

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

---

### 101° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

---

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....	Pag.	10
2 <sup>a</sup> - Giustizia .....	»	14
4 <sup>a</sup> - Difesa .....	»	17
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro .....	»	19
7 <sup>a</sup> - Istruzione .....	»	26
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni .....	»	29
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare .....	»	33
11 <sup>a</sup> - Lavoro .....	»	36

**Commissioni riunite**

1 <sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 8 <sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni) .....	Pag.	4
10 <sup>a</sup> (Industria) e 13 <sup>a</sup> (Territorio, ambiente, beni ambientali) .	»	7

**Giunte**

Elezioni .....	Pag.	3
----------------	------	---

**Organismi bicamerali**

Questioni regionali .....	Pag.	41
---------------------------	------	----

**Sottocommissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali - Pareri .....	Pag.	47
5 <sup>a</sup> - Bilancio - Pareri .....	»	47
3 <sup>a</sup> - Affari esteri - Pareri .....	»	50
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro - Pareri .....	»	50
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni - Pareri .....	»	50
10 <sup>a</sup> - Industria - Pareri .....	»	51

---

**GIUNTA DELLE ELEZIONI  
E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

23<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
MACIS

*La seduta inizia alle ore 14,45.*

**VERIFICA DEI POTERI**

*Regione Sicilia*

Riprende l'esame, rinviato nella seduta del 4 febbraio 1988.

Occorrendo provvedere, ai sensi dell'articolo 21 della legge elettorale per il Senato, all'attribuzione del seggio resosi vacante nella Regione Sicilia, in seguito all'annullamento della elezione a senatore dell'onorevole Vito Bellafiore, la Giunta, su conforme relazione del senatore Pollice, relatore per la regione Sicilia, riscontra all'unanimità che il primo dei candidati non eletti del Gruppo di appartenenza dell'onorevole Bellafiore, è il candidato Giuseppe Vitale.

*Regione Basilicata*

Riprende l'esame, rinviato nella seduta dell'11 febbraio 1988.

Il relatore, sen. Imposimato, riferisce sui risultati della revisione delle schede nulle e dei

voti nulli del Collegio di Lagonegro (candidato Bernassola, Gruppo 4-DC); revisione effettuata dal Comitato istituito nella seduta della Giunta dell'11 febbraio 1988.

A conclusione della sua relazione, il senatore Imposimato propone:

a) che la Giunta accerti, in via definitiva, che l'ordine di graduatoria dei candidati Pocchiari e Bernassola nel Gruppo 4 (DC) è il seguente: primo dei non eletti, Pocchiari Francesco; secondo dei non eletti, Bernassola Angelo;

b) che la Giunta dichiari valida la elezione di tutti i senatori proclamati eletti nella Regione, e cioè: Azzarà, Barca, Cardinale, Coviello, D'Amelio, Pierri, Salerno.

La Giunta all'unanimità approva la proposta del relatore.

*Regione Toscana*

Il senatore Santini, relatore per la Regione Toscana, riferisce sulla situazione elettorale di detta Regione.

La Giunta all'unanimità - accogliendo la proposta in tal senso avanzata dal relatore - dichiara valida l'elezione di tutti i senatori proclamati eletti nella Regione stessa, e cioè: Andriani, Angeloni, Bausi, Berlinguer, Biagioni, Butini, Cariglia, Favilla, Galeotti, Graziani, Margheriti, Onorato, Pieralli, Pollini, Rosati, Signori, Tedesco Tatò, Vesentini e Zuffa.

*La seduta termina alle ore 15,15.*

**COMMISSIONI 1<sup>a</sup> E 8<sup>a</sup> RIUNITE**

**1<sup>a</sup> (Affari costituzionali)**  
**8<sup>a</sup> (Lavori pubblici)**

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

**5<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 8<sup>a</sup> Commissione*  
**BERNARDI**

*Interviene il ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento Mattarella.*

*La seduta inizia alle ore 15,30.*

**IN SEDE REFERENTE**

**«Conversione in legge del decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19, recante misure urgenti in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia» (817)**

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 23 febbraio.

Il presidente Bernardi ricorda che la Commissione bilancio ha espresso parere contrario sull'articolo 6 del decreto-legge, suggerendo, allo scopo di risolvere il problema, l'utilizzazione di un meccanismo di copertura che fa riferimento al fondo perequativo, partendo dalla constatazione che i Comuni siciliani si collocano al disotto della media, sicchè è possibile decidere a loro favore una riserva su tale fondo. Da accertamenti condotti presso la Direzione generale della finanza locale è però risultato che solo 159 Comuni siciliani su 387 si collocano al di sotto della media stessa, ed avrebbero dunque facoltà di utilizzare detto fondo.

Prende quindi la parola il ministro Mattarella, il quale precisa come, mentre nessun problema di copertura è posto dall'articolo 6,

comma 3, laddove si prevede che al finanziamento dell'onere provvede la Regione siciliana con propria legge, i problemi di copertura sembrerebbero posti dal successivo inciso «salva la definizione del contributo dello Stato nell'ambito dei rapporti finanziari fra lo Stato medesimo e la Regioni siciliana». Pur essendo evidentemente possibile sopprimere detto inciso, o prevederlo come mera eventualità, il Governo si dichiara invece favorevole al mantenimento del testo attuale, giudicando tale formulazione più congrua e non implicante oneri finanziari.

Il presidente Bernardi suggerisce che i proponenti ritirino quegli emendamenti all'articolo 6 del decreto-legge che importino oneri per ripresentarli direttamente in Assemblea, limitandosi così l'esame delle Commissioni unicamente a quelli che non comportano spese.

Si apre il dibattito.

Il senatore Murmura si chiede come la previsione della possibilità che le Amministrazioni provinciali e i Comuni siciliani procedano all'assunzione di personale nei posti vacanti in organico operi nei confronti di coloro che presso dette Amministrazioni prestano la loro opera in qualità di precari.

Intervengono quindi il relatore per la 1<sup>a</sup> Commissione senatore Gualtieri (il quale chiede che la normativa contenuta nel provvedimento in discussione venga confrontata con la recente legge siciliana recante norme sulle procedure concorsuali) ed il senatore Filetti (il quale presenta un emendamento teso a permettere l'assunzione di personale da parte delle Amministrazioni comunali e provinciali della Sicilia attraverso gli uffici di collocamento).

Il senatore Taramelli manifesta la propria perplessità in ordine alla soluzione proposta nel parere della Commissione bilancio, che gli pare gravemente lesiva dell'autonomia della Regione siciliana, anche in considerazione della sua specialità. Egli domanda inoltre

chiarimenti circa l'esatto significato della espressione «personale non di ruolo», contenuta all'articolo 6, comma 1, chiedendo se il Governo intenda tener conto e risolvere con tale provvedimento i problemi del precariato.

Concorda col senatore Taramelli il senatore Gambino, il quale rileva come sia risolutivo chiarire se l'articolo 6 ha natura finanziaria, nel qual caso anche gli emendamenti hanno analoga natura, ovvero se debba ritenersi «a costo zero».

Il senatore Ricevuto, premesso che dalle parole del Ministro parrebbe doversi evincere che in questa fase il provvedimento non pone oneri finanziari a carico dello Stato, bensì a carico della Regione siciliana, si chiede se non si possa pensare di ampliare l'area delle assunzioni di personale nei Comuni della Regione anche per il personale di qualifica inferiore alla quinta. Egli rileva, infatti, come la lentezza dei lavori della Commissione della finanza locale della Sicilia abbia impedito l'espansione della pianta organica nei Comuni della regione, cosa che fu invece effettuata dalla Commissione centrale per tutti gli altri Comuni, venendosi così a creare un notevole *gap* fra la situazione siciliana e quella del resto del paese. Allo scopo di eliminare tale *gap* presenta un apposito emendamento.

Manifesta perplessità sull'articolo 6 il relatore per la 1ª Commissione Gualtieri, il quale rileva come la finalità complessiva del provvedimento sia quella dell'accelerazione delle procedure. Si può pertanto anche convenire, egli osserva, che con detto articolo si voglia attribuire alle Amministrazioni provinciali e comunali della Sicilia la possibilità di procedere all'assunzione di personale nei posti vacanti, ma anzitutto occorre quantificare i costi di tale operazione e secondariamente occorrerebbe, sulla base delle attuali piante organiche, conoscere esattamente il numero dei posti vacanti. Gli parrebbe pertanto opportuno che in questa sede ci si limitasse alla parte procedurale, stabilendosi la possibilità delle assunzioni e ricercandosi invece una copertura più propria riguardo al contributo dello Stato.

Conviene col Governo circa la congruità dell'attuale formulazione dell'articolo 6 il senatore Chimenti, al quale lo specifico riferi-

mento, ai fini del finanziamento dell'onere, alla definizione del contributo dello Stato nell'ambito dei rapporti finanziari fra lo Stato medesimo e la Regione siciliana pare un utile richiamo al più volte auspicato sistema degli accordi Stato-Regione.

Interviene quindi il senatore Vetere, il quale sottolinea che il testo del disegno di legge finanziaria che sarà all'esame del Senato dalla settimana ventura prevede il superamento del divieto delle assunzioni da parte degli enti locali: egli pone quindi l'esigenza che si evitino eventuali divaricazioni tra la normativa generale e provvedimenti particolari, quale quello in oggetto.

Prende successivamente la parola il relatore per la 8ª Commissione senatore Mariotti, il quale condivide l'impostazione del Presidente volta a rimettere all'Assemblea la valutazione di tutti gli emendamenti sull'articolo 6 che hanno conseguenze finanziarie. Fa presente, anche a nome del relatore per la 1ª Commissione, senatore Gualtieri, di essere nel merito favorevole a lasciare il testo dell'articolo 6 così com'è, riservandosi soltanto la presentazione in Assemblea di un emendamento che chiarisca ulteriormente il carattere eventuale del contributo dello Stato.

In un'interruzione, il senatore Coco, anche con riferimento a quanto affermato dal senatore Vetere, prospetta l'opportunità che si coordini il testo del decreto con le disposizioni introdotte alla Camera dei deputati nel disegno di legge finanziaria, per evitare che le norme del decreto risultino alla fine non agevolative, bensì penalizzanti per i Comuni siciliani.

Ha quindi la parola il ministro Mattarella il quale afferma anzitutto che, in relazione all'intervento del senatore Murmura, non vi sono difficoltà applicative delle norme contenute all'articolo 6; quanto alle osservazioni dei senatori Vetere e Coco, fa presente che non è possibile in questa sede tenere conto di un provvedimento ancora *in itinere* quale è il disegno di legge finanziaria e che, a suo avviso, una norma successiva, se più favorevole, dovrebbe trovare comunque applicazione. Dichiarata successivamente che si rimetterà all'Assemblea ove fosse presentato un ulteriore emendamento che chiarisca il carattere eventuale del contributo dello Stato. Si associa

infine all'invito del Presidente a ritirare in questa sede gli emendamenti che presentano conseguenze finanziarie.

Successivamente, su invito del presidente Bernardi, i senatori Scivoletto e Chimenti ritirano due emendamenti rispettivamente modificativi del comma 2, volti ad eliminare un limite per la maggioranza dei Comuni e delle Province siciliane alla integrale copertura dei posti in organico delle qualifiche superiore alla quinta, con riserva di presentarli in Assemblea. Il senatore Taramelli ritira un altro emendamento modificativo del comma 3, secondo il quale al finanziamento dell'onere provvede la Regione in via di anticipazione, fatto salvo il rimborso dello Stato.

Anche il senatore Ricevuto ritira quindi l'emendamento precedentemente illustrato e modificativo del comma 2.

Il senatore Andò illustra un emendamento modificativo del comma 3, nel quale si chiarisce che resta salva la competenza della Regione in materia di procedure concorsuali e loro accelerazione.

Con i pareri favorevoli dei relatori e del rappresentante del Governo, l'emendamento è posto ai voti ed approvato.

È quindi messo ai voti ed approvato l'articolo 6 nel testo emendato.

Il relatore per la 1ª Commissione, senatore Gualtieri, presenta quindi un emendamento volto ad introdurre un articolo aggiuntivo secondo il quale il Presidente del Consiglio

presenta al Parlamento ogni dodici mesi una documentata relazione di tutte le attività svolte. Nell'emendamento si stabilisce altresì che le norme del decreto hanno efficacia triennale a partire dalla loro entrata in vigore.

Sull'emendamento interviene il senatore Taramelli, prospettando l'opportunità che il Presidente del Consiglio presenti la relazione ogni sei mesi ed osservando che, piuttosto che porre un limite temporale, sarebbe stato più opportuno approvare l'emendamento della sua parte politica all'articolo 1, che prevedeva diverse cadenze temporali per diversi tipi di intervento.

Dopo che il ministro Mattarella si è dichiarato d'accordo sulla presentazione di una relazione ogni dodici mesi ed ha prospettato l'eventualità di una efficacia più prolungata delle norme del decreto, si apre un breve dibattito, nel corso del quale intervengono ripetutamente il relatore Gualtieri, il ministro Mattarella e il senatore Taramelli. Il relatore senatore Gualtieri mantiene quindi il testo originario dell'emendamento.

L'emendamento, posto ai voti, è approvato.

Le Commissioni danno quindi mandato ai relatori di riferire in senso favorevole sul provvedimento; con le modifiche apportate, richiedendo l'autorizzazione allo svolgimento della relazione orale.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

**COMMISSIONI 10<sup>a</sup> E 13<sup>a</sup> RIUNITE**

**10<sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo)**  
**13<sup>a</sup> (Territorio, ambiente, beni ambientali)**

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

**1<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del  
 Presidente della 13<sup>a</sup> Commissione*

PAGANI

*indi del Vice Presidente della 10<sup>a</sup> Commissione*

BAIARDI

*Interviene il ministro dell'ambiente Ruffolo.*

*La seduta inizia alle ore 10,20.*

**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO**

**«Schema di decreto del Presidente della Repubblica per l'attuazione della direttiva n. 82/501/CEE relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali»**

(Parere al Governo ai sensi dell'articolo 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183) (Esame e rinvio)

Il senatore Golfari, relatore per la 13<sup>a</sup> Commissione, rammenta l'incidente che accadde, nel 1976, nel corso della attività produttiva di un impianto farmaceutico a Meda vicino Seveso da cui scaturì - come sottoprodotto accidentale della reazione - una notevole quantità di diossina: da esso ha tratto origine la direttiva comunitaria, appunto denominata «Seveso», di cui è all'esame il decreto di recepimento. Si sofferma, in particolare, sul ritardo con cui fu data notizia dell'evento alla pubblica autorità, sulla carenza di attrezzature idonee a consentire analisi chimiche sofisticate e sulla situazione di scoordinamento tra le varie autorità. Di tutto ciò si trovano - precisa il relatore - ampie testimonianze negli atti

della Commissione parlamentare d'inchiesta all'uopo istituita; anzi, nella relazione conclusiva si puntualizzò la situazione di «dispersione normativa» che aveva causato incertezze, frammentazione e incoerenza nell'azione amministrativa, dispersa tra una incredibile molteplicità di organi ed enti.

Si tratta ora di vedere - prosegue il relatore - in quale modo lo schema di decreto in esame tenga conto delle questioni emerse in quella occasione, considerando - in particolare - l'impegno che il Ministero della sanità ha dimostrato in questi anni, anche promuovendo e partecipando ai lavori di elaborazione della direttiva comunitaria di cui trattasi, nonché il confronto avutosi tra la predetta Amministrazione e la Protezione civile, al fine di addivenire ad una idonea impostazione normativa. La prima privilegiava l'aspetto preventivo, la seconda la necessità di mettere a regime una procedura di intervento capace di fronteggiare eventuali incidenti. Quanto, poi, alla evoluzione normativa registratasi dal 1976, rammenta la istituzione dell'ISPESL, che ha ereditato la competenza dell'ANCC e dell'ENPI, e fa presente che dalla Commissione istituita presso il Ministero della sanità con decreto 23 dicembre 1985 fu fatta una accurata ricognizione degli impianti che rientrano nella previsione della direttiva all'esame (poi modificata di recente negli allegati tecnici, per cui la predetta anagrafe va aggiornata). Quanto alla azione intrapresa dalla Protezione civile, è stato costituito un comitato di coordinamento, composto in pratica da esponenti degli stessi organismi partecipanti alla Commissione istituita presso il Ministero della sanità, con il compito di predisporre le procedure necessarie per fronteggiare le emergenze che possono derivare dai possibili incidenti.

Per quanto riguarda l'impianto istituzionale che ispira lo schema di decreto all'esame, rileva che vengono dimenticate tanto le Regioni che le Province ed i Comuni, che viene marginalizzata la competenza del Ministero

dell'industria e che si rinviene una sorta di centralismo incentrato sul binomio Ministero sanità-Ministero ambiente. La procedura poi è assolutamente farraginosa: anziché un sistema lineare, in passato affidato totalmente al Ministero della sanità ed a cui si contrapponeva la rivendicazione di competenza da parte della Protezione civile, si ipotizza un sistema particolarmente complesso e tortuoso. Tra l'altro, quando c'è incertezza nella esatta attribuzione delle competenze, lo schema si trincerava dietro l'ambigua dizione «autorità competente»: su questo punto va fatta subito chiarezza, al fine di stabilire certezza nei rapporti giuridici.

Il senatore Golfari illustra quindi il criterio utilizzato (la maggiore o minore pericolosità, a seconda del tipo e della quantità di prodotti utilizzati o che possono derivare dalle attività produttive) per suddividere le attività produttive tra due categorie, la prima soggetta a «notifica», la seconda a semplice «dichiarazione»; fa presente che occorre precisare se, trascorsi 60 giorni dalla notifica, si possa dare inizio alla attività produttiva o meno, non essendo chiaro il coordinamento tra le diverse disposizioni. Va poi chiarito quale sia l'autorità che può adottare le prescrizioni di sicurezza, che valore abbiano le raccomandazioni formulate dalle autorità in caso di incidente rilevante, quale significato abbia, in campo civilistico, l'obbligo di prestare garanzie finanziarie idonee (e cioè se ci sia o meno una modifica della disciplina in tema di responsabilità civile); e quale sia l'esatto rapporto tra «divieto di divulgazione di notizie» e «dovere di informare adeguatamente la popolazione». Infine, occorre mettere meglio a fuoco il rapporto tra compiti affidati ad autorità ministeriali e poteri sanzionatori affidati alle Regioni, che trascura - poi - i poteri già attribuiti dall'ordinamento ai Sindaci.

Il senatore Cuminetti, relatore per la 10<sup>a</sup> Commissione, rileva innanzitutto che le tematiche connesse alla tutela ambientale sono quanto mai presenti all'attenzione della pubblica opinione e richiedono che il Parlamento intervenga nel modo più adeguato per evitare che le attività umane rendano sempre più vulnerabile il contesto nel quale viviamo. Ricorda inoltre gli indirizzi comunitari al

riguardo, volti a coniugare efficacemente sviluppo economico e tutela ambientale, assicurando una politica economica volta a creare nuove opportunità di lavoro nell'ambito di iniziative a salvaguardia del territorio.

Passando al merito dello schema di decreto delegato in esame, egli sottolinea come non sia facile valutare gli oneri derivanti dall'applicazione delle procedure previste, specie quelli a carico di piccole e medie imprese per le quali non viene operata distinzione di sorta. Ulteriori dubbi e perplessità derivano dal vincolo, determinato dall'articolo 16, (comma 1, lettera a) della legge n. 183 del 1987, di provvedere all'attuazione del decreto delegato con le ordinarie strutture amministrative di cui i Ministeri attualmente dispongono: tale elemento ha finito per aggravare il peso derivante da competenze e vincoli di varia natura, con il rischio di alimentare la dicotomia tra produzione e salvaguardia ambientale a causa di un meccanismo del tutto irrazionale, impostato sull'intreccio di procedure in ordine alle quali interviene una molteplicità di soggetti in modo tutt'altro che efficiente e coordinato. Il testo dello schema trasmesso al Parlamento, peraltro, amplia l'ambito originario della direttiva comunitaria aggravando in tal modo il peso degli oneri a carico delle imprese.

Il relatore Cuminetti, quindi, si sofferma analiticamente sugli articoli in esame osservando, tra l'altro, che l'applicazione dell'articolo 6 dilata in modo eccessivo e incongruo gli obblighi derivanti dalle norme della Comunità.

