

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

---

### 645° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1991

---

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....	Pag.	4
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro .....	»	13
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni .....	»	15
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare .....	»	18

**Commissioni riunite**

1 <sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 11 <sup>a</sup> (Lavoro, previdenza sociale) .....	Pag.	3
---	------	---

**Organismi bicamerali**

Riconversione industriale .....	Pag.	21
Mafia .....	»	34
Terrorismo in Italia .....	»	48

**Sottocommissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali - Pareri .....	Pag.	50
5 <sup>a</sup> - Bilancio - Pareri .....	»	52

---

**COMMISSIONI 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> RIUNITE**

**1<sup>a</sup> (Affari costituzionali)**  
**11<sup>a</sup> (Lavoro, previdenza sociale)**

GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1991

**21<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione*  
ELIA

*Interviene il Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica Gaspari.*

*La seduta inizia alle ore 13,05.*

**IN SEDE REFERENTE**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 1990, n. 409, recante disposizioni urgenti in tema di perequazione dei trattamenti di pensione nei settori privato e pubblico (2583-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati**  
(Esame)

Il relatore, senatore MURMURA, sottolinea che la Camera dei deputati si è limitata ad apportare soltanto miglioramenti tecnici che chiariscono alcuni aspetti del provvedimento: essi riguardano il comma 4 dell'articolo 3, il comma 5 dell'articolo 4 ed una nota aggiunta alla tabella B). Si pronuncia pertanto a favore dell'accoglimento di tali modifiche.

Il ministro GASPARI fa presente che la Camera dei deputati si è limitata ad introdurre semplici perfezionamenti del testo approvato dal Senato.

Vengono quindi poste ai voti ed accolte le modifiche apportate dalla Camera dei deputati al comma 4 dell'articolo 3, al comma 5 dell'articolo 4 nonché la nota aggiunta in calce alla tabella B). Viene quindi dato mandato al relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea sul decreto-legge n. 409, come modificato dalla Camera dei deputati, e di richiedere l'autorizzazione alla relazione orale.

*La seduta termina alle ore 13,10.*

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

GIOVEDÌ 21 NOVEMBRE 1991

**328<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
ELIA*Interviene il Ministro della sanità De Lorenzo.**La seduta inizia alle ore 15,45.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il senatore GUIZZI auspica che il disegno di legge n. 2624 (Azzarà ed altri: «Modifiche ed integrazioni alle leggi 25 febbraio 1987, n. 67, e 7 agosto 1990, n. 250, contenenti provvidenze a favore della editoria»), assegnato in sede referente, possa essere al più presto trasferito alla sede deliberante secondo un impegno manifestato da tutte le parti politiche.

Si associa il senatore MAFFIOLETTI.

Conviene all'unanimità la Commissione.

Il presidente ELIA assicura quindi che rivolgerà una richiesta in tal senso al Presidente del Senato; il Governo potrà successivamente far conoscere la sua opinione.

**IN SEDE CONSULTIVA**

**Bompiani ed altri: Norme per la formazione dei dirigenti delle unità sanitarie locali ed istituzione della scuola superiore di organizzazione sanitaria (233)**

**Melotto ed altri: Modifica degli articoli 10, 13, 14, 15, 17, 18, 47, 49, 51, 65 e 66 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, concernente l'istituzione del servizio sanitario nazionale (1020)**

**Filetti ed altri: Norme per l'amministrazione straordinaria delle unità sanitarie locali e per il controllo degli atti degli amministratori (1679)**

**Tedesco Tatò ed altri: Norme a parziale modifica ed integrazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante istituzione del Servizio sanitario nazionale (1879) Riordinamento del Servizio sanitario nazionale e misure di contenimento della spesa sanitaria (2375)**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione del disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Sterpa; Russo Franco ed altri; Zangheri ed altri.  
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio. Parere alla 12<sup>a</sup> Commissione)

Il presidente ELIA ringrazia il presidente Zito e gli altri membri della 12<sup>a</sup> Commissione permanente che sono intervenuti alla seduta odierna per uno scambio di opinioni che potrà consentire di concludere proficuamente l'esame, in vista della discussione in Assemblea.

Il senatore MAFFIOLETTI rileva che il documento distribuito in apertura di seduta, riassuntivo delle osservazioni emerse durante la discussione, può senz'altro costituire un utile promemoria, ma non certo sostituirsi al parere che il relatore dovrà stendere una volta conclusa la discussione. Manifesta altresì perplessità circa la procedura adottata, in quanto, essendosi concluso l'esame presso la Commissione di merito, il destinatario effettivo del parere è ormai l'Assemblea: ritiene pertanto che il dibattito odierno si risolva in una inutile duplicazione e si trasformi in una sede impropria di contrattazione, laddove invece a suo avviso va ribadita l'autonomia della Commissione nell'esercizio della funzione consultiva.

Il presidente ELIA osserva che era in ogni caso sembrato opportuno un approfondimento sugli aspetti più controversi per dare un carattere più circostanziato al parere della Commissione.

Il senatore GUZZETTI riassume quindi sinteticamente le questioni emerse dal dibattito, con particolare riferimento alla scelta operata dal testo unificato in direzione della regionalizzazione della sanità e sulla disciplina del fondo sanitario interregionale.

Il senatore ZITO, dopo aver ringraziato il presidente Elia per l'invito rivolto a lui e agli altri membri della Commissione, rileva preliminarmente che al termine dell'esame di merito, la Commissione sanità, d'accordo con il Governo, si è riservata di focalizzare meglio alcune questioni di rilievo per arrivare a predisporre specifici emendamenti in Assemblea.

Quanto alle osservazioni emerse nel dibattito della Commissione, non desume da esse un orientamento pregiudizialmente negativo nei confronti del provvedimento; osserva che, mentre su alcune delle questioni sollevate (quale ad esempio quella posta dal senatore Mazzola circa la disparità di trattamento nei confronti di psicologi e psicoterapeuti non laureati in medicina, quanto alla possibilità di esercitare la libera professione) è possibile raggiungere facilmente una soluzione, per altre sono state sollevate obiezioni che attengono più direttamente al merito della disciplina.

L'opzione a favore della regionalizzazione della sanità, sottolineata dal relatore, va interpretata in relazione alla collocazione della sanità tra le materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione; il servizio

sanitario rimane però a carattere nazionale, benchè articolato regionalmente, in quanto il diritto alla salute è tutelato dalla Costituzione e deve essere pertanto garantito in egual misura su tutto il territorio nazionale. Un altro elemento che va considerato, proprio in relazione a questa necessità di garantire un minimo di uniformità, è quello relativo alle dimensioni finanziarie e territoriali della questione sanitaria, che indubbiamente trascendono l'ambito puramente regionale.

Il senatore Zito ricorda altresì che su tutte queste questioni la Commissione sanità ha operato in contatto con le regioni, che hanno espresso un consenso sostanziale sul testo unificato. Alle obiezioni del senatore GUZZETTI (che afferma di essere informato della contrarietà di alcune regioni al provvedimento) e del senatore MURMURA (che obietta che la decisione legislativa non può essere basata su negoziati impropri), risponde osservando che non è trascurabile il fatto che sia stato espresso un consenso di massima dalle parti più interessate all'applicazione del provvedimento.

Per quanto riguarda la disciplina del Fondo sanitario interregionale, il senatore Zito fa presente che le scelte della Commissione sanità sono state motivate dalle stesse preoccupazioni espresse dal senatore Guzzetti, in quanto nel testo approvato dalla Camera il principio della maggiore responsabilizzazione finanziaria delle regioni rischiava di essere vanificato dal fatto che queste ultime non erano garantite nell'ipotesi della formazione di disavanzi anche per cause non a loro imputabili. Ci si è pertanto mossi nella direzione di coinvolgere le regioni nelle scelte a carattere nazionale aventi effetti finanziari e di garantirle rispetto ad eventuali sfondamenti dei limiti di spesa posti per il fondo. A tal fine la Commissione di merito ha introdotto, con accordo unanime, un meccanismo di verifica a metà anno della congruità delle stime compiute relativamente alla spesa sanitaria, secondo modalità tali da garantire il confronto tra le regioni ed il Governo e ponendo a carico del Governo stesso l'obbligo di adottare i provvedimenti adeguati a ristabilire l'equilibrio. Su tale meccanismo le regioni hanno espresso il loro consenso.

Per quanto riguarda il rapporto tra i consigli di amministrazione delle aziende di servizi sanitari, espressione degli enti locali, e il direttore generale, espresso dalla regione, sottolinea che il primo ha compiti di indirizzo e programmazione, ben distinti dai compiti di gestione, spettanti esclusivamente al secondo. Quanto alla procedura per la nomina del direttore generale, ritiene che essa possa essere più dettagliatamente articolata dalla legislazione regionale e che comunque, a suo avviso, la proposta della giunta non dovrebbe ritenersi vincolante.

Quanto alle critiche mosse all'articolo 11, relativamente alla tendenza alla privatizzazione del rapporto di impiego, fa presente che su questo tema si era registrato un accordo generale da parte del Governo, delle organizzazioni sindacali e delle stesse forze politiche di opposizione, e che l'eventuale stralcio dell'articolo, proposto da taluno, era motivato proprio dal timore che la sua approvazione potesse in qualche modo pregiudicare ulteriori passi in direzione della privatizzazione del rapporto di altre categorie di pubblico impiego. Per quanto riguarda le obiezioni mosse circa le norme relative alla Scuola superiore della

pubblica amministrazione, dopo aver ricordato che esse nascevano dalla esigenza del Governo di introdurre comunque un principio di riordinamento di tale istituto, ritiene tuttavia possibile un'ulteriore precisazione dei criteri per l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dal comma 4 dell'articolo 4.

Ai rilievi espressi dal senatore Maffioletti, circa la mancata indicazione dei soggetti competenti ad emanare l'atto di indirizzo e coordinamento previsto dal comma 9 dell'articolo 6, risponde sostenendo che anche a suo avviso si tratta di una competenza del Governo e comunque concorda circa la possibilità di chiarire tale punto nel testo mediante un rinvio alla legge n. 833 del 1978.

Sottolinea altresì la necessità di procedere sollecitamente al riassetto del Ministero della sanità, senza il quale mancherebbe un tassello fondamentale del quadro normativo che si intende delineare, e a tale proposito ritiene sufficienti i criteri direttivi formulati nel testo unificato per la delega legislativa al Governo.

Al senatore Mazzola fa presente che l'esclusione dei medici docenti universitari dai consigli di amministrazione degli ospedali, costituiti in aziende ospedaliere autonome a seguito della presenza di strutture clinicizzate, risponde all'esigenza di mantenere una distinzione tra l'organo di indirizzo e i destinatari dell'indirizzo stesso. Quanto infine alle critiche mosse dal senatore Murmura al rinvio operato dall'articolo 18 alla legge n. 142 del 1990, ricorda che esso è stato introdotto dalla Camera dei deputati.

Il presidente ELIA fa osservare che alla 1<sup>a</sup> Commissione compete l'espressione di un parere relativo non solo alla costituzionalità, ma anche alla congruenza del testo con i principi fondamentali dell'ordinamento. Nel ricordare che la peculiarità del servizio sanitario nazionale è stata più volte sottolineata dalla giurisprudenza, evidenzia la opportunità di chiarire fino a che punto la normativa in esame possa accentuare questa specificità.

Il senatore MAFFIOLETTI ribadisce che l'intervento di alcuni componenti della Commissione sanità alla seduta odierna rischia di dar luogo ad una anomala dialettica tra le due Commissioni. Sollecita pertanto il relatore a stilare la propria proposta di parere, sulla quale potrà più proficuamente svilupparsi il dibattito.

Replicando ad un'osservazione del senatore Zito, il senatore Maffioletti fa quindi notare che la Commissione affari costituzionali non è tenuta, in questa sede, ad indicare soluzioni alternative a quelle prescelte dalla Commissione di merito, ma unicamente ad esprimere il proprio avviso, facendo presenti osservazioni e rilievi che potranno essere eventualmente accolti in Assemblea.

Il senatore Maffioletti rileva inoltre che il testo unificato, pur muovendo da una scelta di regionalizzazione della sanità, elenca in modo troppo minuzioso le funzioni che la regione può esplicare. Occorre invece - egli prosegue - addivenire ad un chiaro riparto delle competenze tra Stato centrale e regioni, operando scelte che non risultino lesive dell'autonomia di queste ultime. Tale invece è, a suo avviso, il caso dell'articolo 4 del testo in esame, che va dunque

completamente riformulato. Ulteriori perplessità suscita la lettura dei commi 3 e 4 dell'articolo 4, che delegano la riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale processo di riorganizzazione andrebbe invece disciplinato con legge, e per questo motivo il senatore Maffioletti ribadisce la necessità di uno stralcio di tali commi. Anche l'articolo 16, nella parte in cui prevede una delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi relativi al riordino del Ministero della sanità, si presta a censure di incostituzionalità, in quanto, pur indicando le materie della delega, non ne pone i criteri direttivi. La necessità di riorganizzare la struttura di tale Ministero è stata peraltro più volte sottolineata dalla dottrina, che, inizialmente favorevole ad una vera e propria soppressione di tale Dicastero, è successivamente pervenuta al convincimento di una rifondazione di esso su basi diverse da quelle tradizionali. È così oggi comunemente avvertita la necessità di un modello ministeriale strutturato in modo non verticistico, qualificato a compiere atti di programmazione ed a fornire efficaci elementi di istruttoria ai fini dell'adozione degli atti di indirizzo e coordinamento, ciò che rende pertanto inaccettabile la previsione di un collegamento operativo tra il Ministero e le regioni.

Il presidente ELIA fa osservare che l'intervento nella seduta odierna di componenti della Commissione sanità è finalizzato a consentire l'acquisizione degli opportuni chiarimenti sul testo in esame e ad agevolare la formulazione del parere da parte della Commissione.

Replicando ad un'osservazione del senatore VETERE, che lamenta l'assenza del relatore dal dibattito, il presidente Elia fa notare che il senatore Guzzetti si è allontanato per concomitanti impegni in Assemblea e che il riassunto dei lavori della Commissione potrà comunque consentirgli di acquisire le osservazioni avanzate nel corso della seduta odierna.

Ha quindi la parola il senatore MELOTTO, il quale rileva preliminarmente che la necessità di una riforma del sistema sanitario è avvertita da quasi un decennio. Con specifico riferimento all'articolo 1 del testo, egli fa quindi notare che esso è ispirato all'obiettivo della corretta responsabilizzazione delle regioni a livello finanziario. La formulazione adottata, prevedendo l'obbligo di una verifica semestrale dell'andamento della spesa nella sede istituzionale di confronto tra Stato e regioni e impegnando il Governo ad eliminare il *deficit* di cui le regioni non siano responsabili, fornisce infatti ad esse le necessarie garanzie rispetto ad una possibile sottostima del Fondo e rispetto a disavanzi che dovessero verificarsi a causa di deliberazioni assunte a livello centrale. Tale previsione costituisce, a suo avviso, dunque un meccanismo di garanzia proprio a favore delle regioni. Agli stessi principi è ispirato il successivo articolo 4, che egli non giudica norma di dettaglio, bensì disposizione di carattere generale, in funzione del soddisfacimento di esigenze di uniformizzazione e di omogeneizzazione del servizio a livello nazionale, al fine di garantire una soglia minima di prestazioni sanitarie erogate nelle singole regioni. D'altro canto - prosegue il senatore Melotto - la formulazione dell'articolo 4 proposta

dalla Commissione sanità del Senato risulta assai più snella e razionale della corrispondente previsione contenuta nel testo approvato dall'altro ramo del Parlamento. Alla finalità di contribuire ad un servizio di alto *standard* qualitativo e di apprezzabile tempestività è poi ispirato l'articolo 11, che contrattualizza il rapporto di lavoro del personale sanitario.

Il senatore Melotto fa quindi osservare che l'esigenza di una riforma del Ministero della sanità è stata più volte e senza successo posta in evidenza e che il testo approvato dalla Commissione sanità dovrebbe finalmente consentire di realizzarla nei tempi più rapidi. La presenza di un Ministero che eserciti una funzione di supporto alle regioni permetterà pertanto la realizzazione concreta del diritto alla salute su tutto il territorio nazionale. Il testo approvato dalla Commissione sanità - conclude il senatore Melotto - muove da una scelta regionalista, che tiene pienamente conto dei bisogni e delle necessità delle realtà locali. Le norme in esso contenute non conseguono ad alcuna contrattazione, e comunque restano aperte ad eventuali suggerimenti idonei a migliorare le soluzioni organizzative da esse prescelte.

