

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

84° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 28 GENNAIO 1988

INDICE**Commissioni permanenti**

6 ^a - Finanze e tesoro	Pag.	12
10 ^a - Industria	»	14

Commissioni riunite

1 ^a (Affari costituzionali) e 11 ^a (Lavoro)	Pag.	4
---	------	---

Giunte

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

Organismi bicamerali

Interventi nel Mezzogiorno	Pag.	15
----------------------------------	------	----

CONVOCAZIONI	Pag.	20
--------------------	------	----

**GIUNTA DELLE ELEZIONI
E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

GIOVEDÌ 28 GENNAIO 1988

16ª Seduta*Presidenza del Presidente*
MACIS*La seduta inizia alle ore 14,50.***COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**

Il Presidente dà notizia di alcuni documenti pervenuti dal comune di Erice, in risposta alla richiesta di chiarimenti circa la cessazione, da parte del senatore Perricone, dall'esercizio delle funzioni di sindaco del comune di Erice.

La Giunta conviene sull'opportunità di invitare il senatore Perricone a presentare ulteriori chiarimenti.

VERIFICA DEI POTERI*Regione Sicilia*

Riprende l'esame, rinviato nella seduta del 20 gennaio 1988.

Il senatore Pollice, relatore per la regione Sicilia, espone ulteriori considerazioni sulla situazione elettorale di detta Regione.

Intervengono, formulando varie osservazioni e richieste di chiarimenti circa gli eventuali accertamenti da compiere, i senatori Casoli, Mazzola, Garofalo, Antoniazzi, Gallo, Pinto, Covi, Maurizio Ferrara, Taramelli, Lombardi, nonchè il relatore Pollice e il Presidente.

La Giunta conviene infine, data anche la concomitanza dei lavori dell'Assemblea, sull'opportunità di rinviare il seguito dell'esame dei risultati elettorali della Regione Sicilia, onde consentire un'adeguata riflessione sugli elementi emersi nella seduta odierna.

La seduta termina alle ore 16,50.

COMMISSIONI 1^a E 11^a RIUNITE

1^a (Affari costituzionali)
11^a (Lavoro)

GIOVEDÌ 28 GENNAIO 1988

4^a Seduta

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione
ELIA

indi del Presidente della 11^a Commissione
GIUGNI

indi del Vice Presidente della 11^a Commissione
SARTORI

Interviene il ministro del lavoro e della previdenza sociale Formica.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la CGIL, il segretario generale Pizzinato, il segretario generale aggiunto Del Turco e il segretario confederale Lettieri; per la CISL, il segretario generale Marini e i segretari confederali D'Antoni e Trucchi; per la UIL, il segretario generale Benvenuto e i segretari confederali Galbusera, Liverani, Veronesi, Agostini e Fontanelli.

La seduta inizia alle ore 10,20.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente Elia comunica di avere avanzato, dietro sollecitazione del senatore Boato, la richiesta di pubblicità dei lavori della seduta odierna, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, al Presidente del Senato e che quest'ultimo ha fatto conoscere il proprio assenso.

Le Commissioni riunite concordano.

Conseguentemente la suddetta forma di pubblicità viene adottata per il prosieguo dei lavori.

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI AUTOREGOLAMENTAZIONE DEL DIRITTO DI SCIOPERO NEI SERVIZI ESSENZIALI: SEGUITO DELL'AUDIZIONE DEI SEGRETARI GENERALI DELLA CGIL, DELLA CISL E DELLA UIL

Riprende l'indagine, sospesa nella seduta del 22 dicembre 1987.

Il segretario generale della UIL, Benvenuto, dà lettura di un documento stilato dalle Segreterie delle tre Confederazioni sindacali, nel quale si prospettano le proposte a loro giudizio idonee a risolvere i problemi posti dall'esercizio del diritto di sciopero nel settore dei servizi pubblici essenziali. Tale documento, nel riconfermare alcuni fondamentali principi in materia di libertà sindacali e di diritto di sciopero, evidenzia una scelta metodologica in ordine alle diverse valenze economico-politico-sociali ed istituzionali proprie del conflitto sindacale in tale settore. A tal fine, a parere delle Confederazioni sindacali, vanno comunque ribadite le scelte costituzionali fondamentali, che sanciscono: la titolarità individuale del diritto di sciopero; il riconoscimento della legittimità di proclamare lo sciopero, sulla base dell'articolo 39, primo comma, della Costituzione, da parte tanto dei sindacati, quanto di coalizioni di lavoratori; la sussistenza di tale diritto, anche con riferimento ai servizi pubblici essenziali, sia pure entro i limiti derivanti da altri interessi costituzionalmente protetti, richiedendosi pertanto che lo sciopero avvenga secondo modalità atte a garantire *standards* minimi di funzionamento, in relazione ai singoli servizi.

A parere delle Confederazioni, un problema complesso, quale l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi essenziali, va affrontato con una pluralità di strumenti, individuati in regole unilaterali e negoziali di comportamento, nonché in interventi legislativi di sostegno. In questo contesto, il riassetto del sistema di relazioni sindacali costituisce la prima rete di protezione degli interessi dei cittadini, ai fini del corretto dispiegarsi della dialettica sociale.

All'intervento pubblico, specificatamente all'intervento legislativo, va riservato il ruolo di garanzia finale degli interessi generali e di predisposizione dei meccanismi istituzionali di sostegno al sistema delle relazioni sindacali e dell'autocomposizione dei conflitti.

Coerentemente con questa impostazione - egli prosegue - le Segreterie confederali ritengono che, nei settori dei servizi pubblici essenziali, vada perfezionato ed arricchito il contenuto dei codici di autoregolamentazione, con specifico riguardo al preavviso di sciopero finalizzato a preminenti scopi di raffreddamento e di composizione del conflitto, all'esclusione degli scioperi in determinati periodi e degli scioperi contestuali in servizi pubblici paralleli nonché alla durata massima delle astensioni dal lavoro.

Nei codici vanno altresì previste procedure endosindacali di verifica democratica della rappresentanza e del mandato negoziale. In quest'ambito il segretario generale della UIL segnala l'opportunità di definire un corpo essenziale di regole miranti ad inibire i comportamenti delle controparti datoriali, da cui può derivare l'insorgenza o l'inasprimento dei conflitti, e per i quali andrebbero previste sanzioni dirette alla repressione, anche giuridica, dei comportamenti stessi e alla rimozione dei loro effetti. Sanzioni di tipo collettivo dovrebbero inoltre essere stabilite a carico delle entità sindacali che violino le norme di comportamento di regolazione dei conflitti.