Segnala inoltre che le sanzioni connesse alla mancata presentazione di documenti appaiono eccessive in quanto l'omissione, di per sé, non può essere assimilata all'inadempimento degli obblighi derivanti da altre disposizioni: occorrerebbe pertanto separare le due fattispecie onde evitare una sproporzione della sanzione. Giudica poi irrealistica la configurazione delle garanzie finanziarie di cui all'articolo 11, considerate le norme vigenti per il mercato assicurativo, la prassi delle banche, che non prevede il rilascio di fidejussioni per la copertura di rischi ma solo per debiti certi, e la difficoltà di costituire consorzi di natura volontaria. Esprime ulteriori critiche e riserve sui termini della procedura di cui all'articolo

9, tutt'altro che chiari e coerenti con quanto previsto dall'articolo 19, sul tenore dell'articolo 21 e sulle sanzioni previste dall'articolo 22 per le quali invita a una modifica sostanziale nel senso della loro depenalizzazione.

Il relatore Cuminetti, infine, nel sottolineare come dallo schema di decreto trasmesso non si riesca a individuare un modulo organizzativo chiaro e in grado di assicurare il perseguimento degli obiettivi da tutti condivisi, ribadisce la difficoltà di accogliere, seppure con modifiche, il testo proposto dal Governo; si riserva, pertanto, di esprimere un parere dopo aver preso atto dei contributi recati dal dibattito e prospetta la costituzione di un apposito comitato ristretto.

Il presidente Pagani rileva la complessità della problematica emersa in entrambe le relazioni e propone la costituzione di un comitato ristretto, che potrebbe procedere anche alle audizioni che vengono sollecitate da varie organizzazioni.

Il senatore Berlinguer, rinunciando per il momento ad illustrare la posizione dei senatori comunisti (del resto già nota, attraverso un documento diffuso da quel partito) concorda con la proposta di procedere in sede ristretta;

il senatore Nebbia concorda a sua volta, ed auspica un parere favorevole, ma con proposte migliorative dello schema di decreto.

Il senatore Boato si dichiara favorevole a proseguire in sede ristretta, avvertendo che non si devono confondere questioni di ordine tecnico ed altre di ordine politico, che dovrebbero essere comunque trattate in sede plenaria. Il senatore Dipaola si dichiara a sua volta favorevole alla procedura in sede ristretta.

Il senatore Bosco propone che in sede ristretta si svolgano le preannunciate audizioni, per tornare poi in sede plenaria; anche il senatore Degan rileva che esistono questioni di fondo (come quelle sollevate nel documento del Partito comunista) che non possono essere risolte se non in sede plenaria.

Il senatore Specchia si dichiara favorevole alla sede ristretta.

Il presidente Pagani, prendendo atto delle dichiarazioni dei senatori intervenuti, avverte che in sede ristretta si svolgeranno le preannunciate audizioni, dopo di che si riaprirà il dibattito in sede plenaria, almeno per un primo confronto.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 13.*

**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

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

ELIA

*Interviene il ministro per i rapporti con il Parlamento Mattarella.**La seduta inizia alle ore 11,30.***IN SEDE REFERENTE****«Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» (558)**, d'iniziativa dei deputati Labriola ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta del 3 febbraio 1988.

Il senatore Ruffilli rileva che il disegno di legge, di particolare rilievo e delicatezza, avvia il processo di attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, costituendo la prova dell'acquisita consapevolezza da parte di tutte le forze politiche dell'importanza di un corretto ed equilibrato funzionamento dell'Esecutivo. Il provvedimento rischia però di sostituire nuovi e più gravi squilibri a quelli attualmente riscontrabili: è perciò essenziale che nel disegno di legge vengano fissati rapporti corretti tra il Presidente del Consiglio, il Governo ed i singoli Ministri, scongiurando il pericolo, a suo parere concreto ed attuale, che il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dia luogo al passaggio dal cosiddetto Governo «per Ministeri» ad un Esecutivo in cui la figura del Presidente del Consiglio risulti eccessivamente rafforzata, e ciò in contrasto con il dettato costituzionale. Occorre altresì tener conto del fatto che la nuova disciplina

non opera nel vuoto, ma va inserita nel contesto dei rapporti istituzionali già esistenti: un rafforzamento del ruolo della Presidenza, deve dunque, a suo parere, rientrare in una logica che richiede, da un lato, un Esecutivo saldo e, dall'altro, un Parlamento altrettanto saldo nello svolgimento delle sue funzioni specifiche. Il disegno di legge in titolo gli pare invece eccessivamente influenzato dall'esperienza di taluni governi di coalizione, a guida non democristiana, caratterizzata dall'accentuazione, a suo parere eccessiva, del ruolo del Capo dell'Esecutivo.

Per quanto ha specifico riguardo alla struttura complessiva del provvedimento, il senatore Ruffilli rileva che esso gli pare contenere qualcosa di meno rispetto al testo dell'articolo 95 della Costituzione: non occupandosi, infatti, di Ministeri, esso lascia ad esempio insoluti i problemi relativi alla sistemazione dei Ministri senza portafoglio ed ai rapporti tra la Presidenza del Consiglio ed i singoli Dicasteri. Al contempo, il provvedimento contiene peraltro qualcosa di più rispetto al testo costituzionale, nella parte in cui ha riguardo agli atti propri della Presidenza del Consiglio, che più opportunamente avrebbero invece dovuto essere trattati in uno specifico provvedimento legislativo sull'organizzazione amministrativa.

Egli nota con favore il fatto che in esso si affronti il tema della decretazione d'urgenza, pur facendo in proposito rilevare come, da una parte, i limiti di essa abbiano radice nella confusione stessa dei ruoli rispettivi del Parlamento e del Governo, e, dall'altra, come detti limiti presentino aspetti destinati a trovare soluzione unicamente attraverso una modifica costituzionale: tale, ad esempio, il problema della emendabilità del decreto-legge in sede di conversione. Gli appare invece annoverabile tra le contraddizioni e le ambiguità del provvedimento il fatto che esso disegni un'organizzazione dei poteri del Presidente del Consiglio improntata al principio dell'autorganizzazione e dell'informalità, disciplinando

invece con estrema minuzia l'organizzazione amministrativa della Presidenza, che risulta in tal modo estremamente pesante e burocratica, contrariamente a quanto è invece avvenuto in altri paesi europei. Egli cita ad esempio la Francia, dove la struttura del Segretariato generale del Governo si presenta, al contrario, assai snella e con compiti precisamente individuati, parendogli invece paradossale che proprio in Italia si sia invece voluta fare una scelta influenzata da un certo giacobinismo amministrativo.

Egli manifesta inoltre perplessità riguardo alla struttura del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, segnatamente nella parte in cui il provvedimento prevede la creazione di dipartimenti anche in settori come quelli della finanza pubblica e dell'economia, della politica estera e della difesa nazionale, ponendo così delicati problemi di rapporto con i relativi Dicasteri.

Per quanto ha invece riguardo ai compiti che al Segretariato sono attribuiti dal disegno di legge in esame, riterrebbe più opportuno, anche sul piano della tecnica legislativa, che in esso ci si limitasse a fissare i principi e le garanzie di fondo, prevedendosi in materia un'ampia delegificazione. Ove invece non si volesse addivenire ad una posizione così radicale, gli pare comunque scelta imprescindibile un'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio articolata per funzioni e non per uffici, in cui siano chiari i rapporti tra il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, preposto al Segretariato, e gli Uffici e Dipartimenti che risultano previsti nel provvedimento. A quest'ultimo riguardo si chiede inoltre se sia davvero necessaria una elencazione tassativa dei Dipartimenti, proprio mentre sono in corso di esame le modifiche tese a portare all'istituzione di nuovi Ministeri e quale senso abbia la fissazione del numero dei Sottosegretari, ispirata peraltro da criteri assolutamente casuali.

Passa quindi ad evidenziare la particolare delicatezza del problema relativo ai rapporti tra le attribuzioni del Consiglio dei Ministri - in particolare laddove, all'articolo 2, primo comma, si affida al Consiglio il compito di determinare la politica generale del Governo, anche nel suo svolgimento amministrativo, e

di deliberare su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario, nonchè di dirimere i conflitti di attribuzione tra i Ministri - e quelle del Presidente del Consiglio - segnatamente laddove, all'articolo 5, secondo comma lettera c), si attribuisce al Presidente il potere di sospendere l'adozione di atti da parte dei Ministri competenti in ordine a questioni politiche ed amministrative che ritenga di dover sottoporre al Consiglio dei Ministri. Rileva che su questo punto il Senato, nella precedente legislatura, aveva elaborato una formulazione assai più garantista, che prevedeva che detto potere potesse esercitarsi solo dopo che l'atto contestato fosse stato iscritto all'ordine del giorno della seduta del Consiglio dei Ministri, facendosi altrimenti luogo ad un potere di sovraordinazione del Presidente del Consiglio rispetto ai titolari dei singoli Dicasteri. Ciò conferma, egli rileva, l'impostazione fortemente presidenzialista del disegno di legge in discussione, che appare altresì rilevabile laddove, all'articolo 2, si prevede che il Presidente del Consiglio abbia facoltà di impartire, e non semplicemente di emanare, le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri.

Dissente invece dal relatore Murmura riguardo al preteso contrasto tra l'articolo 10 del disegno di legge (che, al fine di assicurare il funzionamento ordinario di settori della Pubblica amministrazione, prevede il ricorso ai commissari straordinari) e l'articolo 95, secondo comma, della Costituzione.

Valuta favorevolmente la disciplina prevista per la conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, della quale auspica un funzionamento più organico ed equilibrato.

Anche per quanto riguarda la parte in cui il provvedimento disegna la figura del Commissario di Governo nelle Regioni, sarebbe, a suo parere, preferibile ripristinare la formula già elaborata dal Senato nel corso della precedente legislatura. Sarebbe inoltre opportuno includere, tra le categorie entro le quali viene nominato il Commissario di Governo, quella dei magistrati amministrativi.

Eccessiva e parzialmente inconferente egli giudica infine la parte in cui il provvedimento

ha riguardo alla tematica del personale, ritenendo invece preferibile in materia il ricorso ad un'ampia delegificazione.

Il senatore Boato, premesso il favore del proprio Gruppo al provvedimento in esame, preannuncia che presenterà una serie di osservazioni specifiche in sede di comitato ristretto.

Il senatore Dujany, nel rilevare che le norme del disegno di legge concernenti il controllo sulle Regioni sembrano non tener conto della particolare posizione istituzionale del Presidente della Giunta della Valle d'Aosta, consegna alla Presidenza un apposito documento in materia.

Il senatore Guizzi, dopo aver riassunto il tormentato *iter* del provvedimento nella passata legislatura, dichiara che il Gruppo socialista ritiene che, al di là di talune correzioni marginali, il disegno di legge debba essere approvato nella sua attuale formulazione.

Egli rileva che il testo in esame assegna al Presidente del Consiglio una funzione di mediazione di interessi, da un lato, e di forza coagulante dell'istituzione Governo, dall'altro, che realizza sostanzialmente la previsione del Costituente. A tale proposito, egli sottolinea l'opportunità di un'interpretazione evolutiva dell'articolo 95 della Costituzione, tale da tener conto dei mutamenti intervenuti anche nei rapporti tra le forze politiche italiane. Con questo, però, - egli prosegue - non si intende in alcun modo avallare talune recenti interpretazioni storiografiche della Costituzione, nelle quali si imputa ai fondatori della Repubblica di aver stilato la legge fondamentale ispirandosi più al timore del passato che alla promozione dell'avvenire: simili interpretazioni non tengono conto del fatto che tale atteggiamento è in certo qual modo connaturato alla funzione costituyente.

L'oratore si sofferma poi su talune disposizioni particolari, rilevando l'opportunità dell'istituzionalizzazione della figura del Vice Presidente del Consiglio - elemento politicamente equilibrante nei Governi di coalizione - nonchè il modo sostanzialmente soddisfacente con cui si è data risposta ai problemi relativi all'esercizio della funzione di controllo da parte della Corte dei conti e alla decretazione d'urgenza.

Il ministro Mattarella, replicando agli oratori intervenuti, esprime la sua soddisfazione per il consenso di massima emerso nel corso del dibattito, nonchè per la decisione di procedere in comitato ristretto, così da assicurare una rapida conclusione dell'*iter* del disegno di legge.

In tale sede potranno essere approfondite le questioni sollevate dal senatore Ruffilli e dal relatore in ordine alla titolarità ed alle funzioni del Segretariato generale - organo cui il Governo attribuisce, comunque estrema importanza - nonchè quelle evidenziate dal senatore Dujany, che attengono probabilmente non solo alla Valle d'Aosta ma anche ad altre Regioni a statuto speciale.

Il Presidente nel pronunciarsi favorevolmente sul disegno di legge, che da un'attuazione sostanzialmente equilibrata all'articolo 95 della Costituzione, dichiara chiusa la discussione generale ed invita i responsabili dei Gruppi a far sollecitamente pervenire le designazioni dei componenti del comitato ristretto.

Il seguito dell'esame è pertanto rinviato.

**«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 1987, n. 534, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative ed interventi di carattere assistenziale ed economico» (752-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati**  
(Esame)

Riferisce alla Commissione il senatore Mura, il quale, dopo aver dato conto delle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati all'articolo 7 del decreto-legge, con un differimento del termine previsto al comma 4, nonchè all'articolo 18, di cui è stata data una formulazione più puntuale, si sofferma sulla soppressione dell'articolo 15, invitando il Governo a predisporre un provvedimento che tenga luogo delle norme ivi prevista, in modo da evitare il blocco di importanti opere pubbliche.

Concorda il Presidente.

Il senatore Franchi, a nome del Gruppo comunista, dichiara che le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati non modificano il giudizio negativo della sua parte politica sul provvedimento.

Il ministro Mattarella, a nome del Governo, assicura che verrà tenuto conto delle raccomandazioni formulate dal relatore.

La Commissione dà pertanto mandato al relatore di riferire favorevolmente all'Assem-

blea, nei termini emersi nel corso del dibattito, chiedendo altresì l'autorizzazione alla relazione orale.

*La seduta termina alle ore 13,15.*

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

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

**33<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente  
COVI*

*Interviene il sottosegretario di Stato per la  
grazia e la giustizia Castiglione.*

*La seduta inizia alle ore 11,15.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**«Nuova disciplina dei prelievi di parti di cadavere a scopo di trapianto terapeutico e norme sul prelievo dell'ipofisi da cadavere a scopo di produzione di estratti per uso terapeutico» (232), d'iniziativa del senatore Bompiani ed altri (Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento)**

(Parere alla 12<sup>a</sup> Commissione)  
(Seguito dell'esame e rinvio)

Il senatore Filetti, espresso l'apprezzamento per l'opera dell'estensore del parere, senatore Casoli, rileva che non sarebbe stata inopportuna l'assegnazione del provvedimento in titolo alle Commissioni riunite giustizia e sanità.

Il presidente Covi fa presente che della questione si è discusso nella riunione dell'Ufficio di Presidenza di ieri, giungendosi alla conclusione che ragioni di ordine pratico inducono a non sollevare un conflitto di competenza. Tuttavia, a riprova della fondatezza della perplessità mostrata dal senatore Filetti, preannuncia che la Commissione ha in animo di chiedere alla Commissione sanità la pubblicazione del parere in allegato al testo che la Commissione stessa trasmetterà all'Assemblea per l'approvazione definitiva.

Il senatore Filetti, passando all'esame delle soluzioni legislative prospettate, si dichiara contrario, per ragioni d'ordine sistematico, alla collocazione in apertura del testo della

disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, relativa alle condizioni generali per i prelievi.

Con riferimento all'articolo 2, che affronta il delicato tema della manifestazione di volontà alla donazione, il senatore Filetti si dichiara contrario alla previsione della età minima di 16 anni e ne propone un innalzamento a 18 anni.

Parimenti manifesta perplessità circa le procedure previste per esternare la volontà.

Il senatore Vitalone, condivide le osservazioni di chi avrebbe preferito un esame del provvedimento congiuntamente alla Commissione sanità, e dichiara la sua piena fiducia nella competenza tecnica dei componenti di quella Commissione, in particolare, del relatore sul provvedimento, senatore Condorelli.

Dopo aver espresso apprezzamento per la ricostruzione in termini giuridici del problema da parte del senatore Casoli, si sofferma sugli aspetti di competenza della Commissione giustizia i quali, a suo avviso, sono maggiori e più importanti di quanto possa a prima vista sembrare. E si riferisce, ad esempio, al ruolo attribuito ai legali rappresentanti degli incapaci: in proposito è dell'avviso che la tutela degli interessi del rappresentato non trovi, nel provvedimento una appagante disciplina. Il testo è ispirato, di fronte alle tematiche tanatologiche, a un criterio generale privo di flessibilità da non condividere. Viceversa ritiene, a proposito della prestazione del consenso, possibile apprezzare la soluzione prospettata dal senatore Casoli, che mira a contemperare gli interessi talora contrastanti.

Il contributo della Commissione giustizia deve andare nel senso di contenere le scelte della Commissione sanità e, quindi, di offrire criteri ermeneutici chiari ed inequivocabili; tuttavia, si pongono problemi concreti dei quali non si può non tener conto. Tra questi spicca quello della destinazione degli organi asportati da cadaveri: al riguardo si pone il problema di stabilire il criterio di graduazione delle priorità e delle urgenze nel trapianto di

tali organi. Concludendo, il senatore Vitalone suggerisce il varo di un parere che condizioni l'iter del disegno di legge a precise e consapevoli scelte di politica del diritto. Osserva come sia di giovamento la circostanza per cui non ci sono differenziazioni politiche precostituite ma solo diversi approcci individuali.

La senatrice Bochicchio Schelotto esordisce sottolineando come il legislatore debba farsi carico non solo degli aspetti giuridici, ma anche dell'impatto sociale che l'entrata in vigore della legge verrebbe ad avere fra la popolazione.

Questo testo, se approvato, determinerebbe - e rileva ciò indipendentemente dal valutarlo in termini positivi o meno - un capovolgimento delle categorie morali tradizionali relativamente alla cura che i vivi hanno dei morti. Infatti, si cesserebbe di vedere la scomparsa di una persona solo come una lesione nella sfera del proprio microcosmo di affetti ma si valuterebbe il cadavere come espressione di un bene collettivo funzionale alla vita di altre persone. Concorda con quanto dichiarato nella seduta di ieri dai senatori Onorato e Casoli - di cui, in particolare, ha apprezzato la proposta dell'obbligatorietà della annotazione del consenso sui documenti d'identità - ma conferma il suo intendimento di soffermarsi prevalentemente sugli aspetti metagiuridici del problema. Rilevato che un trapianto di organo costituisce di per sè l'ammissione di una sconfitta della scienza medica, la senatrice Bochicchio Schelotto ribadisce in conclusione di ritenere necessaria la prestazione esplicita del consenso da parte del potenziale donatore, nonché l'opportunità di elevare l'età minima per tale dichiarazione al diciottesimo anno di età.

Il senatore Gallo si sofferma sulle disposizioni di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 2 relativo alla presunzione di assenso alla donazione e rileva che sarebbe preferibile, su un piano di tecnica legislativa, ma anche di scelta culturale, vincolare il consenso ad una esplicita manifestazione di volontà, o, comunque, all'effettuazione di atti concludenti.

Si dichiara inoltre contrario alla previsione di un limite minimo fissato all'età di 16 anni, mentre sarebbe più corretto, oltre che pratico, far coincidere tale limite con il raggiungimen-

to della maggiore età. Osserva altresì che sarebbe più opportuno eliminare il riferimento alla posizione dell'interdetto richiamando, invece, quella dell'inabilitato.

Circa la definizione di morte condivide la previsione della concorrenza di una pluralità di condizioni obiettive e conclude auspicando modifiche al testo attualmente all'esame della Commissione sanità.

La senatrice Moro interviene per evidenziare come il valore morale della vita sia stato posto a fondamento della Costituzione e, pertanto, il legislatore debba ritenere prevalente la tutela della vita umana rispetto a quella dell'integrità fisica del cadavere.

Il senatore Condorelli ritiene l'apporto della Commissione giustizia essenziale per l'approvazione del testo in esame.

Dopo aver rievocato il sofferto iter che provvedimenti analoghi hanno avuto nelle ultime legislature, si sofferma sulla fortissima spinta sociale per una sua rapida approvazione definitiva.

Invita, quindi, ad avere fiducia nei progressi scientifici e nella prudenza che accompagna ogni evoluzione della bioetica.

Parallelamente evidenzia il carattere garantista del provvedimento - cita, al riguardo, i molto dettagliati criteri per l'accertamento della morte - e difende la scelta operata per quello che, spesso impropriamente, è stato definito silenzio-assenso.

Al termine della sua esposizione dichiara di condividere le scelte innovative che il testo viene ad introdurre, giacchè sono ispirate all'esigenza di adeguare il progresso tecnico con la difesa dei valori morali consolidati, pur facendo presente come nella Commissione di merito non si sia ancora registrata una decisiva convergenza delle forze politiche, il che rende senz'altro possibile accedere a talune delle modifiche suggerite nell'odierno dibattito.