Il senatore MURMURA, premesso che del parere della Commissione potrà ormai tenersi conto soltanto nel corso dell'esame in Assemblea, assicura che i rilievi formulati non vanno interpretati come volontà di affossare la riforma, bensì come contributi migliorativi alla sua attuazione. Osserva che non vi è ragione per delineare in questa materia un quadro di competenze diverso da quello tracciato nella legge n. 142 del 1990. Rimane inoltre imprecisata la natura delle aziende di servizi sanitari e delle loro funzioni e già l'assenza di personalità giuridica da parte delle USL ha pregiudicato la loro funzionalità. Il senatore Murmura critica poi il regime e la destinazione degli immobili, in particolare di quelli provenienti dalle disciolte IPAB (articolo 13). Egli, senza ripetere le osservazioni espresse da altri colleghi, ritiene che occorre rivedere profondamente il progetto in esame, il quale non risponde ai più elementari criteri di buon andamento della pubblica amministrazione: conclude quindi mantenendo un'opinione negativa.

Il senatore GUIZZI, apprezzando il metodo seguito che ha consentito di realizzare un produttivo confronto con alcuni esponenti della Commissione sanità, fermo restando che tale dibattito proseguirà in Assemblea, sostiene che la scelta della regionalizzazione del servizio sanitario è coerente con la volontà di valorizzare l'istituto regionale. Affermato che sul rinvio, compiuto dall'articolo 18, alla disciplina di cui alla legge n. 142 del 1990, sarà possibile una rimeditazione in Assemblea, si dice favorevole allo stralcio delle norme concernenti la Scuola superiore della pubblica amministrazione, pur riconoscendo egli l'esigenza di provvedere al più presto, ricordando che la Commissione anche in sede di esame del bilancio ha auspicato una riorganizzazione di questo istituto. Dovrà essere affrontata anche la riforma del Ministero, perchè questa costituisce una tappa fondamentale della riforma complessiva della sanità, da attuare però sulla base di adeguati criteri di delega. Conclude auspicando la presentazione di emendamenti migliorativi che non compromettano le linee guida del disegno di legge.

Il senatore GALEOTTI, ricordati i propri recenti interventi, si sofferma in particolare sul controllo degli atti delle aziende e del loro direttore generale, rimesso alla giunta regionale. A suo avviso è più opportuno lasciare a ciascuna regione la possibilità di autodeterminarsi in materia. Chiede poi che il relatore Guzzetti predisponga per tempo uno schema di parere, da sottoporre al voto della Commissione, affinché esso possa servire alla redazione di eventuali emendamenti da presentare in Assemblea.

Il senatore CONDORELLI riconosce che la razionalizzazione del servizio sanitario passa obbligatoriamente attraverso un certo processo di centralizzazione, in quanto il servizio stesso deve obbedire a criteri uniformi ponendo riparo per quanto possibile alla mobilità sanitaria interna o verso l'estero. Egli non è sensibile invece ad aspetti soltanto ideologici, ma una volta compiuta la scelta della regionalizzazione, è necessario perseguirla con coerenza secondo intenti di efficienza. Un maggior decentramento regionale non appare sempre produttivo ed è necessaria la previsione di poteri sostitutivi, così come occorre che il Parlamento segua attentamente l'attuazione della nuova disciplina. Tra sanità pubblica e privata il legislatore ha privilegiato nettamente la prima, non un neutrale principio di concorrenza tra i due settori. Anch'egli si dice infine disponibile ad introdurre i necessari emendamenti, convinto che essi non pregiudicheranno l'impostazione complessiva del testo definito dalla Commissione sanità.

Il presidente ELIA si chiede come la normativa in esame possa applicarsi alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, per le quali non è prevista una condizione peculiare. Richiama quindi l'attenzione sull'opportunità di prevedere una più precisa disposizione abrogativa, con espressa menzione delle norme che dovranno ritenersi sostituite e non più in vigore. A proposito dell'articolo 11 e dell'orientamento ivi assunto di privatizzazione del rapporto di lavoro del personale sanitario, ricorda che l'Ufficio di presidenza della Commissione ha deliberato di richiedere un intervento al riguardo del Ministro per la funzione pubblica affinché egli chiarisca l'indirizzo del Governo; il ministro Gaspari però ha fatto presente che tale tendenza è al momento ancora in uno stato del tutto embrionale per cui egli non è ancora in condizione di riferire alle Camere. Il Presidente si chiede quindi se da questo orientamento, volto verso la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, possa conseguire anche una, modifica del tradizionale riparto di giurisdizioni per quanto attiene alle relative controversie.

Agli intervenuti replica il ministro DE LORENZO, osservando che il Governo persegue l'obiettivo di disciplinare la sanità pubblica allo scopo di portarla ad un livello comparabile a quello degli altri paesi europei. Egli ha dato dimostrazione della più ampia disponibilità verso i molteplici contributi emersi nelle varie sedi nel corso di un lungo iter parlamentare e giudica quindi del tutto immeritate certe critiche radicali espresse nei confronti del disegno di legge.

Dopo aver ribadito la propria disponibilità a prendere in considerazione ogni eventuale proposta di modifica, il Ministro si sofferma su alcuni punti specifici. In primo luogo osserva che la responsabilizzazione delle regioni sul piano finanziario parte dalla constatazione che la spesa sanitaria è una delle voci determinanti nella formazione del *deficit* del bilancio pubblico, e poggia sulla autonomia impositiva, attribuita alle regioni e non ai comuni. Essa, proprio in quanto offre lo strumento per garantire il ripiano della spesa, deve essere accompagnata dalla possibilità per le regioni stesse di esercitare le correlate funzioni di controllo, al fine di poter influire sulla gestione.

Per quanto riguarda i limiti posti alla costituzione di aziende di servizi sanitari in relazione alla popolazione residente nel territorio, osserva che da un lato è data la possibilità alle regioni di derogare ai criteri stabiliti, ma che dall'altro è necessario porsi al riparo da un localismo esasperato, che determina inefficienze e sprechi.

Quanto alle questioni relative al riassetto del Ministero, osserva che quest'ultimo non ha soltanto funzioni di indirizzo e programmazione, ma anche funzioni di carattere gestionale, che non possono essere decentrate; inoltre recenti leggi (sulle tossicodipendenze, sull'AIDS), nonché le norme contenute nel testo unificato relativamente ai poteri sostitutivi e agli interventi diretti dello Stato nei confronti delle regioni, attribuiscono nuove funzioni all'amministrazione centrale, che deve essere dunque fornita di capacità gestionali adeguate al perseguimento delle finalità che la normativa vigente gli assegna.

Questi aspetti vanno valutati anche in relazione alla capacità del Governo di condurre verifiche obiettive sulla sottostima della spesa sanitaria, che così come dichiarata dalle regioni, risulta spesso superiore a quella che si registra nella realtà. Anche attualmente lo sfondamento della spesa sanitaria di 10 mila miliardi, denunciato dalle regioni, non è stato dimostrato, ed i meccanismi di spesa sono talvolta tali da realizzare aumenti nella misura di 4 o 5 volte superiori al tasso dell'inflazione programmata; è pertanto dovere del Governo vigilare affinché il mancato controllo sulle procedure di spesa non si traduca in un rigonfiamento patologico della stessa.

Per quanto riguarda i problemi relativi alla privatizzazione del rapporto di lavoro, ricorda che il Governo aveva fatto propria tale ipotesi, condivisa dai sindacati confederali, ma osteggiata dai sindacati di categoria dei medici. Successivamente, la Commissione lavoro e la Commissione affari sociali della Camera sono intervenute per limitare la portata delle norme relative alla privatizzazione del rapporto di lavoro nel settore della sanità, ed il Governo ha ritenuto comunque opportuno non accogliere la richiesta di stralcio dell'articolo 11 in considerazione dello stretto legame esistente tra la disciplina del rapporto stesso e gli altri aspetti della regolamentazione generale del sistema sanitario.

Per quanto riguarda le questioni sollevate in relazione al riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione, il Ministro osserva che esse possono essere oggetto di approfondimento, a condizione di non mettere in discussione l'esigenza di base alla quale si ispirano le disposizioni contenute nel testo unificato, cioè la necessità di garantire una adeguata e specifica formazione per i quadri dirigenti dell'amministrazione sanitaria.

In conclusione il Ministro osserva che su questo provvedimento, ampiamente dibattuto dai soggetti interessati, non si sono registrate riserve pregiudiziali: esso è frutto di uno sforzo del Parlamento, al quale il Governo ha preso attivamente parte, rivolto a contenere la spesa, migliorare la qualità dei servizi offerti ed umanizzare la sanità per venire incontro ad esigenze fondamentali, comuni a tutti i cittadini.

Il presidente ELIA, nel sottolineare l'esistenza di aspetti del provvedimento fortemente innovativi, assicura che il relatore non mancherà di sottoporre al più presto alla Commissione uno schema di parere.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 17,45.*

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

GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1991

**326<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Vice Presidente***BRINA**

*Intervengono il ministro del tesoro Carli ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Rubbi.*

*La seduta inizia alle ore 16.*

**IN SEDE DELIBERANTE****Modifiche all'ordinamento del Ministero del tesoro (1771)**

(Seguito della discussione e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 13 febbraio.

Il presidente BRINA dà lettura del parere (favorevole, con osservazioni e condizionato all'introduzione di emendamenti) emesso dalla Commissione bilancio.

Il senatore CAVAZZUTI rileva che il testo di tale parere contiene alcune indicazioni condivisibili, rispetto alle quali sarebbe utile acquisire il giudizio del Ministro del tesoro. In particolare, chiede se sia opportuno arricchire (come suggerisce la 5<sup>a</sup> Commissione) le competenze della Direzione generale del tesoro, rafforzandone la collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato nella fase iniziale del processo di bilancio e affidandole anche le elaborazioni necessarie al consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico allargato.

Il Ministro CARLI, dichiaratosi contrario ad ipotesi emendative che appesantiscano eccessivamente il provvedimento, rileva come le esigenze rappresentate dalla 5<sup>a</sup> Commissione siano ampiamente soddisfatte dalla collaborazione, sempre esistita ed ora rafforzata dal disegno di legge, tra Direzione generale del tesoro e Ragioneria generale dello Stato; peraltro, l'ipotesi di compartecipazione alla fase iniziale del

processo di bilancio è già ricompresa nelle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 1.

Riprendendosi, poi, l'esame dell'articolato, il senatore FAVILLA presenta un sub-emendamento (sub-1.2) all'emendamento 1.2 del Governo, tendente a ripartire le funzioni di cui al comma 1 tra cinque servizi ed un ufficio ispettivo centrale. Presenta con seguentemente un emendamento (3.1) che rinvia al medesimo decreto ministeriale previsto dal comma 1 dell'articolo 3 la fissazione dell'organizzazione e del funzionamento del predetto ufficio ispettivo centrale.

Il presidente BRINA avverte che tali emendamenti, giudicati attinenti all'organizzazione della pubblica amministrazione, saranno inviati alla 1<sup>a</sup> Commissione per il prescritto parere.

Il seguito della trattazione è quindi rinviato ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

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

GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1991

**234<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente***BERNARDI**

*Intervengono il ministro delle poste e delle telecomunicazioni Mammì ed i sottosegretari di Stato per i trasporti Nepi e per le poste e le telecomunicazioni Tempestini.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

**IN SEDE REFERENTE**

**Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 1991, n. 25, recante integrazione dell'articolo 2 della legge 17 maggio 1985, n. 210, in materia di partecipazione dell'ente Ferrovie dello Stato a società aventi per fini lo studio, la progettazione e la costruzione di linee e infrastrutture ferroviarie (2623)**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, rinviato nella seduta antimeridiana di ieri.

Il relatore LAURIA ricorda che dal dibattito svoltosi nella giornata di ieri era emersa la necessità di ulteriori chiarimenti da parte del Governo.

Prende quindi la parola il sottosegretario NEPI, il quale rileva come il provvedimento si inquadri in una scelta strategica già compiuta da tempo - e largamente condivisa in sede parlamentare - che mira a rendere più moderna e competitiva la rete ferroviaria italiana attraverso lo sviluppo del settore dell'alta velocità. In considerazione dei tempi che saranno necessari per la definitiva approvazione della legge di riforma dell'ente, e tenendo conto altresì del notevole *gap* che ci separa dagli altri paesi europei sul piano dei collegamenti veloci, il Governo ha fatto ricorso alla decretazione d'urgenza per avviare tempestivamente le iniziative necessarie per l'effettivo decollo dell'alta velocità ferroviaria.

Rispondendo ai quesiti posti dai senatori intervenuti nel dibattito, il sottosegretario Nepi fa quindi presente quanto è emerso dalla documentazione trasmessa dall'ente: il provvedimento si riferisce

essenzialmente ad una società che sarà a prevalente capitale dell'ente stesso, mentre a carico dello Stato graveranno i costi di realizzazione per il 40 per cento e la quota interessi sul 60 per cento durante il periodo di costruzione delle opere e di avviamento. Rilevato altresì che per le prime opere che saranno realizzate è già in corso la progettazione, il sottosegretario Nepi afferma che l'articolazione della società dipenderà dall'accordo tra l'ente e le società partecipanti, accordo che ovviamente disciplinerà anche l'utilizzo del personale. Nel sottolineare che l'operazione gode di ottime prospettive, potendosi ipotizzare con una certa attendibilità un consistente afflusso di capitali, precisa che a carico della società sarà il servizio del debito relativo alle obbligazioni che saranno emesse sul mercato e che la stessa potrà verosimilmente perseguire una politica di pareggio del bilancio anche grazie alla possibilità di fissare liberamente le tariffe. Sottolineato quindi che la gestione delle opere ferroviarie resterà assegnata all'ente, sul quale graveranno ovviamente gli obblighi di servizio previsti dalla disciplina vigente, il sottosegretario Nepi evidenzia come gli investimenti che saranno consentiti dal provvedimento contribuiranno efficacemente all'ammodernamento delle ferrovie, accelerando la spesa in conto capitale, con positivi risvolti sulla domanda pubblica e sulla occupazione.

Dopo che il relatore LAURIA ha sottolineato la natura di atto dovuto del provvedimento in esame, che va interpretato come un'integrazione e non una modifica dei contenuti della riforma *in itinere*, il presidente BERNARDI rinvia il seguito dell'esame, in attesa del parere della 5<sup>a</sup> Commissione.

#### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente BERNARDI dà lettura di una nota trasmessa dal ministro Conte il quale, non potendo partecipare alla seduta per impegni concomitanti presso l'altro ramo del Parlamento, chiede a nome del Governo il rinvio della discussione del disegno di legge n. 1913-B, in considerazione dell'imminente esame da parte dell'Assemblea del disegno di legge. 2584, di contenuto analogo.

Il presidente Bernardi conviene sull'opportunità di attendere l'esito dell'esame del disegno di legge n. 2584. Propone pertanto di accogliere la richiesta del ministro Conte.

La Commissione concorda.

Il senatore MARIOTTI, in qualità di relatore sul disegno di legge n. 2592, richiama l'attenzione della Commissione sull'opportunità di programmare al più presto un incontro con i comuni di La Spezia e Sestri Levante, le amministrazioni provinciali di La Spezia e Genova, i parlamentari liguri, la regione Liguria, le organizzazioni sindacali e i rappresentanti dei lavoratori dei cantieri di Muggiano e Riva Trigoso (che hanno trasmesso un'esplicita richiesta in tal senso) in considerazio-

ne della esigua disponibilità di lavoro negli scali e dell'aumento del numero dei lavoratori in cassa integrazione.

Il presidente BERNARDI prospetta l'opportunità di discutere l'argomento in sede di Ufficio di Presidenza.

La Commissione concorda.

*La seduta termina alle ore 16,05.*

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

GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1991

**158<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente***MORA***La seduta inizia alle ore 11,45.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il presidente MORA fa presente che la discussione dei disegni di legge sugli imballaggi non potrà aver seguito nella seduta odierna per impegni del relatore, che peraltro ha anche necessità di approfondire talune indicazioni emendative. Aggiunge poi che egli potrà riferire la prossima settimana sui disegni di legge concernenti l'economia montana e l'ambiente rurale.

**PROCEDURE INFORMATIVE****Indagine conoscitiva sull'ippicoltura: esame del documento conclusivo e rinvio**

Il relatore DIANA premette di aver predisposto due volumi (compresi gli allegati) sui lavori svolti nel corso dell'indagine conoscitiva, oltre ad una proposta di documento conclusivo che egli si accinge ad illustrare.

Nella prima parte del documento egli pone anzitutto in rilievo l'evoluzione dell'allevamento del cavallo, dalla quale si desume che l'obiettivo da perseguire è quello di adeguare, tanto sotto il profilo quantitativo che sotto il profilo qualitativo, l'offerta alla mutata domanda: in tale quadro spazi di mercato interessanti conservano alcune razze e popolazioni indigene che - per la loro elevata rusticità, il minor costo e una notevole capacità di adattamento ai magri pascoli delle zone collinari e montane - sono richieste sia per l'impiego da sella sia per particolari lavori agricoli e forestali, risultando infine buoni produttori di carne.