Secondo il documento sindacale, il fine di composizione dell'esercizio del diritto di sciopero con la salvaguardia dei beni ed interessi di prevalente rilevanza costituzionale va perseguito individuando, settore per settore, quei «minimi di servizio essenziale», il cui rispetto va inteso come obbligatorio ed individualmente sanzionato, individuandosi il concetto di «minimi di servizio» non soltanto con il «presidio» di punti nevralgici, ma anche con un minimo periodico di funzionalità (o riattivazione) del servizio complessivamente inteso. Risultano da ciò evidenti il rapporto e la differenza specifica tra la garanzia dei servizi minimi, dovuta generalmente e in modo cogente, e le norme unilaterali di autoregolamentazione dello sciopero autonomamente dettate dai sindacati e sanzionate sul piano

collettivo. Dette norme possono peraltro perseguire finalità diversificate, quali quella di assicurare minimi di servizio, di diminuire il disagio per le utenze, di organizzare e regolare la proclamazione ed il ricorso all'azione diretta. Il rapporto tra i contenuti delle due normative, unilaterale e negoziata, sarà pertanto elastico, potendosi verificare che, in relazione a specifici settori od aree, ovvero a valutazioni operate dalle parti contrattuali, le compressioni dell'esercizio del diritto di sciopero discendenti dai «minimi di servizio» siano minori di quelle contenute nelle norme unilaterali, ovvero che coincidano con esse.

Per quanto ha specifico riguardo alle modalità di realizzazione della garanzia dei minimi, occorre distinguere tra i settori a regime pubblicistico, soggetti alla legge-quadro, e quelli a regime privatistico.

Riguardo ai primi, a parere delle Segreterie delle tre Confederazioni, la previsione dell'articolo 11, commi quarto e quinto della legge n. 93 del 1983 (cosiddetta legge-quadro sul pubblico impiego) consente l'inserimento di disposizioni in tema di preavviso e «minimi di servizio» non solo nei codici di autoregolamentazione, ma anche nelle intese negoziali. Sarebbe opportuno modificare qualora trovasse perplessità su questo punto il quarto comma dell'articolo 11 della legge-quadro, in modo da consentire alle intese negoziali di dettare previsioni da trasferire in decreti del Presidente della Repubblica anche in materia di preavviso e di servizi minimi essenziali. Un intervento legislativo è, a loro parere, comunque opportuno per ridurre il termine di preavviso ivi contenuto e renderlo più funzionale all'intero sistema.

Per quanto riguarda invece i settori a regime privatistico, l'obbligo di assicurare «minimi di servizio» trova il suo fondamento direttamente nel testo costituzionale, vale a dire nell'equilibrio che va realizzato tra il diritto di sciopero e altri diritti fondamentali, come il diritto alla salute, alla sicurezza pubblica e privata, alla libertà di movimento. L'esplicitazione in concreto di tali limiti potrà avvenire attraverso norme contrattuali alle quali potranno a loro volta riferirsi i «regolamenti di servizio».

Passando quindi ad esaminare il problema del rafforzamento e della funzione compositiva

dei contratti collettivi in rapporto ai fenomeni di riapertura del conflitto dopo la stipulazione di accordi ad opera di coalizioni spontanee, il segretario generale della UIL rileva che il problema non riguarda propriamente le modalità di esercizio dello sciopero, ma le procedure e l'efficacia del sistema negoziale. Per esso può essere pertanto immaginato, secondo quanto esposto nel parere del «comitato dei giuristi», incaricato dalle tre Confederazioni di uno studio sull'intera problematica, un meccanismo contrattuale, di natura condizionale, nel quale si disciplini altresì l'ipotesi di autoesclusione di gruppi di lavoratori dai risultati contrattuali, ferma restando l'opportunità di approfondire il significato di eventuali clausole di autoesclusione nelle sedi specifiche dei singoli accordi contrattuali.

Per quanto attiene all'intervento pubblico, e segnatamente all'intervento legislativo, esso si palesa, a parere delle Confederazioni sindacali, necessario ed auspicabile, proprio in quanto finalizzato alla funzionalità dell'intero sistema. Fermo restando il rispetto della sfera dell'autonomia negoziale delle parti sindacali, la legge dovrebbe contenere anzitutto una definizione, per clausola generale, dei servizi pubblici essenziali, attraverso l'indicazione, precisa e tassativa, dei diritti costituzionalmente garantiti, la cui effettività è condizionata alla funzionalità almeno minima dei servizi. La normativa dovrebbe avere riguardo ad una riforma dell'istituto della «precettazione» - tanto in ordine all'autorità competente quanto in ordine ai possibili destinatari - contornata da precise garanzie di tipo preventivo e successivo, nonché all'abrogazione degli articoli 330 e 333 del codice penale e alla depenalizzazione dell'illecito costituito dalla disobbedienza dell'ordine. A parere delle Confederazioni sarebbe altresì opportuno prevedere un preavviso di sciopero in tutti i settori di pubblici servizi, in assenza di disposizioni specifiche in regolamento o in contratto, nonché l'istituzione e la regolamentazione di una «Commissione» o «Agenzia» centrale, intesa come organo istituzionale in posizione di assoluta neutralità ed indipendenza, composta da membri scelti tra esperti di indiscussa competenza, probabilmente insediata presso il CNEL. A tale «Agenzia» dovrebbe spettare il compito di valutare

l'adeguatezza dei codici di autoregolamentazione disposti dai sindacati rispetto ai servizi pubblici essenziali, di indagare il comportamento dei soggetti collettivi ed individuali coinvolti, di indicare ai soggetti pubblici e privati le misure immediatamente necessarie per l'attenuazione del conflitto e la salvaguardia di interessi fondamentali, nonché di richiedere alle autorità competenti l'attivazione di «commissioni d'inchiesta» sui conflitti in atto.

Nella normativa dovrebbe inoltre essere contenuta la modifica all'articolo 11, quarto e quinto comma della legge-quadro, nella direzione già citata, l'estensione della procedura di cui all'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori alle ipotesi di comportamento di datori di lavoro contrarie alle intese con le organizzazioni sindacali, nonché la revisione dei sistemi di controllo della Corte di conti sulla contrattazione pubblica.

Il presidente Giugni, dopo aver ringraziato per l'esposizione ampia ed articolata, rileva come essa contribuisca ad arricchire il contesto propositivo, eliminando le aree di falsa contrapposizione fra le parti.

Si apre il dibattito.

Il senatore Santini, premesso che il documento illustrato rappresenta un'utile base di proposta, che il Parlamento, ed il Senato della Repubblica innanzitutto, dovranno tenere nella debita considerazione, precisa di intervenire non solo in qualità di senatore, ma anche di Presidente della CISPEL. Egli pone due interrogativi riguardanti i rapporti tra le Confederazioni sindacali e le aziende municipalizzate: il primo riguarda le modalità di stipulazione degli accordi quadro tra i sindacati e le aziende municipalizzate, soprattutto per quanto riguarda il rispetto della clausole contrattuali; il secondo invece le modalità con le quali i sindacati pensano di dare concretezza alla parte del documento riguardante le sanzioni, con specifico riguardo all'istituzione del cosiddetto «fondo comune per l'utenza».