#### IN SEDE DELIBERANTE

**«Provvedimenti per l'esazione delle spese giudiziali penali» (138)**, d'iniziativa del senatore Filetti  
(Discussione e approvazione)

Riferisce il senatore Pinto, ricordando come il disegno di legge faccia seguito ad altri due,

analoghi, approvati nel corso della VIII e IX legislatura dalla Commissione giustizia del Senato, ma poi decaduti per lo scioglimento anticipato delle Camere.

La rinuncia all'esazione dei crediti inferiori a lire 50.000 viene, nel testo proposto dal senatore Filetti, subordinata alla infruttuosa esecuzione di un primo pignoramento. Si stabilisce inoltre che, ogni due anni, il limite di inesigibilità dei crediti possa essere adeguato in relazione alla variazione, accertata dall'Istat, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati.

Sul disegno di legge - rammenta il senatore Pinto - ha espresso parere favorevole la 1ª Commissione; analogo parere è stato emesso dalla 5ª Commissione, ma con un invito a valutare se in effetti la norma proposta risponde a criteri di economicità di gestione.

La risposta a tale quesito è da ritenersi senz'altro affermativa, e pertanto il relatore conclude raccomandando l'approvazione del provvedimento.

Si apre quindi la discussione, nel corso della quale il senatore Filetti ribadisce l'opportunità di una norma che - oltre a recare indubbi benefici economici - consentirà di riportare ai compiti istituzionali molti dipendenti dell'Amministrazione giudiziaria con indubbi vantaggi anche per la celerità dei procedimenti.

Il senatore Battello sottolinea, per parte sua, come il provvedimento, il cui unico precedente risale ad un regolamento del 1866, operi un apprezzabile tentativo di introdurre nel campo della giustizia una valutazione del rapporto fra costi e benefici.

A suo avviso il requisito di economicità cui fa riferimento il parere della Commissione bilancio risulta pienamente soddisfatto.

Coglie infine l'occasione per invitare il Governo a voler porre mano, con un apposito provvedimento, alla revisione generale della materia inerente alle spese di giustizia ed alla tariffa penale, raccogliendo una sollecitazione venuta anche dal Consiglio superiore della magistratura.

Il presidente Covi annuncia voto favorevole ad un disegno di legge che presenta indubbi connotati di utilità sotto il profilo economico e che ha, del resto, un precedente nella norma contenuta nell'articolo 5 del disegno di legge finanziaria per il 1988, il quale statuisce la rinuncia da parte dello Stato ai crediti giudiziari e tributari di importo inferiore a lire 20.000.

Dichiarata chiusa la discussione, il sottosegretario Castiglione condivide il generale avviso favorevole all'approvazione del disegno di legge, nella convinzione che i benefici che esso reca superino ampiamente il valore dei crediti cui si intende rinunciare, ed assicura al senatore Battello che la revisione della tematica delle spese giudiziali e della tariffa penale è all'attenzione dei competenti uffici del Ministero.

È quindi posto ai voti ed approvato il disegno di legge nel suo articolo unico.

#### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Covi avverte che - conformemente agli indirizzi adottati in tema di programma dei lavori dall'Ufficio di Presidenza della Commissione e compatibilmente con le indicazioni che verranno dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari - all'ordine del giorno delle sedute della Commissione per la prossima settimana verranno iscritti al primo punto, per il parere, i disegni di legge finanziaria e di bilancio, al secondo ed al terzo rispettivamente il seguito dell'esame del disegno di legge sui trapianti di organi (pure in sede consultiva) e la discussione, in sede redigente, dei disegni di legge in tema di provvedimenti di cattura nel testo elaborato dal comitato ristretto.

Questi provvedimenti verranno naturalmente affrontati solo una volta esaurito l'esame, per le parti di competenza, dei documenti di bilancio.

*La seduta termina alle ore 13,05.*

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

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

21<sup>a</sup> Seduta

Presidenza del Presidente  
GIACOMETTI

*La seduta inizia alle ore 11,30.*

**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO**

**«Schema di regolamento relativo alla dispensa dal servizio di leva degli arruolati con minor indice di idoneità somatico-funzionale o psico-attitudinale»**

(Parere al Ministro della difesa ai sensi dell'articolo 7 della legge 24 dicembre 1986, n. 958)

(Esame)

Il relatore, senatore Poli, ricorda preliminarmente le norme che disciplinano i casi di dispensa dal servizio militare e fa presente, in particolare, che l'articolo 100, secondo comma, lettera *e*) del decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1964, n. 237 (come sostituito dal primo comma dell'articolo 7 della legge 24 dicembre 1986, n. 958) prevede che vengano fissati con regolamento ministeriale, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, i criteri individuanti il minor indice di idoneità somatico-funzionale o psico-attitudinale.

Lo schema di regolamento in titolo individua 7 categorie, dando rilievo anche alle deficienze psico-attitudinali.

Dopo aver poi illustrato i 4 articoli contenuti nell'atto in esame, il relatore ne sottolinea i criteri ispiratori, che consistono nel privilegia-

re, ai fini della possibile dispensa, le caratteristiche somatico-funzionali (difetti all'apparato circolatorio, respiratorio e ad apparati vari), nel dare comunque rilievo anche alle menomazioni psichiche, nel prevedere che l'elenco degli arruolati da dispensare sulla base dei suddetti indici venga elaborato da un sistema informativo centrale cui affluiscono tutti i dati fisio-psico-attitudinali degli arruolati incorporabili; e, infine, nel disporre un sistema di aggiornamento del regolamento nel caso che nuove e più avanzate metodologie di selezione psico-fisio-attitudinale dovessero essere introdotte per l'accertamento della idoneità alla leva o per sopraggiunte esigenze militari.

Ritiene, in conclusione, che il progetto di regolamento, salvo qualche correttivo opportuno, meriti il parere favorevole della Commissione.

Prende quindi la parola il senatore Giacchè, il quale propone la soppressione della 1<sup>a</sup> categoria di cui all'articolo 2 del progetto di regolamento (ritenendo che una statura non superiore a metri 1,54 non possa essere equiparata ad un minor indice di idoneità somatico-funzionale o psico-attitudinale, soprattutto in presenza di concorrenti più gravi indici di minor idoneità negli apparati cardio-circolatorio, respiratorio e psichici). Chiede, conseguentemente, che quello della statura non superiore a metri 1,54 costituisca un elemento valutabile soltanto nell'ultima categoria contemplata dal predetto articolo 2.

Sottolinea, poi, l'esigenza di precisare che ai fini dell'aggiornamento del regolamento - come previsto dall'articolo 4 - debbano nuovamente essere sentite le Commissioni competenti dei due rami del Parlamento.

Il relatore Poli dichiara di concordare con i rilievi formulati dal senatore Giacchè. Que-

st'ultimo, prendendo nuovamente la parola, propone ulteriori modifiche allo schema di regolamento, ed in particolare al preambolo del progetto ministeriale ed all'articolo 2, nelle parti concernenti alcune categorie ivi indicate.

Anche su queste proposte di modifica si esprime in termini favorevoli il relatore Poli.

La Commissione dà quindi mandato al relatore di redigere un parere favorevole sull'atto in esame, condizionato all'introduzione degli emendamenti proposti.

*SULL'AUDIZIONE IN COMMISSIONE DEL CONSIGLIO  
CENTRALE DI RAPPRESENTANZA DEI MILITARI  
(COCER)*

Il senatore Giacchè chiede che la Presidenza della Commissione stabilisca sollecitamente la data del richiesto incontro con il COCER, che ha avanzato istanza in tal senso ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 382 del 1978.

Il Presidente Giacometti prende atto della richiesta.

*La seduta termina alle ore 12,35.*

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

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

37<sup>a</sup> Seduta

Presidenza del Presidente  
BERLANDA

Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Sacconi.

La seduta inizia alle ore 11,15.

**IN SEDE REFERENTE**

«Disciplina delle offerte pubbliche di azioni e obbligazioni e misure per il mercato mobiliare» (576), d'iniziativa dei senatori Berlanda ed altri (Esame e rinvio)

Il presidente Berlanda informa che il Comitato piccoli azionisti Nord Italia gli ha fatto pervenire una protesta e sollecitazione - a seguito dell'operazione finanziaria che ha coinvolto l'Iniziativa Meta - chiaramente in danno degli azionisti di minoranza, affinché la Commissione finanze e tesoro del Senato promuova da parte della CONSOB un intervento di *moral suasion* nei confronti del Gruppo Ferruzzi, per indurlo a porre in essere un'offerta pubblica di acquisto per le azioni Meta e per le azioni Miralanza, in modo da tutelare gli interessi degli azionisti di minoranza.

Il Presidente osserva che non rientra nelle competenze della Commissione, ovviamente, intervenire su organismi pubblici in occasione di casi concreti. D'altra parte - sottolinea il Presidente - il disegno di legge n. 576 oggi in esame è volto a prevenire, si intende per il futuro, il ripetersi di simili operazioni in danno degli azionisti di minoranza.

Il relatore Colombo riferisce poi sul provvedimento in titolo.

L'oratore fa presente preliminarmente come i moderni mercati finanziari siano stati investiti, negli anni più recenti, da rapide trasformazioni, la conseguenza più importante delle quali consiste nella trasformazione di essi da mercati di *élite* a mercati di massa, con una presenza sempre più massiccia di piccoli e medi risparmiatori; proprio questa ultima caratteristica rende quindi più impellente la necessità di assicurare a tali mercati un'adeguata trasparenza e condizioni di sufficiente tutela dei contraenti più deboli. Altra notevole conseguenza di tale mutamento è la cosiddetta globalizzazione dei mercati finanziari che ha portato ad una più stretta interrelazione i mercati dei vari paesi: ne consegue che i processi di riforma dei singoli mercati nazionali, come per esempio quello italiano, debbono tenere adeguatamente conto di tali interrelazioni, esistendo peraltro tra alcuni paesi, come quelli aderenti alla CEE, obblighi di armonizzazione delle singole legislazioni nazionali.

In una situazione di questo genere assume particolare rilevanza l'iniziativa legislativa in esame la quale tende a disciplinare settori e fenomeni importanti del nostro mercato mobiliare: basti citare la scalate, le concentrazioni e le fusioni di imprese, l'*insider trading*. Sono tutti fenomeni, questi, tipici di sistemi economici e finanziari in cui tende ad aumentare il grado di liberalizzazione, fenomeni che tuttavia debbono essere ricondotti sotto adeguato controllo per garantire l'ordinato svolgimento dei mercati stessi.

L'oratore si sofferma, poi, specificamente su alcuni dati che illustrano l'ampliamento e la diffusione degli investimenti mobiliari nel nostro paese, nonché la rilevanza, anche all'estero, di fenomeni conseguenti a tale processo, come appunto le fusioni, le scalate, l'*insider trading* e le offerte pubbliche di acquisto. Un intervento legislativo nel campo dei mercati mobiliari risulta particolarmente necessario se si vuole assicurare la presenza di una pluralità di operatori che svolgano la loro

attività in posizioni di parità; inoltre un tale intervento è richiesto dagli stessi operatori del settore (la CONSOB, gli agenti di cambio) che, in assenza di un'adeguata normativa, incontrano rilevanti difficoltà nello svolgere correttamente i rispettivi compiti.

L'oratore si sofferma poi dettagliatamente sul contenuto del disegno di legge.

In primo luogo, si può rilevare che esso tratta di una materia che può essere definita, almeno per una sua parte, come una specificazione della più generale disciplina della trasparenza contenuta nell'articolo 18 della legge 7 giugno 1974, n. 216, come modificato dall'articolo 12 della legge 23 marzo 1983, n. 77.

Tale disciplina pone a carico di chi solleciti il pubblico con l'offerta di valori mobiliari una serie di obblighi di carattere informativo che trovano la loro sintesi nella pubblicazione di un prospetto da presentare preventivamente alla CONSOB.

La disciplina della trasparenza, così introdotta con estrema generalità nel nostro ordinamento, poneva una prima griglia a tutela del risparmiatore e tale protezione consisteva essenzialmente nel fornire al pubblico un documento (il prospetto informativo) che rendesse evidenti le caratteristiche dell'operazione proposta e quelle del proponente.

Gli articoli da 1 a 15 del provvedimento si pongono nella scia di questa disciplina, proponendosi di migliorarne l'efficacia in termini di tutela del risparmio con riguardo alle offerte pubbliche di vendita e di sottoscrizione di azioni ed obbligazioni.

Le offerte pubbliche di vendita e di sottoscrizione verificatesi negli anni 1985 e 1986, finalizzate tanto alla raccolta di capitali quanto all'allargamento della base azionaria nella prospettiva di quotazione in Borsa, hanno infatti mostrato, oltre all'efficacia delle discipline della trasparenza, la carenza, nel nostro ordinamento, di norme più specifiche circa le modalità di svolgimento di queste stesse offerte pubbliche, in concomitanza delle quali si sono spesso verificati fenomeni speculativi e comportamenti da parte degli offerenti nettamente contrastanti con i più elementari principi di equità. È dunque necessario che la disciplina della trasparenza, che continua a rappresentare un presupposto irrinunciabile,

venga meglio articolata: gli articoli da 1 a 15 vanno esattamente in questa direzione, con il duplice scopo di porre più stringenti forme di tutela dei risparmiatori, da un lato, e di fornire adeguati strumenti all'autorità di controllo per il conseguimento effettivo di tali obiettivi, dall'altro.

Negli articoli da 16 a 46 sono invece disciplinate le offerte pubbliche d'acquisto e le offerte pubbliche di scambio.

Una disciplina delle offerte pubbliche d'acquisto coinvolge peraltro fenomeni che, come risulta evidente dagli eventi borsistici dell'ultimo periodo, non possono essere oggetto di una mera applicazione della disciplina della trasparenza, ma che richiedono la definizione di norme volte alla tutela degli azionisti di minoranza e, nel caso di offerte pubbliche d'acquisto aggressive, di tutti gli azionisti.

La disciplina delle offerte pubbliche d'acquisto è probabilmente la via maestra per la realizzazione di tali obiettivi, come del resto è confermato da tutte le esperienze dei mercati finanziari più avanzati. Sembra infatti sconsigliabile, o per lo meno problematico, percorrere altre vie - quale quella, ad esempio, di un ampliamento del diritto di recesso - che mettono in discussione l'integrità del capitale sociale, esigenza questa prioritariamente tutelata nel regime delle società di capitali; mentre la scelta di disciplinare le offerte pubbliche d'acquisto sembra il modo migliore per assicurare la parità di trattamento fra gli azionisti e la protezione degli azionisti minoritari senza introdurre elementi potenzialmente destabilizzanti.

Gli articoli 17 e 18, che costituiscono il fulcro del disegno di legge - continua l'oratore - mirano espressamente a questi obiettivi, ponendo in primo luogo l'obbligo di effettuare un'offerta pubblica d'acquisto da parte di chiunque intenda acquisire più del 30 per cento del capitale, con diritto di voto, di una società con azioni quotate in Borsa o negoziate al mercato ristretto.

In secondo luogo, si attribuiscono alla CONSOB i poteri per rendere obbligatoria l'offerta pubblica di acquisto o di scambio nei casi di acquisizione di azioni sufficienti ad assicurare il controllo di una società quotata, di acquisto di azioni proprie da parte di una

società quotata e nel caso di fusione per incorporazione di o con una società quotata. Rimane comunque aperto il problema se la CONSOB possa o debba, nei casi previsti dall'articolo 18, imporre l'OPA.

Vengono poi regolati aspetti specifici delle offerte pubbliche d'acquisto, quali ad esempio quelli che mirano a garantire la serietà dell'offerente e l'irrevocabilità dell'offerta, e vengono anche introdotte severe disposizioni di carattere sanzionatorio per il caso di offerte pubbliche non autorizzate o di comportamenti illeciti.

Merita di essere sottolineata la disposizione per cui l'offerente che abbia conseguito, direttamente o indirettamente, il 95 per cento delle azioni o obbligazioni convertibili, è obbligato ad acquistare il rimanente 5 per cento alle stesse condizioni ed entro il termine fissato dalla CONSOB: si tratta di una prassi già conosciuta all'estero.

Tra gli altri argomenti contenuti nel disegno di legge - il completamento della disciplina delle azioni di risparmio, la delega per la disciplina dei gruppi societari e dell'*insider trading* - si deve fare cenno alla norma che delega al Governo l'emanazione di disposizioni per incentivare la concentrazione in Borsa delle negoziazioni di titoli quotati, effettuate da intermediari finanziari: v'è infatti da chiedersi se non sia il caso di prevedere, a tale scopo, non già una delega, bensì direttamente una norma, che agendo mediante un'opportuna graduazione dell'imposta di bollo, analogamente a quanto sta accadendo per il cosiddetto mercato secondario dei titoli di Stato, renda sensibilmente più costose le transazioni che avvengono fuori Borsa.

Il discorso fin qui sviluppato, in forma necessariamente sintetica - continua l'oratore - ha consentito di evidenziare i punti fondamentali di un provvedimento che, oltre a presentare estrema rilevanza per la natura delle questioni trattate, riveste oggi carattere d'urgenza per la particolare situazione recentemente creatasi nel mercato borsistico a seguito di operazioni che sembrano non tenere minimamente conto dei principi di democrazia economica e di equità che informano invece il disegno di legge n. 576.

Se l'obiettivo, etico e politico, che il legislatore intende perseguire è invece quello di evitare che situazioni simili possano ripetersi, non resta che raccomandare una pronta approvazione del provvedimento, pur con le opportune modifiche che dovessero ritenersi necessarie.

Il relatore termina il suo intervento auspicando che il Governo fornisca il suo essenziale contributo per dotare il nostro paese di una valida e moderna normativa per un più efficace funzionamento del nostro mercato mobiliare.

Interviene il senatore Rossi, che fa riserva di esprimersi ulteriormente con maggiore ampiezza sui problemi che sono oggetto del disegno di legge n. 576. Prendendo spunto dalle considerazioni del relatore sull'ipotesi prevista all'articolo 18 del disegno di legge, osserva che l'attribuzione alla CONSOB di una semplice facoltà di imporre l'offerta pubblica può essere sufficiente nei casi previsti dalle lettere *a*) e *b*), ma non è adeguata per il caso di fusione per incorporazione, dovendosi qui tutelare maggiormente l'interesse degli azionisti di minoranza. In questi casi, sarebbe opportuno prevedere un diritto di recesso al di là di quanto previsto dal codice civile (avendo presente che il vecchio codice di commercio concedeva il recesso, appunto, in caso di fusione). L'istituto del recesso non dovrebbe essere visto troppo sfavorevolmente, dato che il pregiudizio che esso reca al capitale della società è paragonabile a quello che può derivare anche da un'offerta pubblica di acquisto o di vendita. Di fronte ad una circostanza fondamentale qual è la fusione di società la facoltà di recesso sembra necessaria, anche se forse con qualche limitazione; ad ogni modo, dovrebbe essere necessaria se è in gioco una società quotata. Nel caso non si volesse addivenire alla facoltà di recesso, il senatore Rossi riterrebbe indispensabile prevedere almeno (trattandosi sempre di fusione), l'obbligo, anziché la facoltà, per la CONSOB, di imporre l'offerta pubblica.

Il senatore Rossi dichiara di ritenere comunque indispensabile una disciplina legislativa delle offerte pubbliche di valori mobiliari, seguendo una convinzione da lui sempre

afferzata. Aggiunge quindi che il disegno di legge n. 576 appare idoneo nel suo contenuto, e completo, richiedendosi in esso eventualmente solo qualche ritocco, che tenga conto delle esperienze più recenti, dalle quali risulta ancor più necessaria la disciplina legislativa in questione.

L'oratore conclude osservando che potrebbe essere opportuno uno stralcio delle norme meno urgenti e che richiedono qualche elaborazione, in modo da corrispondere con la massima celerità ad esigenze improrogabili del mercato mobiliare, approvando sollecitamente le norme essenziali.

Il senatore Brina dichiara preliminarmente di avere apprezzato la relazione del senatore Colombo - particolarmente nella prima parte - nell'intesa che sia realmente necessario ed opportuno un atto di fiducia, nell'accostarsi con spirito aperto ai problemi che sono oggi all'ordine del giorno. La disciplina delle offerte pubbliche di valori mobiliari - prosegue l'oratore - non è rinviabile, avendo presenti gli avvenimenti di questi ultimi mesi. Più in generale, tale disciplina è resa necessaria da una evoluzione del mercato che - al pari della società italiana di cui è espressione - rivendica insieme alla libertà una maggiore trasparenza e democrazia.