Per quanto riguarda in particolare la qualità, il relatore - dopo aver sottolineato l'utilità di istituire un registro anagrafico almeno per una quindicina di razze o popolazioni equine e cinque asinine autoctone,

che altrimenti rischiano l'estinzione - pone l'accento sull'obiettivo di una più severa selezione funzionale dei soggetti destinati alla produzione di cavalli agonisti, talchè gli stalloni vengano destinati alla monta solo dopo aver superato una soglia elevata di risultati atletici. Criteri analoghi dovrebbero valere anche per le fattrici che dovrebbero anche essere sottoposte ad una rigorosa selezione funzionale e morfologica a favore dei ceppi più robusti. Gli incentivi, egli aggiunge, dovrebbero essere orientati in conseguenza (è la qualità che va premiata) concentrando gli aiuti sulla produzione migliore.

Dopo avere quindi affrontato il problema dell'import-export - rilevato che l'offerta non è assolutamente in grado di rispondere alla crescente domanda (si giustificherebbe pertanto un «piano cavallo», promosso dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste che incentivi la produzione ippica specie in quelle aree che stanno progressivamente tornando alla naturale vocazione del pascolo) e dopo avere evidenziato che va delineandosi una ripresa di interesse verso il consumo delle carni equine, che trarrà sicuramente vantaggio dalla soppressione dei vincoli che fin qui consentono la vendita della carne equina solo negli spazi specializzati, il relatore Diana affronta altri tre specifici punti: la commercializzazione; l'assistenza veterinaria e l'addestramento; l'attività agonistica, il turismo equestre e l'ippoterapia.

Per quanto attiene al primo punto egli evidenzia la diffusa esterofilia che emerge dalla stampa di settore, la quale propaganda a tutti i livelli la produzione straniera (gli stessi Corpi dello Stato si approvvigionano spesso all'estero per le loro necessità) ed auspica che la capacità di penetrazione sui mercati esteri venga supportata dall'intervento pubblico.

Relativamente all'assistenza veterinaria e all'addestramento il relatore sottolinea in particolare gli importanti compiti spettanti alle Regioni per quanto concerne la lotta alla ipofertilità e alla mortalità neonatale, per la prevenzione contro il diffondersi di pericolose epizootie e per la fornitura di servizi di supporto intesi a valorizzare al meglio la produzione ippica italiana e ad indirizzare le nuove leve del mondo del lavoro verso antiche professioni legate all'ippicoltura.

Quanto alla attività agonistica i progetti di nuovi ippodromi andrebbero, ad avviso del relatore, presi in attenta considerazione, specie quelli che interessano l'Italia meridionale, anche per bilanciare in tal modo una situazione che vede concentrati al Nord la massima parte degli ippodromi esistenti.

Notevole interesse sta suscitando anche il turismo equestre che necessita di precise norme per consentire il transito sui sentieri che attraversano i terreni e i boschi demaniali, le zone riservate ai parchi nonchè le trazzere.

Rilevato poi come l'ippoterapia sia una attività altamente sociale, certamente meritevole di essere maggiormente sostenuta in ambito regionale, il senatore Diana passa ad illustrare la seconda parte dello schema di documento conclusivo, della quale egli traccia gli elementi che caratterizzano il quadro giuridico, gli enti preposti e il quadro tributario.

Relativamente all'assetto normativo pone anzitutto l'accento sulla legislazione comunitaria rilevando in particolare gli obiettivi fissati

dalla Comunità europea con le direttive n. 425/90, 426/90 e 427/90 relative ai controlli veterinari e zootecnici. Si tratta di direttive che il legislatore nazionale deve prendere in esame con particolare attenzione ed urgenza, data la loro imminente scadenza.

Illustrata poi dettagliatamente la legislazione nazionale, che mostra un particolare interesse per l'ippicoltura, il relatore pone l'accento sulle caratteristiche e sulle competenze degli enti preposti (UNIRE, Associazioni di carattere nazionale, quadro regionale) e sottolinea per quanto attiene agli Istituti di incremento ippico, la necessità e l'urgenza di una normativa quadro che individui gli obiettivi da raggiungere per il rilancio dell'ippicoltura italiana, precisando anche i mezzi e gli strumenti per il conseguimento di tali obiettivi.

Avviandosi alla conclusione, il relatore osserva che la disciplina fiscale dell'attività dell'allevamento dei cavalli risulta sostanzialmente insoddisfacente in rapporto sia alla evoluzione del concetto di allevamento nella realtà odierna, sia in riferimento agli orientamenti della Comunità europea di recente precisati con le direttive del giugno dello scorso anno.

Il presidente MORA ringrazia a nome della Commissione il relatore Diana per l'ampio ed approfondito lavoro svolto, racchiuso nel documento testè illustrato, su cui si svolgerà un dibattito la prossima settimana in vista dell'approvazione finale. Aggiunge che è importante individuare successivamente opportune forme di pubblicizzazione del lavoro compiuto.

*La seduta termina alle ore 12,25.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per la ristrutturazione e riconversione industriale  
e per i programmi delle Partecipazioni statali**

GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1991

*Presidenza del Presidente*  
**MARZO**

*Intervengono il presidente della STET, dottor Agnes, e gli amministratori delegati, dottor Silvestri e dottor Graziosi.*

*La seduta inizia alle ore 10.*

**COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**

Il presidente MARZO annuncia che la seduta odierna sarà resa pubblica mediante impianto di trasmissione a circuito chiuso.

Informa che è pervenuta dal Ministro delle partecipazioni statali una comunicazione relativa alla nomina del dottor Carmelo Rocca e del dottor Angelo Zaccone Teodosi a componenti del consiglio di amministrazione dell'Ente autonomo di gestione per il cinema, a norma dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14.

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA STET IN ORDINE ALL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI DELLE TELECOMUNICAZIONI**

Il presidente MARZO invita il presidente della STET a svolgere la sua relazione.

Il dottor AGNES desidera ringraziare per l'occasione che gli viene offerta di riproporre all'attenzione del Parlamento il tema della telecomunicazioni. È un fatto che assume rilievo perchè le telecomunicazioni sono uno dei problemi chiave dello sviluppo italiano. Da tempo non si tratta più di una infrastruttura aggiuntiva, ma di un elemento strutturale della vita sociale, che investe la cultura, l'economia e l'insieme delle attività connesse ai processi istituzionali e politici.

L'adempimento del Mercato unico europeo del 1993 è già una sfida agli altri giganti dell'economia mondiale da parte della vecchia Europa degli Stati, un tempo rivali. Una sfida che si realizza, non in forma di

potenza, ma come manifestazione di capacità creativa, produttiva, commerciale ed anche come positivo influsso sui modi di vita. Comunque, la frammentazione all'interno della CEE è ancora tale, da raffreddare non pochi entusiasmi: non c'è nulla di automatico e di spontaneo. Le imprese debbono produrre anche organizzazione unitaria.

Gli avanzamenti e i ritardi nel campo delle telecomunicazioni sono perciò indici che misurano adeguatamente la qualità della nostra situazione mondiale. Aggiunge che non si è più semplicemente dinanzi alla disponibilità di un servizio, ma dinanzi ad una dimensione nuova, che rende, giorno dopo giorno, attuale la configurazione, nel nostro paese come altrove, della società della comunicazione. Ed è una realtà che si avverte al di là di tante enunciazioni retoriche e trionfalistiche che troppo spesso finiscono per essere fuorvianti con il loro falso ottimismo. Ma è una realtà che pone appunto vincoli e impegni.

In una società dotata di un'ampia gamma di strumenti comunicativi, si potrebbe osservare che prima di pensare a una dimensione qualitativa superiore, occorrerebbe provvedere a dotare in maniera omogenea ed efficiente ogni regione d'Italia del servizio essenziale. Ma la avanzata nel servizio, al giorno d'oggi, avviene solo se si agisce su un ampio fronte, cioè premendo contemporaneamente verso obiettivi molteplici. In effetti i ritardi sono dovuti all'arretratezza di impianti che, nella misura in cui vanno rinnovati, subiscono anche un processo di vera innovazione: è il caso dell'adozione delle fibre ottiche e delle centrali elettroniche. Non si tratta solo di ammodernare mezzi tradizionali, ma di riuscire ad offrire sistemi che consentano tutte quelle attività a valore aggiunto che ormai sono parte di una domanda globale che va anche al di là del collegamento telefonico.

◦ In questa cornice, per raggiungere nel campo delle telecomunicazioni, una parità sostanziale con altri *partners* europei, il gruppo STET sta investendo ingenti risorse nell'intento di potenziare e ammodernare la rete telefonica. Il programma 1991-1994, illustrato al comitato dell'IRI il 6 dicembre scorso, è sostanzialmente ben equilibrato. Nei servizi telefonici gli investimenti relativi al periodo 1991-1994 sono collocati al massimo livello compatibile con la difesa dell'equilibrio economico patrimoniale della SIP, base indispensabile per qualsiasi sviluppo effettivo e duraturo del settore.

Nel quadriennio si prevedono investimenti per circa 43 mila miliardi, di cui il 30 per cento destinato al Mezzogiorno. I conseguenti obiettivi mirano ad un incremento medio di più di un milione di abbonati l'anno (pari a più del 19 per cento nel 1994), così da raggiungere nel 1991 una densità di abbonati del 40,7 per cento e nel 1994 del 46,1 per cento. Particolare sviluppo riguarderà l'utenza affari che, a fine periodo dovrebbe registrare un incremento del 39 per cento. Nel settore del radiomobile, che ha già visto una notevole crescita, si pensa di passare a 415 mila utenti nel 1991 e quasi al milione e mezzo nel 1994.

Più in particolare per quanto riguarda il 1991, il primo livello di investimenti era già stato portato da 9.900 a 10.000 miliardi, ed ora risulta incrementato di altri 400 miliardi dopo le sollecitazioni del Ministero del bilancio e le relative promesse di riduzione dei costi

conseguenti. È un grosso sforzo, di integrazione e di anticipazione, coerentemente con gli obiettivi del piano. È da tenere presente che in queste cifre rientrano un notevole intervento su Roma (più di 800 miliardi) e l'avvio del programma *start*, che attraverso la fibra ottica consente lo sviluppo dei servizi integrati per la pubblica amministrazione e le grandi utenze affari.

Nelle attività manifatturiere ed impiantistiche gli investimenti del periodo 1991-1994 saranno di circa 1.000 miliardi. L'obiettivo è di espandersi in tutti i segmenti basilari delle telecomunicazioni, per essere competitivi sia in ambito nazionale sia in campo internazionale. Infine nei servizi editoriali, telematici e di mercato, il gruppo STET investirà circa 190 miliardi, per confermare il proprio ruolo primario di operatore nazionale.

Il rapporto fra quantità e qualità si pone in materia diversa da altri comparti produttivi e di servizi. Una crescita quantitativa non si presenta mai senza una diversa qualità sociale, sia da parte dell'offerta che da parte della domanda. Si tratta di immaginare e realizzare grandi possibilità di lavoro nuovo con l'uso di una rete ampia e moderna. Il programma della STET si presenta con queste caratteristiche: conferma della missione unitaria del gruppo incentrata sui servizi di telecomunicazioni e telematici, sulle attività manifatturiere e di impiantistica e sulle relative attività ausiliarie; per i servizi nazionali di telecomunicazioni, un piano di sviluppo con obiettivi superiori a quelli degli anni precedenti; per le attività industriali, l'azione complessiva di gruppo tenderà ad un significativo rafforzamento delle quote di mercato delle proprie aziende manifatturiere e di impiantistica; gli impegni verso il Mezzogiorno aumenteranno rispetto all'anno precedente, per raggiungere una sostanziale equivalenza fra le aree meridionali e quelle centro-settentrionali, specialmente per la capacità di risposta, qualitativa e quantitativa alla domanda.

Afferma, dunque, che le telecomunicazioni, secondo le indicazioni dell'IRI ed il programma della STET, tendono a raggiungere, o quanto meno ad avvicinare nel prossimo quadriennio il livello degli altri paesi europei. Questa strategia diventa ora concretamente realizzabile grazie all'avvio a soluzione del problema delle tariffe che comunque dovranno essere ristrutturare nel loro meccanismo e nelle loro articolazioni. Occorre avere chiaro quali sono le condizioni ed i presupposti per centrare tutti questi obiettivi.

Per un più accelerato sviluppo del settore, occorrerebbe un programma di investimenti che si collocasse ad un livello superiore e che consentisse un recupero ancora maggiore di posizioni, quantomeno rispetto agli altri gestori europei. È un programma che per essere effettivamente realizzabile avrebbe bisogno di poter contare su una politica tariffaria programmata per il suo periodo di applicazione. Si tratterebbe cioè di applicare procedure che assicurassero al gestore un afflusso certo (in termini di quantità e di tempestività) di risorse, a fronte dell'andamento dell'inflazione e della produttività. Una soluzione sperimentata positivamente all'estero è quella ipotizzata nello studio svolto in seno al Ministero dell'industria della «commissione Vinci» (quella del *price cap*).

È una soluzione che consente, per periodi prestabiliti, di programmare incrementi tariffari sulla base del tasso di inflazione diminuito di alcuni punti per il recupero della produttività. Le risorse che si metterebbero in modo certo a disposizione dello sviluppo del sistema potrebbero essere impegnate per accelerare ulteriormente quelle realizzazioni che oggi si presentano come le più urgenti. Ma la questione non è soltanto di risorse - di per sé già importante e decisiva ed anzi vitale -. È anche una questione di linee operative da definire. Su questo versante obiettivi e strumenti fanno tutt'uno.

Le scelte e la gestione delle imprese dedicate al servizio e allo sviluppo delle telecomunicazioni possono essere adottate solo con la chiarezza degli obiettivi, la coerenza delle metodologie per raggiungerli, e con il supporto di un'attività legislativa adeguata e calibrata secondo la priorità dell'interesse generale e le esigenze del settore. In vista della costituzione di un Mercato unico europeo di beni e servizi, la commissione della CEE per le telecomunicazioni ha indicato uno dei requisiti determinanti per un'efficace attuazione: la progressiva riduzione dei divari di sviluppo che separano le *sub*-aree territoriali dei paesi membri. E questo vale anche sapendo che quel che si riflette nelle telecomunicazioni - come elementare domanda di servizi - è espressione proporzionale della più generale crescita culturale ed economica che va stimolata in tutti i settori di intervento pubblico e privato.

In questo quadro va visto ed affrontato anche il tema delle collaborazioni internazionali, sapendo che sarebbe del tutto naturale favorire la formazione di forti interlocutori nazionali per poter poi affrontare la ricerca di sinergie a livello almeno CEE. In questo ambito purtroppo ci troviamo a volte davanti a sconcertanti incoerenze. Si riferisce al caso della Telettra che si è preferito unire con un'impresa francese, quando era ben noto l'interesse dell'IRI e della STET. Per ragioni che a appaiono di mera convenienza privata, si è lasciata compiere un'operazione che non giova certo né all'ampliamento delle nostre risorse, né alla nostra immagine. È un caso tipico di debolezza «politica» nel dare indirizzi al settore, secondo criteri di economia nazionale.

Il Gruppo STET è peraltro molto determinato sul piano della internazionalizzazione, in ragione delle opportunità offerte dai processi per privatizzare i servizi. Ritiene di essere in linea con il documento elaborato proprio in questi giorni da questa Commissione. In Argentina la STET, insieme con France Telecom, a seguito di una gara, gestisce ormai la rete telefonica del Nord. Non nasconde i rischi e le difficoltà di questa complessa iniziativa. Ma pensa anche sulla scorta delle indicazioni iniziali, di poter essere fiduciosa nei risultati. In linea prioritaria, il gruppo STET intende essere presente nel continente americano laddove è più forte la concentrazione di interessi del nostro paese, rappresentati anche dalle comunità di origine italiana. Questo significa Stati Uniti, Venezuela, Brasile, Uruguay, mentre i contatti in corso con Cuba potrebbero dar luogo ad un importante accordo complementare alla strategia STET nel continente.

Una seconda area è rappresentata dall'est europeo dove il gruppo si prefigge di essere presente nella prospettiva che quei paesi crescano

economicamente e, soprattutto, cambino dal punto di vista strutturale: tenendo presente che per tutta l'area si tratta di investimenti rischiosi e comunque con ritorni molto dilazionati nel tempo. In URSS, come è noto, l'Italtel ha recentemente concluso un importante contratto per produrre centrali telefoniche a Leningrado. Sempre in URSS, la STET da tempo lavora con tutti i maggiori operatori mondiali al progetto di una rete che dovrebbe collegare Giappone ed Europa attraversando lo stesso territorio sovietico.