Segue un quesito del senatore Pollice, che chiede preliminarmente di conoscere quale sia il livello di democrazia che viene oggi rappresentato dalle organizzazioni sindacali, ed in particolare quali rapporti esse abbiano avuto con la base nell'elaborazione del documento. Per quanto concerne il contenuto di

quest'ultimo, osserva inoltre che, allorché si parla di inserimento dei codici di autoregolamentazione nei contratti, ci si riferisce al pubblico impiego ed ai servizi: in tal modo, però, si origina una sorta di meccanismo perverso, che vede lo scambio di denaro contro limiti alla lotta sindacale e si finisce per favorire la contrattazione individuale.

Interviene quindi il senatore Foa che, nel sottolineare l'importanza dell'impegno sindacale, teso alla definizione di misure di regolamentazione dello sciopero nei pubblici servizi e definito in sede unitaria, si sofferma sul problema delle precettazioni, di cui occorrerebbe studiare anche l'estensione alla parte datoriale, mentre la ipotizzata «Agenzia», non disponendo probabilmente di poteri di intervento, dovrebbe essere sostituita con un organismo dotato del potere di arbitrato.

Quanto al punto del documento nel quale si ipotizza il ricorso alla palese autoesclusione dei gruppi di lavoratori dai risultati contrattuali, ritiene che essa sia piuttosto la conseguenza dell'esercizio di un potere sindacale: tale potere gli appare esorbitante rispetto al ruolo del sindacato e può comportare notevoli pericoli, atteso il fatto che il sindacato si verrebbe ad atteggiare, per tale via, come soggetto che delimita il diritto di sciopero. Tale compito spetta invece alla legge, rischiandosi altrimenti di accendere l'area del conflitto.

Interviene quindi il senatore Vecchi, che manifesta perplessità quanto all'applicazione al settore privato dei criteri di autolimitazione prospettati nel documento: infatti, non prevedendosi l'applicabilità *erga-omnes* di tali criteri, il mero riferimento ai regolamenti di servizio può far scivolare sul piano individuale ciò che dovrebbe attenere invece ad un comportamento collettivo.

Ai quesiti posti risponde il segretario generale della CISL, Marini, il quale osserva preliminarmente che le Confederazioni sindacali possono garantire la coerenza relativamente all'applicazione degli impegni negoziali da esse sottoscritti.

Quanto al livello di democrazia del sindacato, precisa che quest'ultimo è strutturato secondo lo schema della democrazia rappresentativa per cui i dirigenti sono eletti da congressi democratici e sono revocabili. L'ini-

ziativa assunta, che si è concretata nel documento odierno, deriva dal compito che il sindacato ha sentito di doversi assumere di fronte al pericolo, - manifestatosi con chiarezza, soprattutto attraverso i mezzi di informazione, nei giorni precedenti il Natale - che si realizzassero interventi tesi a limitare drasticamente il diritto di sciopero.

Quanto alla rappresentatività del sindacato nel settore pubblico, ricorda che essa è cresciuta negli ultimi tempi, come dimostra l'elevato tasso di aderenti alle tre Confederazioni nell'ambito del personale statale e delle aziende autonome.

Afferma poi che lo spirito della proposta sindacale non è certo quello di costituire un documento «anti-COBAS»: il fatto stesso che tali Comitati esistano costituisce la prova del loro diritto di operare. La preoccupazione del sindacato è invece quella di definire regole che evitino momenti di rottura tra le organizzazioni sindacali e l'utenza. L'assunzione di responsabilità in questo settore rappresenta dunque un impegno fondamentale.

Interviene quindi il segretario confederale D'Antoni, che osserva che nella contrattazione pubblica i codici di autoregolamentazione non godono di un'estensione generalizzata, attraverso i contratti e i decreti del Presidente della Repubblica: il comune denominatore è rappresentato soltanto dalla garanzia dei minimi di servizio. Ovviamente, nel documento sindacale non è stato definito quale sia il minimo, considerato che quest'ultimo varia da settore a settore e che in ogni caso è già presente nei codici esistenti: il minimo dunque non attiene al diritto di sciopero, ma semplicemente al suo uso, al fine di tutelare l'utenza e i cittadini in genere.

Il segretario confederale D'Antoni, nel ribadire che la soluzione proposta conferisce, a suo parere, maggior forza alla contrattazione tra le parti, conclude facendo presente che si è preferito non dare una risposta al problema del fondo comune per il risarcimento del cittadino utente, in quanto tale questione presenta diversi delicati profili che dovrebbero essere approfonditi.

Il Presidente sospende brevemente la seduta, al fine di consentire l'accesso di inviati della RAI.

La seduta, sospesa alle ore 11,30, è ripresa alle ore 11,40.

Il senatore Toth chiede se i sindacati abbiano valutato la possibilità che un'autorità politica - ad esempio il Presidente del Consiglio dei ministri o, sul piano locale, il Presidente della Giunta regionale - individui ulteriori servizi pubblici essenziali oltre quelli tassativamente previsti. Chiede altresì quali sanzioni siano previste in caso di inosservanza della precettazione e, infine, ribadisce il dubbio, già avanzato dal senatore Foa, circa i rischi di un'eccessiva partecipazione del sindacato all'attività di regolamentazione del diritto di sciopero: il che potrebbe determinare un coinvolgimento del sindacato stesso nell'azione di lotta avverso la controparte pubblica condotta dalle nuove organizzazioni di gruppi di lavoratori, spesso ispirantesi a principi antisolidaristici e potenzialmente eversivi.

Il senatore Rosati esprime compiacimento per il senso di responsabilità dimostrato dalle Confederazioni sindacali, che hanno fornito un serio contributo per la soluzione del problema dello sciopero nei servizi pubblici, e sottolinea che le proposte da essi avanzate rappresentano un *quid novi* rispetto alla contrapposizione fra chi ritiene che l'esercizio del diritto di sciopero vada disciplinato con legge, e chi sostiene che tale regolamentazione debba essere affidata all'autonomia collettiva.

Chiede poi chiarimenti in ordine al punto del documento, nel quale si afferma che l'individuazione dei «minimi di servizio» nei settori a regime privatistico deve essere effettuata anzitutto nelle norme contrattuali; da tale dizione, a suo parere, si evince che detta individuazione potrebbe essere anche contenuta in norme di altra natura.

Il senatore Lama esprime vivo apprezzamento per il lavoro svolto dalle Confederazioni sindacali. Esse hanno affrontato la questione senza alcun pregiudizio, arrivando a riconoscere il principio, tradizionalmente combattuto dalle organizzazioni dei lavoratori dell'Occidente, che il diritto di sciopero può essere esercitato anche al di là delle indicazioni dei sindacati, in quanto esso è un diritto individuale, seppure esercitato collettivamente.