La crescita quantitativa dei risparmiatori, e cioè di soggetti interessati alle attività economiche e finanziarie, impone una nuova definizione delle regole del mercato, per garantire a tutti pari opportunità. Dall'altro lato, le forze imprenditoriali emergenti contestano le condizioni di privilegio che situazioni consolidate nel tempo hanno finito col garantire ad alcuni gruppi. I trasferimenti dei pacchetti azionari di controllo avvengono ancora nel chiuso di ambienti riservati ed interessano cerchie ristrette di privilegiati, escludendo da queste operazioni tanto il pubblico in generale, quanto gli azionisti di minoranza. Le tensioni ed i fermenti che si registrano attorno alle attività finanziarie dipendono certamente dalla crescente finanziarizzazione ed internazionalizzazione dell'economia, ma anche da una spinta imprenditoriale nuova, che ha guidato le ristrutturazioni industriali degli anni Ottanta, ed oggi preme per ottenere una legittimazione. Le forze imprenditoriali che hanno saputo

afferinarsi, superando la selezione imposta dalle trasformazioni degli anni Ottanta, vogliono accedere ad opportunità finora riservate ad ambienti finanziari ristretti. Per il legislatore tuttavia non si tratta soltanto della promozione dei soggetti emergenti, dovendosi affrontare la complessa tematica in un'ottica volta al futuro, in sintonia con le spinte e le trasformazioni in atto, che sono in larga misura anche di segno positivo. Sotto l'aspetto imprenditoriale di questi problemi, occorre avere presente la spinta dell'impresa a superare l'ambito familiare, che è un elemento frenante: si tratta di una spinta senz'altro da incoraggiare, anche per aiutare queste imprese nel reperimento di risorse finanziarie adeguate. Queste forze imprenditoriali, assieme alla crescente platea dei risparmiatori, hanno inciso nella definizione dei nuovi assetti, sociali e di classe, del nostro sistema.

I senatori comunisti, consapevoli di agire nell'interesse delle forze del lavoro e del progresso, opereranno affinché il processo di socializzazione della ricchezza, e dei momenti decisionali strettamente connessi alle forme di accumulazione, trovi giusta rispondenza a livello legislativo. È necessario travasare nel processo evolutivo della legislazione economica italiana alcune linee-guida. L'analisi, mettendo in evidenza i nessi tra disciplina giuridica e modello di mercato consente, almeno su questo terreno, di raggiungere fruttuose convergenze operative. Da parte comunista è valutata positivamente la volontà del Parlamento di riappropriarsi del potere legislativo, del compito di legiferare in maniera autonoma anche rispetto agli impulsi dell'Esecutivo.

I temi di attività legislativa che si presentano nell'immediato riguardano la disciplina dei fondi immobiliari, la disciplina dei fondi chiusi, il trattamento fiscale dei titoli, la disciplina delle offerte pubbliche di valori mobiliari. Restano sullo sfondo, come esigenze poste dagli operatori finanziari e dalla stessa CONSOB, la revisione della legge che disciplina la Borsa, una disciplina dei gruppi societari, una disciplina delle scalate alle società (considerate indipendentemente dal ricorso alle offerte pubbliche di acquisto). Si impone, inoltre, una normativa che regoli la separazione tra impresa e banca. In relazione alle

disposizioni del disegno di legge n. 576 relative all'*insider trading*, il senatore Brina osserva che la materia richiede un'attenta definizione degli obiettivi da raggiungere e delle sanzioni, e che non sembra possibile attribuire al Governo tale compito normativo mediante una delega legislativa generica (quale sarebbe quella prevista all'articolo 50).

Sarebbe di grande importanza procedere ad una regolamentazione legislativa dell'attività di intermediazione finanziaria, seguendo la linea di una semplificazione normativa ed esaltando il momento della trasparenza e del controllo delle operazioni. Si tratta di superare un limite storico riscontrabile fin dalle origini del processo di industrializzazione, nel sistema finanziario italiano, caratterizzato da una scarsa tendenza verso forme di impiego diretto del risparmio, dai centri di formazione a quelli di allocazione. Questa circostanza ha consentito in tempi più recenti la crescita delle più diverse forme di intermediazione finanziaria. La stessa disciplina giuridica del mercato finanziario è stata volta prevalentemente alla regolamentazione degli intermediari più che a quella delle forme di investimento diretto del risparmio. È stata attuata una tipizzazione dei soggetti dell'intermediazione, alla quale corrisponde una diversificazione dei prodotti forniti, che riflette gradi diversi di professionalità. La nuova disciplina delle attività di intermediazione dovrà seguire quale criterio-guida la pregnanza sociale dell'attività finanziaria, che si ricollega all'interesse generale della tutela del risparmio.

Passando a considerare l'articolato del disegno di legge in esame, il senatore Brina osserva che l'attuale disciplina delle OPA, dettata dall'articolo 18 della legge n. 216 del 1974, pur contenendo esplicitamente il ruolo primario della CONSOB, appare troppo generica, tanto è vero che non è ancora riuscita ad incidere sugli accadimenti del mercato. Occorre soprattutto stabilire quando e in che misura debba essere obbligatorio il ricorso all'offerta pubblica; con quali tempi, procedure e sanzioni. In carenza di tali determinazioni legislative le scalate e i trasferimenti dei pacchetti hanno continuato a seguire la via delle decisioni prese in segreto in ambienti ristretti, e del rastrellamento delle azioni sul mercato. Ciò comporta l'esclusione dei soci di

minoranza, e con essi del personale delle aziende e del pubblico tutto. Il disegno di legge n. 576 si propone di disciplinare le OPA attraverso la pubblicizzazione delle operazioni che solitamente avvengono nel più assoluto anonimato. Si tratta di stabilire criteri di netta trasparenza, il che non significa vietare le diverse operazioni che l'esperienza del mercato e della vita societaria hanno dimostrato essere in molti casi utili, ed in altri sicuramente fisiologiche e quindi inevitabili. Nel nostro paese manca una normativa giuridica consolidata a cui far riferimento nella valutazione delle possibili reazioni dei soggetti interessati ad offerte pubbliche. In un sistema non disciplinato avvengono distorsioni: la pubblicità specializzata ricorda il caso della Bastogi, e più recentemente quelli della Iniziativa Meta, di Montedison e di Miralanza, operazioni tutte caratterizzate da condizioni di netta disparità tra soci di maggioranza e soci di minoranza. L'esperienza degli altri paesi indica che la disciplina deve essere indirizzata ad alcuni principi generali basati sulla più completa informazione: le notizie concernenti le società interessate da una OPA devono essere rese disponibili a tutti gli operatori il più presto possibile, nello stesso tempo e nello stesso modo.

Il disegno di legge n. 576 - prosegue il senatore Brina - recupera le elaborazioni e discussioni di diverse legislature ed è dotato di una relazione illustrativa sintetica e tuttavia completa. Il senatore Brina si sofferma dettagliatamente sull'articolato osservando, in particolare, che il dispositivo di cui all'articolo 17 ha l'inconveniente di poter essere facilmente aggirato, in quanto accordi di cartello per raggiungere il controllo della società possono essere fatti anche tra azionisti che detengono modeste quote del capitale. Inoltre la norma può essere elusa effettuando l'operazione in un tempo superiore ai dodici mesi; infine, il limite del 30 per cento può essere superato servendosi di prestanomi.

Il senatore Brina, dopo aver preannunciato alcuni emendamenti, conclude esprimendo l'avviso che l'urgenza di approvare sollecitamente il disegno di legge renda opportuno stralciare l'ultima parte, prevedente la delega legislativa al Governo.

Prende la parola il senatore Mantica, che

premette alcune considerazioni sui temi di carattere finanziario complessivamente all'esame della Commissione. Il Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale, - dichiara il senatore Mantica - considerati tutti i problemi di questo tipo, ritiene di dover assumere una posizione precisa, anzitutto chiedendo che l'Italia affronti apertamente il problema dell'adeguamento alle strutture europee entro il 1992, senza limitazioni nazionalistiche, (che sono presenti spesso nel settore finanziario, mentre non lo sono laddove le peculiarità nazionali dovrebbero essere protette). Nei settori finanziari occorre accettare le realtà più avanzate presenti nei *partners* europei, e integrare il nostro paese su questa base, in modo che i cittadini italiani possano vivere con pari dignità assieme agli altri europei.

È da rilevare, inoltre, la presenza di notevoli distorsioni nel mercato dei capitali, che pur trova davanti a sé la larga fonte di provvista dipendente dall'abbondante risparmio delle famiglie. La distorsione principale è quella costituita dall'enorme richiesta di mezzi finanziari da parte dello Stato, che nel perseguimento di tali esigenze tende a sopraffarre i settori privati in una concorrenza che non è alla pari.

Occorre, inoltre, riportare ad un maggiore equilibrio il mercato mobiliare, che in questi ultimi anni ha manifestato continui sobbalzi nei corsi: in questo senso, dovrebbero essere garantiti adeguati rendimenti alle azioni in modo da distogliere progressivamente i risparmiatori dalla esclusiva ricerca dei *capital gains*.

Il senatore Mantica ritiene poi di dover attirare l'attenzione dei Commissari sulla situazione e sul comportamento dei grandi gruppi finanziari ed industriali pubblici, che ritengono di potersi permettere, come e più dei gruppi privati, «scatole cinesi», ed in generale procedimenti finanziari che non dovrebbero essere tollerati. A tale riguardo, anche l'operato di Mediobanca dovrebbe essere sottoposto ad una seria critica, nel momento stesso in cui si è in totale carenza di informazioni sul procedimento di trasformazione dell'istituto. D'altra parte, l'attenzione del Parlamento è stata rivolta largamente alle vicende di Borsa del Gruppo Ferruzzi-Montedison, ma oggi sembra che questo gruppo stia

addentrandosi in un insieme di *joint ventures* con l'ENI, operazioni che evidentemente sono collegate con le preoccupanti vicende affrontate come sopra dal Parlamento. Anche in relazione a queste novità, debbono essere controllati i responsabili del settore pubblico della finanza e dell'industria: Mediobanca, le tre banche di interesse nazionale, gli enti pubblici economici; avendo presente che in questi gruppi si realizza un potere totale del *management*, mentre lo Stato proprietario sembra quasi non esistere. Dopo aver osservato che nella relazione del senatore Colombo non sono stati sufficientemente sottolineati questi inconvenienti e pericoli inerenti al settore finanziario pubblico, (che oltre a tutto trova una troppo facile fonte di finanziamento nei ricorrenti aumenti dei fondi di dotazione), il senatore Mantica passa a considerare la posizione e l'attività delle Commissioni nazionali per le società e la Borsa. Osserva che non sembrano fondate le richieste della CONSOB di avere maggiori poteri, essendo sufficienti, per rendere possibile un comportamento più incisivo, quelli posseduti già oggi (in tal senso si esprimono i responsabili della Borsa di Milano, e lo stesso senatore Andreatta ha sottolineato l'insufficiente impiego dei mezzi di persuasione morale di cui dispone la Commissione). Il senatore Mantica sottolinea, ad esempio, il comportamento non sufficientemente fermo della CONSOB di fronte a società che infrangono le regole del mercato; anche la futura legge sulle OPA, che deriverà dal disegno di legge n. 576, potrebbe risultare inutile se la CONSOB non la utilizzasse con adeguate energie e incisività.

L'oratore dichiara quindi che la sua parte politica condivide il disegno di legge in esame e voterà favorevolmente; al tempo stesso però ritiene che l'urgenza di provvedere consigli di procedere ad uno stralcio delle parti dell'articolo il cui esame ritarderebbe notevolmente la conclusione, mentre nel momento attuale è indispensabile rinforzare i segnali di fermezza che il Parlamento può trasmettere al mercato.

Il senatore Triglia dichiara che il Gruppo democratico cristiano - che ha sostenuto l'intervento legislativo per le OPA già da molti anni, assieme alle altre iniziative legislative nel settore finanziario - condivide pienamente la relazione del senatore Colombo. Il senatore

Triglia auspica che la Commissione finanze e tesoro possa proseguire, nell'affrontare questi problemi legislativi, con la serietà e con il pragmatismo di cui ha dato prova finora, specialmente evitando di affrontare globalmente tutti i problemi con provvedimenti onnicomprensivi, mentre è assai più produttivo procedere per gradi. Conclude rilevando che la larga convergenza manifestatasi oggi sul disegno di legge n. 576 consiglierebbe di procedere rapidamente agli stralci che sono stati prospettati, eventualmente in sede ristretta, allo scopo di trasmettere al più presto all'Assemblea un testo che è assai urgente.

Interviene successivamente il sottosegretario Sacconi il quale manifesta, in primo luogo, il proprio assenso sulla necessità di individuare una specifica disciplina normativa riferita alle tematiche affrontate nel disegno di legge in esame; a tal fine ritiene poi utile la costituzione di una Sottocommissione, così come proposto dal senatore Triglia.

Il Governo - continua il sottosegretario Sacconi - è tuttavia dell'avviso che occorra responsabilizzare adeguatamente l'organo di controllo (anche attraverso l'attribuzione di ulteriori poteri, per esempio in tema di maggiori informazioni da fornire al mercato) al fine di rendere sufficientemente flessibile il suo intervento, adattandolo così alle mutevoli situazioni del mercato stesso; in tale ottica risulterebbe invece inopportuna una regolamentazione rigida da parte del legislatore che finirebbe per non garantire all'intervento quel carattere di flessibilità sopra evidenziato. Per quanto riguarda poi l'obbligatorietà delle OPA (da assicurare sempre in specifici casi), si può immaginare che essa debba essere alternativa al diritto di recesso.

Il Sottosegretario termina infine il suo intervento preannunciando un'iniziativa del Governo sui temi trattati nel disegno di legge in esame.

Ha poi la parola il presidente Berlanda il quale sottolinea, preliminarmente, come il provvedimento sia frutto di esperienze ed elaborazioni fatte insieme ad altri parlamentari negli ultimi dieci anni; esprime poi compiacimento per i consensi manifestati sul provvedimento da parte dei senatori intervenuti nel dibattito.

Il Presidente fa poi presente come, anche in

relazione a recenti avvenimenti borsistici, l'inizio dell'esame del disegno di legge n. 576 assuma il significato di un segnale politico dell'attualità e dell'urgenza degli argomenti in esso trattati. Per quanto riguarda poi l'ulteriore iter del provvedimento, proprio in relazione a tale urgenza, propone di chiedere al Presidente del Senato la deroga per trattare il provvedimento durante la prossima sessione di bilancio.

Concorda la Commissione su tale ultima proposta del Presidente.

Il seguito dell'esame è rinviato.

**«Istituzione e disciplina delle società di investimento immobiliare» (332)**, d'iniziativa dei senatori Berlanda ed altri  
(Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 4 febbraio.

Il presidente Berlanda annuncia che sono stati presentati alcuni emendamenti da parte dei Gruppi della Sinistra indipendente e comunista, nonché dal Governo. In relazione a ciò occorrerebbe che la Commissione stabilisse se proseguire l'esame in sede plenaria, oppure in sede di Sottocommissione, da costituire appositamente.

Il senatore Beorchia ritiene preferibile che si proceda alla costituzione di una Sottocommissione.

La Commissione conviene su tale proposta.

Il presidente Berlanda invita i Gruppi a far pervenire i nomi dei membri componenti la Sottocommissione in questione.

Il seguito dell'esame è poi rinviato.

**«Delega al Governo della Repubblica per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria» (80)**, d'iniziativa dei senatori Scevarolli ed altri

**«Delega al Governo della Repubblica per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria» (308)**, d'iniziativa dei senatori Santalco ed altri  
(Rinvio dell'esame)

Il relatore senatore Santalco propone alla Commissione un breve rinvio dell'esame.

Conviene la Commissione.

La seduta termina alle ore 13.

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

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

**25<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente***BOMPIANI**

*Interviene il ministro per i beni culturali e ambientali Vizzini.*

*La seduta inizia alle ore 11,25.*

**«Comunicazioni del Ministro per i beni culturali e ambientali sull'adeguamento degli impianti di sicurezza e del personale di custodia degli immobili destinati a musei, biblioteche e archivi».**

Il presidente Bompiani ricorda che, a seguito di una lettera del senatore Vesentini, il quale segnalava le difficoltà del settore, dovute al frequente verificarsi di furti di opere d'arte, aveva interessato il Ministro dei beni culturali, il quale si era dichiarato disponibile allo svolgimento dell'apposito dibattito.

Il ministro Vizzini, svolgendo le proprie comunicazioni, dichiara che i furti rappresentano un fenomeno antico che registra una recente recrudescenza, spiegabile in parte con la mercificazione delle opere d'arte e con l'ampliamento delle aree di interesse storico e artistico. Il furto può intervenire infatti in locali di custodia (musei), oppure in luoghi ancora privi di una idonea sorveglianza (aree archeologiche, chiese, abitazioni private), dove l'opera di prevenzione appare particolarmente difficile. In alcuni casi è individuabile una responsabilità da parte dell'Amministrazione; in altri però la ricerca di una possibile *culpa in vigilando* appare più difficile. Varia è anche la tipologia delle persone che operano la sottrazione furtiva; si va dai professionisti del crimine, ai mitomani, agli stessi turisti. Alle difficoltà oggettive si aggiungono talvolta abitudini deprecabili: si osserva sempre più di

frequente nelle biblioteche la sottrazione di pagine in libri e riviste non aventi interesse storico-artistico, ma determinata soltanto dall'abuso da parte degli studiosi del materiale consultato.

Quali possibili rimedi di tale grave situazione il Ministro cita la necessità di procedere all'assunzione ed alla qualificazione di un sufficiente personale adibito alla custodia. Dopo aver ricordato che già nel 1984 il Ministero aveva indicato l'utilità di costituire un centro europeo di formazione finalizzato a scopi di tutela sostiene che il personale addetto ai musei risulta male distribuito in virtù di una legislazione e di una politica occupazionale di cui il Ministero stesso non è del tutto responsabile. L'Amministrazione incontra gravi difficoltà nel disporre trasferimenti del personale dall'una all'altra regione, per cui accade che in alcune aree del paese il personale risulta esuberante, mentre diffuse carenze si avvertono altrove. La formazione professionale è curata in modo particolare mediante appositi corsi; insufficienze ancora si riscontrano, dovute peraltro a problemi organizzativi o a inadeguata motivazione.

Il ministro Vizzini dichiara poi che i furti di una certa rilevanza non colpiscono i musei più importanti del paese, ma la sottrazione furtiva di opere d'arte interessa più spesso le chiese o le raccolte private. Il Comando dei carabinieri dispone di una vasta raccolta automatizzata di dati per quanto riguarda i reati commessi e i recuperi effettuati; egli pone a disposizione della Commissione le informazioni e il materiale grafico elaborato. Il nostro paese è presente in vari organismi bilaterali ed internazionali in cui si procede al controllo ed alla sorveglianza del traffico di opere furtive. Il fenomeno descritto appare allarmante, ma tuttavia contrastabile con l'adozione di misure idonee. Già la legge n. 449 del 1987, di conversione del decreto-legge n. 371, ha consentito la predisposizione di programmi di intervento i cui effetti positivi si avvertiranno

indubbiamente; un rifinanziamento di questo atto legislativo consentirà di moltiplicare e proseguire le iniziative. Una nuova politica occupazionale dovrà necessariamente corre-dare l'adozione degli impianti di sicurezza. Il Ministro conclude sottolineando come i beni culturali rappresentino una ricchezza incom-mensurabile per il paese.

Si apre il dibattito.

Il senatore Vesentini, dopo aver ringraziato il Ministro, ricorda che la sua richiesta di informazioni nasce dalla lettura di impressionanti dati pubblicati dalla stampa, secondo cui negli ultimi anni sarebbero stati trafugati oltre duecentomila beni di interesse culturale. Quanto alla schedatura delle opere d'arte come presupposto per la loro protezione, dichiara che non si dovrà assolutamente ripetere l'esperienza dei giacimenti culturali. L'oratore ricorda poi che molte Soprintendenze risultano del tutto sprovviste persino delle più elementari dotazioni necessarie al loro funzionamento, e che le retribuzioni del personale dirigente sono irrisorie, special-mente se raffrontate alla notevole responsabilità cui esso deve far fronte. Il senatore Vesentini si dichiara quindi sorpreso per il giudizio del Ministro circa la complessiva adeguatezza degli organici del personale di custodia: in realtà, negli anni scorsi i vari concorsi esperiti, e l'assunzione a termine dei cosiddetti «trimestrali» sono serviti, a detta degli esperti, solo a fronteggiare le più vistose lacune, senza consentire in alcun modo l'auspicato prolunga-mento dell'orario di apertura dei musei.