Spesso si deve ricorrere a ridefinizioni di quel che è strategico e di quello che non lo è. Anche se in fondo questa è una questione «storica» che non si definisce *a priori*, ma secondo un'analisi dei bisogni che variano pure nel tempo. Si sofferma su questo punto, perchè oggi è diventato quasi di moda inneggiare alla privatizzazione senza neppure chiedersi perchè mai certe imprese un certo giorno siano diventate pubbliche e qual è il senso in cui continuino ad esserlo. Insomma non ci si chiede di chi fu il peccato - se peccato fu - originale e si finisce per aspettarsi una facile remissione da chi non è in grado di assicurarla. C'è addirittura chi vede la sfida europea del 1993 come l'occasione di una sorta di regolamento di conti fra impresa privata ed impresa pubblica.

Crede invece che il problema sia di trovare punti di cooperazione e di sinergia tra privato e pubblico e non di dichiarare una guerra anacronistica dell'uno contro l'altro. Tanto più che la rappresentazione di un privato efficiente e di un pubblico inefficiente va assolutamente respinta come la nostra storia dimostra e come i fatti confermano ogni giorno. D'altronde, con l'appuntamento europeo del 1993, e già nei prossimi due anni, si affermeranno sempre più le dimensioni e le capacità competitive delle imprese sane, pubbliche e private, così da rappresentare un'opportunità da cogliere, ma anche una sfida impegnativa ed una ragione di aggiornamento e di adeguamento delle strutture aziendali. Ritene il riassetto un altro tema fondamentale perchè riferito alla base produttiva delle nostre imprese. Si è partiti dalla delibera dell'IRI del 24 marzo 1988 e si è passati alla stesura e presentazione al Parlamento della legge Mammi. Si rende conto che prima di vedere una razionale divisione di compiti fra gli operatori pubblici, passerà ancora tempo.

Ma vede con soddisfazione che finalmente si è avvertito che il riassetto strutturale non costituisce una specie di provvedimento accessorio o facoltativo, ma un atto essenziale per consentire all'operatore di poter agire in maniera omogenea e con una distinzione dovuta fra controllore e controllato. Si dovrà far presto perchè cessi il fatto non incoraggiante costituito dalla presenza in Italia di molti gestori che fanno capo sia al settore della pubblica amministrazione sia a quello delle partecipazioni statali. Proprio questa mancanza di unificazione in Italia ci divide ancora dai nostri *partners* continentali. Nell'anomalia italiana, i gestori appartenenti alla pubblica amministrazione svolgevano (e ancora per un po' svolgono), contemporaneamente, un'attività di controllo sulle società concessionarie e l'esercizio. Su questa situazione la Commissione CEE aveva deciso di intervenire con una direttiva che sancisce una netta separazione dei ruoli.

Ora che il disegno di legge Mammi già approvato dal Consiglio dei Ministri sta camminando in Parlamento, il suo passaggio dall'ipotesi alla

realtà consentirà certamente cambiamenti sostanziali. Intanto ed in ogni caso ritiene non sia procrastinabile una revisione organizzativa della SIP per fronteggiare molte aree di criticità che tutti colgono come utenti ancor prima che nelle proprie responsabilità di gestione e di controllo. Si tratterà di guardare con realismo alla situazione, ipotizzando soluzioni articolate ed alternative. Formule divisionali o societarie o altre formule che consentano a questa grande società di operare sempre meglio con spirito imprenditoriale e di mercato. Comunque sottolinea che il trasferimento all'IRI dell'Azienda di Stato costituirà un passo preliminare e determinante verso un riordino razionale e completo cui si dovrà certamente provvedere in tempi brevi.

Ma le difficoltà attuali non sono proprie soltanto delle telecomunicazioni. Si sente il peso, ad esempio, della situazione del sud. Per quanto riguarda la densità abbonati ed il numero degli apparecchi telefonici nel Mezzogiorno, c'è un sensibile ritardo rispetto al centro-nord. E crede che sia possibile immaginare che la situazione sarebbe stata peggiore se non si fosse fatto uno sforzo particolare proprio per l'Italia meridionale, dove vengono effettuati il 30 per cento degli investimenti, indipendentemente dallo sviluppo della domanda di nuovi allacciamenti. Ma il problema dello squilibrio ha una dimensione soprattutto internazionale. Come già detto, c'è indubbiamente un ritardo rispetto ad altre nazioni. E questa consapevolezza porta a cogliere altri elementi di analisi della situazione da un lato e di decisione politica dall'altro. Paesi a noi vicini, come la Francia, hanno potuto rinnovare tutto il sistema delle telecomunicazioni, grazie ad un impegno politico che è stato totale, che ha mostrato come la questione delle telecomunicazioni fosse una priorità nazionale tale da mobilitare tutti i poteri dello Stato. I risultati francesi sono ormai noti. E se questi risultati sono un riferimento utile, allora occorre riferirsi anche a condizioni e strumenti che li hanno determinati.

Si sente anche il peso di attacchi continui, a volte giustificati da situazioni difficili, sulle quali la SIP si sta impegnando per migliorare la sua presenza e la sua flessibilità. Non intende operare comode difese d'ufficio. Molte critiche sono stimolanti. Ma se la polemica diventa luogo comune, è facile che la polemica finisca per nascondere e mascherare conflitti d'interesse. Si deve tener presente infatti che il nostro sistema non è un colabrodo come dicono alcuni. Se le nostre aziende di servizio pubblico fossero come vengono descritte, il capitale privato non vi metterebbe l'occhio neppure per curiosità. D'altra parte solo l'azienda pubblica è in grado di fare investimenti a lungo periodo. Salvaguardando l'economicità e l'interesse degli azionisti privati che sono in campo con noi, l'azienda pubblica può svilupparsi senza l'ossessione di un profitto a breve termine.

Qui si è di fronte alla gestione di un servizio che è anche la base di un mezzo di sviluppo complessivo. A questo occorre guardare, per poter affrontare con saggezza e serenità i temi della presenza internazionale, del riassetto, del regime tariffario. Sulla base di una struttura di servizio solida e capace di incanalare tutto il traffico comunicativo, si può pensare con slancio rinnovato allo sviluppo di attività che hanno maggiori prospettive di crescita, come il satellite, la trasmissione dati ed

il radiomobile, come il videotel che sta avendo un forte rilancio e come le novità che riguardano la telemedicina.

Pensa anche alle grandi reti che collegano i centri di informatica, al telerilevamento per l'analisi del territorio e la salvaguardia dell'ambiente, alla telescuola, all'insegnamento a distanza che potrà avere un avvenire tale da risolvere problemi annosi, e alle infinite ricadute che le nuove tecnologie consentono di immaginare. E pare evidente che tutto questo insieme di impegni e di potenzialità è destinato ad arricchire la nostra forza di comunicazione. Una società si trova ad essere più unita, più solidale, più legata in ragione della sua capacità di alimentare scambi e relazioni. Ma questo è anche, e soprattutto, il ponte che ci unisce all'Europa e al mondo. Occorre tenere il passo degli altri paesi nei sistemi di telecomunicazioni; si tratta di un passo lungo e veloce. Per questo è necessaria una forte iniziativa pubblica. In questa esigenza stanno insieme la ragione ed il valore del gruppo STET e delle sue società.

Interviene quindi il dottor SILVESTRI, il quale osserva che la SIP col suo programma di investimenti che ammonta a 43 mila miliardi nel quadriennio 1991-1994 risulta la prima società dell'IRI sotto l'aspetto degli investimenti: di questi il 75 per cento deriva da forme di autofinanziamento conseguenti agli aumenti tariffari.

Dopo aver ricordato che lo sviluppo delle telecomunicazioni è strettamente collegato alla intensità di capitali e sottolineato che attualmente ancora esiste in tale settore un *gap* tra il nostro paese e quelli europei, ritiene che per superare tale situazione occorre che il coefficiente degli introiti della SIP debba essere in qualche modo garantito attraverso un sistema secondo il quale, preso il valore dell'inflazione e tolta la quota parte di produttività, si ottengono incrementi moderati delle tariffe; ciò dovrebbe consentire alla SIP di procedere nella sua politica di investimenti e superare così il divario con gli altri paesi dell'Europa comunitaria.

Circa il problema dell'internazionalizzazione osserva che il processo di globalizzazione del mercato dei servizi di telecomunicazione e la parallela crescente apertura alla concorrenza, sono alla base di un'azione di internazionalizzazione sempre più marcata, da parte dei gestori dei servizi di telecomunicazione.

In questo contesto evolutivo il gruppo STET persegue i seguenti obiettivi: proteggere e sviluppare la posizione di rilievo acquisita in campo internazionale dalle società del gruppo (Telespazio e Italcable); perseguire nuove opportunità sui mercati esteri sia nei servizi di base che in quelli regolamentati; creare opportunità indirette per il settore manifatturiero e dei servizi telematici; creare opportunità di confronto e scambio tecnologico con gli operatori esteri.

Le principali iniziative avviate per perseguire i suddetti obiettivi riguardano accordi bilaterali e multilaterali con altri gestori: sono stati firmati accordi bilaterali finalizzati ad uno sviluppo coordinato delle reti e dei servizi ed in alcuni casi a collaborazioni fra i centri di ricerca e sviluppo (accordi sono stati firmati con France telecom, Nynex, Telefonica, British telcom, Deutsche telekom); la collaborazione multilaterale si è estrinsecata in accordi, già firmati o in fase di

sottoscrizione riguardanti: EURESCOM (European for research and strategic studies) per lo sviluppo in comune di attività di ricerca e di studi strategici sulle reti di telecomunicazioni; ETNO (European public telecommunications network operators) per la creazione di una associazione dei gestori europei; GEN (Global european network) per la realizzazione di una rete europea per trasmissioni dati ad alta velocità e di alta qualità; METRAN (Managed european transmission network) per la pianificazione, studio e realizzazione di una avanzata infrastruttura di rete a livello europeo (è da intendersi come una evoluzione, temporale e geografica di GEN).

Ulteriori iniziative riguardano l'acquisizione, in consorzio con France telecom della gestione dei servizi di telecomunicazioni della zona nord dell'Argentina; l'eventuale acquisizione di partecipazioni in società di gestione di servizi di telecomunicazione operanti in mercati esteri: LITEL (USA), IMPSAT (Argentina), PANAMSAT; il progetto TSL (Tran soviet line), cui aderiscono i maggiori esercenti mondiali di telecomunicazioni, per la realizzazione di un sistema in fibra ottica che colleghi il Giappone all'Europa, via Unione Sovietica, realizzando allo stesso tempo il *backbone* delle telecomunicazioni sovietiche: compiuto lo studio di fattibilità, sono in corso i negoziati finali per il passaggio alla fase esecutiva; il progetto CEBIN (Central europe balcan interregional network) che ha lo scopo di interconnettere, all'Austria e all'Italia, con una rete in fibra ottica a lunga distanza, gli altri paesi dell'accordo pentagonale (Jugoslavia, Ungheria, Cecoslovacchia); la partecipazione a gare, in paesi esteri, per la privatizzazione di società di esercizio, come al CANTV in Venezuela, e la assegnazione di licenze per la gestione di servizi di telecomunicazioni (trasmissione dati, radiomobile).

Il deputato Vincenzo RUSSO ritiene di dover apprezzare gli elementi presentati dal presidente Agnes sul tema strategico delle telecomunicazioni. Un tempo lo sviluppo economico era largamente condizionato dalla disponibilità di materie prime e fonti energetiche: oggi, uno dei più importanti fattori di crescita economica è rappresentato proprio dall'informazione, e dalla capacità di un sistema di renderla disponibile in tempi brevissimi ed a basso costo. È sempre dalla disponibilità di telecomunicazioni efficienti che dipende la possibilità di decentrare e razionalizzare le attività produttive, sia in campo manifatturiero che nei servizi, evitando che allo sviluppo industriale si accompagnino migrazioni umane, che hanno portato effetti sociologici ed urbanistici che è tuttora difficilissimo governare.

Lo sforzo e l'impegno che vengono richiesti alla STET negli anni novanta non sono quindi diversi da quelli che vennero compiuti dall'ENI negli anni cinquanta per dotare il paese di un efficiente sistema di approvvigionamento e di distribuzione degli idrocarburi, fatto che è stato in gran parte determinante per il successivo sviluppo economico del paese. La STET, assieme all'ENEL, è oggi il più grande investitore in assoluto del paese; e non è un caso, ma piuttosto una precisa scelta politica da parte delle forze di governo, che questi due grandi operatori nelle infrastrutture fondamentali dell'economia siano in mano pubblica.

Crede tuttavia che le considerazioni espresse dal presidente Agnes e un rapido riesame della nostra storia debbano rendere giustizia alla STET ed alla SIP. È vero che il sistema potrebbe funzionare meglio; che i tempi di attesa potrebbero essere più brevi; che ancora molte chiamate non giungono a buon fine o si interrompono.

È anche vero, tuttavia, che l'impressionante flusso di investimenti occorrente alla numerizzazione della rete, e che deve essere assicurato per molti anni, non può convivere con una politica tariffaria discontinua, che per anni ha bloccato le tariffe, e quindi l'autofinanziamento della concessionaria, e che ancora non consente alcuna programmazione finanziaria certa.

È altrettanto vero, d'altra parte, che oggi abbiamo una pluralità di gestori - fatto singolare, tutti pubblici - e che le forze politiche non riescono a mettersi d'accordo sull'ormai famigerato riassetto, che passerà forse alla storia, assieme al polo aeronautico ed a quello ferroviario, come una delle grandi occasioni perdute dell'Italia degli anni novanta. Se è questa la configurazione alla quale tende chi chiede una privatizzazione del sistema, con molti operatori in concorrenza tra di loro, e comunque non coordinati, ed ispirati ciascuno a diverse logiche di investimento e di operatività, crede che il rimedio sia nettamente peggiore del male.

D'altra parte, sembra che chi richiede la privatizzazione, su motivazioni di interesse diretto e di redditività immediata, abbia in mente non già la telefonia di base, ma i servizi a più elevato valore aggiunto.

Circa le attività manifatturiere della STET connesse alle telecomunicazioni osserva che il programma di numerizzazione della rete è ormai vicino al completamento e restano aperti spazi produttivi per la trasmissione e per la telematica, nonostante gli accordi che il maggiore operatore privato italiano del settore ha concluso con l'Alcatel, preferendola all'operatore pubblico. Bisogna che queste poche opportunità rimaste siano colte rapidamente, e che il massimo della tecnologia sia acquisito dagli impianti dell'Italtel del Mezzogiorno.

Conclude chiedendo al presidente Agnes il suo giudizio sull'attuale fase delle trattative politiche ed operative per il riassetto del settore e quali siano le prospettive del settore manifatturieri dell'Italtel, con particolare riguardo al Mezzogiorno.

Il senatore COVELLO, dopo aver ringraziato il presidente Agnes per l'ampia ed articolata relazione, si sofferma sul problema dell'ammodernamento della rete telefonica nazionale e sul divario esistente attualmente tra il centro-nord e il sud rilevando che occorre da parte della STET un forte impegno ed una forte capacità decisionale per far sì che i problemi irrisolti da anni giungano al più presto, a soluzione; ciò per consentire che l'ingresso del nostro paese nel Mercato unico europeo non ne venga a risentire negativamente proprio per la situazione di arretratezza in un settore così importante e strategico come è quello delle telecomunicazioni.

Lamenta una insufficiente politica di investimenti da parte della STET in Calabria e la completa assenza delle sue società manifatturiere

che non svolgono alcun ruolo in una regione che è tra le più disastrose d'Italia, lasciando così libertà di azione internazionali.

Dopo aver osservato che il 30 per cento dei nuovi investimenti, previsti per il Mezzogiorno, difficilmente potranno colmare il divario esistente tra nord e sud, chiede una maggiore presenza della STET e delle sue società collegate per un effettivo impegno nel rilancio e nello sviluppo economico del Mezzogiorno.

Il deputato GUNNELLA afferma che la motivazione di fondo che lo ha spinto a sollecitare questo proficuo incontro è costituita dalla convinzione che il settore delle telecomunicazioni è uno dei cardini per lo sviluppo generale del paese; pur ritenendosi soddisfatto dalle indicazioni fornite dal dottor Agnes e dal dottor Silvestri in ordine alle prospettive strategiche della STET, intende sottoporre loro alcune domande.