Replicando poi alle affermazioni del senato-

re Pollice - secondo cui il sindacato unitario non sarebbe legittimato ad avanzare proposte in materia di regolamentazione del diritto di sciopero a nome di tutti i lavoratori -, rileva che tali proposte devono essere valutate unicamente sulla base della loro validità e non su quella della rappresentatività dei presentatori, che non può in alcun modo condizionare le autonome determinazioni del Parlamento. Anch'egli, infine, chiede chiarimenti in ordine all'applicazione delle sanzioni e si dichiara contrario a qualunque ipotesi di arbitrato obbligatorio.

Il senatore Ruffilli osserva preliminarmente come la posizione espressa dalle Segreterie CGIL, CISL, UIL, in materia di regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali configuri un insieme complesso, ma equilibrato di interventi, finalizzato ad una armonica composizione di interessi del sindacato e della collettività. Rileva al riguardo come potrebbe essere opportuno introdurre forme di valorizzazione di strumenti di democrazia interna, quali per esempio la consultazione diretta della base, al fine di acquisire un maggiore coinvolgimento dei lavoratori nei processi di autoregolamentazione. Sottolinea quindi la positività delle indicazioni previste per una revisione dello strumento della precettazione e della sua depenalizzazione. Sarebbe opportuno - egli prosegue - sulla base delle stesse indicazioni elaborate dal «comitato di giuristi», prevedere, parallelamente a forme di autoregolamentazione sindacale, regole di comportamento anche per le controparti. Esprime quindi forti perplessità sull'istituzione di una «Commissione» o «Agenzia centrale», da insediarsi presso il CNEL, essendo prevedibile che la scelta dei membri tra esperti di indiscussa competenza possa porre problemi di non facile soluzione. Propone pertanto una valorizzazione del ruolo del CNEL, in particolare modo nella prima fase di arbitrato, in considerazione del fatto che tale organo ha al suo interno membri che, per la loro competenza e il loro prestigio, potrebbero essere in grado di svolgere almeno parte delle funzioni dell'istituenda «Agenzia centrale».

Il senatore Boato, dopo avere sottolineato la positività del riferimento alla titolarità individuale del diritto di sciopero, contenuto nella

prima parte del documento elaborato dalle tre Segreterie confederali, dichiara di condividere le perplessità già manifestate dal senatore Foa sulle difficoltà di prevedere misure sanzionatorie, in caso di riapertura del conflitto, dopo la stipulazione di accordi, da parte di coalizioni spontanee. A questo riguardo, auspica un'ulteriore riflessione da parte del sindacato su eventuali ipotesi di autoesclusione di gruppi di lavoratori dai risultati contrattuali, ricordando come il semplice annuncio di una tale posizione abbia provocato un atteggiamento di assai dubbia correttezza da parte dell'Esecutivo, che ha contribuito ad inasprire il conflitto già in atto. Dopo essersi dichiarato d'accordo sulla prevista riforma dell'istituto della precettazione, manifesta forti perplessità in ordine all'istituzione dell'«Agenzia centrale». Le stesse espressioni usate nel documento elaborato dalle tre Confederazioni testimoniano le preoccupazioni e le difficoltà che potrebbero derivare dalla creazione di tale organismo. Teme infatti che l'istituzione di tale «Agenzia» presso il CNEL, organo la cui mancanza di efficacia operativa non può essere seriamente contestata, comporterà una analoga inefficacia di intervento.

Dopo avere dichiarato di non condividere le questioni poste in ordine alla effettiva rappresentatività delle organizzazioni sindacali confederali, trattandosi di problemi squisitamente interni, pone la questione - su cui auspica una attenta riflessione - dell'efficacia di forme di regolamentazione del conflitto sociale, in assenza di qualsiasi forma di coinvolgimento, anche meramente interlocutorio, dei sindacati noti sotto il nome di «COBAS».

Il segretario generale aggiunto della CGIL, Del Turco, sottolinea la pretestuosità delle polemiche in atto circa una presunta mancanza di rappresentatività delle tre Confederazioni sindacali che, caso unico nel mondo occidentale, continuano a registrare incremento degli iscritti: ciò che appare tanto più rilevante, quando si consideri che l'iscrizione comporta più l'assunzione di obblighi che di vantaggi da parte dei lavoratori e che comunque gli effetti positivi dell'azione sindacale si riflettono in modo automatico anche sui non iscritti. Lo stesso documento unitario, elaborato in un periodo di tempo relativamente breve dalle

Confederazioni, se, da una parte, rappresenta un punto di equilibrio difficilmente alterabile tra libertà del diritto di sciopero e diritti degli utenti al mantenimento di *standards* minimi di funzionamento di servizi pubblici essenziali, dall'altro, attesta la permanente rappresentatività dei sindacati confederali.

Il segretario confederale della CGIL, Lettieri, dopo avere osservato preliminarmente come le soluzioni indicate nel documento unitario elaborato dalle Segreterie confederali, per quanto perfettibili, siano realistiche ed equilibrate, rispondendo ad alcune osservazioni formulate dal senatore Toth, sottolinea come in linea di massima la definizione di servizi pubblici essenziali debba intendersi tassativa e come eventuali emergenze di ordine pubblico possano essere fronteggiate attraverso lo strumento della precettazione. Rileva come il complesso di interventi multilaterali previsti dal sindacato al fine di mantenere una soglia minima di servizi pubblici essenziali configuri un punto di equilibrio difficilmente alterabile, inteso a mediare tra libertà del diritto di sciopero e diritti dell'utenza.

Dopo aver anche osservato come opportunamente la prima parte del documento unitario ribadisca la titolarità individuale del diritto di sciopero, sulla base di una precisa garanzia costituzionale, e quindi anche la possibilità per coalizioni spontanee di lavoratori di proclamare lo sciopero, in risposta ad alcune osservazioni formulate dal senatore Rosati, è dell'opinione che l'individuazione di *standards* minimi di funzionamento di servizi essenziali debba costituire oggetto di convenzione tra le parti, utilizzando eventualmente lo strumento del contratto e dei decreti presidenziali per il settore pubblico e quello del regolamento per il settore privato.

Quanto alla previsione di una clausola di autoesclusione di gruppi di lavoratori dai risultati contrattuali, in caso di riapertura del conflitto, dopo la stipulazione di accordi, ad opera di coalizioni spontanee, sottolinea l'esigenza di considerare l'ipotesi elaborata dal sindacato, sulla scorta del parere espresso dal «comitato dei giuristi», come una previsione bisognevole di ulteriore verifica sul piano della opportunità e delle complesse conse-

guenze che da quest'ultima possano derivare. Osserva poi che, a fronte delle forme di autosanzione previste per le organizzazioni sindacali, mancano corrispondenti misure per le controparti. Occorrerebbe, pertanto, estendere l'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori anche al settore pubblico e prevedere misure sanzionatorie di carattere amministrativo per i dirigenti pubblici che violano i contratti.