Interviene poi il senatore Argan, il quale invita il Ministro a fornire chiarimenti circa un gravissimo pericolo che incombe su tutto il patrimonio culturale italiano: si riferisce alla caduta delle barriere doganali fra i paesi europei, prevista per il 1992, che renderà impossibile sottoporre a controlli l'esportazio-ne delle opere d'arte. In particolare, se non si adotteranno idonee misure, andranno sicura-mente perdute tutte le opere d'arte frutto di scavi clandestini, dal momento che fuori d'Italia lo scavo clandestino non è considerato reato.

Il senatore Argan prosegue denunciando il vergognoso scandalo costituito dalle prese di

posizione - certo non disinteressate - di quanti vanno sostenendo che con la caduta delle barriere doganali sarà abrogata la stessa legge sulla notifica delle opere d'arte, in nome, oltre tutto, della libertà di circolazione della cultu-ra. Al contrario, va affermato con chiarezza - soggiunge l'oratore - che, mentre lo scambio di opere fra istituzioni pubbliche di diverse nazioni deve essere favorito ed incoraggiato, l'esperienza mostra come le opere d'arte finite sul mercato internazionale siano sottratte per sempre alla vista del pubblico e all'interesse degli studiosi. È pertanto necessario che lo Stato appresti fin d'ora una strategia difensiva e predisponga adeguati strumenti di tutela, anche sul piano della normativa interna-zionale.

Il presidente Bompiani, dopo aver osservato che il problema della sicurezza si pone specialmente per le sedi museali più antiche, ed essersi detto favorevole allo sviluppo di una normativa comunitaria sull'interscambio di opere d'arte fra istituzioni pubbliche, invita il Ministro a fornire chiarimenti sulle prospet-tive di protezione del patrimonio culturale appartenente a privati.

Replica agli intervenuti il ministro Vizzini, il quale sottolinea in primo luogo la scelta strategica operata dal Ministero di utilizzare esclusivamente le strutture ed il personale interni al fine di effettuare gli ingenti investi-menti previsti dalla legge n. 449 del 1987 e dalla legge finanziaria per il 1988 come modificata dalla Camera dei deputati. Esiste peraltro il problema di incentivare a tal fine il personale ministeriale, il cui trattamento eco-nomico è certamente molto inferiore ai livelli retributivi offerti dal mercato. Il Ministero sta verificando la possibilità di ricorrere ad una piccola quota dei fondi previsti dalla citata legge n. 449, nella piena consapevolezza di tutti i problemi conseguenti.

Il Ministro chiarisce poi che il personale di custodia sarebbe in teoria sufficiente solo se fosse possibile redistribuirlo uniformemente su tutto il territorio nazionale; ma, dal momen-to che si tratta evidentemente di una ipotesi del tutto irrealistica, l'unica via praticabile è quella di impiegare gli strumenti offerti dal-l'ordinamento, a partire dall'ultimo dei cosid-

detti «trimestrali». Non vi è dubbio peraltro sulla necessità di intraprendere un complessivo riordino dell'organico dicasteriale.

Dopo aver espresso viva preoccupazione circa gli esiti di un sistema concorsuale che sforna a getto continuo masse di idonei con votazioni altissime (che reclamano poi lo slittamento delle graduatorie e l'immissione nei ruoli), e per la possibilità che la vicenda dei giacimenti culturali possa dar vita a pressioni per ottenere ulteriori finanziamenti, il Ministro risponde alle osservazioni del senatore Argan. Fa presente in primo luogo di essersi recentemente opposto alla ipotesi di una amnistia connessa alla depenalizzazione dell'esportazione di opere d'arte. Quanto alla soppressione delle barriere doganali, il Ministro afferma che ciò non deve avere alcun riflesso sull'impegno dello Stato a protezione del patrimonio culturale italiano; esiste sem-

mai un problema di potere contrattuale sul piano internazionale, dal momento che in questo campo quasi tutte le altre nazioni hanno interessi opposti a quelli italiani. Non è un caso, del resto - osserva il Ministro - se i paesi che hanno rifiutato con varie motivazioni di ratificare la convenzione dell'Unesco sono gli stessi verso i quali si dirige gran parte del traffico di opere d'arte che escono dall'Italia.

Il ministro Vizzini conclude la sua replica affermando che occorre una nuova politica a favore dei privati possessori di opere d'arte, che si avvalga fra l'altro di mutui agevolati ed incentivi fiscali.

Il Presidente ringrazia il Ministro e dichiara chiuso il dibattito.

*La seduta termina alle ore 12,30.*

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

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

24<sup>a</sup> SedutaPresidenza del Presidente  
BERNARDI

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Ente Ferrovie dello Stato il presidente dottor Lodovico Ligato, accompagnato dai dottori Pinna e Pierattini.*

*La seduta inizia alle ore 11,30.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE, SULLE PROSPETTIVE, SULLE POLITICHE DA ADOTTARE NEL SETTORE DELL'AUTOTRASPORTO MERCI IN ORDINE ALLA SCADENZA DEL 1992 (MERCATO INTERNO DELLA CEE): SEGUITO DELL'AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELL'ENTE FERROVIE DELLO STATO**

Riprende l'audizione, sospesa nella seduta di ieri.

Il presidente Bernardi dà la parola al dottor Ligato per la risposta ai quesiti posti dai senatori.

Il presidente dell'Ente Ferrovie dello Stato, premesso che gli incrementi del traffico ferroviario registrati nel 1987 risultano persino superiori a quelli del 1985 (un anno particolarmente favorevole) tanto da far pensare che si sia invertito il *trend* discendente che ha caratterizzato il traffico ferroviario negli ultimi quindi anni, afferma che il ruolo delle ferrovie risente in generale molto poco delle condizioni economiche del paese, data la scarsa flessibilità dell'offerta rispetto ad altri sistemi di trasporto.

In risposta anche ad un quesito del senatore Ulianich, concernente il divario tra il traffico ferroviario interno italiano e quello tedesco,

osserva poi che in Germania il rapporto treno/cittadini è notevolmente superiore a quello italiano e che comunque la rete ferroviaria italiana risulta tecnicamente molto meno avanzata dal momento che è stata tradizionalmente privilegiata la rete autostradale; per queste ragioni ribadisce che è essenziale, a suo avviso, che le istituzioni centrali e locali esprimano finalmente scelte più precise in ordine al ruolo che dovrà svolgere il vettore ferroviario nel sistema dei trasporti.

Per quanto concerne gli investimenti in impianti fissi, fa presente, in risposta alla senatrice Senesi, che rispetto ai finanziamenti concessi, pari a circa lire 27.900 miliardi, risultano approvati progetti per circa lire 20.000 miliardi, mentre la quota appaltata ammonta a lire 17.600 miliardi e per la maggior parte riguarda lavori in corso di realizzazione che hanno registrato finora lievi ritardi, imputabili prevalentemente a cause esterne.

Per quanto riguarda in particolare i progetti da approvare, il dottor Ligato fa presente che già nello scorso anno l'Ente aveva sollecitato le forze politiche ad introdurre nel disegno di legge finanziaria misure che consentissero di realizzare itinerari funzionali (con la conseguente revisione delle opere previste nel piano integrativo), ma che soltanto recentemente si è registrata una certa sensibilità del Governo in tal senso, che lascia ben sperare circa l'accoglimento di concetti nuovi e soprattutto in relazione all'impegno a garantire lo sviluppo dell'«intermodalità» anche a livello operativo.

Relativamente all'affidamento dei lavori, il dottor Ligato fa presente che l'Ente Ferrovie dello Stato continuerà a rivolgersi ai consorzi di imprese che forniscono prestazioni integrate, ma intende ampliare il numero delle imprese per quanto riguarda la fase della costruzione, affidando singoli lotti da ultimare a scadenze prestabilite: ciò al fine di evitare i ritardi che ha registrato ad esempio la costruzione della direttissima Roma-Firenze e anzi di

progredire nella riduzione dei tempi di esecuzione, obiettivo, quest'ultimo, già conseguito con successo nel campo delle attività di attrezzaggio ed armamento.

I progetti riguardanti il materiale rotabile e le navi traghetto, prosegue l'oratore, riguardano cifre modeste e non sollevano comunque particolari problemi per l'Ente.

Il dottor Ligato auspica quindi che in sede di rielaborazione del piano integrativo si giunga a definire un programma di completamento della «Pontremolese» e della Falconara-Orte, segnalando al riguardo che sulla «Pontremolese» l'Ente Ferrovie dello Stato ha realizzato un esperimento di doppia trazione e installato una sottostazione mobile, dimostrando che, anche in mancanza del traforo di valico, la linea è già idonea a sostenere carichi eccezionali e quindi a servire adeguatamente il sistema portuale nord-tirrenico.

In risposta ad un quesito del senatore Lotti, il dottor Ligato afferma poi che l'Ente ha già esaminato due ipotesi alternative per assicurare il collegamento delle città padane al Centro-Europa, osservando anzi, più in generale, che le linee dell'area medio padana, già soggette al rischio di essere dichiarate «a scarso traffico», sono divenute, grazie alle azioni intraprese dall'Ente, un efficace canale alternativo che riveste notevole interesse anche rispetto al collegamento con i traffici idroviari.

Nel ribadire l'interesse attribuito allo sviluppo dell'«intermodalità» sulla linea adriatica il dottor Ligato afferma che anche la realizzazione di un corridoio plurimodale tirrenico riveste un'importanza primaria nell'ambito del traffico ferroviario di merci e che comunque attraverso la trasversale Battipaglia-Metaponto «l'intermodalità» potrà già interessare l'area napoletana.

Osserva poi che riveste un interesse strategico anche il potenziamento delle linee che collegano Napoli e Bari, pur rilevando che le iniziative in tal senso hanno incontrato finora notevoli difficoltà soprattutto a causa delle caratteristiche fisiche dei terreni.

Per quanto riguarda più in generale la situazione dell'area meridionale, il dottor Ligato fa presente che è in corso di realizzazione una linea molto avanzata ad alta velocità tra

Casoria e Battipaglia mentre sarà ultimato nella prossima primavera il quadruplicamento della linea Casoria-Roma.

Dopo aver ricordato che anche nell'area siciliana sono in corso di attuazione importanti interventi di miglioramento delle linee ferroviarie, fa presente che l'Ente Ferrovie dello Stato ha anche predisposto un piano di piccoli interventi mirati, che potranno consentire un risparmio delle spese esistenti in impianti fissi con l'elevazione degli *standards* di sicurezza delle infrastrutture (al riguardo osserva che il costo delle infrastrutture per chilometro è in Italia notevolmente superiore rispetto a quello di altri paesi europei, come ad esempio la Francia).

In risposta ai quesiti posti dal senatore Mariotti, il dottor Ligato rileva che la riforma delle questioni portuali riveste un'importanza fondamentale per gli indirizzi strategici dell'Ente sicchè sarebbe opportuno che durante la discussione del relativo disegno di legge venissero prese in considerazione anche le proposte elaborate dal Consiglio di amministrazione.

Per quanto riguarda il problema del controllo via satellite dei carri ferroviari, posto dal senatore Picano, il presidente dell'Ente Ferrovie dello Stato fa presente che da contatti intercorsi con Telespazio è emerso che l'utilizzazione del satellite è più proficua se finalizzata alla conoscenza della movimentazione esistente anzichè all'individuazione dei carri i quali sono comunque già sottoposti a molteplici controlli; in proposito segnala poi che le Ferrovie dello Stato stanno incontrando notevoli difficoltà per l'attivazione di un servizio telefonico terra-treno, la cui soluzione richiederebbe un'adeguata sensibilizzazione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici e della SIP.

Passando poi ad esaminare il problema dei treni ad alta velocità, il dottor Ligato illustra i programmi dell'Ente, nonchè talune difficoltà insorte con le ditte che dovrebbero realizzare le commesse, sottolineando l'impegno dell'Ente per il fine di dotare l'Italia fin dal 1990 di treni ad alta velocità.

Il senatore Libertini fa presente che probabilmente le imprese interessate dall'Ente non sono in condizione di valutare la redditività

degli investimenti nei treni superveloci in relazione a variazioni nelle commesse proposte.

Il dottor Ligato replica che i finanziamenti sono a carico dell'Ente Ferrovie dello Stato, il quale ha anche realizzato un progetto modulare molto efficace che potrà semplificare la manutenzione e ridurre il costo di produzione delle carrozze a livelli anche inferiori a quelli attuali.

Interviene il dottor Pinna, che si sofferma sul problema dei tempi di percorrenza dei treni italiani, osservando che, per quanto riguarda i carri non completi, l'Ente ha intenzione di istituire tariffe differenziate su numerose stazioni, nonchè di effettuare uno stretto collegamento con gli autotrasportatori e gli spedizionieri; per quanto riguarda invece i carri completi, l'obiettivo di favorire i piccoli e medi imprenditori richiederà notevoli innovazioni sul piano commerciale, così come è avvenuto in via sperimentale sulla linea Chiasso-Napoli.

In risposta ad un quesito posto dalla senatrice Senesi, il dottor Pinna fa presente che l'osservatorio tecnico-logistico è uno strumento a finalità statistico-commerciali e che comunque già esiste presso il Ministero dei trasporti un analogo osservatorio, osservando che il problema più avvertito concerne il coordinamento dell'attività dei due organismi.

Circa il divario esistente tra Italia e Germania quanto al traffico ferroviario interno, il dottor Pinna osserva poi che il calo registrato negli ultimi anni nei paesi europei non è ascrivibile a carenze della rete ferroviaria ma alla diminuzione di alcune produzioni, mentre in Italia lo sviluppo del traffico interno è ostacolato soprattutto dai vincoli gravanti sull'uso dei raccordi ferroviari.

In proposito, il dottor Pinna fa altresì presente che l'Italia ha dimostrato una eccezionale capacità competitiva nel trasporto di automobili, per cui si è convenuto con altri paesi europei di giungere all'istituzione di una tariffa unica che andrà ripartita tenendo conto anche delle difficoltà di trasporto ascrivibili alle caratteristiche geografiche dei luoghi: l'esperienza è stata già realizzata per i *containers*, incrementandosi notevolmente il traffico del porto di Trieste.

In ordine al rapporto ferrovia-porti, il dottor Pinna osserva poi che il problema non può certamente far carico solo all'Ente ferrovie dello Stato e che comunque il basso livello delle tariffe non può essere sufficiente ad orientare sui servizi ferroviari la domanda proveniente dai porti.

In una risposta ad un quesito del presidente Bernardi concernente la valutazione dell'impatto ambientale da parte dell'Ente ferrovie dello Stato, il dottor Ligato fa presente che l'Ente sta riservando al problema un'attenzione particolare, avendo anche istituito un'apposita divisione nell'ambito del proprio istituto sperimentale.

Il senatore Ulianich pone alcuni quesiti sull'attività delle officine, sulla situazione della sperimentazione tecnologica e sui tempi di attuazione della linea Falconara-Orte.

Il dottor Ligato, premesso che l'eccedenza dell'offerta rispetto al fabbisogno renderà inevitabile la chiusura di qualche officina, fa presente che l'Ente ha intenzione di acquisire alcune commesse dall'esterno, soprattutto per quanto riguarda la manutenzione, affinché le officine possano operare con continuità. Dichiarando quindi che l'Ente ferrovie dello Stato ha realizzato esperienze molto avanzate in alcuni settori (treno ad assetto variabile, locomotive policorrente, segnalamento e armamento) e che già fornisce da alcuni anni pacchetti *software* alla Svezia, mentre sono da registrare ancora dei ritardi nella sperimentazione nel campo dell'alta velocità. Afferma infine di non poter fornire dettagli sulle difficoltà tecniche incontrate nella realizzazione del tratto Falconara-Orte, ma ritiene che i lavori potranno essere ultimati entro tre o quattro anni.

In risposta ad un quesito del senatore Mariotti concernente la galleria di valico della Pontremolese, il dottor Ligato afferma che le potenzialità attuali della linea non riducono l'interesse per l'Ente verso la realizzazione della galleria che potrà apportare invece sensibili miglioramenti sul piano della velocità.

Il senatore Libertini fa presente, a questo punto, che la sottoutilizzazione della «Pontremolese» è ascrivibile al mancato raccordo tra servizi marittimi e ferroviari.

In risposta ad un quesito del senatore

Giustinelli concernente la situazione delle barriere architettoniche, il dottor Ligato afferma che il Consiglio di amministrazione ha già adottato molteplici decisioni strategiche al riguardo e il dottor Pinna aggiunge che è imminente l'attuazione di alcuni interventi in ben 25 stazioni.

Il senatore Bisso chiede al dottor Ligato di fornire una risposta scritta ai quesiti da lui posti nella seduta di ieri.

Il presidente Bernardi ringrazia quindi gli intervenuti e dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 13,20.*

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

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

16<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*

CARTA

*Intervengono i sottosegretari di Stato all'agricoltura e alle foreste Cimino e Zarro.*

*La seduta inizia alle ore 11,30.*

**IN SEDE DELIBERANTE**

**«Norme sugli accordi interprofessionali e sui contratti di coltivazione e vendita dei prodotti agricoli» (779)**, d'iniziativa dei deputati Lobianco ed altri; Binelli ed altri; approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

Il Presidente Carta annuncia che è pervenuta, dal Presidente della Commissione affari costituzionali, la richiesta di una proroga di 15 giorni per l'espressione del parere sul disegno di legge in titolo; propone che sia opportunamente accordata detta proroga, data l'importanza del parere da acquisire, ed assicura che comunque si attiverà perchè detto parere sia espresso al più presto possibile.

Il senatore Cascia - premessa la necessità che i lavori della Commissione procedano secondo criteri programmati e secondo tempi adeguati - osserva che il Gruppo comunista è per una approvazione rapida del provvedimento di cui le Camere si occupano già da due legislature (il disegno di legge in esame è stato, peraltro, approvato dall'altro ramo del Parlamento all'unanimità) e manifesta un certo disagio circa la richiesta di proroga dei termini da parte della Commissione affari costituzionali, nei cui confronti comunque non intende compiere una scortesias.

Il senatore Micolini manifesta anzitutto anch'egli la necessità, avvertita dai senatori del Gruppo democratico cristiano, che il Presidente e l'Ufficio di Presidenza della Commissione programmino con oculatezza i lavori della stessa, la cui attività dovrebbe essere scandita secondo tempi opportuni; ribadisce l'attesa che c'è nel mondo agricolo del varo del provvedimento sugli accordi interprofessionali (provvedimento che rappresenta un efficace supporto per il superamento delle difficoltà nei rapporti contrattuali) e ricorda che i tempi a disposizione della Commissione saranno prossimamente in gran parte impegnati dall'esame dei documenti di bilancio. Auspica quindi che il parere della Commissione affari costituzionali sia acquisito al più presto possibile.

Su richiesta del senatore Casadei Lucchi, il presidente Carta fa presente che sono stati già acquisiti i pareri favorevoli delle Commissioni giustizia e bilancio.

Seguono brevi interventi del senatore Cascia (che ribadisce il consenso sulla proroga richiesta dalla Commissione affari costituzionali e chiede che la discussione dei disegni di legge sia prevista anche nell'ordine del giorno della Commissione della prossima settimana) e del sottosegretario Cimino (anch'egli favorevole alla concessione alla Commissione affari costituzionali di un più ampio intervallo di tempo per pronunciarsi nonchè ad una urgente conclusione della discussione).

Il presidente Carta, dopo avere assicurato che d'ora in avanti programmerà in tempo i lavori con la stessa Commissione (per la prossima settimana prevede sin d'ora due giorni di seduta), prende atto del consenso della Commissione per la concessione alla Commissione affari costituzionali delle richieste proroga di 15 giorni per l'emissione del parere, fermo restando che si adopererà perchè il parere in questione venga espresso senza che sia utilizzato tutto il periodo di proroga.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

*SULLE CONSEGUENZE DELLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, CHE HA ANNULLATO LA DIRETTIVA COMUNITARIA SUL DIVIETO DI IMPIEGARE GLI ORMONI IN ZOOTECCIA*

Il presidente Carta sottolinea la necessità che la Commissione si occupi della grave situazione venutasi a creare a seguito della sentenza con cui la Corte di giustizia delle Comunità europee ha annullato la direttiva che sancisce il divieto di impiegare dal 1° gennaio 1988 estrogeni nella alimentazione animale e di importare carni trattate con tali sostanze dannose. Su tali aspetti sarebbe utile potere avere ragguagli dai rappresentanti del Governo che peraltro ha già mostrato di reagire nella giusta direzione. La Commissione, prosegue il presidente Carta, potrebbe dal canto suo, esaminare nella prossima settimana, secondo la procedura dell'articolo 50, primo comma, del Regolamento, uno schema di relazione per l'Assemblea, in cui sia affrontato il problema suddetto.

