una più dinamica azione presso i Governi dei paesi produttori; bisogna inoltre che il Governo dia maggiore autorevolezza (assicurandole anche i mezzi necessari) alla Commissione per la sicurezza nucleare, che tanta importanza ha di fronte all'opinione pubblica.

Il senatore Spano sottolinea l'importanza dei fenomeni di contrabbando, evasione fiscale, accaparramento e borsa nera, che rendono oltretutto incerti gli stessi dati che il Ministro ha esposto; richiama inoltre l'attenzione sul problema del GPL, necessario in molte zone per gli usi domestici, e che talune industrie tendono viceversa ad accaparrarsi. Il ministro Bisaglia assicura di aver già preso provvedimenti a questo proposito.

Il senatore de' Cocci sottolinea come la situazione italiana non consenta una riduzione dei consumi, e come particolarmente grave appaia il problema del gasolio. Nel complesso, le quattro direttrici di azione esposte dal Ministro appaiono le sole praticabili; il problema dei prezzi va affrontato con riferimento ai prezzi internazionali, e non va scartata a priori l'ipotesi di un passaggio da un regime di prezzi amministrati ad uno di prezzi sorvegliati. Un prezzo che va tenuto basso è comunque quello dell'olio combustibile, essenziale per le industrie. Il senatore de' Cocci conclude auspicando un impegno di tutti i partiti nei confronti dell'opinione pubblica, troppo spesso ostile nei confronti delle nuove centrali elettriche.

Il senatore Bertone afferma che la situazione è allarmante, soprattutto per il primo trimestre del 1980, e può compromettere i livelli di occupazione. Si dichiara inoltre ostile ad ogni liberalizzazione dei prezzi petroliferi.

Il presidente Gualtieri avverte che gli impegni del Ministro impediscono una ulteriore prosecuzione del dibattito; propone pertanto di passare alla questione delle tariffe RCA, rinviando ad altra seduta il seguito del dibat-

tito sulla situazione energetica. La Commissione consente, e il seguito del dibattito viene quindi rinviato.

*COMUNICAZIONI DEL GOVERNO SULLE PREVISTE VARIAZIONI DELLE TARIFFE RCA*  
(Rinvio).

Il ministro Bisaglia informa di avere chiesto al Presidente del Consiglio, che è Presidente del CIP (presidenza che viene abitualmente delegata al Ministro dell'industria) di presiedere personalmente la seduta del CIP in cui dovranno essere decise le variazioni delle tariffe RCA. Alla riunione del CIP il Ministero sarà rappresentato dal sot-

tosegretario Rebecchini, che ha avuto piena delega per questo settore: il Sottosegretario proporrà al CIP di attenersi alle proposte minime della « commissione Filippi » (che ha indicato appunto dei massimi e dei minimi). Il Ministro propone pertanto che la Commissione discuta la questione con l'intervento del sottosegretario Rebecchini, confermando l'impegno del Governo a che la riunione del CIP non abbia luogo prima del dibattito parlamentare.

Dopo interventi dei senatori Felicetti, Del Ponte e Spano, così rimane stabilito, e lo svolgimento delle comunicazioni viene aggiornato.

*La seduta termina alle ore 12,20.*

**LAVORO (11<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1979

*Presidenza del Presidente*

CENGARLE

*Intervengono il Ministro del lavoro e della previdenza sociale Scotti ed il Sottosegretario allo stesso Ministero Manente Comunale.*

*La seduta inizia alle ore 9,40.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 » (293).**

— Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1980 (**Tabella 15**).

(Seguito e conclusione dell'esame).

Si riprende l'esame del disegno di legge rinviato nella seduta dell'11 dicembre.

Dopo brevi parole di saluto del Presidente al ministro Scotti, prende la parola il relatore Bombardieri per la replica. L'oratore ribadisce innanzi tutto l'esigenza di assicurare una adeguata disponibilità finanziaria al Ministero del lavoro che consenta di poter assolvere i compiti attribuitigli, migliorando, anche in tal modo, la politica generale del lavoro. Riafferma quindi la necessità di porre rimedio all'attuale carenza degli organici, a livello centrale e periferico, soprattutto per quanto attiene agli Uffici di collocamento ed agli Ispettorati del lavoro: l'organico complessivo di questi ultimi (pari a circa 1.000 unità) è del tutto insufficiente ai fini di un serio controllo sui tre milioni di aziende operanti in Italia. Dopo aver poi ricordato i principali aspetti della problematica, già da lui evidenziata in sede di relazione, sulle pensioni e sugli assegni familiari, afferma che, per ciò che

riguarda la disoccupazione — soprattutto giovanile e femminile — nelle regioni meridionali, è mancato un serio sforzo per rendere effettivamente operante la legge n. 285 del 1977.