È inoltre dell'avviso che non sia opportuno stabilire, in conformità a talune esperienze maturate in altri paesi, regole formali per la proclamazione dello sciopero, che resta pur sempre nel nostro sistema, un diritto soggettivo.

Quanto infine all'«Agenzia», che tra le proposte sindacali riveste grande importanza, ritiene che tale organismo, destinato ad instaurare un nuovo tipo di relazioni sindacali nel paese, dovrebbe avere, tra l'altro, i compiti fondamentali di accertare i fatti, di valutare i comportamenti delle parti, di esprimere un parere, sulle controversie interpretative e di richiedere la formazione di specifiche commissioni di indagine relativamente a fatti di notevole rilievo tecnico.

In considerazione del contemporaneo svolgimento di votazioni in Assemblea, il presidente Giugni sospende la seduta per mezz'ora.

La seduta, sospesa alle ore 12,45, è ripresa alle ore 13,15.

Interviene quindi il segretario confederale della UIL, Galbusera, che osserva, quanto alla questione delle sanzioni, che nella proposta del sindacato esiste un vuoto relativamente alle sanzioni unilaterali previste per i singoli: tuttavia in tale caso si può realizzare l'ipotesi di precettazione. Sempre in materia di sanzioni è opportuno escludere quelle di carattere detentivo, mentre, quanto al rapporto tra contratto e legge, l'obiettivo sindacale è quello di rendere cogenti le norme.

Quanto infine al previsto sistema di autoesclusione dai benefici contrattuali, precisa che con il meccanismo in questione non si intende in alcun modo ledere il diritto di sciopero, quanto piuttosto disincentivare quanti vogliono trarre benefici da un contratto mettendolo contemporaneamente in discussione: si può

ben dire, dunque, che la norma miri a sanzionare il comportamento di chi non rispetta le regole.

Interviene conclusivamente il segretario generale della UIL, Benvenuto, che, nel ringraziare le Commissioni riunite e nel preannunciare la piena disponibilità dei rappresentanti sindacali ad integrare l'audizione, dichiara che la caratteristica della proposta illustrata è quella di essere sostenuta dal più largo consenso possibile dei lavoratori, anche se occorre ancora definire le modalità tecniche per coinvolgere i lavoratori stessi. La proposta inoltre è più ampia rispetto a quella di una mera autoregolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero: prova ne sia che essa mira a definire anche regole per l'ipotesi di conflitto nei servizi di pubblica utilità. Il fallimento dell'autoregolamentazione deriva, a suo giudizio, anche dalla mancata corresponsabilizzazione delle controparti, laddove occorre trovare una formula che consenta di conciliare il diritto di sciopero con quello degli utenti.

In conclusione il sindacato auspica la sollecita emanazione di una legge in materia, che si accompagni al riconoscimento di un'area contrattuale, in modo da poter fornire una risposta adeguata, capace di cogliere i frutti dell'esperienza sino ad oggi maturata.

Prende infine la parola il ministro Formica, il quale sottolinea la grande importanza della proposta presentata dalle Segreterie delle tre Confederazioni sindacali, soprattutto perché essa viene avanzata in un momento politicamente assai complesso. Tale proposta gli pare infatti particolarmente apprezzabile, in quanto rappresenta il raggiungimento di un punto di equilibrio tra l'area di disciplina che va sottoposta al vincolo della legge e quella che deve invece rientrare nell'autonomia negoziale, nonché per il fatto stesso che, su una materia tanto delicata, il sindacato sia riuscito ad esprimere una propria posizione unitaria. Occorre pertanto, a suo parere, cogliere con tempestività questo momento in cui si realizza quella condizione di largo consenso sociale che, sola, può permettere di intervenire in un settore, quale quello della disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, che tocca interessi fondamentali. Per questi motivi, nell'anticipare che proporrà

in Consiglio dei ministri che il Governo faccia propria la posizione espressa nel documento sindacale e dichiarandosi convinto che la materia sia più agevolmente disciplinabile attraverso l'iniziativa parlamentare piuttosto che governativa, raccomanda che il Parlamento giunga ad una sollecita approvazione della normativa in esame, condividendo la logica di fondo che pervade il documento sindacale, nel quale si ipotizza la anzidetta coesistenza di un'area di riserva di legge e di un'area negoziale.

Dopo brevi interventi dei senatori Antoniazzi e Lama, il presidente della 11ª Commissione, Giugni, esprime l'auspicio che nel corso

dell'esame del disegno di legge da parte delle Commissioni riunite 1ª e 11ª, il documento sindacale possa tradursi, per quanto possibile, in appositi emendamenti.

Il presidente Elia, nel dichiarare il proprio compiacimento per il carattere costruttivo della indagine conoscitiva, ringrazia i rappresentanti delle Confederazioni sindacali e il Ministro per il contributo offerto, assicurando il massimo dell'impegno, compatibilmente con i restanti adempimenti, in ordine all'esame del disegno di legge cui l'indagine è sottesa.

La seduta termina alle ore 13,40.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 28 GENNAIO 1988

31^a Seduta*Presidenza del Presidente***BERLANDA**

Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Sacconi.

La seduta inizia alle ore 9,45.

IN SEDE REFERENTE**«Istituzione e disciplina delle società di investimento immobiliare» (332)**

(Procedura abbreviata ai sensi dell'articolo 81 del Regolamento) (Seguito dell'esame e rinvio)

Il presidente Berlanda, dopo aver ricordato che il 21 gennaio in Assemblea è stata deliberata la procedura d'urgenza per il disegno di legge 332, ai sensi dell'articolo 81 del Regolamento, rileva che può iniziare, intanto, la discussione generale.

Il senatore Brina si sofferma sul provvedimento in esame, che ripropone il testo dell'analogo disegno di legge, licenziato dal Senato nella scorsa legislatura.

Il provvedimento intende consentire la canalizzazione del risparmio familiare verso il settore immobiliare con funzione di sostegno nei confronti di tutte le iniziative relative a tale settore. In particolare, troverebbero un utilissimo apporto le attività di edilizia turistica, di finanziamento dell'edilizia residenziale, di realizzazione di alberghi, di centri direzionali commerciali e di parcheggi, con effetti moltiplicativi sull'occupazione. Dal punto di vista della tutela del risparmio, la griglia di disposizioni già predisposta con riferimento ai fondi comuni di investimento mobiliare può essere estesa, con opportune modifiche, a questi settori di intermediazione finanziaria.