Il senatore Vercesi manifesta l'opportunità che, invece di attendere un incontro con i rappresentanti del Governo, i membri della Commissione manifestino sin d'ora il proprio pensiero e il proprio invito al Governo. Concordano i senatori Cascia, Moltisanti e Diana, il quale dà lettura di una interpellanza che, con altri senatori, egli ha rivolto ai Ministri degli affari esteri, del commercio, della sanità e dell'agricoltura sul problema in questione.

Il presidente Carta, rilevato che il contenuto della predetta interpellanza rispecchia le preoccupazioni generalmente emerse, invita sin d'ora il senatore Diana a volere predisporre uno schema di relazione ai sensi dell'articolo 50 del regolamento sul problema del divieto di impiego degli estrogeni nell'alimentazione animale e di importazione di carni trattate con tali sostanze, da sottoporre all'esame della Commissione la prossima settimana.

Il senatore Cascia, dettosi d'accordo sull'opportunità che si discuta uno schema di relazione predisposto dal senatore Diana, per consentire alla Commissione di esprimere la propria posizione, rileva che intanto lo stesso Presidente della Commissione potrebbe farsi carico di trasmettere ai rappresentanti del Governo le

forti preoccupazioni della Commissione su quanto sta avvenendo.

Il presidente Carta assicura che scriverà oggi stesso ai Ministri degli esteri, dell'agricoltura e della sanità.

Il sottosegretario Cimino, premesso il proprio compiacimento per la sensibilità mostrata dalla Commissione, rileva come analoga pronta sensibilità abbia manifestato il Ministro dell'agricoltura sugli avvenimenti comunitari in materia di uso di estrogeni. Ritiene anch'egli utili sia il suggerimento del senatore Cascia circa un'iniziativa del Presidente, sia la discussione di una relazione da parte della Commissione.

Segue infine un intervento riepilogativo del presidente Carta.

*IN SEDE REFERENTE*

«**Inquadramento giuridico e fiscale della coltivazione e raccolta dei tartufi**» (528), d'iniziativa dei senatori Venturi ed altri  
(Esame e rinvio)

Il relatore senatore Margheriti illustra il disegno di legge in titolo premettendo che nonostante il disposto della legge 5 aprile 1985, n. 126, secondo cui è da considerare attività agricola la coltivazione dei funghi (e quindi anche dei tartufi, che sono funghi ipogei) sono sorti in merito problemi lasciati insoluti anche dalle leggi regionali di attuazione della normativa-quadro.

Col disegno di legge in esame, egli prosegue, si tende a risolvere i due distinti, ma strettamente connessi problemi relativi all'inquadramento giuridico della produzione e raccolta dei tartufi e al conseguente inquadramento fiscale.

Rilevata l'importanza delle questioni suddette per le regioni maggiormente vocate alla tartuficoltura (Piemonte, Marche, Umbria, Toscana e Abruzzo), specie in riferimento alle aree agricole più svantaggiate di collina e di montagna, il senatore Margheriti si sofferma sull'importanza di considerare attività agricola la tartuficoltura, che richiede investimenti di capitale e cura dell'intero ciclo biologico del prodotto.

Passa quindi ad illustrare l'articolato: nell'articolo 1 si considera a tutti gli effetti attività

agricola quella di coltivazione dei tartufi; secondo l'articolo 2 coloro che esercitano la tartuficoltura rientrano nella categoria dei contribuenti tassati in base ai redditi fondiari; negli articoli 3 e 4 si prevedono adempimenti amministrativi a carico delle Regioni e degli uffici erariali; con l'articolo 6 (che, ad avviso del relatore, occorrerebbe forse meglio formulare per togliere possibili equivoci) si assoggetta il tartufo all'aliquota IVA del 2 per cento per il produttore e del 9 per cento per il commerciante.

Esprese quindi talune perplessità specie di ordine morale sulla ridotta aliquota IVA per i commercianti di tartufi (occorrerà valutare con attenzione il parere che al riguardo esprimerà la Commissione finanze) il relatore si sofferma in particolare sull'articolo 5, che introduce agevolazioni fiscali non per i coltivatori ma per i raccoglitori di tartufi, residenti in zone classificate montane. La *ratio* di questa norma, egli aggiunge, è abbastanza comprensibile e condivisibile (si tratta di aree agricole a basso reddito e in via di spopolamento). Altro punto su cui riflettere, tenendo conto del parere della Commissione finanze, è proprio il tipo di agevolazione consistente nella esenzione totale per tutti i raccoglitori fino a 10 milioni di reddito.

Sottolinea quindi la necessità che si modifichi l'attuale procedura fiscale, che favorisce la contrattazione nascosta, nella quale la parte soccombente è sempre quella più debole del cercatore (occorrerebbe evitare a questi, egli osserva, contabilità complesse e stabilire eventualmente, al posto della esenzione fino a 10 milioni di reddito, un regime forfettario).

Il relatore Margheriti, avviandosi infine alla conclusione, mentre riconosce che non è semplice risolvere equamente i problemi accontentando tutti i soggetti interessati, ritiene essenziale che si proceda secondo due obiettivi: non creare eccessive diversità di trattamento fiscale fra redditi derivanti dalla coltivazione e redditi derivanti dalla libera ricerca; fare emergere nella loro reale consistenza i rapporti esistenti fra cercatori ed acquirenti.

Il presidente Carta ringrazia il senatore Margheriti per la dettagliata e puntuale relazione.

Apprezzamenti esprimono altresì i senatori Vercesi, Cascia, Pizzo e Moltisanti i quali ritengono opportuna l'acquisizione dei previsti pareri prima che si prosegua nell'esame del disegno di legge.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente Carta avverte che, compatibilmente con le decisioni della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari in ordine all'esame dei documenti di bilancio, la Commissione è convocata per mercoledì 2 e giovedì 3 marzo alle ore 10 col seguente ordine del giorno in sede deliberante (per il seguito della discussione del disegno di legge n. 779 sugli accordi interprofessionali); in sede referente (per l'esame dei disegni di legge nn. 124, 400 e 401 concernenti le aziende colpite da calamità naturali; n. 473 recante contributo all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia; nn. 68 e 119 concernenti la formazione di aziende agricole e della proprietà contadina; seguito dell'esame del disegno di legge n. 528 concernente inquadramento giuridico e fiscale della coltivazione e raccolta dei tartufi); esame della proposta di regolamento (CEE) relativa al trasferimento di 50.000 tonnellate di orzo detenute dall'organismo di intervento spagnolo (COM 87-304 def.); in sede consultiva su atti del Governo per l'esame dello schema di decreto attuativo della direttiva 86/113/CEE sulla protezione delle galline ovaiole in batteria, e per l'esame dello schema di decreto attuativo di otto direttive comunitarie concernenti norme igienico sanitarie per lo scambio di prodotti a base di carne. La Commissione, infine, procederà all'esame di uno schema di relazione ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento, sui problemi dal divieto di impiego degli estrogeni nella alimentazione animale e di importazione di carni trattate con tali sostanze.

*La seduta termina alle ore 12,20.*

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

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

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

GIUGNI

*indi del Vice Presidente*

SARTORI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Rocelli e per l'interno Postal.*

*La seduta inizia alle ore 11,15.*

**IN SEDE DELIBERANTE**

**«Scioglimento dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per le ostetriche (ENPAO) e disciplina del trattamento previdenziale delle ostetriche» (728)**

(Seguito della discussione e rinvio)

**«Scioglimento dell'Ente nazionale previdenza e assistenza per le ostetriche e disciplina del trattamento previdenziale delle ostetriche» (537), d'iniziativa dei senatori Ianniello ed altri**

(Discussione e rinvio)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta del 27 gennaio.

Il relatore Micolini illustra il disegno di legge n. 537, d'iniziativa dei senatori Ianniello ed altri, avente ad oggetto materia analoga a quella del disegno di legge di iniziativa governativa, proponendo che si svolga una discussione congiunta dei due provvedimenti.

Propone, altresì, che in attesa che pervenga un articolato parere da parte dell'Ufficio legislativo dell'INPS, che, in qualità di relatore, si è fatto carico di interpellare, il seguito della discussione del provvedimento in titolo venga brevemente rinviato.

Concorda la Commissione.

**«Proroga dei termini per la regolarizzazione dei lavoratori clandestini extracomunitari» (843), approvato dalla Camera dei deputati**

- **Petizione n. 39**

(Discussione)

Riferisce il senatore Rosati, ricordando innanzitutto come la petizione n. 39 sia stata presentata da un gruppo di cittadini in occasione di un convegno organizzato dalla fondazione «Zancan» nello scorso agosto e come essa verta su materia analoga a quella trattata nel disegno di legge all'ordine del giorno, che mira a prorogare i termini per la regolarizzazione dei lavoratori clandestini extracomunitari in Italia. L'esigenza di una proroga dei termini era stata alla base dell'emanazione di appositi provvedimenti d'urgenza del Governo, soprattutto in conseguenza del fatto che la legge n. 943 del 1986 non aveva conseguito l'esito sperato, essendosi proceduto alla regolarizzazione solo di 80 mila lavoratori stranieri, su una presenza complessiva stimata nell'ordine di 1 milione di unità.

A motivo delle mancate regolarizzazioni sono state addotte ragioni concernenti la difficoltà pratica delle stesse; crede tuttavia che ad esse se ne debbano aggiungere altre e che dunque occorra ripensare globalmente la normativa in materia, con particolare riferimento alle sue connessioni con quelle in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri nel nostro paese.

Passa poi ad illustrare il testo approvato dalla Camera dei deputati, soffermandosi sul secondo comma dell'articolo 1, vertente in tema di prova dell'ingresso in Italia entro il 27 gennaio 1987. La Camera ha approvato un ordine del giorno unitario, accettato dal Governo, al fine di impartire direttive alle autorità di pubblica sicurezza relativamente alle modalità della prova stessa, includendo tra i vari tipi di essa anche l'atto notorio. La necessità di definire un sistema probatorio che da una parte non sia eccessivamente restrittivo

e dall'altra garantisca il più elevato grado di certezza del diritto costituisce, a suo giudizio, esigenza inderogabile.

Dopo aver illustrato il restante contenuto della normativa, conclude auspicando la sollecita approvazione del disegno di legge nel testo trasmesso dalla Camera.

Interviene quindi brevemente il sottosegretario Rocelli, per dichiarare il favore del Governo alla immediata prosecuzione della discussione del disegno di legge all'ordine del giorno. Ciò anche a causa del fatto che la mancata conversione dei precedenti decreti-legge in materia ha determinato l'impossibilità di regolarizzare la posizione di molti lavoratori extracomunitari; occorre invece, egli afferma, far emergere il più possibile le situazioni di clandestinità, finalità alla quale provvede il disegno di legge approvato dalla Camera, che il Governo auspica possa essere sollecitamente approvato anche dal Senato, pur nella consapevolezza che occorrerà riconsiderare complessivamente la materia.

Si apre il dibattito.

Interviene il senatore Florino che, nel ricordare come in sede di esame della legge n. 943 presso la Camera dei deputati egli avesse già avuto modo di esprimere perplessità, osserva che le successive proroghe gli hanno dato ragione, come dimostra anche il fatto che sino ad oggi sono state presentate solo 80 mila domande di regolarizzazione. Tale fenomeno deriva dal fatto che i datori di lavoro non hanno interesse a dichiarare i lavoratori clandestini, e sicchè la normativa in questione non fa che agevolare l'instaurarsi di una sorta di nuova schiavitù degli anni 2000, agevolata dal fatto che il Governo non prende provvedimenti in materia di ingresso dei clandestini nel territorio nazionale. Tale ingresso è altresì agevolato dalla norma del secondo comma dell'articolo 1, che sembra facultizzare qualunque genere di prova per comprovare l'ingresso del clandestino in Italia. Occorre invece, egli continua, avere il coraggio di porre un limite a tale flusso, nella consapevolezza che per tal via si limiteranno anche scandalosi fenomeni di sfruttamento anche a fine delinquenziale.

Conclude preannunciando voto contrario al provvedimento.

Il senatore Angeloni si dichiara favorevole all'approvazione del disegno di legge, soprattutto in considerazione dell'urgenza di provvedere in materia. Auspica inoltre che il Governo si faccia carico di una rimediazione complessiva della questione, al fine di chiarificare l'intera normativa relativa all'ingresso e al soggiorno degli stranieri, onde evitare il più possibile abusi di ogni genere.

Il presidente Giugni, intervenendo a nome del proprio Gruppo, ricorda come il Senato si adoperò, in occasione della discussione della legge n. 943, per modificarne gli elementi potenzialmente negativi, in base alla considerazione che occorre garantire ai lavoratori immigrati condizioni di vita normali, e, ove non si sia in grado di farlo, occorre, allora, porre rigorosi limiti nell'afflusso. Pur dichiarandosi favorevole all'approvazione del disegno di legge, che si sostanzia in una proroga di termini, ritiene, pertanto, che occorra operare una riflessione complessiva sull'insieme della normativa relativa all'ingresso degli stranieri. Auspica la presentazione di un ordine del giorno, al fine di meglio specificare il concetto di prova, di cui al secondo comma dell'articolo 1 del provvedimento, in modo da evitare da un lato il ricorso a poteri discrezionali da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, e contemporaneamente eccessivi ampliamenti, soprattutto in materia di prove.

Il senatore Antoniazzi, premesso che non intende ripetere le usuali osservazioni in tema di sfruttamento dei lavoratori stranieri, dichiara il favore del Gruppo comunista al provvedimento, osservando che probabilmente il mancato successo della legge n. 943 del 1986 dipende principalmente dal fatto che i datori di lavoro non intendono denunciare lavoratori spesso utilizzati fuori da ogni regola. La mancata regolarizzazione dipende probabilmente, a suo avviso, anche dalla grande massa di lavoratori autonomi immigrati: occorrerebbe pertanto che il Governo operasse una valutazione della loro entità numerica, al fine di disporre di criteri per valutare il fenomeno in una visione complessiva. A tal uopo sarebbe probabilmente auspicabile dedicare una apposita indagine da parte della Commissione, nell'ambito della quale ascoltare i rappresen-

tanti delle organizzazioni degli immigrati esistenti.

Il senatore Perricone si dichiara favorevole, a nome del Gruppo repubblicano, all'approvazione del disegno di legge, pur esponendo alcuni rilievi critici nei suoi confronti.

Non essendovi altri che chiedono di intervenire, replica il relatore Rosati, il quale osserva innanzitutto che lo scarso numero di regolarizzazioni dovrebbe tranquillizzare quanti hanno manifestato preoccupazioni relativamente ad un eccessivo ampliamento dei benefici accordati con la legge. D'altra parte, il problema non è tanto di ordine pubblico o di mercato del lavoro, ma costituisce uno dei più grossi problemi per l'umanità, in conseguenza dell'enorme pressione migratoria che si va esercitando da parte dei paesi più poveri verso quelli più ricchi, che tratta come fenomeno a carattere epocale.

Conclude, nell'auspicare la sollecita approvazione del provvedimento, prospettando l'opportunità dell'accoglimento di un ordine del giorno in materia di definizione delle prove.

Replica quindi il sottosegretario Postal, che, nel sottolineare la complessità della materia, illustra le competenze del Ministero dell'interno nel settore e si sofferma sul secondo comma dell'articolo 1, ricordando come il testo proposto originariamente dal Governo, offrisse sicuramente maggiori garanzie di quello approvato dalla Camera dei deputati. La sua *ratio* originaria era infatti quella di superare l'atto notorio come prova documentale. La Camera ha invece approvato l'ordine del giorno in tema di prove, che crea alcuni problemi applicativi, soprattutto per il riferimento, in esso operato all'atto notorio, che può costituire strumento per ampliare la regolarizzazione oltre ogni limite. Sarebbe perciò contrario ad un ordine del giorno che facesse riferimento all'atto notorio tra le prove.

Un analogo rilievo esprime il presidente Giugni, anche in considerazione del fatto che la proroga del termine per la regolarizzazione sino al 30 settembre può provocare un ingente afflusso di persone, ove non accompagnata a rigorose misure di controllo.

Il relatore Rosati, nel dichiarare di farsi

carico delle osservazioni testè espresse, illustra il seguente ordine del giorno:

«La 11<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

in sede di approvazione del disegno di legge n. 843, vertente in tema di proroga dei termini per la regolarizzazione dei lavoratori clandestini extracomunitari,

invita il Governo:

in sede di applicazione della normativa in questione a diramare direttive uniformi ed approfondite in merito alle caratteristiche delle prove richieste dal secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge, in modo da evitare in ogni caso decisioni discrezionali ed a garantire il massimo possibile di certezza sul piano giuridico» (0/843/1/11).

Il sottosegretario Postal dichiara di accettare l'ordine del giorno, a nome del Governo.

Il senatore Florino illustra due emendamenti all'articolo 1: il primo tende a sostituire al primo comma le parole «30 settembre 1988» con quelle «30 giugno 1988» ed il secondo, al secondo comma, mira ad aggiungere la specificazione che la prova deve essere documentata dal possesso del passaporto, al fine di evitare equivoci sulla necessaria prova documentale.

Contrari il relatore Rosati e il sottosegretario Rocelli, sono respinti entrambi gli emendamenti, dopo una dichiarazione di voto, anch'essa contraria; del presidente Giugni sul secondo emendamento.

Posti separatamente ai voti vengono quindi approvati gli articoli del disegno di legge e, dopo dichiarazione contraria del senatore Florino, il disegno di legge nel suo complesso, ritenendosi contestualmente esaurito l'esame della petizione n. 39.

#### IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

##### «Nomina del presidente della Cassa marittima tirrena»

(Parere al Ministro del lavoro e della previdenza sociale)

Il relatore Sartori propone l'espressione, a nome del Gruppo democratico cristiano, di un

parere favorevole alla nomina del signor Antonino Pagani a presidente della Cassa marittima tirrena, sottolineando la qualificata attività professionale del candidato.

Il senatore Antoniazzi preannuncia l'astensione del Gruppo comunista, che intende in tal modo protestare per il metodo spartitorio adottato dalle forze politiche di maggioranza nell'attribuzione di tali nomine, precisando tuttavia che detta astensione non comporta alcun giudizio personale nei confronti del candidato.

Il senatore Toth interviene brevemente per sottolineare come la qualificata esperienza professionale maturata nel sindacato dal candidato lo renda pienamente idoneo a ricoprire la carica di presidente della Cassa marittima tirrena.

Il senatore Florino preannuncia l'estensione del Gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale che intende in tal modo esprimere il proprio dissenso per il metodo adottato dalle forze politiche di maggioranza che non consente di esprimere una scelta nell'ambito di una rosa di candidati.

Viene quindi messa ai voti, per scrutinio segreto, la proposta di parere favorevole, che è approvata, risultando 10 voti favorevoli, 1 contrario a 5 astensioni.

Partecipano alla votazione i senatori Angeloni, Antoniazzi, Chiesura, Emo Capodilista, Florino, Fontana, Gambino, Giugni, Micolini, Nieddu, Perricone, Rosati, Sartori, Toth, Vecchi e Zanella.

#### IN SEDE REFERENTE

**«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, recante fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, interventi per settori in crisi e norme in materia di organizzazione dell'INPS» (872), approvato dalla Camera dei deputati**  
(Esame)

Riferisce alla Commissione il senatore Emo Capodilista, il quale rileva come il decreto-legge in discussione, già convertito dalla Camera dei deputati, sia stato reiterato dal Governo per la settima volta consecutiva, dopo che la legge di conversione del precedente

decreto era stata fatta oggetto di rinvio dal Presidente della Repubblica ex articolo 74 della Costituzione. Fa presente quindi che nel testo in esame il Governo ha recepito pressochè integralmente le modifiche introdotte dal Parlamento durante l'iter del precedente decreto, fatta eccezione per le parti oggetto del rilievo del Presidente della Repubblica. A questo proposito, sottolinea come il Governo, nell'articolo 3, abbia limitato il campo di applicazione della norma alle cooperative operanti nel Mezzogiorno, allo scopo di contenere l'onere finanziario. Osserva inoltre che ulteriori modifiche concernono l'articolo 6, relativamente alla proroga di alcuni termini in materia di contribuzione previdenziale.

Osserva inoltre che il comma 7 dell'articolo 8 ripristina quasi integralmente il testo originario del precedente decreto e che nel comma 3 sono inserite alcune precisazioni volte a contenere i termini di presentazione delle domande da parte del lavoratore all'Istituto nazionale della previdenza sociale. Ritiene infine opportuno che si proceda ad una rapida approvazione del provvedimento che occorre convertire in legge senza ulteriori modifiche, al fine di evitare l'interruzione dei benefici della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, nonchè al fine di consentire la proroga di disposizioni e termini in materia di contributi e prestazioni previdenziali.