Richiama quindi l'attenzione del Governo sull'imminente scadenza dei contratti a tempo determinato (conclusi da giovani ai sensi della predetta legge) presso pubbliche Amministrazioni. In ordine al fenomeno dell'immigrazione di lavoratori stranieri (soprattutto clandestini), il relatore sostiene l'urgenza di effettuare una regolamentazione dell'attività di tali lavoratori che non può ancora rimanere incontrollato. Ribadita quindi la necessità della revisione del sussidio ordinario di disoccupazione (attualmente fermo a 800 lire giornaliere), ricorda il lavoro svolto nella scorsa Legislatura dalla Commissione sul riordino generale del collocamento, mostrandosi di conseguenza sorpreso della presentazione alla Camera dei deputati del disegno di legge governativo sull'effettuazione di esperimenti pilota. Conclude, infine, sostenendo la esigenza di attuare precise scelte politiche al fine di correggere almeno, se non eliminare, i più gravi squilibri dell'attuale realtà economico-sociale del paese.

Prende quindi la parola il ministro Scotti. Egli riconosce che, come è stato da tutti evidenziato, il problema centrale è costituito dall'occupazione. A tal proposito, indicazioni rilevanti sono emerse dal rapporto sulla situazione della manodopera presentato al CNEL e dall'analisi del mercato del lavoro condotta dall'ISFOL-CENSIS per conto del Ministero. È chiaro — afferma il Ministro — che il notevole aumento del tasso inflazionistico e l'aggravamento della crisi energetica si ripercuotono e condizionano i livelli occupazionali, giacché questi dipendono dai processi di accumulazione e dai livelli degli investimenti. L'analisi della disoccupazione in Italia porta a concludere che, accanto ad una disoccupazione endemica e strutturale al Sud, esiste peraltro un certo equilibrio nel-

l'impiego nel Nord dell'Italia, con una divaricazione, tuttavia, tra domanda e offerta di lavoro in termini di qualità (aspetto, questo, che spiega il tasso di immigrazione). Tale divario qualitativo nel mercato dei lavoro, cui non è estraneo l'insufficiente raccordo tra formazione scolastica ed avviamento al lavoro, appare un fenomeno tipico del nostro paese al punto che, come emerge dai due documenti citati, paradossalmente ad una ipotizzabile ripresa produttiva e degli investimenti non corrisponderebbe per ciò stesso ed automaticamente un apprezzabile incremento nell'occupazione, e ciò anche in alcune aree meridionali. Sorge quindi l'esigenza, ormai da tutti condivisa, di un aggiustamento qualitativo del rapporto tra domanda e offerta di lavoro, anche per la considerazione che è oggi profondamente mutata l'aspettativa dei soggetti in cerca di occupazione (il livello ed il grado di formazione scolastica sono del tutto divaricati rispetto alle offerte riscontrabili nel mercato).

Sul piano della conoscenza effettiva del mercato del lavoro, sono stati avviati, anche con un finanziamento comunitario, programmi di osservatorio regionale; inoltre, nel decreto-legge sulla mobilità, viene previsto a carico delle imprese l'obbligo di fornire alle Commissioni regionali per l'impiego ogni dato da queste elaborato in ordine a previsioni occupazionali.

Per quanto attiene alla formazione professionale, occorre premettere che si è ancora molto lontani da una razionale ed efficiente traduzione operativa, in sede regionale, della legge-quadro vigente in materia. Se è vero che in Italia si spende meno del 10 per cento dei fondi stanziati per tale settore dalla Francia, è altrettanto evidente l'attuale scarsa utilizzazione da parte delle Regioni delle somme disponibili, anche di quelle a carico del fondo sociale europeo.