Desidera conoscere quali costi complessivi comporterà il riassetto dell'azienda e quali saranno i riflessi sugli investimenti e sui relativi tempi di realizzazione. In ordine al problema della copertura delle quote per gli investimenti vorrebbe sapere se, a fronte di un cospicuo autofinanziamento, si intende ricorrere, come auspica, ad un maggiore apporto di capitale privato, ricercando il più possibile il contributo proveniente dal mercato. Si dichiara favorevole al meccanismo dinamico di adeguamento delle tariffe prospettato dalla STET, ma ritiene che occorre affiancare a questo un'attenta sorveglianza in ordine ai reimpieghi derivanti da questa operazione: c'è infatti a suo avviso il rischio di cadere in un'involontaria situazione di inerzia a fronte di entrate certe, mentre l'innovazione tecnologica e la concorrenzialità qualitativa vanno comunque e sempre perseguite.

Non ha mai ritenuto positiva la permanenza nel gruppo STET di aziende manifatturiere: tuttavia osserva che l'Italtel dovrebbe espandere maggiormente il proprio mercato internazionale anziché limitarsi ad approvvigionare il mercato interno.

Conclude auspicando il potenziamento delle infrastrutture e degli impianti di telecomunicazione nel Mezzogiorno, vista anche la scarsa incidenza di fattori quali il trasporto e la distanza sulla produttività e sul valore aggiunto ottenibili.

Il senatore MARGHERI, osserva che lo sviluppo economico di un paese è strettamente collegato alla espansione di un settore strategico come le telecomunicazioni, rileva che la situazione italiana è caratterizzata da un ritardo quantitativo che riguarda la rete ed un ritardo più accentuato nella qualità dei servizi sofisticati e di maggior valore. In ordine al processo di internazionalizzazione della STET ritiene che esso difficilmente potrà realizzarsi fino a quando esisteranno ritardi da parte del gruppo nei confronti di quelli degli altri paesi europei.

Dopo aver svolto alcune considerazioni in ordine al modello che il settore delle telecomunicazioni deve perseguire e che secondo il presidente della STET deve essere unificato ed integrato, manifesta qualche perplessità per quanto concerne il disegno di legge sulla azienda di Stato, attualmente all'esame del Senato, dove è previsto il passaggio del patrimonio dell'azienda stessa alla STET soltanto dopo dieci anni.

Dopo aver osservato che la riorganizzazione della SIP passa attraverso un processo di sinergie con l'insieme della politica di ricerca e di innovazione, sottolinea che per una valida riorganizzazione del gruppo occorre una maggiore autonomia da parte della impresa pubblica dalla politica, per evitare le troppe ingerenze dei partiti sul piano gestionale in modo che lo sviluppo delle aziende avvenga in una ottica tendente al raggiungimento di obiettivi strategici.

Il deputato CASTAGNOLA auspica che le risposte alle numerose domande poste nel dibattito odierno ed a quelle che formulerà tra breve siano inviate per iscritto alla Commissione, come in generale ritiene sarebbe sempre utile.

Osserva che il dibattito sul riassetto delle telecomunicazioni ha avuto origine qualche anno fa con orientamenti molto diversi da quelli che oggi vengono prospettati: ritiene utile una spiegazione da parte della STET sui motivi che hanno portato ad un cambio di indirizzi così drastico passando da un progetto di accentramento direzionale ad una soluzione del tutto diversa. Vorrebbe inoltre conoscere cosa si è riusciti a fare, in questo frattempo, per colmare il divario di efficienza e produttività che ci separa dagli altri paesi avanzati nel settore delle telecomunicazioni e se i relativi *gaps* si siano effettivamente ridotti.

Dopo aver chiesto chiarimenti sul futuro delle aziende manifatturiere della STET, rileva che l'internazionalizzazione del gruppo non deve essere concepita come una riallocazione di attività, ma attraverso una strategia di presenze diversificate; domanda quindi quali siano a questo proposito i programmi per l'immediato futuro, auspicando un maggiore intervento del Governo a favore delle aziende pubbliche, come accade correttamente in altri paesi europei.

Ritiene che il problema dell'adeguamento tariffario vada affrontato in modo equilibrato, accettando un meccanismo automatico di rivalutazione ma collegandolo alla struttura delle tariffe ed ai relativi investimenti.

Il senatore CARDINALE, rilevato che gli sforzi fatti dalla STET e dalle società operative non sono stati sufficienti a raggiungere e garantire un livello qualitativo dei servizi adeguato alle richieste di un paese che nel 1992 dovrà entrare nel mercato unico europeo, chiede quale sia il livello di produttività comparata negli anni passati e quale quello che si prevede nel quadriennio 1991-1994. Circa poi il costo degli investimenti chiede quale sia il rapporto tra debiti e patrimonio del gruppo.

Chiede poi di conoscere quale sia il rapporto tra forza-lavoro e capitalizzazione nelle varie società. Chiede infine ragguagli sia sui programmi di attività produttive nel Mezzogiorno sia sul progetto telematico in agricoltura da finanziare con la legge n. 64 del 1986.

Il deputato PUMILIA chiede se attualmente esiste un adeguato assetto manageriale ai vertici del gruppo o è previsto un cambiamento dei responsabili della SIP e dell'Italcable nell'ambito di un migliore assetto gestionale. Dopo aver chiesto chiarimenti sul rapporto esistente tra il settore manifatturiero e quello dei servizi, si sofferma sulla società

Italtel chiedendo se esiste una dimensione industriale per renderla competitiva sul piano internazionale e se esistono prospettive per consentirle di sviluppare intese in Europa.

Dopo aver chiesto ragguagli sull'accordo tra l'Italtel e la AT&T, soprattutto dal punto di vista della tecnologia, chiede, in attesa del riassetto delle telecomunicazioni, quali siano al momento le ipotesi ed i piani per una riorganizzazione in termini di efficienza sia dei servizi sia della produzione. Passando poi all'ammontare degli investimenti previsti nel quadriennio 1991-1994 da parte del gruppo ritiene che il 30 per cento di tale quota, previsto per il Mezzogiorno, difficilmente riuscirà a ridurre il divario esistente tra il centro-nord ed il sud.

Circa poi le tariffe telefoniche osserva che è necessario trovare un meccanismo che consenta l'automaticità degli aumenti al fine di disporre di un elemento di certezza, per una corretta politica di sviluppo e contestualmente di conoscere la quantità degli investimenti.

Il senatore FERRARI-AGGRADI ritiene l'incontro odierno con i dirigenti della STET particolarmente utile, soprattutto in vista dell'espressione dei pareri sui programmi pluriennali degli enti di gestione. A suo avviso il sistema delle partecipazioni statali costituisce un fondamentale strumento propulsivo di sviluppo per il nostro paese: va quindi difeso nella sua peculiare caratteristica, che è quella di perseguire interessi generali pur rimanendo nell'ambito dell'economia di mercato.

Ritiene che la STET, che è da sempre un fiore all'occhiello per l'IRI, debba continuare a perseguire i suoi obiettivi, risolvendo innanzitutto i problemi di ordine finanziario: pur considerando necessaria e legittima la erogazione dei fondi di dotazione, intende sollecitare la STET ad attivarsi in modo da aumentare il più possibile l'apporto del contributo dei privati al capitale sociale.

Il presidente MARZO dopo aver ricordato l'attualità del dibattito in corso sulla stampa e tra le forze politiche circa la insufficienza dei servizi pubblici e sulla opportunità di procedere ad un vasto processo di privatizzazione delle società a partecipazione statale - anche per fronteggiare il debito pubblico, come è stato scritto nel rapporto Carli - osserva che occorre riportare tale dibattito in ambiti privi di condizionamenti ideologici.

Ricorda che il gruppo STET con il suo piano di investimenti che ammonta a 43 mila miliardi nel quadriennio 1991-1994 è la più grande società investitrice dell'azienda Italia. Dopo le difficoltà degli anni 1975-1980, dal 1988 in poi c'è stato uno sforzo qualitativo e quantitativo per uscire dalla crisi; l'arretratezza del settore delle telecomunicazioni nel nostro paese rispetto agli altri paesi della comunità economica europea è rilevante, da qui la necessità di allineare tale settore, che è strategico per lo sviluppo economico del paese, a quelli europei.

Questione fondamentale per lo sviluppo della STET è la sua internazionalizzazione necessaria per fronteggiare i concorrenti stranieri e per essere competitivi sia sul mercato unico europeo sia sul mercato globale. Un'altra questione importante riguarda il riassetto del gruppo previsto dalla riforma del ministro Mammi che prevede il trasferimento

dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici all'IRI per un anno e la sua trasformazione in società per azioni. L'obiettivo è quello di arrivare ad un unico gestore superando la segmentazione dei poteri nella pubblica amministrazione.

Circa le tariffe ritiene che esse non debbano essere indicizzate, ma debbano essere mirate alla qualità e allo sviluppo dei servizi. Infine bisogna tendere ad un rilancio degli investimenti, della ricerca e della manutenzione, che è stata bloccata per anni, nonché procedere alla modernizzazione degli impianti con l'adozione delle fibre ottiche e la costruzione di centrali elettroniche.

Lamenta infine il mancato accordo fra l'Italtel e la Fiat, che ha portato ad un rafforzamento in Italia dell'Alcatel: su tale vicenda vi è stato un colpevole silenzio sia del Governo sia dell'IRI; a tale riguardo auspica un rafforzamento delle società manifatturiere del gruppo che devono restare nella STET nell'ambito di un disegno di politica industriale che tenga in maggiore considerazione le necessità di sviluppo del Mezzogiorno.

Il deputato PUMILIA propone che il seguito del dibattito sia rinviato ad altra seduta.

La Commissione concorda.

*La seduta termina alle ore 14.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni  
criminali similari**

GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1991

**58ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*

CHIAROMONTE

*indi del Vice Presidente*

CABRAS

*La seduta inizia alle ore 11,45.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

Il Presidente dispone che la seduta sia trasmessa mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

**IL PROBLEMA DELLA CARCERAZIONE PREVENTIVA ALLA LUCE DI RECENTI  
DECISIONI DI CORTI D'ASSISE D'APPELLO E DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

*Interviene il Ministro di grazia e giustizia Martelli.*

Il deputato BINETTI - invitato dal Presidente a riassumere gli aspetti giuridici del punto all'ordine del giorno - ricorda che la recentissima decisione della prima sezione della Corte di Cassazione, che ha provocato la scarcerazione per decorrenza dei termini di custodia cautelare di ben 43 imputati, accusati di reati gravissimi, collegabili alla criminalità organizzata di tipo mafioso, e già condannati delle Corti d'Assise di Palermo in primo ed in secondo grado a pene elevate e a vari ergastoli, ha suscitato allarme e sconcerto nella pubblica opinione e fra le istituzioni più strettamente impegnate nell'azione di lotta contro il crimine organizzato, prime fra tutte le forze di polizia e la stessa magistratura.

Si è aperto un dibattito a vari livelli in ordine al regime della custodia preventiva che si colloca sulla linea di confine fra la libertà personale dell'imputato e la tutela della società offesa dal reato. In tale dibattito la Commissione antimafia si è inserita con l'intento di

contribuire ad un processo chiarificatore per la pubblica opinione e di aprire un confronto propositivo sulle possibili prospettive di soluzione, nel rispetto delle prerogative del Parlamento e dell'autonomia della magistratura.

La storia della custodia cautelare si è sviluppata attraverso una serie di passaggi legislativi, a volte contraddittori e comunque non risalenti ad un disegno organico, intorno a due principi costituzionali, secondo i quali si ammette espressamente la legittimità della carcerazione preventiva e si prevede la riserva di legge per la fissazione della sua durata (articolo 13) e si afferma solennemente la presunzione di non colpevolezza dell'imputato (articolo 27).

Il nuovo codice di procedura penale ha definitivamente dettato una disciplina sistematica della custodia cautelare che, nel suo insieme, trova applicazione anche per il regime transitorio. Tuttavia l'andamento pendolare della legislazione in materia si è protratto fino ad un mese dopo l'entrata in vigore del nuovo codice per evitare la scarcerazione di imputati di reati di particolare gravità.

Non si può nascondere il senso di frustrazione che nasce da una disciplina farraginoso e difficile che rincorre le varie esigenze via via emergenti e costringe a continui interventi correttivi, rendendo sempre più difficile il compito dell'interprete e vanificando la certezza del diritto. Ma soprattutto non si possono chiudere gli occhi di fronte alla concreta e disperante realtà, caratterizzata da numerosi e pericolosi delinquenti, già riconosciuti colpevoli con una prima e a volte anche con una seconda sentenza di condanna, capi mafiosi riconosciuti, rimessi in libera circolazione con sgomento delle vittime, dei loro parenti e di tutti coloro, testimoni, poliziotti e magistrati che avevano collaborato ad un risultato di giustizia.

Ricordati alcuni precedenti pronunciamenti della magistratura che hanno portato alla scarcerazione di imputati per gravi delitti, si sofferma, in particolare, sulla interpretazione degli articoli 297, 303 e 304 del codice di procedura penale e sulle difficoltà interpretative emerse nella prassi.

Il deputato Binetti ritiene che, nell'immediato e per evitare ulteriori guasti a brevissima scadenza, si potrebbe puntare su un intervento legislativo chiarificatore in ordine ai punti controversi, utilizzando l'agile procedura prevista dallo stesso nuovo codice per interventi correttivi. È un tema che merita approfondimento, dovendosi tener conto dell'autonomia della magistratura nell'interpretazione della legge.

Inoltre, sempre per l'immediato, potrebbe risultare utile una rapida approvazione del disegno di legge di iniziativa governativa presentato alla Camera nel dicembre scorso, che introduce alcuni miglioramenti al regime della custodia, soprattutto con la «sterilizzazione» dei tempi di redazione della sentenza e delle impugnazioni.

Tuttavia si tratta di rimedi necessari ma non risolutivi. Non è questa la via maestra da seguire, in quanto non si farebbe altro che legiferare sull'onda dell'emergenza, introducendo modifiche destinate ad essere ritenute, a distanza di poco tempo, inadeguate sia per eccesso che per difetto. È necessario pensare a modifiche che introducano, nel rispetto dei principi costituzionali, una disciplina che definitivamente consenta

di evitare scarcerazioni in massa dopo che vi è stata una chiara ed inequivocabile sentenza di condanna, anche se non ancora irrevocabile, così uscendo fuori dal groviglio delle leggi «tampone» e dalle complicazioni interpretative che minano la certezza del diritto, con danni incalcolabili per la lotta contro la criminalità. Questa linea sembra tanto più giustificata e praticabile dopo l'avvento del nuovo codice di procedura penale.

Nel sistema abrogato le garanzie per l'imputato si dipanavano lentamente nei tre gradi di giudizio ed aumentavano la loro consistenza man mano che si saliva verso il vertice della scala processuale ed era comprensibile che, in analogia, si fosse costruita una disciplina a scala della custodia cautelare e si fosse mantenuta integra la presunzione d'innocenza fino al giudizio di cassazione. Il processo accusatorio è ispirato, invece, all'idea di concentrare il massimo delle garanzie nel dibattimento di primo grado e di costruire le impugnazioni come strumento di revisione e non di generale rinnovazione del dibattimento stesso.

Correlativamente la presunzione d'innocenza cessa, o almeno di affievolisce, con la conclusione del dibattimento di primo grado e la disciplina dei termini della custodia cautelare si modella e semplifica in conseguenza. Nei sensi indicati è la legislazione di gran parte dell'Europa: un'analisi di diritto comparato consente di evidenziare che in nessun paese al mondo coesistono tre gradi pieni di giurisdizione ed un rito accusatorio. Infatti, in tutti i Paesi ove vi è il rito accusatorio, la limitazione della libertà personale è accuratamente e rigorosamente disciplinata prima della sentenza di primo grado e in tutta la fase relativa alle indagini con la predisposizione di strumenti normativi che consentono, anche in caso di imputazioni di notevole gravità, la rimessione in libertà su cauzione; dopo la sentenza di condanna di primo grado vi è la immediata carcerazione del condannato anche se ha proposto impugnazione avverso tale sentenza di condanna, senza che vi sia alcuna possibilità di poter ottenere la rimessione in libertà.

Man mano che il nuovo processo troverà realizzazione nella pratica, nella giurisprudenza e nella cultura degli operatori, apparirà evidente la superfluità e la contraddizione di un sistema che pretende di sposare tutte le garanzie del sistema accusatorio con tutte le garanzie di quello inquisitorio. Si pone perciò fin da ora la prospettiva di rivedere la regola che subordina l'esecutività delle sentenze di condanna alla loro definitività. Con le garanzie del nuovo codice è sufficiente attribuire tale esecutività alla sentenza di appello che conferma una sentenza di condanna.

In alternativa a questa soluzione, si potrebbe pensare all'altra ipotesi, meno garantita ma più efficace, della provvisoria eseguibilità della sentenza di condanna di primo grado, con il correttivo dell'obbligo, da parte del giudice di appello, di concedere la sospensione della provvisoria esecuzione qualora dall'esame degli atti risulti un *fumus* di fondatezza sull'impugnazione proposta.