Si apre quindi il dibattito.

Dopo un breve intervento del presidente Giugni, che chiede precisazioni in ordine al tipo di cooperative di cui all'articolo 3, replica brevemente il sottosegretario Rocelli che precisa come si tratti di cooperative di servizi, di produzione e di lavoro.

Il senatore Vecchi, nel preannunciare il voto favorevole del Gruppo comunista, sottolinea la necessità che si proceda ad una rapida approvazione del provvedimento che - egli ricorda - è stato reiterato per la settima volta consecutiva dal Governo e fatto oggetto di rinvio, in sede di legge di conversione, dal Presidente della Repubblica per mancanza di copertura finanziaria. A questo riguardo fa presente come simili travagliate vicissitudini configurino uno stato di crisi nei rapporti tra le forze politiche di maggioranza e tra Governo e

Assemblee parlamentari, le quali vedono espropriate le loro prerogative istituzionali dal continuo ricorso alla reiterazione di decreti-legge da parte del Governo.

Auspica quindi che, una volta approvato il provvedimento, l'intera materia possa essere sottoposta ad una risistemazione complessiva, in particolare dandosi adeguata soluzione alla questione degli oneri impropri, allo scopo di alleggerire il costo del lavoro e consentire alle imprese di operare sui mercati internazionali in modo maggiormente competitivo.

Il senatore Florino, nel preannunciare il voto favorevole del Gruppo del Movimento sociale italiano - destra nazionale, fa presente l'urgenza che il Governo provveda ad una revisione organica dell'intera materia.

Il senatore Micolini annuncia il voto favorevole del Gruppo democratico cristiano, sottolineando la necessità che si provveda ad una complessiva razionalizzazione della materia oggetto del provvedimento, in vista dell'importante appuntamento europeo del 1992.

Il senatore Perricone annuncia il voto favorevole del Gruppo repubblicano e si associa alle considerazioni espresse dagli altri oratori circa la necessità di una sistemazione complessiva della materia.

Il senatore Zanella esprime il voto favorevole del Gruppo socialista.

Il presidente Giugni dà quindi lettura dei pareri favorevoli espressi dalla 1<sup>a</sup> e dalla 5<sup>a</sup> Commissione sul disegno di legge in esame.

Il senatore Emo Capodilista, relatore alla Commissione, in riferimento al parere espresso dalla 5<sup>a</sup> Commissione, rileva come appaia allo stato prematura una riflessione sulla coerenza delle disposizioni relative alle cooperative con le direttive comunitarie in materia di garanzia della concorrenza.

Replica brevemente il rappresentante del Governo, il quale, dopo avere dichiarato di

associarsi alle considerazioni già svolte dal relatore, rileva, in risposta ad alcuni dei rilievi formulati dal senatore Vecchi, come necessariamente spettava al Governo provvedere alla ripresentazione del decreto, tenendo conto dei rilievi formulati dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di conversione, senza che ciò possa configurare in alcun modo una espropriazione delle competenze proprie dell'organo parlamentare. Sollecita infine una rapida approvazione del provvedimento.

Non essendo stati presentati emendamenti, la Commissione dà quindi mandato al relatore Emo Capodilista di riferire favorevolmente in Assemblea sul disegno di legge n. 872, richiedendo l'autorizzazione allo svolgimento della relazione orale.

**«Norme in materia di mercato del lavoro» (585);**

**«Riforma delle procedure di avviamento al lavoro» (303)**, d'iniziativa dei senatori Giugni ed altri;

**«Norme in materia di integrazione salariale, eccedente di personale e mobilità dei lavoratori» (354)**, d'iniziativa dei senatori Antoniazzi ed altri;

**«Riordino dell'indennità di disoccupazione ordinaria» (356)**, d'iniziativa dei senatori Antoniazzi ed altri;

(Rinvio del seguito dell'esame)

Il presidente Giugni fa presente la necessità che si proceda rapidamente, nella prima seduta successiva all'approvazione della legge finanziaria, alla discussione generale sui provvedimenti in titolo, in modo da potere sollecitamente provvedere alla nomina di un comitato ristretto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 13,35.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per le questioni regionali**

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

*Presidenza del Presidente*  
BARBERA

*La seduta inizia alle ore 9,30.*

**COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER LE AREE  
URBANE TOGNOLI IN ORDINE AI PROGRAMMI DI  
INTERVENTO DEL GOVERNO NELLE SUDETTE  
AREE ANCHE IN RELAZIONE ALLE COMPETENZE  
REGIONALI**

Il presidente Barbera esordisce rammentando che più volte si è reso necessario il rinvio dell'audizione, da tempo programmata, a causa degli impegni connessi con l'approvazione della legge finanziaria. L'utilità dell'audizione deriva dalla convinzione che i problemi delle aree urbane siano per molti aspetti problemi regionali o sub-regionali e dal fatto che alcuni interventi attivati dal ministro Tognoli toccano materie di competenza regionale. Il Ministro stesso si è mosso all'interno di tale quadro di rapporti, realizzando specifiche conferenze e dando luogo a ripetuti incontri con esponenti del sistema delle autonomie.

Il ministro per le aree urbane Tognoli fa presente che dal momento della istituzione del Dipartimento si è posta in via preliminare la questione della definizione delle aree urbane. Nella titolazione del Ministero si fa riferimento ai problemi delle aree urbane e ciò non a caso, sembrando preferibile restare ancorati ad un terreno concreto in modo anche da evitare le sabbie mobili delle definizioni giuridicamente fissate. Analogamente si è evitato di affrontare le questioni istituzionali, sia perchè la competenza è del Ministero degli interni sia perchè la materia presuppone un accordo politico che, allo stato, non si profila. La definizione delle aree urbane si basa quindi su criteri demogra-

fici, economici e sociali, in ossequio ad un criterio di flessibilità.

La forma del Dipartimento si è realizzata attraverso un decreto istitutivo del Presidente del Consiglio. Subito dopo l'istituzione, si è teso ad investire il Ministero di problemi forse anche vecchi, quali le situazioni di emergenza, il degrado delle città e le necessarie riqualificazioni e ristrutturazioni. L'operatività del Ministero, al di là delle situazioni di emergenza già affrontate attraverso normative speciali, non può tradursi solo in interventi contro l'arretratezza: si mancherebbe di prospettiva se il Ministero fosse scambiato come la GEPI delle aree urbane.

Il Ministero punta invece ad interventi per riportare a livello europeo le nostre città, rimaste arretrate dal lato della infrastrutturazione (parcheggi, metropolitane, ferrovie regionali, passanti urbani, aree terziarie dotate di accessibilità, ricostruzione del paesaggio dei centri storici e di quartiere).

Tutto ciò, contrariamente a quello che generalmente si pensa, non conduce alla crisi del nostro peculiare modello insediativo: è vero che le città di almeno 200 mila abitanti perdono cittadini, come peraltro accade nel resto d'Europa, ma le grandi città vanno ad ingrossare i centri minori, che non possono essere certo definiti come periferie. Il fatto è che si sta deliando un'Italia diversa da quella prefigurata negli anni '60 e '70, ma che è in linea con l'evoluzione che porta alla creazione di sistemi di città, di un contesto cioè di urbanizzazione totale, che non significa case dappertutto ma condizioni urbane dappertutto.

In termini politici ciò significa assicurare uguaglianze di opportunità per tutti i cittadini e, sotto tale profilo, l'accessibilità va intesa come diritto di accedere facilmente alle funzioni ed ai luoghi significativi della vita civile.

Ecco perchè si sono definite le aree urbane proprio in riferimento alla accessibilità e quindi in base a criteri trasportistici ed

informazionali, derivati cioè ad orientamenti culturali non solo sociologici ma basati anche sulla legislazione (per esempio quella sul Mezzogiorno, la normativa derivante dal Piano generale trasporti, le scelte deliberate da alcune Regioni, tra cui la Lombardia e la Puglia).

In tale quadro definitorio gli interventi non possono essere orientati solo ai fabbisogni passati, ma debbono anche proiettarsi nel futuro (come ad esempio è avvenuto con il passante ferroviario di Milano). I progetti da fare sono di livello macro-urbanistico e rispetto ad essi i Comuni e le Regioni si muovono con difficoltà e lo Stato, dal canto suo, ha atteggiamenti di centralismo spesso pericoloso: occorre perciò procedere con grande delicatezza senza ledere le prerogative locali nella promozione di simili grandi progetti.

Gli interventi strutturali del Ministero riguardano l'accessibilità trasportistica, l'interconnessione delle reti di ciascuna area urbana con quelle nazionali ed internazionali, le procedure di coordinamento amministrazioni centrali Regioni-Comuni per la partecipazione alla programmazione ed all'attuazione degli interventi da parte di tutti i soggetti operanti.

La «bozza» del provvedimento che dà contenuto al Ministero prevede l'elaborazione di progetti integrati infrastrutturali all'interno dei quali far confluire gli interventi per il coordinamento attuativo delle misure di scala urbana e sovracomunale relative a infrastrutture per i trasporti, per la viabilità, per la residenza, per la difesa dell'ambiente, per le reti di comunicazione ed energetiche. I progetti integrati non modificano le competenze degli enti locali, che vengono semmai valorizzati. Tali progetti sono sottoposti ad accordi di programma e godono sia di procedure speciali sia di appositi finanziamenti. Sono previste anche conferenze di programma, aperte anche alla partecipazione del capitale privato.

Non si tratta, come si vede, di una mediazione di soggetti, ma al contrario di un processo attivo di riformulazione di piani e di programmi settoriali. La gestione dell'accordo potrà essere affidata ai Sindaci o ai Presidenti di regione, mentre, nell'ambito di tale pattuizione, è individuata l'autorità vigilante sull'attuazione dell'accordo (come previsto nel provve-

dimento su Roma capitale). Tutto ciò dovrà applicarsi a città con più di 200 mila abitanti.

Quanto all'attività legislativa svolta finora su questioni settoriali, si è predisposto un disegno di legge per concedere finanziamenti con contributi in conto interesse per la costruzione di parcheggi in undici città, secondo un piano triennale che dovrebbe consentire la realizzazione di centomila posti-macchina.

Il Consiglio dei ministri ha poi licenziato il disegno di legge su Roma capitale, simile a quello presentato dal Governo Craxi, mentre è all'ordine del giorno del Governo un provvedimento relativo al finanziamento di piste ciclabili protette in città con più di 200 mila abitanti o che siano sedi universitarie.

Sono in fase di elaborazione altri provvedimenti. Uno riguarda il riuso di aree industriali dismesse con l'obiettivo di favorire la riqualificazione di quelle zone attraverso l'insediamento di attività produttive di tipo moderno ed avanzato (terziario, artigianato moderno, attività creative ed artistiche, verde pubblico attrezzato, ecc.).

Dopo l'approvazione della legge finanziaria vi è l'intendimento di utilizzare il residuo stanziamento contenuto nella tabella C) per il triennio 1988-89-90 per destinarlo al finanziamento aggiuntivo per la costruzione di metropolitane in sotterranea ed in superficie.

È stato poi avviato lo studio per un programma concernente le reti cablate con cavi in fibra ottica e per questo entro il corrente mese si terrà un incontro con i Presidenti delle Regioni e con i Sindaci delle maggiori città d'Italia, nonché uno studio per la promozione di progetti per il censimento ed il riordino dei cunicoli urbani con il fine preciso di conoscere meglio il sottosuolo delle nostre città.

Si dichiara da ultimo a disposizione per ulteriori informazioni.

Il presidente Barbera ritiene che l'esposizione abbia messo in luce e confermato una problematica molto interessante per la Commissione. Dà quindi facoltà di intervenire per il conseguente dibattito.

Il senatore Specchia osserva che la costituzione del Ministero almeno all'inizio ha creato qualche difficoltà sotto il profilo del rapporto con le Regioni: quale è l'attuale situazione?

Il deputato De Carolis ritiene che la relazio-

ne abbia fatto giustizia di tante incertezze non soltanto di carattere istituzionale. La stessa definizione del Ministero si inquadra perfettamente in un'ottica di esigenze rimaste finora disattese.

Il Ministro ha confermato che il Ministero per le aree urbane non può considerarsi una GEPI: ma personalmente ha la sensazione che possa diventarlo, se non altro in riferimento alle grandi città. Il provvedimento per i parcheggi nelle undici città, il disegno di legge su Roma capitale, i due schemi di disegni di legge per le piste ciclabili non giustificano forse tale etichetta?

Quanto ai criteri enunciati in riferimento al sistema dei trasporti, paventa che il collegamento con l'impostazione fatta propria dal Piano generale trasporti possa far sorgere qualche preoccupazione.

Il deputato Riggio ritiene che l'esposizione abbia consentito finalmente l'acquisizione di un quadro completo dei problemi. Dal canto suo desidererebbe alcune precisazioni sulla natura delle forme di collaborazione ipotizzate, in particolare su come le procedure speciali siano limitate nel tempo e siano rispettose delle competenze regionali, particolarmente delle Regioni a statuto speciale. Vorrebbe poi meglio comprendere come il problema del risanamento dei centri storici, specie nel Mezzogiorno, possa rientrare nella impostazione fatta propria dal Ministro.

Dopo aver osservato che la soglia dei 200 mila abitanti va considerata troppo bassa, domanda come l'attività del Ministero si coordini con quella degli altri Ministeri.

Il deputato Bassanini osserva che il suo intervento odierno potrebbe rientrare a buon diritto più tra quelli svolti sull'ordine dei lavori che non tra quelli di vero e proprio merito.

In via preliminare fa presente che se vi è la disponibilità del Ministro per le aree urbane a collaborare con la Commissione ciò è senz'altro positivo e successive riunioni potrebbero portare ad un proficuo comune lavoro. Oggi la Commissione potrebbe forse utilmente acquisire l'esposizione del Ministro per poi passare ad affrontare una serie di problemi di carattere soprattutto istituzionale estremamente rilevanti. È in ogni caso utile sia per il Governo sia

per il Parlamento attivare la sede della Commissione, che non ha mai avuto un atteggiamento centralistico.

Personalmente si dichiara poi dell'idea che i problemi istituzionali all'indomani della creazione del Ministero per le aree urbane forse non potevano non essere accantonati, ma comunque con essi occorre confrontarsi, permeando di per sé vari livelli e ciò in riferimento ai conflitti virtuali tra Ministero e Regioni e a quelli tra Ministero nuovo e Ministeri preesistenti. La questione delle aree urbane presenta grande complessità di problemi e avere incaricato un Ministro di approfondirli e di proporre conseguenti soluzioni è cosa di grande importanza, viste anche le forti esigenze di coordinamento e di programmazione che si pongono e considerato anche il rispetto che occorre avere delle autonomie. Quando è in questione il coordinamento all'interno dell'apparato centrale si ha un determinato problema: nel caso di specie, invece, si tratta di rispettare diritti costituzionali in ordine alla autonomia e alla capacità di decisioni e di scelte concernenti il proprio territorio. Nel primo caso il coordinamento può essere ottenuto modificando per legge la ripartizione delle materie che i Ministeri sono chiamati a trattare. Ecco perchè considera importante porre la questione dello stato dei rapporti con gli altri Ministeri e delle iniziative che consentano di conferire al nuovo Dipartimento poteri di coordinamento e di programmazione.

Quanto all'accenno sugli accordi di programma, in riferimento alle diverse formulazioni che il Parlamento ha dato finora alla questione, si chiede quale sia la più confacente, atteso che il secondo testo è abbastanza esplicito nel dichiarare che tali accordi vanno incentivati ma che nessuna Amministrazione può esservi costretta e che in mancanza di ciò intervengono poteri commissariali, sistema che forse garantisce di meno dal lato della concreta attuabilità ma maggiormente sul versante del rispetto delle autonomie.

Infine, quanto al cablaggio delle grandi città, che considera questione determinante per il futuro del Paese, crede che su ciò vi sia un pericolo di forti ritardi rispetto alle esperienze estere e forse è utile avviare la sperimentazione ma ancora di più lo sarebbe la richiesta di

impegni e programmi ad altre amministrazioni molto più incisivi.

Il deputato Angelini ritiene utile approfondire i temi odierni in prosieguo di lavoro. Da parte sua si limita ad osservare che sulle città si sono scaricati in questi anni problemi e tensioni enormi e che queste non hanno potuto affrontarli, soprattutto a causa della limitatezza dei propri mezzi. Occorre invece procedere in questo compito nel rispetto delle armonie, tenendo conto anche della necessità di modificare l'armatura istituzionale, specie quella delle Regioni.

Questo probabilmente potrà essere uno dei campi di lavoro della Commissione mentre, per quanto riguarda la seduta odierna, ritiene di aver colto nell'esposizione del Ministro alcune contraddizioni. Per esempio si procede lungo un terreno pericoloso (quello avviato con la legge n. 151, con la legge sui taxi, con i quindici progetti integrati, con la legge sui parcheggi, con la legge sulle piste ciclabili, con la normativa sulle supermulte, con il provvedimento sulla chiusura dei centri storici), dal punto di vista del corretto rapporto tra i vari livelli dello Stato. Inoltre, così facendo, si fa strada la tendenza a favorire processi di legislazione settoriale, mentre si avrebbe bisogno di promuovere progetti integrati sulla mobilità, anche se ciò porrebbe problemi di modificazione della normativa urbanistica.

Si chiede se il tema vero da far emergere non sia quello di andare verso una legislazione-quadro che consenta di comprendere in maniera sistematica l'intera problematica afferente le aree urbane.

Non ha poi ben compreso il quadro delienuato dei rapporti con alcuni soggetti, quali l'Ente delle Ferrovie dello Stato e l'ANAS, veri punti caldi rispetto ai quali le città hanno difficoltà ad assumere le opportune iniziative.

Quanto alla soglia dei 200 mila abitanti, si può rischiare con essa di avere un'Italia a due velocità, mentre l'Italia locale non va a suo avviso abbandonata.

Vi sono poi alcune questioni particolari, per esempio quella relativa all'autobus a metano che non riesce a decollare, forse a causa dello zampino della FIAT: ma si affrontano problemi come questi ed in che modo?

Conclude affermando che in ogni caso

occorre non emarginare i sistemi di valori delle città che non sono solo quelli relativi alle metropoli, ma anche quelli che si sviluppano nella cultura socio-economica dei centri piccoli e medi.

Il senatore Ricevuto condivide totalmente la relazione del Ministro, a partire dal modo in cui è stato risolto il problema della definizione delle aree urbane ancorato a criteri importanti, seguiti per altro anche nella elaborazione del piano generale trasporti. Certo l'area urbana va definita anche in ordine ad altri elementi di valutazione e tra questi deve figurare anche la popolazione insistente sull'area stessa. In ogni caso è dell'avviso che una linea di demarcazione alla fine vada posta, altrimenti si avrebbe non il Ministero per le aree urbane, ma il Ministero per tutte le città d'Italia.

Quanto alle preoccupazioni connesse a presunte lesioni di competenze locali, ritiene che il Ministro sia stato assolutamente convincente, sostenendo che debbano sempre essere salvaguardati i poteri locali attraverso l'accordo di programma, ciò che non viene meno anche per il caso riguardante la Sicilia (solo nell'articolo 2 del provvedimento relativo a Palermo e Catania vengono a toccarsi in qualche modo i poteri degli enti locali).

Il ruolo del Ministero per le aree urbane va individuato nell'assolvimento di un compito di coordinamento orizzontale delle attività rientranti nella competenza di altri Ministeri, compito per altro atteso da tempo.

Scendendo a questioni più di dettaglio, si dichiara dell'idea che nel contributo in conto interessi per i parcheggi bisognerebbe rivedere il criterio prescelto perchè ne discenderebbe una definizione delle aree urbane che può essere in contraddizione con l'impianto stesso del disegno di legge.

Il senatore Senesi ritiene opportuno soffermarsi sulla definizione delle aree urbane, perchè al riguardo il dibattito non ha fugato tutte le incertezze: occorre invece affermare il concetto di città-sistema, per cui tutti i punti in discussione, compreso quello attinente alla comunicazione, debbono essere visti sia sotto l'aspetto dell'interesse pubblico sia sotto quello dei diritti del singolo cittadino. Sarà soprattutto in questo campo che occorrerà capire quali risposte si danno al paese in termini di

modernizzazione e, sotto tale profilo, i livelli istituzionali che possono stimolare la programmazione degli interventi potranno essere indifferentemente comuni, provincie e regioni a seconda dei casi e dell'esito della valutazione sistematica sopra richiamata.