Dopo aver quindi fornito alla Commissione delucidazioni in ordine a taluni aspetti del disegno di legge sulla sperimentazione del collocamento e sul decreto-legge concernente la mobilità dei lavoratori e la riforma della Cassa integrazione guadagni, il ministro Scotti afferma che è urgente provvedere al necessario potenziamento di uomini e mez-

zi a disposizione del Ministero e comunica che ha sottoposto al Ministero del tesoro un progetto di informazione automatizzata (con conseguente qualificazione del personale dell'Amministrazione) che ritiene possa costituire un utile supporto conoscitivo per gli uffici di collocamento.

Per ciò che concerne il problema dell'occupazione giovanile, il Ministro dichiara la sua disponibilità ad intervenire in Senato fin dalla prossima settimana qualora sia posta all'ordine del giorno la mozione presentata in proposito dal Gruppo comunista. In ordine al problema dell'attuazione della legge n. 903 del 1977, sulla parità tra uomini e donne in materia di lavoro, comunica che il Consiglio dei ministri dovrebbe approvare la prossima settimana la relazione già predisposta sull'attuazione della predetta legge. Per quanto riguarda il lavoro a domicilio, i problemi sollevati in proposito dagli oratori intervenuti nella discussione, potranno trovare un'esauriente risposta nella documentazione che consegna al Presidente della Commissione.

Passando a trattare della riforma previdenziale e pensionistica, il ministro Scotti, evidenziato l'elevatissimo *deficit* dell'INPS, afferma la necessità di accelerare il processo di unificazione dell'intero sistema previdenziale e delle aliquote contributive. Recenti vicende, come quella dell'ENPALS, dimostrano l'esigenza della solidarietà complessiva, dell'equilibrio delle gestioni (soprattutto di quelle per i lavoratori autonomi) se non si vuole arrivare ad uno stato di vera e propria ingovernabilità della spesa previdenziale.

Il problema della flessibilità degli orari di lavoro è, come è noto, una questione ampiamente dibattuta anche in sede comunitaria. Il tema è delicato e della massima importanza, ma occorre chiarire che il problema deve porsi in alternativa alla redistribuzione dei redditi e degli incrementi della produttività.

L'imminente entrata in vigore del servizio sanitario nazionale comporta, in materia di lavoro, taluni problemi la cui soluzione appare indilazionabile: il Ministero del lavoro intende predisporre un provvedimento urgente che consenta, in tema di pagamen-

to di indennità per malattia, l'adozione di un sistema basato su anticipazioni e conguagli; il Governo è altresì intenzionato ad evitare gestioni stralcio dell'INAM e ad affrontare il problema dell'omologazione e della vigilanza sugli impianti dopo il definitivo scioglimento dell'ENPI e della ANCC. Concludendo, il ministro Scotti ringrazia il relatore e tutti i senatori che hanno partecipato al dibattito, invitando la Commissione ad esprimersi in senso favorevole alla tabella in esame.

Si passa quindi all'esame degli ordini del giorno presentati dal Gruppo comunista nella seduta scorsa.

Sull'ordine del giorno (0/293/1/11-Tab. 15), dei senatori Cazzato ed altri, sulla riforma del collocamento, dopo che il relatore ha dichiarato di rimettersi al Governo, il ministro Scotti, pur facendo presente di non avere obiezioni di merito, invita i presen-

tatori a ritirarlo. Sull'ordine del giorno (0/293/2/11-Tab. 15), relativo alla disoccupazione giovanile e meridionale, dei senatori Cazzato ed altri (sul quale il relatore dichiara di rimettersi al Governo) il Ministro fa presente che l'impegno richiesto potrebbe essere accolto solo per la parte di sua competenza investendo soprattutto la competenza e la responsabilità dei Ministeri finanziari.

Posti in votazione (su richiesta del senatore Cazzato), i suddetti ordini del giorno non vengono accolti dalla Commissione.

Si dà quindi mandato al relatore Bombardieri di trasmettere alla 5ª Commissione permanente un rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1980.