In un modo o nell'altro si conseguirebbe, così, il duplice risultato di una disciplina più semplice e chiara dei termini della custodia cautelare, che verrebbe a cessare con tale esecutività, e di ridurre il numero dei ricorsi meramente dilatori che, attualmente, riempiono i

ruoli della Corte di Cassazione. Tale prospettiva pone problemi tecnici di raccordo con alcuni istituti processuali (ricorso per Cassazione, giudicato, esecuzione), ma soprattutto un problema di compatibilità con il secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione, norma sottoposta ad una interpretazione sempre più evolutiva nel corso dei decenni: nata come *non* presunzione di colpevolezza (l'imputato non deve essere presunto colpevole) si è trasformata prima in presunzione di non colpevolezza (l'imputato deve essere presunto non colpevole) e poi nella presunzione di innocenza, con riflessi progressivamente sempre più libertari per lo *status libertatis* dell'imputato e sempre più sfavorevoli per le esigenze di difesa sociale.

Si chiede se non sia possibile tornare all'interpretazione originaria dell'articolo 27 e affermare che, dopo la prima condanna, a maggior ragione dopo la seconda, l'imputato non può essere presunto colpevole, ma, neppure innocente, con un affievolimento logicamente e giuridicamente giustificabile della stessa presunzione.

Fatto riferimento a trattati internazionali sottoscritti dall'Italia e ratificati dal Parlamento, sottolinea che in essi è stato accolto il principio secondo cui la presunzione di innocenza dell'imputato non è necessariamente legata alla sentenza di condanna irrevocabile. Tale conclusione è avvalorata anche da una attenta lettura dei lavori preparatori della Costituzione e segnatamente da quelli relativi all'articolo 27.

In particolare - prosegue il deputato Binetti - può ritenersi che l'opinione dell'Assemblea costituente sia stata quella di considerare la locuzione «sentenza definitiva» come equivalente a quella di sentenza che definiva il giudizio di primo grado.

In conclusione, non pare che debba farsi ricorso ad una revisione costituzionale della norma in discorso, il cui significato originario è stato recepito nei due trattati internazionali sopra ricordati. Si può dunque pensare ad una tempestiva iniziativa legislativa che affronti il nodo cruciale della custodia cautelare.

Certo, i rimedi non sono soltanto di natura legislativa. Occorre anche avere presente il contesto complessivo nel quale accadono le vicende all'attenzione: un contesto di eccessiva durata di tutti i giudizi civili e penali che è stata rilevata anche in sedi internazionali. Occorre - conclude il deputato Binetti - un forte impegno in tutto il settore dell'amministrazione della giustizia ed in particolare nell'organizzazione giudiziaria, perchè è indubbio che le carenze degli apparati di supporto si riflettono sulla durata dei processi, con effetti anche sulla durata della custodia cautelare.

Prende quindi la parola il ministro MARTELLI il quale premette che, nel nostro ordinamento costituzionale, non compete al Ministro di grazia e giustizia valutare il merito delle decisioni giudiziarie, esplicando un controllo che l'autonomia propria dell'ordine giudiziario e di ciascun giudice non consente all'esecutivo.

Ritiene, tuttavia, che il Ministro, in quanto portatore istituzionale degli interessi relativi al funzionamento del «sistema di giustizia» ed in quanto politicamente responsabile innanzi alle Camere del «servizio di giustizia», non può non tener conto dei fenomeni di vita giudiziaria, di

orientamenti giurisprudenziali, di modalità di organizzazione del servizio che, comunque, incidono sull'esercizio della funzione, specie in presenza di fatti che abbiano destato, oggettivamente, sconcerto nell'opinione pubblica e preoccupazioni negli specifici settori coinvolti dagli effetti delle decisioni giudiziarie, a cominciare dalle forze dell'ordine e dagli altri magistrati. E ciò a vari fini: per assumersi la sua parte di responsabilità politica, quanto meno in termini di esatta informazione verso il Parlamento e verso il Paese; per stimolare quegli aggiustamenti operativi che competono ad altri organi, in particolare al Consiglio superiore della magistratura e ai dirigenti degli uffici; per proporre iniziative legislative che dovessero risultare necessarie ed utili per una più lineare e rassicurante interpretazione delle leggi; infine per esercitare, ove risultassero palesi violazioni di compiti istituzionali o abnormi e gravi anomalie nell'esercizio della giurisdizione, i poteri ispettivi e l'azione disciplinare. Questi poteri del Ministro derivano dalla Costituzione e, in modo ancora più evidente, dal cosiddetto «potere di sorveglianza» definito dalla legge sulle guarentigie, oltre che dalla richiamata «responsabilità politica» per il servizio giustizia nel suo complesso.

Si sofferma, quindi, sullo svolgimento del maxi-processo, ricordando che l'8 novembre 1985 fu disposto il rinvio a giudizio davanti alla Corte di assise per 475 imputati; che il 10 febbraio 1986 ebbe inizio il giudizio di primo grado che si concluse con sentenza del 16 dicembre 1987; che gli atti pervennero poi alla Corte di assise di appello il 10 novembre 1988 e il dibattimento in fase di gravame ebbe inizio, per 438 imputati, il 22 febbraio 1989; che il dibattimento ha impegnato 338 udienze e si è concluso con sentenza del 10 dicembre 1990 (attualmente in corso di redazione); che durante il giudizio di secondo grado i difensori chiesero la scarcerazione ritenendo decorso il termine di custodia cautelare da computarsi, a loro giudizio, a partire dal 24 ottobre 1989 (data di entrata in vigore del nuovo codice), secondo quanto previsto dall'articolo 251 delle disposizioni di attuazione; che con ordinanze 26 ottobre, 31 ottobre e 9 dicembre 1990 la Corte di assise di appello ha rigettato le istanze di scarcerazione per decorso dei termini; che a seguito di ricorso dei difensori, con sentenza dell'11 febbraio 1991 la Corte di cassazione ha dichiarato cessata la custodia cautelare per 43 imputati; di questi soltanto 28 erano ancora in stato di custodia, e cioè, 17 in carcere, 11 agli arresti domiciliari, mentre gli altri 15 erano già stati scarcerati per ragioni varie.

Precisa anche che, con ordinanze del 26 ottobre, 31 ottobre e 9 novembre 1990 la Corte di assise di appello di Palermo rigettò le istanze di scarcerazione, ritenendo che il periodo di custodia cautelare per la fase di secondo grado non fosse ancora scaduto; cioè la Corte ritenne inapplicabile al caso concreto l'articolo 251 delle predette disposizioni, invocato dai difensori, richiamandosi al decreto legge n. 370 del 13 novembre 1989 e ritenendolo abrogativo dell'articolo 251. In forza di tale interpretazione, il termine risultava più ampio e, quindi, non ancora scaduto. In coerenza con la interpretazione, la Corte ritenne inapplicabile l'istituto della sospensione dei termini prevista dall'articolo 304 del nuovo codice (cioè la «sterilizzazione» dei giorni di effettiva udienza), nonostante la esplicita richiesta formulata dal Procuratore generale

nell'udienza del 25 ottobre 1990. In realtà la Corte di assise di appello di Palermo ribadì la permanenza della custodia cautelare, formulandola sulla base di una determinata disciplina che ritenne applicabile al caso concreto.

Il Ministro osserva che è questa la «determinata» disciplina che la Cassazione ha censurato con la sua sentenza ed ha disposto l'annullamento «senza rinvio» ritenendo cessata la custodia cautelare per decorrenza del relativo termine. Non si sofferma sulla interpretazione delle norme sul computo dei termini della custodia cautelare, ma sottolinea che il ridetto articolo 251 del decreto legislativo n. 271 del 1989 impone l'osservanza delle «disposizioni del codice sui termini di durata della custodia cautelare», e che tra tali disposizioni è da ricomprensere la specifica disciplina sul computo dei termini prevista dall'articolo 297; questa, a sua volta, prevede, che il congelamento di cui all'articolo 297 opera *in modo automatico*, senza alcuna necessità di iniziativa da parte del pubblico ministero e di un apposito provvedimento del giudice (iniziativa che comunque c'è stata nell'udienza del 25 ottobre 1990). Sul punto vi è assoluta unanimità di interpretazione da parte di tutti gli studiosi che hanno già avuto modo di commentare l'istituto; concordia che si spiega considerando che l'istituto del «congelamento» è stato introdotto, con identica formulazione normativa, già nel precedente regime processuale. Dai dati comunicati agli uffici del Ministero dalla Corte di assise di appello di Palermo, si ricava che, a partire dal 24 ottobre 1989, il dibattimento di appello ha impegnato circa 220 giorni di udienza, cui vanno aggiunti 27 giorni occupati dalla deliberazione in camera di consiglio (totale, circa 250 giorni, ossia 8 mesi). Se il giudice di legittimità avesse tenuto conto di tale «congelamento» il termine di un anno per la fase di appello andava a scadere non il 24 ottobre 1990 ma alla fine del giugno 1991, cioè oltre la conclusione del giudizio di cassazione ci sarebbe stato un nuovo termine annuale di fase.

Ricorda poi un altro aspetto, che prescinde dal congelamento dei giorni di udienza: la pronuncia della Suprema Corte relativamente a Lucchese Giuseppe (arrestato il 1° aprile 1990), a Costantino Antonino (arrestato il 2 aprile 1990) e a Fidanzati Antonino (arrestato il 31 maggio 1990); per questi imputati sicuramente il termine non decorreva dal 24 ottobre 1989, bensì dalla data della rispettiva cattura.

Il termine di fase scadeva per il Lucchese il 1° aprile 1991, per il Costantino il 2 aprile 1991 e per il Fidanzati il 31 maggio 1991.

Secondo notizie di stampa, negli ambienti della Cassazione si sarebbe fatto riferimento ad una «carenza di informazioni» sulla posizione giuridica degli imputati da parte della Corte di assise di Palermo. Ma va precisato che, con nota indirizzata al Ministero, il presidente della detta Corte ha comunicato di aver trasmesso l'esatta posizione giuridica dei tre imputati, a corredo del fascicolo inviato per la decisione sui ricorsi; d'altronde, ove tale posizione fosse mancata agli atti, la Cassazione avrebbe dovuto richiederla prima di emettere la decisione.

Il ministro Martelli precisa che dei 43 imputati per i quali è stata dichiarata cessata la custodia cautelare, solo 28 si trovavano ancora in stato di custodia alla data della sentenza della Cassazione, perchè 15

imputati erano stati già scarcerati dai giudici palermitani per ragioni varie. Dei 17 imputati custoditi in carcere, solo 10 devono effettivamente essere scarcerati, in quanto gli altri 7 sono detenuti per altri titoli. Degli 11 agli arresti domiciliari, uno rimane in tale condizione per altro titolo.

Aggiunge che altri 16 imputati nel medesimo procedimento (3 custoditi in carcere; 13 agli arresti domiciliari), i quali non avevano a suo tempo proposto ricorso per cassazione avverso l'ordinanza di diniego della scarcerazione della Corte di Assise di appello, hanno, a quanto si è appreso, riproposto alla suddetta Corte nuova istanza di scarcerazione, invocando l'applicazione del principio giuridico affermato nella sentenza della Cassazione.

Precisa inoltre che, in concreto, il provvedimento di scarcerazione non determinerà la liberazione di Lucchese Giuseppe sino a che resteranno operanti gli altri titoli di carcerazione che lo riguardano; mentre gli altri due imputati (Costantino Antonino e Fidanzati Antonino) si trovavano agli arresti domiciliari, per cui gli effetti della sentenza della Cassazione incidono (eliminandola) su tale misura cautelare.

Dopo essersi soffermato sui risultati delle ricerche condotte sulla giurisprudenza della prima sezione penale della Cassazione, il Ministro osserva che un primo fronte di iniziative che potranno essere assunte riguarda la modifica della disciplina della custodia cautelare. In proposito ricorda che con il disegno di legge n. 5316, presentato alla Camera il 12 dicembre 1990, sono state proposte talune modifiche alla disciplina dei termini di durata della custodia cautelare che, pur senza intaccare l'impianto generale della disciplina codicistica, mirano ad introdurre correttivi volti a razionalizzare il sistema, in vista di una più efficace salvaguardia delle esigenze cautelari.

A suo avviso, le linee dell'intervento possono così sintetizzarsi: necessità di tener conto anche delle ipotesi più gravi di recidiva ai fini dell'applicazione delle misure cautelari e perciò della durata della custodia cautelare; allargamento della «fascia» dei delitti più gravi, in modo che un numero maggiore di reati abbia il più lungo periodo di custodia cautelare proprio della «fascia» più alta; sospensione dei termini di custodia durante il tempo occorrente per la redazione della sentenza e nel periodo assegnato alle parti per proporre impugnazione.

I «correttivi» proposti, pur se in deroga a talune direttive della legge-delega (in particolare, le direttive nn.59 e 61), lasciano comunque inalterati i termini di custodia calibrati dal codice sia in rapporto alle singole fasi che nel loro ammontare complessivo.

Aggiunge, in via più generale, che i tempi di celebrazione del processo sono direttamente proporzionali al numero di imputati e alla complessità del processo. Vi sono inoltre i non comprimibili «tempi morti» dovuti ai frequenti problemi che incidono sulla costituzione e presenza delle parti e dei difensori, che si amplificano in ragione del loro numero, nonchè i diversi «incidenti» che scandiscono i grandi processi.

Tuttavia il fenomeno del gigantismo processuale deve essere riguardato come una realtà in via di estinzione, giacchè il nuovo codice ha rigidamente compresso l'operatività dei diversi istituti (primo fra tutti la connessione) che in passato hanno agevolato il determinarsi del

cumulo processuale. Sul piano del nuovo rito, poi, sono state proprio le esigenze di semplificazione e di sveltimento delle procedure a costituire la ragion d'essere di talune rilevanti modifiche introdotte col recente decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12.

Per altro verso, la gamma delle misure adottabili nei confronti degli imputati scarcerati per decorrenza dei termini è già ora abbastanza ampia: si può ripristinare la custodia cautelare con la sentenza di primo o di secondo grado quando sussiste il pericolo di fuga; all'atto della scarcerazione possono essere adottate misure che vanno dal divieto di espatrio all'obbligo di dimora, con obbligo per l'imputato di dichiarare alla polizia gli orari e i luoghi in cui sarà quotidianamente reperibile. Un «fascio» di vincoli, quindi, che non si differenzia molto dalla situazione di chi si trovi agli arresti domiciliari, anche se richiedono un forte impegno delle forze dell'ordine per il controllo. Ove l'imputato non rispetti i vincoli, può essere ripristinata la custodia cautelare con nuova decorrenza dei termini di fase.

Ritiene che si possa pensare ad una norma chiarificatrice dell'articolo 307, nel senso che la misura cautelare possa adottarsi nuovamente non solo con la sentenza ma anche dopo, allorchè l'imputato non sia più detenuto al momento della sentenza e si verificano in seguito le condizioni previste dall'attuale articolo 307. Si può pensare, con specifico riferimento alle difficoltà evidenziate da casi come quello di cui ci stiamo occupando, a norme chiarificatrici degli articoli 297 e 304: chiarificatrici, cioè, sia del loro contenuto precettivo sia del rapporto di reciproca interferenza.

Rimane il tema di una diversa durata della carcerazione preventiva correlata alla condanna di primo grado e commisurata alla gravità del delitto, diversa durata che, in luogo dell'attuale sistema fondato su fasce di illeciti distinte in ragione delle pene edittali, privilegi la sanzione in concreto irrogata con la sentenza di condanna. In questa seconda ipotesi la modifica normativa comporterebbe una complessiva ridefinizione dell'attuale sistema, uscendo dall'alveo di una tradizione dalla quale nè la legge delga nè il codice hanno inteso discostarsi. Una modifica di tale portata comporta la necessità di un adeguato approfondimento, da condursi anche alla stregua dei dati che solo un congruo periodo di «rodaggio» del nuovo sistema potrà fornire. Ben altro è il discorso sulla rivisitazione della presunzione di non colpevolezza, in modo da attenuare la forza del principio, quanto meno dopo due sentenze di condanna nel medesimo procedimento.

Ricorda come si sia proposto in questi giorni di far leva sulla sentenza di condanna in primo grado e di considerare il successivo periodo di detenzione non più come custodia cautelare, ma come inizio di espiazione della pena. Si può anche pensare – per evitare la suggestione di ipotesi così rigorose – ad un meccanismo di «doppia conforme», nel senso che, quando l'imputato sia stato condannato in primo grado e la sentenza abbia avuto conferma dai giudici di appello, non debbano più esserci ulteriori periodi di custodia cautelare e debba trovare attuazione la pena inflitta.