Nel campo della comunicazione vi sono iniziative private, che tuttavia vanno raccordate ad esigenze pubbliche, come anche iniziative di enti autonomi: se il consenso dei soggetti interessati si palesa come pregiudiziale, occorre considerare che a volte l'autonomia di qualcuno di essi può ledere quella degli enti locali. Forse il Ministero per le aree urbane può dare un suo contributo per ovviare a tali possibili conflitti di interessi, sempre in funzione di una auspicata accelerazione della spesa delle misure programmate. E come trovare poi il consenso degli stessi cittadini? Forse con la formula della salvaguardia dell'interesse nazionale?

Da ultimo giudica utile che si compia una verifica dello stato d'attuazione delle infrastrutture delle aree metropolitane prese in considerazione dal piano generale trasporti.

Il senatore Fontana si complimenta con il Ministro, sottolineando che una delle innovazioni più importanti è costituita proprio dall'idea di dar vita ad un tale Ministero. La sua nascita di per sè mette in luce tutta una serie di nodi, i quali, nonostante interventi settoriali, si offrono al legislatore come una materia intricata su cui intervenire con soluzioni appropriate.

Non tutte le aree urbane presentano le stesse situazioni ed un conto è l'urbanesimo del nord, un altro conto è quello sviluppato al sud. Ecco perchè è importante l'insediamento di un osservatorio del tipo del Ministero. Oggi è in atto il deflusso verso le piccole e medie città, la legge provinciale e comunale forse non risponde più alle esigenze, le partecipazioni statali intervengono con poteri sostitutivi rispetto alle realtà locali e il coordinamento tra i vari Ministeri in materia di aree urbane costituisce un fatto nuovo: si tratta di una fenomenologia complessa e l'osservatorio costituito dal Ministero, magari attraverso successivi sistematici incontri, sarà utile ai fini informativi e conoscitivi del Parlamento con-

sentendo a quest'ultimo di operare le sintesi necessarie alla soluzione dei problemi.

Ecco che da questo quadro può emergere la funzione stessa della Commissione in un momento così delicato per gli aspetti enunciati, una Commissione che dovrebbe avere più poteri in qualità di sede di definizione delle sintesi dei problemi afferenti alle regioni e alle autonomie: sul versante delle aree urbane il rapporto con le regioni deve essere solido, perchè i conflitti che possono crearsi non possono risolversi se non ad un livello più alto.

Il presidente Barbera interviene per precisare che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi si occuperà senz'altro degli aspetti relativi alla identità della Commissione ed alla migliore individuazione del suo campo di attività. A tale scopo ribadisce che l'audizione del Ministro è stata molto utile, consentendo anche l'individuazione di un possibile terreno di lavoro della Commissione e la configurazione di quest'ultima come organo con il quale avviare il confronto politico.

I problemi richiamati sono molti, non solo di settorializzazione e coordinamento tra Ministeri e forse occorre porre mente anche all'aspetto di quel centro di imputazione, mai completamente decollato, costituito dal Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Il ministro per le aree urbane Tognoli, alludendo al tema della attivazione del Dipartimento, fa presente che la questione istituzionale, anche se fondamentale, per il momento deve restare sullo sfondo. Personalmente è stato sostenitore della necessità di individuare un livello di governo per le aree metropolitane, ma anche di un ente intermedio con funzioni più forti di quelle assegnate alla provincia.

Allo stato attuale per altro conviene affrontare con una certa metodologia pragmatica i problemi, piuttosto che prendere di petto la questione istituzionale.

Nel rispondere a quanti sono intervenuti nel dibattito odierno, dichiara che non è intendimento del Governo dare priorità ai problemi delle aree metropolitane che vanno visti in

riferimento ai fabbisogni, alle prospettive future ed ai necessari interventi finanziari dello Stato.

Rispetto ai rapporti con le regioni si è effettivamente determinata qualche preoccupazione all'inizio con la costituzione del Ministero, quasi quest'ultimo fosse dotato di poteri tali da scavalcare quelli regionali, ciò che è stato immediatamente chiarito con i Presidenti delle regioni tanto che attualmente non esistono conflitti, essendosi egli tra l'altro limitato ad avanzare proposte.

È vero certamente che alcuni provvedimenti sono rivolti a grandi città (Roma, Venezia, Napoli, Palermo e Catania), ma sono effettivamente casi eccezionali e proprio con l'elaborazione della legge-quadro si può evitare di predisporre provvedimenti singoli città per città. Il provvedimento relativo a Palermo e Catania non è tra le iniziative più felici, configurandosi come un decreto-legge per applicare la legge, ma vi è stata una precisa ragione politica che l'ha determinato e che in futuro si augura non debba ripresentarsi.

Quanto al coordinamento sia tra i Ministeri sia in riferimento agli enti locali, ritiene che l'unica via percorribile sia costituita proprio dagli accordi di programma, via che, dopo la legge n. 64, è ancora tutta da percorrere, essendoci finora solo protocolli d'intesa del Ministero dei trasporti per i progetti mirati che sono qualcosa di meno degli accordi di programma.

Quanto alla soglia dei 200.000 abitanti, è opportuno procedere in modo pragmatico facendo riferimento a criteri demografici, economici e sociali, ma poi quando si dovrà intervenire una scala di priorità bisognerà pure trovarla; da parte sua considerata più importante il criterio socio-economico piuttosto che quello demografico.

Per quanto riguarda in particolare gli accordi di programma, questi non debbono essere considerati obbligatori, anche se occorrerà riservarsi in via di deroga qualche intervento coattivo laddove le iniziative necessarie non vengano realizzate.

Quanto al cablaggio, è vero che siamo già in forte ritardo, ma ogni intervento non potrà non essere avviato insieme con il Ministero delle poste e con il sistema delle partecipazioni statali. Ha colto in ogni caso l'importanza di questo aspetto sotto il profilo democratico, prefigurandosi rapporti più diretti ed intensi tra cittadini e amministrazioni, nell'intervento del deputato Bassanini e di ciò lo ringrazia.

Relativamente ai poteri sostitutivi, condivide alcune preoccupazioni sollevate e forse l'unico provvedimento che presta il fianco a qualche critica è quello riguardante i parcheggi, anche se in questo caso si è data una risposta tenendo presente che i Comuni hanno già pronti i relativi programmi, per cui l'obbligatorietà appare in questo caso del tutto attenuata. In via generale i poteri sostitutivi dovrebbero scattare solo dopo la conclusione degli accordi di programma, approvati per legge.

Non ha accennato al tema della mobilità a carburante «pulito», che pure è stato preso in esame al fine di promuovere le opportune iniziative. Rammenta l'esistenza di una legge relativa a mezzi che funzionano a batteria, provvedimento tra l'altro contestato dalla CEE per violazione delle norme sulla concorrenza; si tratta di una traccia giusta, poichè le aziende di trasporto dovrebbero essere orientate verso la propulsione «pulita».

Ha colto l'invito a fornire informazioni sia sullo stato delle infrastrutture ex piano generale trasporti sia sulle aree urbane, anche se qualche problema di raccolta esiste. Da parte sua si riserva di inviare alla Commissione altra documentazione, oltre quella trasmessa oggi, compreso lo schema di legge-quadro sul quale sta raccogliendo pareri anche nell'ambito del comitato scientifico da poco costituito e che coadiuva l'attività giuridica del Ministero.

Il presidente Barbera dichiara infine conclusa l'audizione, preannunciando che le tematiche oggi emerse saranno oggetto di ulteriori iniziative nel presupposto che si tratti di problemi di carattere regionale.

*La seduta termina alle ore 11,50.*

## SOTTOCOMMISSIONI

### AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

*Presidenza del Presidente*  
MURMURA

*La seduta inizia alle ore 13,20.*

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, recante fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, interventi per settori in crisi e norme in materia di organizzazione dell'INPS» (872), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 11<sup>a</sup> Commissione)

Riferisce alla Sottocommissione il senatore Guzzetti.

Dopo un intervento del senatore Maffioletti, la Sottocommissione esprime parere favorevole osservando che non si oppone all'ulteriore corso del provvedimento, soprattutto al fine di favorire la conclusione di un *iter* politicamente e giuridicamente travagliato.

*La seduta termina alle ore 13,25.*

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

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

**26<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
ANDREATTA  
*indi del senatore*  
AZZARÀ

*Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Contu.*

*La seduta inizia alle ore 10,20.*

IN SEDE CONSULTIVA

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 1987, n. 534, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative ed interventi di carattere assistenziale ed economico» (752-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 1<sup>a</sup> Commissione)

Riferisce alla Sottocommissione il presidente Azzarà, estensore designato del parere sul disegno di legge in titolo. Fa presente che il provvedimento, su cui già la Commissione bilancio aveva avuto modo di esprimersi in senso favorevole, torna con alcune modifiche apportate dalla Camera dei deputati, di cui le più rilevanti concernono la soppressione dell'articolo 15 (in materia di proroga di alcune disposizioni della legge n. 933 del 1977) e la riformulazione dell'articolo 18. In particolare, prosegue l'oratore, la Camera, oltre a fornire una esplicita copertura all'ulteriore onere di 50 miliardi, (introdotto in prima lettura dall'Assemblea del Senato col parere contrario della 5<sup>a</sup> Commissione), facendo ricorso a quota-parte dell'accantonamento del fondo speciale capitale a favore della Calabria, ha altresì specificato i canali normativi di distribuzione di tale stanziamento.

Dopo avere ricordato che tale accantonamento è incluso nella parte «a legislazione vigente» del fondo speciale del conto capitale e, quindi, sulla base di un orientamento consolidato della Commissione bilancio, l'utilizzo in corso di «sessione di bilancio» è da ritenere ammissibile, il relatore fa presente che, nel corso della seconda lettura alla Camera, è stato specificato che l'articolo 4-bis relativo ai mutui della Cassa depositi e prestiti

per l'adeguamento di edifici di proprietà demaniale deve intendersi come una finalizzazione vincolata nell'ambito del *plafond* che la Cassa stessa è già in atto abilitata a concedere alle amministrazioni locali.

Ha quindi la parola il rappresentante del Tesoro, il quale, dopo avere dichiarato di concordare con le osservazioni svolte dal relatore, esprime perplessità sulla ulteriore proroga disposta per il regime agevolato di cui all'articolo 7 del provvedimento, pur sottolineando che la materia rientra nella competenza del Ministero delle finanze; dichiara altresì di concordare con l'interpretazione resa dal relatore sulle disposizioni di cui all'articolo 4-bis, la cui portata normativa non è intesa ad ampliare le possibilità di finanziamento a favore degli enti locali da parte della Cassa depositi e prestiti.

Si apre il dibattito.

Il senatore Bollini, nel chiedere chiarimenti in ordine alla possibilità di utilizzare l'accantonamento relativo alla Calabria, osserva che, in tal modo, vengono comunque sottratte delle risorse finanziarie a una finalizzazione di spesa, per la quale risulta già presentato lo specifico disegno di legge; quanto poi all'articolo 4-bis non ritiene sufficiente la dichiarazione interpretativa resa dal rappresentante del Tesoro, sottolineando che la disposizione o è intesa a garantire una quota aggiuntiva di risorse agli enti locali o, altrimenti, risulta pleonistica e superflua. Ritiene, pertanto, che sia necessario procedere o a individuare una soluzione di copertura oppure a sopprimere la disposizione stessa.

Dopo che il presidente relatore, senatore Azzarà ha fatto presente che gli stanziamenti che utilizzano a copertura l'accantonamento relativo alla Calabria costituiscono delle anticipazioni all'interno del progetto organico a favore della stessa regione, ha nuovamente la parola il rappresentante del Tesoro il quale, in ordine alle perplessità espresse dal senatore Bollini sulla portata delle disposizioni di cui all'articolo 4-bis in materia di mutui, ribadisce che la normativa deve intendersi come una indicazione di finalizzazioni nell'ambito di un *plafond* di risorse finanziarie che la Cassa depositi e prestiti è già autorizzata a concedere agli enti locali.

In tal modo, prosegue il rappresentante del Tesoro, si può evitare di ricorrere ad un emendamento soppressivo della disposizione, (ipotesi che pure era stata ventilata), al fine di evitare una ulteriore lettura del testo.

Ha quindi la parola il presidente Andreatta, il quale chiede se il Tesoro sia in grado di assicurare che, in via amministrativa, potrà essere garantita tale linea interpretativa della normativa.

Dopo che il rappresentante del Tesoro ha ulteriormente assicurato che questo è l'indirizzo amministrativo che il Tesoro intende perseguire, il presidente Andreatta propone l'emissione di un parere favorevole in cui si prenda atto delle assicurazioni rese dal rappresentante del Tesoro sia in ordine al mantenimento della portata finanziaria dell'articolo 4-bis all'interno del *plafond* di risorse finanziarie che la Cassa depositi e prestiti è già in atto autorizzata a concedere agli enti locali, sia delle garanzie rese in ordine al perseguimento da parte del Tesoro di tale linea interpretativa anche in via amministrativa.

Il senatore Bollini, dopo aver ricapitolato il dibattito svoltosi, ribadisce la propria contrarietà sia in ordine alla soluzione individuata per l'articolo 4-bis, sia alla sottrazione di risorse realizzata a scapito dell'accantonamento già previsto per la regione Calabria.

La Sottocommissione, a maggioranza, dà quindi mandato al relatore di trasmettere un parere favorevole, del tenore e con le indicazioni proposte dal presidente Andreatta.

**«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, recante fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, interventi per settori in crisi e norme in materia di organizzazione dell'INPS» (872), approvato dalla Camera dei deputati**

(Parere alla 11ª Commissione)

Riferisce alla Sottocommissione il relatore senatore Azzarà.

Fa presente che si tratta del decreto-legge relativo alla fiscalizzazione, più volte reiterato dal Governo e per tre volte rinviato dal Presidente della Repubblica per il mancato rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. Dopo essersi soffermato sulle modalità di

copertura, ricordando il dibattito già svoltosi in sede di Commissione bilancio sulla precedente versione del decreto, osserva che il testo in esame risulta di analogo tenore a quello precedentemente esaminato dalla Commissione bilancio, ad eccezione delle disposizioni oggetto di rinvio presidenziale. In particolare, sottolinea che il Governo ha ripresentato il comma 3-bis dell'articolo 3 già rinviato dal Presidente della Repubblica, riproponendo la medesima quantificazione e impostazione di copertura, in ordine alla quale, già nel corso del precedente dibattito svoltosi in 5ª Commissione, erano emerse perplessità a seguito della diversa quantificazione degli oneri annunciata dal rappresentante del Tesoro. Risulta altresì riproposto il comma 1 dell'articolo 8, pure rientrante nell'area del rinvio presidenziale, che risulta però ricondotto alla originaria stesura del decreto n. 442 proposta dal Governo; al riguardo, prosegue il relatore, è opportuno ottenere assicurazioni dal rappresentante del Tesoro in ordine alla effettiva mancanza di oneri aggiuntivi derivanti dalla disposizione, anche alla luce delle osservazioni critiche contenute al riguardo nei referti comunicati dalla Corte dei conti al Parlamento sui profili di copertura dei decreti-legge all'esame delle Camere.

In via preliminare il sottosegretario al tesoro Contu fornisce alcuni elementi di informazione relativi alla copertura del comma 4 dell'articolo 3 in materia di cooperative di servizi di produzione e lavoro, volti a dimostrare la congruità dell'onere di 60 miliardi annui; per quanto riguarda la questione del riconoscimento di contributi non rilevati dall'INPS nel periodo 1974-1977 (questione disciplinata nell'articolo 8 del decreto), il rappresentante del Tesoro segnala che la disposizione opera sul versante delle prestazioni, salvaguardando i diritti previdenziali dei lavoratori, non avendo l'INPS archiviato i dati contributivi; aggiunge che, sul versante delle entrate, non si paventano minori introiti in quanto si tratta di contributi a suo tempo già versati dalle aziende oppure di contributi per i quali le aziende sono ancora in condizione di avvalersi del condono.

Si apre il dibattito.

Il presidente Andreatta fa osservare che, sul piano del merito, il beneficio introdotto con l'articolo 3, comma 4, crea privilegi non comprensibili nè giustificabili a favore delle cooperative di servizi di produzione e lavoro; inoltre introduce elementi di dubbia coerenza con le direttive comunitarie in materia di garanzia della libertà di concorrenza. Aggiunge che in prospettiva la norma potrebbe essere invocata anche da altre imprese che operano in forma non cooperativa, creando i presupposti di fatto per successivi interventi legislativi destinati ad ampliare ulteriormente gli oneri a carico del bilancio dello Stato.

Fa infine presente che nel recente referto trasmesso dalla Corte dei conti al Parlamento sul decreto-legge in esame si sollevano dubbi sostanziali sulla mancanza di quantificazione e di copertura delle disposizioni di cui ai commi 4 e 6 dell'articolo 5; si tratta di riserve che non possono essere lasciate cadere nel nulla.

Il senatore Bollini rileva che sarebbe auspicabile che la Corte dei conti nella sua attività di referto al Parlamento sui disegni di legge di conversione di decreti-legge emanati dal Governo cercasse di fornire valutazioni tecniche autonome rispetto ad osservazioni e censure che sono avanzate dal Governo. Al riguardo dichiara che il corredo di informazioni con le quali il Governo presenta le proprie iniziative legislative continua a presentarsi in termini di grave insufficienza, mentre le iniziative referendarie della Corte, pur lodevoli, non offrono al momento un contributo tecnico tale da risolvere i complessi e numerosi problemi che insorgono nel corso dell'attività consultiva delle Commissioni bilancio. Aggiunge che la predetta attività dovrebbe attestarsi su criteri oggettivi e rigorosi validi per tutte le iniziative e non oscillare sotto la spinta di convenienze politiche.

Il sottosegretario al tesoro conferma che gli articoli 3, comma 4, ed 8 del decreto non pongono problemi di copertura; quanto all'articolo 5, richiamato dal presidente Andreatta, ricorda che già in prima lettura il Tesoro, presso la Commissione bilancio della Camera, aveva espresso alcune riserve al riguardo.

Dopo ulteriori brevi interventi dei senatori Bollini (il quale reitera le proprie riserve sul

modo di procedere della Sottocommissione ai fini dell'accertamento degli oneri), del relatore Cortese (che sottolinea che le questioni sollevate dal Presidente della Repubblica nel messaggio di rinvio alle Camere nel precedente decreto-legge n. 442 appaiono sostanzialmente risolte) del presidente Andreatta (il quale evidenzia che la riapertura dei termini di cui all'articolo 5, comma 6, ad un più attento esame non dovrebbe, di per sè, comportare oneri aggiuntivi rispetto alla previsione inizialmente fatta dalla normativa sostanziale che disciplina la materia) e del senatore Azzarà (il quale sottolinea che occorre farsi carico della complessità e della delicatezza, anche politica, delle questioni coinvolte dalla decretazione d'urgenza in esame, i cui profili finanziari appaiono peraltro coperti in modo soddisfacente), su proposta dello stesso senatore Azzarà, la Sottocommissione dà mandato al senatore Cortese di redigere un parere in senso favorevole, nel quale tuttavia si faccia espressa menzione delle preoccupazioni (recepiti dalla maggioranza) manifestate dal presidente Andreatta in ordine ai possibili effetti finanziari, in prospettiva, dell'articolo 3, comma 4.

*La seduta termina alle ore 11,50.*

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

**Sottocommissione per i pareri**

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

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

*alla 11<sup>a</sup> Commissione:*

843 - «Proroga dei termini per la regolarizzazione dei lavoratori clandestini extracomunitari»: *parere favorevole.*

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

**Sottocommissione per i pareri**

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente De Cinque, ha adottato le seguenti deliberazioni per i disegni di legge deferiti:

*alla 1<sup>a</sup> Commissione:*

752-B - «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 1987, n. 534, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative ed interventi di carattere assistenziale ed economico», approvato dal Senato, modificato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole;*

*alla 11<sup>a</sup> Commissione:*

872 - «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, recante fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, interventi per settori in crisi e norme in materia di organizzazione dell'INPS», approvato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole.*

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

**Sottocommissione per i pareri**

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

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

*alla 1<sup>a</sup> Commissione:*

752-B - «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 1987, n. 534, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative ed interventi di carattere assistenziale ed economico», approvato dal

Senato e modificato dalla Camera dei deputati:  
*parere favorevole.*

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

**Sottocommissione per i pareri**

GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Aliverti, ha adottato la

seguinte deliberazione per il disegno di legge deferito:

*alla 11<sup>a</sup> Commissione:*

872 - «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, recante fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, interventi per settori in crisi e norme in materia di organizzazione dell'INPS», approvato dalla Camera dei deputati:  
*parere favorevole.*