Esistono, in effetti, delle perplessità circa l'opportunità stessa dell'istituzione dei fondi immobiliari, così come sembra si possa dedurre da molti interventi parlamentari. Tuttavia, sembra giusto ribadire in questa sede la posizione già manifestata dal senatore Bonazzi nella scorsa legislatura, favorevole all'introduzione di una normativa sui fondi immobiliari ispirata a criteri di correttezza e trasparenza, che impedisca, tra l'altro, l'instaurarsi in modo surrettizio, all'interno del mercato, di simili tipologie di operatori al di fuori di ogni regolamentazione.

Nel merito del provvedimento, le uniche perplessità sorgono in relazione all'assetto proprietario di tali fondi, con riferimento al rapporto tra azioni ordinarie ed azioni di risparmio, essendo il multiplo di venti troppo alto e quindi da ridurre sostanzialmente.

Il cammino del provvedimento forse sarà ora più difficile, dato anche il sentimento di sfiducia e depressione che si è diffuso tra gli operatori a seguito delle tendenze negative in atto sui mercati finanziari, dopo il crollo borsistico avvenuto di recente. Si è venuta così a determinare una situazione che induce ad operare con prudenza e che richiama ad un attenta riflessione, riflessione che però non può trasformarsi in una inattività e che deve invece spingere verso una maggiore creatività.

Esiste, d'altra parte, tra gli operatori, una domanda di maggiore organizzazione ed unità di orientamento per l'attività dei diversi settori di intermediazione finanziaria.

Bisogna legiferare bene e in tal senso - conclude il senatore Brina - il Governo dovrebbe fornire una relazione dettagliata che possa offrire maggiori informazioni in ordine all'introduzione dei fondi immobiliari nel mercato finanziario italiano.

Il senatore Pollini, precisando ulteriormente la posizione dei senatori comunisti, fa presente che le informazioni richieste al Governo dovrebbero inquadrarsi su due problematiche: il punto di vista del Governo stesso sulla

disciplina della intermediazione finanziaria in generale; una panoramica della situazione del mercato mobiliare italiano, (in ordine specialmente all'andamento ed ai risultati raggiunti dai fondi aperti), necessaria perchè si possa procedere oltre nell'esame dei progetti sui fondi immobiliari e sui fondi chiusi. Chiarisce che tali esigenze non devono essere intese come pretesti dilatori, trattandosi di chiarimenti preliminari indispensabili per la Commissione.

Il sottosegretario Sacconi interviene per sottolineare la posizione del Governo, il quale fa distinzione fra il problema dei fondi chiusi da istituire, e tutta la restante problematica riguardante gli strumenti di intermediazione finanziaria, per la integrazione della relativa legislazione. Soltanto i fondi chiusi, ad avviso del Governo, possono essere trattati quale argomento a se stante, essendo la loro finalità circoscritta al finanziamento delle imprese medie e medio-piccole. Prescindendo da tale problema del tutto particolare, in via generale il Governo è convinto che sia preferibile procedere prima all'emanazione di una disciplina di base per la intermediazione finanziaria in generale, e soltanto in un secondo tempo procedere, eventualmente, alla disciplina specifica di singole forme di intermediazione finanziaria, evitando, comunque, una eccessiva o affrettata tipizzazione che potrebbe precludere la flessibilità degli operatori. Il sottosegretario Sacconi osserva quindi che, d'altra parte, per una disciplina generale esistono già alcuni punti fermi sostenuti dal Governo e sui quali vi è un generale consenso: ad esempio, la bipartizione dei controlli sugli intermediari finanziari, tendente ad affidare alla CONSOB i controlli di trasparenza e alla Banca d'Italia i controlli prudenziali: tale schema di vigilanza dovrebbe essere esteso a tutta la intermediazione finanziaria.

Il presidente Berlanda osserva che la proposta di istituire i fondi immobiliari è all'esame del Parlamento già dall'estate del 1982, ed è stata esaminata a lungo in tutti i suoi aspetti, sulla base di disegni di legge il cui iter è stato alquanto travagliato: non si può certamente

dire che il Parlamento sia ignaro dei problemi in questione, avendo ampiamente discusso tutta la problematica giuridica ed economica coinvolta dalla istituzione di fondi immobiliari. Si tratta certamente - prosegue il presidente Berlanda - di un segmento del mercato circoscritto e di modeste dimensioni, che tuttavia è importante disciplinare, anche per evitare che comincino nuovamente a proliferare discutibili iniziative di creazione di cosiddetti certificati immobiliari.

Il Presidente fa presente, quindi, che egli si rende conto della molteplicità degli argomenti che attendono una disciplina (ad esempio, le offerte pubbliche di acquisto e di vendita di titoli): tanto più sembra opportuno iniziare concretamente il lavoro legislativo in questo settore particolare, tenendo conto che il Senato ha approvato la procedura d'urgenza.

Il sottosegretario Sacconi dichiara che nella prossima seduta presenterà emendamenti governativi al disegno di legge 332.

Il presidente Berlanda rileva che è orientamento comune della Commissione chiudere la discussione generale nella prossima settimana, mentre le ulteriori determinazioni saranno adottate tenendo conto degli emendamenti che potranno essere presenti.

Il seguito dell'esame è rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che l'esame degli altri disegni di legge che sono all'ordine del giorno deve essere rinviato, non essendo pervenuti i pareri prescritti, ed essendo inoltre assente il rappresentante del Governo.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il Presidente avverte che la seduta della Commissione, già convocata per oggi 28 gennaio alle ore 15,30, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 10,30.

INDUSTRIA (10^a)

GIOVEDÌ 28 GENNAIO 1988

32^a Seduta*Presidenza del Presidente*
CASSOLA

Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Ravaglia.

La seduta inizia alle ore 10.

IN SEDE REFERENTE

«Norme sulla protezione dei cittadini e dell'ambiente contro gli alti rischi delle attività industriali e produttive» (292), d'iniziativa dei senatori Mancino ed altri

«Controllo dei rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali» (406), d'iniziativa dei senatori Cassola ed altri
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 13 gennaio.

Il sottosegretario Ravaglia comunica che i Ministri competenti sono pervenuti a un accordo sullo schema di decreto delegato, volto a recepire la cosiddetta «direttiva Seveso», che sottoporranno al Consiglio dei Ministri nel corso dei prossimi giorni. Chiede

pertanto che la Commissione rinvi il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge in titolo.