*La seduta termina alle ore 11,50.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per le questioni regionali**

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1979

*Presidenza del Presidente  
MODICA*

*Interviene il Ministro per la funzione pubblica Giannini.*

*Intervengono altresì per l'ANCI il Presidente della Consulta per i problemi istituzionali Vernola e il componente dell'esecutivo Frizziero; per l'UNCEM il Presidente Martinengo e il Vicepresidente Gonzi.*

*La seduta inizia alle ore 16.*

*INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI TRA GLI ORGANI CENTRALI DELLO STATO, LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI AI FINI DELLA PROGRAMMAZIONE (ARTICOLO 11 DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 24 LUGLIO 1977, N. 616).*

*AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA GIANNINI E DEI RAPPRESENTANTI DELL'ANCI E DELL'UNCEM.*

Il ministro Giannini premette che l'aspetto del rapporto Stato-Regioni in termini di programmazione è il meno importante, anche se può sembrare il contrario, mancando entrambe le programmazioni. Quella che infatti chiamiamo programmazione statale è un insieme di manovre di alcune attività attinenti la politica industriale ed agraria e di manovra finanziaria di alcuni obiettivi, talvolta in modo specifico (Mezzogiorno) tal altra generico (legge quadrifoglio. Da parte delle Regioni corrispondono leggi che chiamano abbastanza pomposamente leggi di programmazione e che concernono indicazioni delle vocazioni territoriali, ubicazioni di alcune attività produttive, cui talvolta corrispondono programmi di opere di supporto e tal altra

intenti di addivenire ad opere di supporto senza una vera e propria determinazione di obiettivi. Raccordi parziali si sono avuti per il Mezzogiorno attraverso l'indicazione di programmi speciali e la Cassa del Mezzogiorno è riuscita a programmare per obiettivi. Sono quindi fondate le doglianze reciproche delle Regioni circa l'assenza di un quadro di riferimento nazionale e dello Stato quando non trova corrispondenza nelle amministrazioni regionali. Finchè quindi non si addivene ad una programmazione per obiettivi non è possibile far nulla sulla base dell'articolo 11 del DPR 616. Ricorda in proposito particolari esperienze di programmazione per obiettivi in Francia, che hanno cambiato il volto ad intere Regioni, citando altresì le trasformazioni agricole in Basilicata come un esempio positivo anche se a un certo momento abbandonato. Caduto quindi uno dei pilastri è caduta altresì la possibilità di costruire l'altro pilastro da parte delle Regioni, che oggi offrono un misto tra programmazione territoriale e programmazione di attività economiche localizzate sul territorio, talvolta accompagnata da una programmazione di infrastrutture. Impostando il problema più generale dei raccordi Stato-Regione il Ministro afferma che essi si avvalgono di tre istituti: uno stabilizzato, la Commissione interregionale, la quale è andata ben al di là dei compiti iniziali, di mero riparto delle somme; il secondo riguarda determinati settori, come ad esempio il Consiglio sanitario, che rappresenta un notevole canale consultivo anche se non utilizzato come la sistematica legislativa avrebbe comportato. Analogo il raccordo del Consiglio nazionale per i beni culturali, anche se non funzionante, non essendo intervenuta una revisione della legge sui beni culturali. Il terzo tipo di raccordo, infine, è di tipo occasionale e si realizza o quando si convocano rappresentanti regionali o questi chiedono di essere sentiti dal Governo, incontri quindi tra persone più che istituzionali, con le conseguenze positive e negative dei

rapporti informali. D'altro canto anche i rapporti settoriali non possono andare al di là dei limiti tecnici della materia, mentre la Commissione interregionale spazia su un campo indeterminato.