Ritiene che dovrebbe essere riscoperto il significato dell'articolo 27 della Costituzione, perchè, se è vero che esso enuncia il principio della presunzione di non colpevolezza sino alla sentenza definitiva di

condanna, è anche vero che la definitività può riferirsi al giudizio di merito, quello in cui si accertano i fatti, il riferimento al soggetto imputato, la sua colpevolezza in termini di dolo o di colpa. Il giudizio di legittimità, che non è un terzo grado di merito, ha una funzione ben diversa, cioè di mero controllo della corretta interpretazione e applicazione del diritto su una fattispecie accertata e valutata da altri giudici. La rivisitazione del principio avrebbe effetti di ricaduta sul regime della custodia cautelare, così da circoscriverla alle fasi del giudizio di merito.

È un discorso da approfondire e da coltivare considerandone tutte le implicazioni in rapporto all'articolo 27 della Costituzione, ma anche i vantaggi che ne deriverebbero, nel quadro di una prospettiva perfettamente in linea con l'ordinamento di altri civilissimi Paesi.

Il Ministro conclude rilevando che le norme vigenti già offrono possibilità di controllo sui detenuti scarcerati e che un'ampia gamma propositiva potrà consentire una più efficace azione di vigilanza; che il fenomeno dei maxi-processi, dal quale derivano difficoltà e preoccupazioni, è un fenomeno destinato ad affievolirsi con il nuovo codice. A suo giudizio, occorre fare dell'altro, con chiarezza e coraggio sulla ideazione normativa e soprattutto con il massimo impegno operativo.

Per quanto compete al ministero della giustizia, continuerà l'indagine dei cui primi risultati ha riferito: continuerà per accertare anomalie, difficoltà, macroscopiche deviazioni dal sistema di diritto, ma anche per proporre modelli organizzativi che escludano preoccupazioni e sospetti. Per il versante legislativo, occorrono provvedimenti di urgenza o almeno corsie preferenziali; e un'occasione è quella della prossima sessione del Parlamento dedicata alla giustizia.

Ribadisce che di fronte a tanto e giustificato sconcerto dell'opinione pubblica, dei parenti delle vittime, delle forze di polizia, della stessa magistratura, non è più possibile limitarsi a generiche proposte di riforma ma è necessario agire nel concreto, con energica determinazione.

Il deputato VIOLANTE sottolinea che la sentenza della Corte di cassazione - oltre ad essere incorsa negli errori di fatto indicati dal Ministro - si è basata su una interpretazione delle norme che contrasta con quella fatta propria da tutti i commentatori e gli studiosi del nuovo codice. Non intende chiedere che il Ministro prenda l'iniziativa di aprire un procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati della prima sezione penale della Cassazione, poichè è opportuno - a suo giudizio - che le parti politiche si astengano da simili prese di posizione. Fa presente, tuttavia, che l'azione disciplinare è stata esercitata molte volte - anche di recente - con riferimento a provvedimenti basati su erronee interpretazioni della legge.

Non va neppure dimenticato - a suo parere - che la stessa sezione della Corte ha emanato, altre volte, sentenze in cui erano contenuti gravi errori materiali e che, in tutti i casi noti, gli errori hanno favorito gli imputati. Non ritiene che si ponga, nel caso di specie, un problema di chiarificazione normativa degli articoli del codice che sono stati applicati, anche se può essere opportuno evitare che si verificino nuovi episodi di errata interpretazione.

È contrario all'ipotesi di prevedere l'anticipazione della pena in un momento precedente a quello della condanna definitiva, mentre vedrebbe con favore - anche in considerazione delle maggiori garanzie offerte dal nuovo processo - una graduazione della durata della custodia cautelare in concomitanza con le diverse fasi del processo.

Il senatore CORLEONE ritiene indispensabile considerare il problema specifico all'interno del più vasto tema delle scelte compiute dallo Stato per contrastare l'espansione del fenomeno mafioso.

Si chiede, a tale scopo, se sia stato giusto adottare tecniche di contrasto analoghe a quelle utilizzate contro il terrorismo ed, in particolare, se non sia giunto finalmente il momento di abbandonare la logica dell'emergenza.

A suo avviso, occorre prendere atto delle distorsioni determinatesi per effetto del maxi-processo e tornare a seguire la strada della ordinarietà, invece che lanciare accuse nei confronti di un giudice che si è limitato a promuovere l'annullamento di provvedimenti giudiziari con motivazioni carenti o provenienti da corti costituite in modo illegittimo.

Il senatore Pietro FERRARA esprime piena adesione alle linee espresse dal ministro Martelli. Sottolineati l'ambito e i limiti della valutazioni di un organo parlamentare nei confronti dei pronunciamenti della magistratura, rileva come la scarcerazione per decorrenza dei termini di carcerazione preventiva di imputati per delitti di mafia crei comunque nella pubblica opinione un comprensibile sconcerto di cui - al di là delle difficoltà interpretative della normativa vigente - il Parlamento e il Governo debbono tenere conto.

Ritiene che la soluzione più equilibrata vada individuata nella modificazione della normativa vigente, perseguendo i concorrenti obiettivi di assicurare le necessarie garanzie per gli imputati (costituite anche da termini di carcerazione preventiva sufficientemente brevi) da un lato e, dall'altro, la celebrazione dei processi penali in tempi accettabili. Per realizzare quest'ultima finalità occorre uno sforzo rilevante dell'esecutivo, con un adeguato impiego di uomini e mezzi.

Il senatore CABRAS esprime apprezzamento per la relazione completa fornita dal ministro Martelli, dalla quale emergono dati che definisce insieme interessanti e allarmanti.

Lo sconcerto provocato dal recente pronunciamento della Corte di Cassazione non deve alimentare sterili polemiche tra favorevoli e contrari all'interpretazione di norme vigenti. Compito della Commissione è anche quello di accertare la congruità di esse e della conseguente azione dei pubblici poteri con riferimento al fenomeno mafioso.

Al di là delle forti riserve sulla ridetta sentenza, da lui già espresse nella seduta del 13 febbraio scorso, sottolinea come sia compito del Parlamento assumersi le proprie responsabilità per le oscillanti soluzioni adottate nel tempo in materia di carcerazione preventiva. Non si tratta nè di modificare indiscriminatamente le scelte adottate nel nuovo codice di rito nè, tanto meno, di porre in discussione le scelte di fondo che hanno portato al processo accusatorio.

Un'azione più incisiva dei pubblici poteri contro il crimine organizzato non si realizza certo affidando completamente alla magistratura il compito di un'adeguata risposta: va tuttavia tenuto conto del fatto che pronunciamenti che provocano sconcerto nell'opinione pubblica possono aumentare il già sensibile distacco di essa dall'attività di tutte le sedi istituzionali.

Il deputato LO PORTO giudica assai negativamente lo schieramento su fronti contrapposti tra quanti addebitano la responsabilità delle scarcerazioni di pericolosi imputati alla scelta di alcuni magistrati e quanti individuano nella normativa vigente la causa di una situazione che ha provocato certamente forte disagio fra gli operatori della giustizia e fra la gente. Ritiene che la celebrazione dei cosiddetti maxi-processi abbia creato le premesse per incriminazioni indiscriminate e scarcerazioni sconcertanti.

Non ritiene che la soluzione prospettata dal Ministro - incentrata sulla presunzione di innocenza limitata ai giudizi di merito - possa salvaguardare i principi costituzionali che tutelano l'imputato: sarebbe - a suo avviso - una soluzione ipocrita che allungherebbe, tra l'altro, indefinitamente i termini di carcerazione preventiva.

Giudica negativamente i ventilati trasferimenti di magistrati siciliani chiamati a dirigere uffici del Ministero di grazia e giustizia, specialmente alla luce delle inaccettabili motivazioni che sono circolate.

Individua una precisa responsabilità del Governo per la inefficiente amministrazione della giustizia, causata, tra l'altro, da insufficienti stanziamenti di bilancio che da troppo tempo affliggono il settore.

Il deputato Giacomo MANCINI ritiene che non sia opportuno esprimere giudizi negativi sull'operato della prima sezione penale della Cassazione. Non esclude che, in questa o in altre circostanze, possano essere stati commessi degli errori, ma non si può dimenticare che ben altri sono i motivi per i quali lo Stato non riesce a condurre in modo efficace la sua azione contro la criminalità organizzata. Del resto è del tutto improprio pensare che fra i compiti della Cassazione vi sia quello di combattere la mafia: la Cassazione deve svolgere le sue funzioni di giudice di legittimità e non può considerare, ad esempio, sufficientemente motivate delle sentenze di merito se tali non appaiono solo perchè esse si rivolgono contro dei mafiosi o presunti tali.

Occorre quindi una grande cautela nella valutazione dei fatti e nella formulazione delle proposte. Critica - in tal senso - le dichiarazioni rilasciate dal Ministro dell'interno e si chiede il motivo per il quale osservazioni analoghe non furono formulate quando la stessa sezione della Cassazione annullò i provvedimenti giudiziari relativi alle vicende della centrale ENEL di Gioia Tauro.

Esprime perplessità sulla proposta volta a realizzare una rotazione degli uffici giudiziari della Cassazione cui affidare i processi di mafia e si augura che il Governo non voglia assumere iniziative che potrebbero contrastare con i principi stabiliti dall'articolo 27 della Costituzione.

Il senatore TRIPODI ritiene che la sentenza della Cassazione abbia rappresentato un colpo mortale alla credibilità dello Stato. Credibilità già fortemente compromessa da innumerevoli episodi di inefficienza o, peggio, di contiguità di organismi pubblici. L'opinione pubblica è fortemente scossa per le continue scarcerazioni e per l'annullamento di sentenze che hanno richiesto, spesso, il sacrificio e l'impegno di tanti servitori dello Stato.

A suo avviso il Governo dovrebbe esprimere una valutazione complessiva sull'operato della prima sezione penale della Cassazione e fare in modo che sia sottratto a quest'ufficio il monopolio dei processi di mafia.

Il senatore CAPPUZZO rileva come l'effetto di decisioni come quelle assunte dalla Cassazione - che non vuole assolutamente criticare nel merito - sia di determinare una disaffezione e una sfiducia nei cittadini ed, in particolare, nelle forze di polizia.

È necessario tenere ben presenti i problemi di funzionalità di diversi apparati dello Stato: è da essi che bisogna partire per fare in modo che si possano registrare effettivi miglioramenti. Più che cambiare le leggi - aumentando in tal modo le difficoltà interpretative - occorrerebbe porre le condizioni perchè esse siano effettivamente applicate e rispettate.

Il deputato LANZINGER condivide la parte della relazione del Ministro di grazia e giustizia che delinea i rapporti fra mondo politico e amministrazione della giustizia circoscrivendo i rispettivi ambiti di azione.

Ritiene un grave errore per il legislatore, e per il politico in genere, quello di esprimere valutazioni sulle sentenze dei magistrati, i quali devono anzitutto giudicare dei diritti dei cittadini, anche dei cittadini associati ad organizzazioni criminali, assicurando un regolare svolgimento dei processi. Fra i diritti incomprimibili degli imputati è quello di riacquistare la libertà di fronte ad un non compiuto accertamento della loro responsabilità penale.

Il clima instaurato dalla celebrazione dei maxi-processi è stato quello di avallare incriminazioni indiscriminate, senza tenere conto della posizione di molti cittadini risultati innocenti nei gradi di giurisdizione succedutisi.

Insiste sull'assoluta indipendenza del magistrato nell'interpretazione delle norme giuridiche e sul fatto che non è compito dei politici quello di fare giustizia. I principi del nuovo codice di procedura penale non trovano pratica applicazione, specialmente per la carenza di strutture, che condiziona tanto negativamente l'attività dei giudici minorili che non hanno a disposizione alcuna concreta misura alternativa alla pena detentiva.

È contrario ad un allungamento dei termini di carcerazione preventiva, anche sotto la forma mistificata della «sterilizzazione» di alcune fasi processuali. Occorre infatti tenere sempre presente il danno sociale di tanti cittadini che sono privati della loro libertà personale a causa di un'amministrazione della giustizia che non riesce ad essere accettabilmente rapida.

Il deputato Bianca GUIDETTI SERRA giudica assai negativamente le conseguenze dei processi che portano ad incriminazioni generalizzate ed a un numero intollerabilmente alto di scarcerazioni. Se non si riuscirà a celebrare in breve tempo i processi, nel rispetto delle leggi in vigore, vi è il rischio di scardinare il sistema giuridico.

Sottolineata l'importanza del principio sancito dal secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione, che ritiene assai inopportuno modificare restringendone l'ambito di applicazione, si sofferma diffusamente sui problemi organizzativi e pratici che si ripercuotono sulla durata dei processi, comportando altresì, in molti casi, un'inaccettabile restrizione della libertà personale.

Ritiene urgente provvedere anzitutto ad ovviare a queste difficoltà, attraverso l'utilizzazione razionale di personale e di mezzi: soltanto così potranno essere evitate le distorsioni alle quali si tenta successivamente di porre rimedio in modo improprio.

Il deputato Antonino MANNINO sottolinea i sentimenti di delusione e frustrazione che l'ennesimo pronunciamento, sostanzialmente assolutorio, della Corte di Cassazione ha provocato.

Non si tratta, a suo avviso, di disconoscere il valore delle norme processuali che garantiscono la posizione degli imputati. Occorre riflettere sulla grave circostanza che i poteri mafiosi hanno scatenato una reazione rabbiosa contro il tentativo dello Stato, collocabile all'inizio degli anni '80, di arginare lo strapotere delle organizzazioni criminali. Dopo l'approvazione della legge Rognoni-La Torre, anche la magistratura avviò una più stringente azione di contrasto che ha suscitato reazioni di segno contrario anche nelle sedi istituzionali.

Tutto ciò accade mentre la popolazione soffre della presenza sempre più opprimente della mafia, infiltrata oramai in tutte le articolazioni della vita civile.

Il deputato FORLEO ricorda che la sentenza della Cassazione ha riguardato i risultati di una complessa attività giudiziaria iniziata nei primi anni '80 e culminata nel maxi-processo di Palermo. Purtroppo, occorre prendere atto che l'esito di quell'importante lavoro non è stato positivo. A questo punto è necessario - a suo avviso - compiere una riflessione su ciò che si è fatto per individuare strumenti di intervento più efficaci.

Occorre verificare la funzionalità effettiva dall'apparato statale e porre l'attenzione sull'essenziale aspetto del raccordo tra forze di polizia e magistratura. Ritiene che si debba procedere attraverso una attribuzione di responsabilità ai diversi organi dello Stato; ciò consentirà di ricondurre l'attività della magistratura all'interno delle funzioni istituzionali che gli sono proprie.

Il deputato BINETTI, con riferimento ad alcune osservazioni sul suo intervento introduttivo, rileva come non si possa non tener conto di quanto sia allarmante una situazione in cui, di fronte all'aggravarsi dell'offensiva della criminalità organizzata, si verificano episodi come quello in argomento. Si è purtroppo creata una certa confusione

normativa che non rende sempre agevole l'interpretazione delle leggi ed incide negativamente sulla certezza del diritto.

Non condivide che l'interpretazione delle norme, nel caso in esame, fosse univoca, mentre concorda con chi ha sostenuto che la strada maestra da seguire sia comunque quella di accelerare lo svolgimento dei processi.

Chiarisce che la sua proposta non mira a superare il principio della presunzione di innocenza, ma soltanto a considerare la sentenza come definitiva già dal momento della conclusione del giudizio di appello.

Il ministro MARTELLI, replicando agli intervenuti, conferma che il Governo si attiverà sia per realizzare un chiarimento legislativo che sembra rendersi necessario, sia per verificare la correttezza dello svolgimento dei giudizi di merito e di legittimità.

Ritiene che, con l'entrata in vigore del nuovo codice, il problema della carcerazione preventiva si pone in termini radicalmente diversi. Esclude, quindi, che saranno presi in considerazione provvedimenti volti a limitare le garanzie degli imputati.

Non ritiene che l'esito del maxi-processo di Palermo non sia positivo, poichè i dati in suo possesso dimostrano che la sentenza di primo grado ha tenuto, nei suoi cardini essenziali, anche nei successivi gradi di giudizio.

Con riferimento al trasferimento del giudice Falcone a Roma, precisa che la relativa proposta - che egli ha formulato - è stata accolta dal magistrato e che essa sarà sottoposta alle valutazioni del Consiglio superiore della magistratura. Ritiene che l'assunzione del nuovo incarico potrà consentire al dottor Falcone di utilizzare la propria esperienza in un'attività di grande responsabilità e utilità.

Precisa, quindi, che il trasferimento del giudice Ayala - del quale egli è stato semplicemente informato - non è nato da una sua iniziativa.