Si apre un breve dibattito nel corso del quale il senatore Gianotti sottolinea i ritardi e le contraddizioni emergenti dal comportamento tenuto dal Governo, che giudica alquanto singolare; il presidente Cassola ricorda il contributo e le sollecitazioni della Commissione per una soluzione adeguata del problema in termini di sicurezza ed efficienza; il relatore Cuminetti osserva che lo svolgimento di un ampio dibattito preventivo sarebbe stato quanto mai utile anche per il Governo; il senatore Aliverti stigmatizza il fatto che il preannunciato schema di decreto delegato sia a conoscenza di molti soggetti, estranei al Governo, prima ancora che il Parlamento ne sia investito per quanto di competenza; il senatore Baiardi ribadisce le posizioni espresse dai senatori Gianotti e Aliverti; il senatore Vettori ricorda che il Governo, in occasione dell'approvazione del disegno di legge sull'ENEA, dovrà decidere quanto concerne l'assetto e le funzioni della DISP, considerato che buona parte della materia oggetto dei disegni di legge in titolo verrà disciplinata dal decreto delegato in questione.

La Commissione, infine, prende atto della richiesta formulata dal rappresentante del Governo e il seguito dell'esame viene pertanto rinviato.

La seduta termina alle ore 10,20.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER IL CONTROLLO SUGLI INTERVENTI
NEL MEZZOGIORNO**

GIOVEDÌ 28 GENNAIO 1988

7ª Seduta

Presidenza del Presidente
BARCA

La seduta inizia alle ore 14.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'audizione del presidente dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, prof. Giovanni Torregrossa

Il deputato Nicotra si associa, e non solo formalmente, al saluto e allo apprezzamento nei confronti del neo presidente Torregrossa la cui esperienza sarà sicuramente di grande utilità in vista dell'attuazione degli interventi nel Mezzogiorno.

Condivide l'ipotesi di interpretazione accennata dal Presidente Torregrossa sul ruolo dell'Agenzia del Mezzogiorno, che non può essere considerato solo di erogazione ma anche di supporto fino al completamento delle opere finanziate.

Sollecita l'attuazione delle azioni organiche previste dalla legge e soprattutto quella che riguarda gli incentivi e le attività promozionali in favore della commercializzazione dei prodotti agricoli del Mediterraneo.

In ordine al problema degli Enti collegati ritiene che l'Agenzia quale socio di maggioranza ha una sua responsabilità dalla quale non può abdicare.

A proposito dell'Italtrade ritiene che vada precisato, anche con pronunciamento formale della Commissione bicamerale, che l'attività della predetta società debba essere non di compravendita dei prodotti ma di assistenza nella ricerca dei mercati per il collocamento

dei prodotti in Italia e all'estero attraverso azioni promozionali incentivanti, formulate di intesa con i produttori ed i commercianti esportatori. Solo così si potranno evitare gli effetti perversi denunciati ieri dall'onorevole Parlato.

Sulla gestione delle opere realizzate dalla Cassa ribadisce l'urgenza di attivare il meccanismo dotando gli Enti destinatari delle risorse economiche.

Sottolinea che il ruolo dell'Agenzia e di permanente raccordo tra Dipartimento ed Ente locale, fino ad avvenuto completamento dell'opera.

Raccomanda l'istituzione degli istituti periferici dell'Agenzia in ogni regione, che debbono essere messi a disposizione degli Enti locali. Propone ancora un esame preliminare prima dell'ammissione al finanziamento delle proposte regionali onde verificarne l'assonanza con la legge 64 ed evitare che le Regioni si limitino ad inviare al Ministro un elenco di opere di progetti che potrebbero trovare spazio nell'ambito degli interventi ordinari della Regione o dello Stato ma non mai dell'Agenzia.

Infine raccomanda la tempestività nell'erogazione degli incentivi, superando i ritardi addebitabili alla burocrazia ed evitando così forme di corruzione che proprio nei ritardi trovano modo di attecchire.

Il deputato Perrone dice che dalle risultanze contabili relative ai primi nove mesi del 1987 si evidenzia una forte discrasia tra impegni e spese, con riferimento al concreto funzionamento dell'Agenzia.

Domanda quindi se ad avviso del Presidente gli accorgimenti adottati si sono dimostrati insufficienti a snellire i processi decisionali, ovvero ritiene necessari nuovi provvedimenti. Questo perché, con la avvenuta costituzione di una sezione speciale per la gestione dei completamenti, non dovrebbero circolare carte relative alla pregressa attività.

In particolare rivolge due domande. La

prima riguarda il progetto 11 relativo alla agrumicoltura. Sostiene la necessità che le opere collaudate non siano reinserite in una nuova fase istruttoria, anche se possono sussistere dubbi circa la validità delle precedenti verifiche. Ma allora è giusto avviare una indagine per campione, magari riservandosi di agire giudizialmente nell'ipotesi si dovessero riscontrare procedimenti irregolari. Quello che è certo è che non possono rimanere penalizzate ben 15.000 pratiche rientranti a pieno titolo nel quadro del progetto generale.

La seconda domanda riguarda il progetto 35 relativo alla ricerca scientifica e applicata. Chiede come - di fronte ad una legge (n. 775/84) la quale stabilisce parità di trattamento tra progetti approvati e progetti presentati entro il 31 luglio 1984, di fronte a delibere del CIPE relative a progetti esecutivi già finanziabili attraverso il primo piano di attuazione - sia possibile con delibere amministrative stabilire il principio in base al quale progetti giacenti ormai da diversi anni debbono attendere la costituzione della SPINSUD per divenire operanti.

Termina il proprio intervento chiedendo una comparazione ed un coordinamento più stretto tra i dati accertati dall'Agenzia e quelli del Dipartimento.

Il senatore Coviello sostiene che con questa udienza si entra nel cuore del lavoro della Commissione, la quale è chiamata ad offrire il proprio contributo nella difficile fase di transizione tra legislazione di proroga e nuovo regime dell'intervento straordinario.

Ripercorre l'esperienza del primo piano di attuazione, dal quale risulta una carenza grave di tutto il sistema delle autonomie locali, aggravata dalla persistenza di forti divaricazioni.

Si chiede se il ritardo non sia imputabile tanto ad elementi procedurali quanto soprattutto alla qualità scadente dei progetti elaborati su scala locale. La relazione del Ministro Gorla sullo stato di attuazione della legge 64 conferma questa situazione.

D'altra parte osserva come lo stato del Dipartimento, anche per la difficile acquisizione del personale dotato dei necessari requisiti, non lasci presagire entro tempi confortanti l'inizio di quella valutazione economica che costituisce ragione d'essere dell'Istituto.

Indipendentemente dalle valutazioni giuridiche prospettate dal Presidente Torregrossa, su cui peraltro conviene, chiede se sia in corso per i progetti giacenti presso l'Agenzia una valutazione tecnica che comporti l'analisi dei costi e dei benefici connessi alle iniziative.

Il deputato Nucara sostiene che il legislatore ha voluto certamente dare risalto a tutto il sistema delle autonomie. Tuttavia questa dichiarazione di principio, per essere fruttuosa di risultati apprezzabili, deve sapersi calare nella particolarità delle situazioni locali.