Esiste poi un difetto nell'organizzazione sia dello Stato che delle Regioni: il primo non si è occupato più infatti della raccolta di dati attinenti la vita dei gruppi regionali, prima svolta dagli organi periferici; è vero tuttavia anche la reciproca, per cui la Regione è ignara di cosa accade nello Stato accentuandosi così le differenziazioni territoriali anche delle stesse politiche, il che non era nell'intento del costituente. Affermato quindi che Stato e Regione non devono vivere più né in regime di separazione, né di controllo — risultando su questi aspetti la Costituzione superata — rileva come la necessità di organi per i raccordi conoscitivi derivi dal fatto della reciproca implicazione di attribuzioni nello stesso settore, come accade per le attribuzioni statali in materia di tutela dei prodotti agricoli, che finiscono con il permeare di tutta la materia, così come in altri settori ad attribuzioni ripartite, come la sanità; d'altro canto il Consiglio sanitario non può spingersi, come si è detto, oltre il problema tecnico. Come organo di rapporto politico il Ministro Giannini si riferisce alla Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte, da istituzionalizzare con una propria segreteria ed uffici dotati di capacità di occuparsi dei vari problemi, mentre finora, anche da parte delle Regioni, si è più declamato che non pensato a realizzare. Dopo avere accennato all'attuale prassi dei rapporti Ministri-Assessori ed al problema dei residui, il Ministro dichiara che occorre adottare raccordi duttili e non rigidi, agendo in modo informale, ed in via politica. Quanto alla obiezione relativa alla certezza dei rapporti giuridici osserva che ciò che importa è l'esperienza, in luogo di partire da disegni preordinati rilevatisi insoddisfacenti alla pratica applicazione. Per dare quindi sviluppo all'articolo 11 occorre mutare il modo di impostare la programmazione sia da parte dello Stato che dalle Regioni, ma questo appartiene al futuro, non essendo stata visione né del passato né essendola nel presente.

Vengono quindi formulati quesiti.

Il deputato Bassetti si chiede se per un tema così complesso come l'esercizio della statualità sia possibile pensare a raccordi tra organi politici prevalentemente per linee interne, ignorando il problema di due complessità che involgono dal lato dello Stato apparati e ruoli diversificati, così come per la Regione esiste la problematica della presenza del Consiglio regionale. A suo avviso la complessità del sistema è tale di richiedere raccordi per linee esterne, soluzione questa che gli sembra più consona a metodi di governo delle società pluraliste. Accenna quindi all'opportunità di utilizzare strumenti come i controlli finanziari *ex post* e sistemi di incentivi e deterrenti, che vedano ad esempio la spesa penalizzata per il ritardo, canalizzando in questo modo le forze regionali verso comportamenti uniformi sulla base di parametri ai quali accedere. Lo stesso criterio dell'accentramento delle tesorerie, visto non come semplice controllo meccanico, potrebbe vitalizzare dall'interno il sistema regionale, anche se ciò richiede coraggio e fantasia legislativa.

Il senatore Calice chiede quale filtro potrebbe funzionare per far sì che la legislazione nazionale si adegui all'esistenza delle Regioni e come il Ministro ritenga di dar corso ad una piena attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione. Ritiene quindi che il Ministro delle Regioni possa coincidere con quello della funzione pubblica e domanda come si possa superare l'esperienza della Commissione interregionale, che non va oltre il concerto assessorile.

Il senatore Stefani si chiede se per superare il basso livello raggiunto dal processo programmatico del paese non sia tra l'altro necessario porre mano a norme attuative dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Afferma quindi che il piano nazionale non è stato mai discusso per carenza sia di volontà politica che di strumenti, ma che nessuna programmazione è possibile senza il concorso delle Regioni, le quali non possono finire invischiare in un semplice processo di decentramento amministrativo dello Stato. D'altro canto l'attuale scarsissima incidenza delle risorse proprie e i vincoli di fi-



nalizzazione delle leggi statali impediscono il decollo della programmazione regionale. Come momento attuativo dell'articolo 11 occorre una riforma della presidenza del Consiglio ed un diverso modo di operare di una serie di Ministeri, nonchè riconoscere alle Regioni un momento di coordinamento delle risorse nel rispetto delle autonomie comunali.

Il senatore Spezia ritiene che si debba verificare in che direzione la recente legislazione abbia sospinto la programmazione. Il valore dell'articolo 11 è quello di indicare uno strumento che collochi nel giusto ruolo i vari livelli, essendosi fino ad oggi l'autonomia coniugata con la dicotomia, mentre occorre l'interdipendenza. La norma quindi si presta a coadiuvare certamente un futuro maggiormente razionalizzato.

Il deputato Bambi, premesso il proprio compiacimento per l'apporto che il ministro Giannini potrà fornire alle riforme da attuare si sofferma sui problemi di attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 618 in relazione al decreto del Presidente della Repubblica n. 616, chiedendo come il Ministro veda le soluzioni per rendere più efficiente l'organizzazione dello Stato.