Dopo essersi soffermato sulla sua proposta volta realizzare una migliore distribuzione dei processi - chiarendo che essa non mira a dar luogo a nessun tipo di rotazione negli incarichi - il Ministro dichiara di condividere le critiche rivolte ad un modo di legiferare troppo attento ai fatti contingenti e, per ciò stesso, episodico e altalenante. Ritiene, tuttavia, che non si possono sottovalutare le peculiarità dei processi di mafia e che si debba affrontare - nei modi e nei tempi che si renderanno necessari - il problema di come coniugare il sistema dei tre gradi di giudizio con le nuove garanzie offerte all'imputato dal processo riformato.

*La seduta termina alle ore 15,30.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**sul terrorismo in Italia e sulle cause**  
**della mancata individuazione dei responsabili delle stragi**

GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1991

**74ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**GUALTIERI**

*indi del Vice Presidente*

**BELLOCCHIO**

*La seduta inizia alle ore 10,10.*

**AUDIZIONE DELL'ONOREVOLE GIUSEPPE ALESSI NELL'AMBITO DELL'INCHIESTA  
SU ALCUNI ASPETTI DEL CASO SIFAR-PIANO SOLO E DELLE RELATIVE  
INCHIESTE PARLAMENTARE E AMMINISTRATIVE**

La Commissione procede all'audizione dell'onorevole Giuseppe Alessi, Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964 la quale, istituita con legge 31 marzo 1969, n.93, terminò i suoi lavori il 15 dicembre 1970.

Il PRESIDENTE avverte l'onorevole Alessi che egli ha facoltà, in quanto sottoposto ad indagini preliminari in un procedimento penale concernente fatti connessi a quelli oggetto dell'inchiesta parlamentare, di astenersi dal rispondere a quesiti che gli verranno posti.

L'onorevole ALESSI, dichiarato di non volersi avvalere della facoltà cui ha fatto riferimento il Presidente, risponde a quesiti posti dal presidente GUALTIERI, dai senatori MACIS, LIPARI, BOATO e GRANELLI e dai deputati STAITI DI CUDDIA DELLE CHIUSE, CIPRIANI, CICCIOMESSERE e BELLOCCHIO.

Dopo un breve passaggio in seduta segreta, il PRESIDENTE, ringraziato l'onorevole Alessi per il contributo fornito ai lavori della Commissione, dichiara conclusa la sua audizione.

Sospende quindi la seduta, rinviando al pomeriggio lo svolgimento dell'audizione del capitano Labruna.

*(La seduta, sospesa alle ore 13,55, è ripresa alle ore 16,15).*

**AUDIZIONE DEL CAPITANO ANTONIO LABRUNA NELL'AMBITO DELL'INCHIESTA  
SU ALCUNI ASPETTI DEL CASO SIFAR-PIANO SOLO E DELLE RELATIVE  
INCHIESTE PARLAMENTARE E AMMINISTRATIVE**

La Commissione procede all'audizione del capitano Antonio LABRUNA, in servizio presso il Sid dal 1966 al 1976.

Il PRESIDENTE avverte il capitano Labruna che egli ha facoltà, in quanto sottoposto ad indagini preliminari in un procedimento penale concernente fatti connessi a quelli oggetto dell'inchiesta parlamentare, di astenersi dal rispondere a quesiti che gli verranno posti.

Il capitano LABRUNA, dichiarato di non volersi avvalere della facoltà richiamata dal Presidente, risponde a quesiti posti dal presidente GUALTIERI, dai senatori LIPARI, BOATO e MACIS e dai deputati CIPRIANI, ZAMBERLETTI, STAITI DI CUDDIA DELLE CHIUSE e PICCIRILLO.

Il PRESIDENTE, ringraziato il capitano Labruna, dichiara conclusa la sua audizione.

*La seduta termina alle ore 18,30.*

## **SOTTOCOMMISSIONI**

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

#### **Sottocommissione per i pareri**

GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1991

**191<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
MURMURA

*La seduta inizia alle ore 12,50.*

**Istituzione del ruolo dei luogotenenti dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza e del ruolo degli ispettori del Corpo forestale dello Stato, nonché delega al Governo per la disciplina dei medesimi ruoli e per l'adeguamento dei ruoli dei sottufficiali delle Forze Armate (2608)**

(Parere alla 4<sup>a</sup> Commissione. Rinvio dell'esame)

I senatori GALEOTTI e MAZZOLA sottolineano la delicatezza della materia cui il provvedimento si riferisce, evidenziando la necessità di acquisire gli opportuni chiarimenti dal Ministro della difesa.

Dopo un intervento del presidente MURMURA (fa presente che, proprio per la fattispecie cui il provvedimento ha riguardo, nell'Arma esiste uno stato di vera e propria agitazione) la Sottocommissione conviene di rinviare l'esame del disegno di legge in titolo.

**Norme generali in materia di opere pubbliche (2487)**

(Parere alla 8<sup>a</sup> Commissione)

Introduce l'esame il presidente MURMURA, rilevando che il provvedimento intende dettare una regolamentazione organica ed unitaria che consenta di superare la confusione esistente nella normativa in materia di opere pubbliche, ormai datata, e di adeguare il

sistema alle esigenze di sviluppo di una società evoluta, che richiede amministrazioni all'altezza dei compiti ed aperte alle innovazioni, nel rispetto dei principi basilari del procedimento amministrativo. Passando quindi all'esame delle singole disposizioni del provvedimento, il relatore evidenzia la carenza di un raccordo con le direttive comunitarie in materia, sottolineando che le norme in esame non tengono conto della recente normativa, che ha sancito il divieto del ricorso al subappalto nel settore delle opere pubbliche. Il presidente Murmura fa altresì presente l'esigenza di dare una sistematica giuridica più efficace al problema della concessione.

La Sottocommissione conviene, deliberando l'espressione di un parere favorevole, con le condizioni proposte dal relatore ed invitando altresì la Commissione di merito a volerle nuovamente sottoporre il provvedimento conseguentemente modificato.

**Carlotto: Provvedimenti per il sostegno dell'economia montana (2454)**

(Parere alla 9ª Commissione)

Su proposta del presidente MURMURA, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole all'unanimità.

**Diana ed altri: Norme programmatiche per la tutela dell'ambiente rurale (2500)**

(Parere alla 9ª Commissione)

Su proposta del presidente MURMURA, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole all'unanimità.

*La seduta termina alle ore 13,05.*

**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**  
**Sottocommissione per i pareri**

GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 1991

**218<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**ANDREATTA**

*Interviene il sottosegretario di Stato per il Tesoro Rubbi*

*La seduta inizia alle ore 12,35.*

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 1990, n. 409, recante disposizioni urgenti in tema di perequazione dei trattamenti di pensione nei settori privato e pubblico (2583-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati**  
**(Parere Commissioni 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> Riunite)**

Riferisce il presidente ANDREATTA che, in merito alle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, posto che su di esse la Commissione bilancio della Camera si è espressa favorevolmente, osserva che gli emendamenti all'articolo 3 e all'articolo 4 potrebbero avere conseguenze nel senso di un accrescimento degli oneri, operando il primo il calcolo della riliquidazione sull'ammontare della pensione dell'ultimo mese del 1989, anzichè sull'intero anno, e il secondo la rideterminazione dell'importo annuo della pensione di reversibilità al 31 dicembre 1989, anzichè del 1988. In ogni caso sembrerebbe che, nell'economia complessiva del provvedimento tali modifiche, pur avendo riflessi finanziari, non comportino conseguenze di rilievo nell'economia del provvedimento. È comunque opportuno conoscere le valutazioni del Tesoro in merito.

Il sottosegretario RUBBI si dichiara favorevole alle modifiche in questione.

La Sottocommissione concorda infine di trasmettere un parere favorevole su di esse.

**Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 1991, n. 25, recante integrazione dell'articolo 2 della legge 17 maggio 1985, n. 210, in materia di partecipazione dell'ente Ferrovie dello Stato a società aventi per fini lo studio, la progettazione e la costruzione di linee e infrastrutture ferroviarie (2623)**

(Parere alla 8<sup>a</sup> Commissione. Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 13 febbraio.

Il presidente ANDREATTA propone di esprimere parere favorevole, a condizione che all'articolo 1, comma 1 - ai sensi dell'articolo 40, comma 5, del Regolamento - sia inserito il seguente periodo: «La costruzione di linee ferroviarie per cui il recupero e la remunerazione del capitale investito avviene attraverso lo sfruttamento economico effettuato da parte della società stessa. Ad essa in nessun caso possono partecipare fornitori e costruttori interessati alla realizzazione degli investimenti effettuati dalla società».

La condizione nasce dal fatto che la formulazione dell'articolo 1, comma 1, rischia di avere effetti sulla finanza pubblica perchè sembra nascondere una mera esecuzione per concessione. Se invece si tratta di una effettiva concessione, il che implica che dal flusso di cassa delle tariffe la società concedente possa ripagare gli investimenti e ottenere un equo guadagno, il parere può essere di segno favorevole. Comunque non deve esservi confusione di interessi e quindi i fornitori e le imprese appaltatrici debbono essere assolutamente escluse dalla possibilità, anche indiretta, di concorrere alla partecipazione nel capitale della società, che dovrà essere accessibile solo a enti finanziari.

Il senatore BOLLINI ritiene che non possa sostenersi la mancanza di copertura del provvedimento in caso di mancato accoglimento della condizione proposta. Ritiene invece indispensabile che la Commissione bilancio possa esprimersi in sede primaria e non con un semplice parere allorquando giungeranno all'esame del Senato i provvedimenti del riassetto del sistema ferroviario.

Il senatore SPOSETTI fa presente che l'esigenza che il parere mira a tutelare non risulta assolutamente garantita dalla formula adottata: infatti resta la possibilità che le aziende che realizzeranno i lavori si servano di società collegate per la loro progettazione.

Conclusivamente la Sottocommissione concorda di trasmettere un parere nei termini proposti dal Presidente, senza l'evidenziazione della mancanza di copertura nel caso di mancato accoglimento della condizione in esso contenuta.

**Modifiche all'ordinamento del Ministero del tesoro (1771)**

(Parere alla 6<sup>a</sup> Commissione su testo ed emendamenti)

Riferisce il presidente ANDREATTA osservando che si tratta di un disegno di legge del Ministro del tesoro volto ad apportare alcune

modifiche all'ordinamento di tale Dicastero, riorganizzando soprattutto la Direzione generale del tesoro e sopprimendo le direzioni generali del debito pubblico e del contenzioso, le cui funzioni confluirebbero nella prima. Esiste anche una previsione di incremento di tre unità di personale nella qualifica di dirigente generale, il che dovrebbe comportare un onere di 200 milioni.

Il Tesoro ha presentato presso la Commissione di merito una serie di emendamenti, che dovrebbero portare ad una valutazione del costo finale pari a 370 milioni annui con copertura sull'accantonamento di fondo globale corrente relativo alle iniziative di enti e di organismi pubblici e privati per l'attuazione di interventi di promozione della cultura dell'innovazione tecnologica di qualità.

Non sembrano esservi problemi, se non per il fatto che tale accantonamento è iscritto nella rubrica relativa alla Presidenza del Consiglio, per cui occorrerebbe chiedere un parere alla Commissione affari costituzionali per utilizzo difforme, ai sensi dell'articolo 40, comma 11, del Regolamento.

È pervenuto un ulteriore emendamento da parte della Commissione di merito, che, nell'individuare la copertura finanziaria sull'accantonamento relativo alla riforma della dirigenza, contribuisce ad eliminare i problemi all'utilizzo difforme, per cui il parere potrebbe essere favorevole sul testo e sugli emendamenti del Tesoro, per questi ultimi a condizione che venga accolto l'emendamento parlamentare di copertura 4.2.

Ciò posto ritiene debba cogliersi l'occasione per istituzionalizzare una collaborazione del direttore generale del Tesoro con la Ragioneria generale al fine di una valutazione degli effetti del fabbisogno in fase di formazione del bilancio e di controllo della relativa gestione. Ciò al fine di superare l'attuale difficoltà che deriva a chi non ha partecipato ai processi di definizione del livello di fabbisogno di gestire i prestiti che servono a coprirlo.

Il senatore BOLLINI, pur condividendo il problema, ritiene che, per tal via si potrebbe causare una rischiosa duplicazione di poteri.

Il sottosegretario RUBBI, nel condividere le preoccupazioni emerse, osserva che tuttavia occorre tener conto dei diversi livelli di responsabilità e delle esistenti competenze in materia.

Il senatore BOLLINI lamenta, con l'occasione lo scadimento della qualità delle relazioni trimestrali di cassa negli ultimi tempi. Sarebbe pertanto opportuno che, nell'ambito del ripensamento delle competenze ministeriali, si dedicasse maggiore attenzione alla confezione di questo documento.

La Sottocommissione concorda infine di trasmettere un parere favorevole, con osservazioni emerse nel dibattito, su testo ed emendamenti, a condizione che sia accolto l'emendamento di copertura del relatore.

**Emendamenti al disegno di legge: Vecchi ed altri: Concessione di un contributo all'Università di Ferrara per la celebrazione del VI centenario della sua fondazione (79)**  
(Parere alla 7<sup>a</sup> Commissione)

Il presidente ANDREATTA precisa che giungono tre emendamenti sostitutivi dei precedenti trasmessi il 15 febbraio a firma Vecchi di modifica della clausola di copertura, al fine di provvedere all'onere di 3 miliardi per il 1992 con l'utilizzazione dell'accantonamento di fondo speciale in conto capitale relativo al fondo per lo sviluppo economico e sociale. Premesso che il disegno di legge n. 79 prevede anche esenzioni fiscali, all'articolo 3, che dovrebbero essere contabilizzate per l'utilizzazione complessiva del contributo all'università, tenendo anche conto del fatto che tale agevolazioni fiscali costituiscono spesa corrente e non si riferiscono esclusivamente all'esercizio 1992, si deve notare che tale accantonamento presenta, attualmente sufficiente disponibilità. Conclusivamente gli emendamenti potrebbero essere condivisi, salva la valutazione sull'utilizzazione del fondo in questione e si dovrebbe contestualmente sopprimere l'articolo 3 del disegno di legge.

La Sottocommissione concorda quindi di trasmettere un parere favorevole sui tre emendamenti a condizione che sia soppresso l'articolo 3 del provvedimento.

**Istituzione del ruolo dei luogotenenti dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza e del ruolo degli ispettori del Corpo forestale dello Stato, nonché delega al Governo per la disciplina dei medesimi ruoli e per l'adeguamento dei ruoli dei sottufficiali delle Forze Armate (2608)**  
Parere alla 4<sup>a</sup> Commissione)

Riferisce il presidente ANDREATTA osservando che il disegno di legge, di iniziativa governativa, mira a istituire il ruolo dei luogotenenti nei corpi armati dello Stato e nelle forze armate. Senza entrare nel merito della quantificazione degli oneri recati dal provvedimento, si deve osservare che essi vengono coperti in parte con cinque diversi utilizzi in difformità di voci del fondo speciale di parte corrente (quattro dei quali relativi alle amministrazioni diverse ed uno concernente il lavoro, per il quale occorre richiedere il parere alla 11<sup>a</sup> Commissione) e per la parte maggiore con ricorso a capitoli dei Ministeri della difesa, delle finanze e dell'agricoltura. Posto che gli accantonamenti di fondo speciale relativi alle iniziative a favore della cultura e alla prevenzione del randagismo non sono più disponibili per l'intera somma, e che quindi occorrerebbe ridurre l'utilizzazione operata in questa sede, si deve osservare che l'utilizzo dei capitoli ha valori diversi a seconda che si riferiscono al 1991 o al 1992: e dunque si impegna per una cifra superiore a quella del corrente esercizio un capitolo che non è ancora contabilizzato in bilancio. Secondariamente l'utilizzazione dei capitoli prima dell'assestamento non è ammessa. In terzo luogo il capitolo 3999 del Ministero dell'agricoltura concerne spese obbligatorie e quindi è inammissibile una copertura su di esso. Infine anche nelle altre due

fattispecie il livello di utilizzo proposto è di tale entità da influire considerevolmente sullo stanziamento complessivo del capitolo medesimo, pregiudicandone quindi l'utilizzo per le finalità di istituto.

Fa poi presente che il Tesoro ha fatto sapere che l'utilizzo delle disponibilità in essere su capitoli tiene conto del fatto che gli stanziamenti disposti nei capitoli stessi contemplavano la possibilità di utilizzo per far fronte ad oneri di personale già in fase di redazione del bilancio per il 1991. Quanto al ricorso alle diverse voci di fondo speciale, esso dipende dalla necessità di rideterminare le priorità dell'utilizzo degli accantonamenti.

Propone pertanto di esprimere parere contrario, per mancanza di copertura, relativamente alla parte concernente l'utilizzazione dei capitoli e le voci di fondo globale già parzialmente utilizzate.

Concorda la Sottocommissione.

*La seduta termina alle ore 13,30.*