Il Presidente Modica chiede al Ministro se ritiene che la Conferenza dei presidenti delle Giunte possa assorbire la Commissione interministeriale e se non sia necessario un raccordo con una Presidenza del Consiglio rinnovata e con un Presidente del Consiglio dotato di poteri più incisivi, nonchè se non sia urgente la riforma delle funzioni del Commissario del Governo in connessione con quella delle autonomie locali e degli uffici periferici dello Stato, allo scopo di evitare lo stesso errore commesso allorchè in Parlamento venne scissa l'approvazione della legge n. 382 dalle norme concernenti il riordinamento dei Ministeri.

Replicando il Ministro ritiene che esista una immagine popolare della programmazione come sistema ordinato di comandi per l'iniziativa pubblica e privata, che però appare irrealizzabile nei paesi come il nostro dove è possibile solo una programmazione per obiettivi e non per sistemi ordinati di decisioni finalizzate a scopo di direzione ge-

nerale dell'economia. L'articolo 11 quindi, sfrondato della sua parte utopistica, è importante come strumento attraverso cui unificare le politiche economiche. Dubita quindi della sufficienza dell'impostazione del deputato Bassetti per raccordi esterni. Al fine di conseguire risultati operativi occorrono infatti istituzioni che facciano da perno, altrimenti le attività spontanee non si concentrano attorno ad un fine e non si coordinano tra loro. Cita al riguardo i conflitti latenti tra gli assessori regionali alla sanità e al personale, non avendo nessuno segnalato le esigenze di coordinamento. L'esistenza di un organo politico centrale, al quale possono partecipare anche i Presidenti dei Consigli, consentirebbe alla Commissione interregionale di operare come una delle sedi tecniche per gli affari della legge 468. Quanto ai residui, certamente derivano in buona parte dal sistema delle assegnazioni finalizzate su parametri meramente meccanici, mancando un cervello centrale che compia analisi disaggregate, con ripercussioni negative anche sugli enti locali. Circa i riordinamenti strutturali esistono settori ancora da riformare (acque pubbliche, parchi, beni culturali) ma va riconosciuto che non siamo ancora in grado di dire quali siano le linee di ricostruzione dello Stato. Abbiamo infatti conoscenze solo cartolari delle varie situazioni, senza verifiche di ciò che esiste realmente. Informa pertanto di avere disposto una rilevazione conoscitiva sullo stato dell'amministrazione centrale e periferica, i cui primi risultati provvisori spera di acquisire entro il mese di febbraio. Conclusa tale rilevazione si potrà stabilire come conviene ristrutturare la macchina, tenuto conto che le indicazioni costituzionali sulla Presidenza del Consiglio ed il Commissario di governo sono scarse ed enunciano solo comandi, ma non contenuti. Oggi certamente il Commissario di governo, privo di apparato, non è in grado di fungere da dirimpettaio della Regione: ma occorre anche decidere quali poteri locali dello Stato debba coordinare, non bastando per una idonea presenza il coordinamento dei soli organi autoritativi.

Vengono quindi introdotti i rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCHEM.

Il deputato Vernola illustra un promemoria dell'associazione, espressivo dell'unanimità di vedute sui punti generali mentre non rispecchia tutte le differenziazioni che si sono venute a creare su taluni aspetti specifici, con particolare riguardo all'ente intermedio e alla partecipazione degli enti locali alla programmazione di livello nazionale. Il primo punto del promemoria riguarda i rapporti con lo Stato centrale, in ordine al quale si rivendica un dialogo diretto dei Comuni su temi di portata generale, sia con il Governo che con il Parlamento e le sue Commissioni, che rischiano, magari inconsapevolmente, di ledere le autonomie.

In tema di finanza locale l'ANCI stima che se le recenti leggi di efficacia annuale abbiano rimediato ad alcuni più gravi meccanismi produttivi di guasti per i Comuni ora occorre una riforma della finanza locale in connessione con il riordinamento delle funzioni previsto nella legge di riforma delle autonomie. Lamenta in proposito come la attribuzione di funzioni disposte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 non sia stata accompagnata dall'attribuzione di mezzi finanziari propri. Il riordinamento finanziario deve essere quindi rivolto a contrastare le tendenze all'aumento delle sperequazioni, a responsabilizzare l'ente locale nella politica dell'entrata e della spesa, a ricordare le autonomie locali all'azione programmatica delle Regioni, che deve svolgersi in stretto contatto con gli enti locali, così come deve farsi più stringente l'intreccio tra finanza locale e regionale soprattutto per la parte relativa agli investimenti. Circa le relazioni istituzionali con le Regioni, sottolineato il rilievo paritario in tutti i rapporti, ritiene che tale paritarietà debba diventare fatto reale e non solo mera affermazione di principio, soddisfatta, come per lo più avviene, mediante mere consultazioni di rilevanza formale che non implicino partecipazione alle scelte. Lamentato quindi come il ricorso alla delega anziché normale sia stato eccezionale, dichiara di non considerare valida l'argomentazione che detta inattuazione dipenda dall'attesa della riforma delle autonomie e dalla raggiunta normalizzazione finanziaria ed

organizzativa degli enti locali, in quanto, al contrario, proprio l'uso normale della delega può favorire processi di riforma. Circa il nuovo ordinamento istituzionale è urgente il varo della legge sulle autonomie, la quale deve escludere dall'area della legislazione regionale le scelte di ordinamento e di dislocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, occorrendo in proposito precise indicazioni di principio da parte dello Stato. Circa l'ente intermedio, a parte la posizione repubblicana, ci si sta orientando su un unico livello basato sull'elezione diretta e su funzioni prevalentemente programmatiche e di gestione di servizi legati alle funzioni programmatiche. Occorre inoltre un decentramento decisionale per i grandi centri e nuove forme di aggregazione intercomunale che consentano di gestire servizi di area vasta con l'esclusione di ogni forma associativa coattiva. Conclude accennando all'esigenza di un sistema informativo posto al servizio della programmazione, ove ogni livello di rappresentanza territoriale possa dare il suo apporto in stretto raccordo con le politiche e le azioni degli altri livelli.

Il Presidente Modica chiarisce le ragioni alla base dell'audizione contestuale dell'ANCI e dell'UNCEM, vedendosi le Comunità montane come proiezione delle funzioni comunali, in quanto la funzione programmatica dovrebbe dimensionarsi in relazione al ruolo dell'ente intermedio.

Il presidente Martinengo, premessa la sua adesione quasi completa alla presentazione dei problemi fatta dall'ANCI, afferma che le Comunità montane rappresentano una delle poche esperienze reali di programmazione, onde esse guardano con serenità alle prospettive di riforma. Quanto ai rapporti con le Regioni il discorso non appare del tutto idilliaco in quanto le previste delimitazioni delle zone dovevano essere fatte sulla base di una reale intesa con i Comuni interessati, mentre sul piano generale è mancato il sostegno finanziario per il funzionamento delle Comunità, creando così una autonomia posta in una situazione di dipendenza dalla Regione. Aggiunge quindi che la programmazione per le Comunità è stata una fun-

zione e non solo un metodo e che in teoria si è adottata una programmazione onnicomprensiva, anche se poi si è realizzato quello che consentivano le disponibilità. Quanto ai Comuni, se essi sono cellule fondamentali, non sempre sono in grado di svolgere i propri compiti: da ciò la necessità di varie forme associative. Ricorda quindi come la Comunità talvolta riceva deleghe anche da parte dei Comuni, lamentando come solo tre Regioni abbiano mostrato adeguata sensibilità in ordine ai finanziamenti.

Vengono quindi posti quesiti.

Il Presidente Modica chiede valutazioni circa l'orientamento di non concedere deleghe agli enti locali per la loro inadeguatezza a determinate funzioni, specie di tipo economico, con particolare riguardo all'agricoltura.

Il deputato Bambi chiede come mai si verifici la situazione di blocco dei fondi a livello regionale quando a livello statale essi sono finalizzati.

Il senatore Ripamonti chiede di conoscere se il fenomeno delle deleghe dal basso si sia sviluppato in modo organico e che entità abbia avuto. Ritene inoltre che l'organo politico centrale di raccordo debba includere anche gli enti locali, proposta questa sulla quale il Governo al convegno di Viareggio aveva mostrato apertura; d'altro canto appare fondamentale il raccordo tra i diversi livelli di Governo per inverare il processo programmatico. In questo senso l'articolo 11 non è utopistico, ma costituisce il punto di partenza per sciogliere i nodi di una programmazione in passato concepita in modo centralistico senza la partecipazione di chi ne risente gli effetti.

Il Presidente Modica ritiene che si possa approfondire se per la partecipazione degli enti locali occorra prevedere una sede unica o una parallela a quella del raccordo Stato-Regioni.

Il sindaco Frizziero, sottolineando il problema della effettiva funzionalità della programmazione, ricorda come la legge n. 457 sull'edilizia faccia di fatto saltare ogni pianificazione territoriale; che la n. 130 sui manicomi avrebbe potuto prevedere una

qualche consultazione degli enti locali, mentre, come esempio di collaborazione attiva, va citato il progetto sull'abusivismo, che con il contributo degli enti locali ha consentito la trattazione di alcuni temi, come quello fiscale, che alimenta il contenzioso. Lamenta quindi la disparità a livello regionale nell'attuazione di leggi statali, come per i piani pluriennali di attuazione sulla base dell'articolo 10 della legge sui suoli, e la previsione di approvazioni regionali di atti che dovrebbero essere lasciati all'autonomia comunale.

Il deputato Vernola, dopo avere auspicato che la riforma delle autonomie limiti gli inconvenienti ai quali ha fatto riferimento il precedente oratore, dichiara di considerare infondato il punto di vista di escludere dalla delega alcuni settori di tipo economico, nei quali ben può operare il Comune singolo o associato, in quanto l'accentramento regionale produce lungaggini, proteste ed inefficienza. Del resto la delega di queste funzioni da parte di alcune Regioni dimostra la fondatezza del suo asserto.

Dal canto suo il Presidente Martinengo illustra altre vicende relative ai meccanismi di finanziamento delle comunità, osservando come il sistema di riparto annuale del CIPE sia stato assorbito nel piano agricolo alimentare ed affidato al CIPAA, a suo avviso illegittimamente. In conseguenza le Regioni, non avendo avuto notizia del riparto, non hanno tutte iscritto la relativa posta in bilancio se non per memoria, mentre, data l'esiguità della somma, esse potrebbero erogarla alle Comunità senza averla ancora materialmente incassata dallo Stato. Ricorda quindi varie ipotesi di delega dal basso, nonchè di *sub* delega di funzioni delegate ai Comuni e conclude affermando la validità di un minimo di programmazione autonoma da parte delle Comunità montane e come area omogenea, anche in presenza delle scelte di area vasta, tema questo che merita un approfondimento e sul quale l'UNCCEM è disponibile per un contributo

*La seduta termina alle ore 20.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA RI-  
STRUTTURAZIONE E RICONVERSIONE INDU-  
STRIALE E PER I PROGRAMMI DELLE PARTE-  
CIPAZIONI STATALI**

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1979

*Presidenza del Presidente provvisorio*

**PETRILLI**

*indi del Presidente eletto*

**PRINCIPE**

*La seduta inizia alle ore 11.*

**COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE**

La Commissione procede alla propria costituzione. Risultano eletti, Presidente il deputato PRINCIPE; Vicepresidenti i deputati LECCISI e MARGHERI; Segretari i senatori GIACOMETTI e BONDI. Il Presidente PRINCIPE, assunta la Presidenza, rivolge un cordiale saluto a tutti i membri della Commissione e un ringraziamento per la fiducia accordatagli.

*La seduta termina alle ore 11,30.*

**ERRATA CORRIGE**

Nel 57° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Sedute dell'11 e del 12 dicembre 1979 (9<sup>a</sup> Commissione - Agricoltura), a pagina 62, seconda colonna, l'intero periodo che comincia, alla settima riga, con le parole: « Poichè il » va sostituito con il seguente: « Poichè il disegno di legge approvato dal Senato portava i coefficienti fino a 160 punti, osserva che, nella peggiore delle ipotesi — e cioè se, in contrasto con le norme in esame, si volesse scaricare sulle spalle dell'affittuario l'intero tasso di inflazione registratosi dall'anno scorso e che è stato della misura del 20 per cento — si arriverebbe a 190 punti circa, e non a 240 come proposto dal relatore ».