È fuori di dubbio che la legge n. 64 soffre di molti, troppi compromessi. Gli sembra però che sul ruolo dell'Agenzia sia già consolidato un orientamento di fondo relativamente a quelli che devono essere i poteri esercitabili. Ricorda in particolare una dichiarazione di voto dell'onorevole Ruffolo, intesa a distinguere l'Agenzia, quale organo abilitato alla promozione dello sviluppo ed alla progettazione, dal Fondo che era previsto nella stesura originaria del disegno di legge di riforma.

Cita anche un ordine del giorno a firma dei deputati Minervini e Bassanini inteso a riconoscere al Dipartimento compiti di penetrante valutazione. Nè la Commissione bicamerale da parte sua ha certo inteso sminuire la portata complessiva dell'intervento dello Stato nel procedimento programmatico.

A lui in definitiva sembra che il professor Torregrossa abbia posto in termini problematici una questione che è ormai largamente acquisita.

Rivolge quindi alcune domande al Presidente dell'Agenzia che riguardano le concessioni a corpo (oggi si direbbe chiavi in mano), intorno alle quali persiste un vasto contenzioso; sulla struttura dei contratti, nel senso che non è dato sapere a carico di chi graveranno spese imputabili alla revisione prezzi, sorprese geologiche eccetera.

Chiede ancora quali siano i poteri sostitutivi da impiegare nell'ipotesi che l'Agenzia non proceda all'individuazione del soggetto, ovvero l'opera non si realizzi.

Raccomanda infine che le convenzioni siano stipulate in modo da favorire, rispetto alle grandi imprese pubbliche e private, tutto il tessuto dell'imprenditoria locale.

Il senatore Vignola vuole solo osservare che si è entrati ormai nel novero dei problemi che

si presentano *in itinere* per l'attuazione della legge n. 64. Proprio per questo i ritardi del Governo acquistano un rilievo maggiore.

Esiste indubbiamente un aspetto giuridico-amministrativo al quale la Commissione, nel quadro della verifica sullo stato di attuazione della legge n. 64, è chiamata a dare una propria risposta.

Esiste però anche una vischiosità che deriva dalla persistente cultura della CASMEZ, per poi trascinarsi lungo tutto il processo di attuazione della legge n. 64. Una vischiosità che è imputabile anche alle Regioni non tanto e non solo perchè non elaborano progetti, ma soprattutto perchè esprimono iniziative poco apprezzabili dal punto di vista qualitativo.

Egli raccoglie l'indicazione del collega D'Aimmo di puntare ad avere un secondo canale di scorrimento delle iniziative, quello per intendersi di un intervento ordinario più rapido ed incisivo. La riserva degli investimenti e delle forniture a favore del Mezzogiorno non costituisce il fatto discriminante, mentre lo è la quota dell'intervento ordinario che deve essere destinata al Mezzogiorno.

Il deputato Napoli osserva che il professor Torregrossa ha trovato indubbiamente una macchina organizzativa che non funziona, avuto riguardo alle esigenze territoriali del Mezzogiorno. Si chiede se è possibile intervenire per legge onde migliorare il funzionamento dell'Agenzia.

Chiede inoltre se anche gli incentivi non abbiano bisogno di una nuova normativa, per pareggiare le convenienze economiche rispetto alla rimanente parte del paese.

Dopo aver accennato all'esistenza di complessi problemi per identificare in concreto i soggetti che su scala locale si candidano alla progettazione (anche con il sostegno di interessate campagne giornalistiche) chiede quali siano i compiti dell'Agenzia come socio di maggioranza rispetto agli Enti promozionali. Quale possibilità ha cioè l'Agenzia di incidere sulle scelte degli Enti.

Il deputato D'Aimmo vuole mettere in rilievo l'utilità di questa indagine promossa dalla Commissione per conoscere lo stato in cui versa l'attuazione della legge n. 64. Manifesta a questo proposito gratitudine al presidente dell'Agenzia per la relazione che ha reso alla

Commissione, con aspetti di forte caratterizzazione.

Rileva lo stato di confusione ed anche lo scarso coordinamento dei progetti di investimento come finora sono espressi da tutto il sistema delle autonomie locali. Nè si può dire che sul piano centrale le cose stiano meglio dal momento che lo stesso intervento ordinario trascura moltissimo il Mezzogiorno d'Italia. Un'indagine dell'ANCE starebbe a dimostrare che degli 80.000 miliardi che l'intervento ordinario dovrà spendere nel biennio 1988-1989, solo 5.000 saranno destinati al Mezzogiorno.

Facendo uno sforzo per affrancarsi da una valutazione formale, quasi giuridicistica, bisogna risalire all'ispirazione politica e strategica che si vuole imprimere all'intervento straordinario.

È vero cioè che i soggetti locali hanno un ruolo importantissimo per la crescita del Mezzogiorno che deve sempre più fare affidamento sui propri dirigenti. Tuttavia non si può ignorare come un ruolo concomitante, e non solo di coordinamento, spetti al potere centrale. Le due iniziative devono fungere da momenti convergenti e complementari, diversamente si rischiano fenomeni di dispersione ovvero accavallamento.

Nel quadro di questa visione strategica bisogna riconoscere un ruolo preciso all'Agenzia, un ruolo che sia anche di verifica delle valutazioni tecniche operate dalle Regioni.

Dopo aver lamentato la mancata costituzione della SPINSUD, con compiti di coordinamento centrale delle iniziative per la ricerca e l'innovazione - carenza di cui si avverte il peso negativo - si augura che dopo le vicende legate alla approvazione della legge finanziaria la Commissione si faccia carico di esprimere un'iniziativa forte, come centro democratico di verifica e di controllo sulla attuazione degli interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno.

Il senatore Innamorato, riferendosi anche alla relazione del senatore Tagliamonte sul bilancio della gestione commissariale per l'intervento straordinario, osserva come ormai tutti - Governo ed opposizione - siano inseriti in un processo circolare che abbraccia e coinvolge financo gli Enti locali, nella misura

in cui intervengono nel procedimento programmatico e diventano Stato.

Domanda quale linee di carattere operativo intende perseguire l'Agenzia e quali rapporti stabilire con il Dipartimento. Inoltre si dice interessato a conoscere quali meccanismi possono essere congegnati per consentire ai comuni del Mezzogiorno, ancora carenti per servizi essenziali, di utilizzare le risorse non spese per l'intervento straordinario.

Afferma con forza come la prima esigenza sia quella di rispondere alle esigenze delle popolazioni meridionali, e non invece di innescare un processo circolare di scarico delle responsabilità.

Il deputato Soddu, reintervenendo brevemente, chiede al professor Torregrossa di prospettare egli stesso delle alternative alle soluzioni giuridico istituzionali da lui indicate.

Il senatore Tripodi vuole riaffermare il valore della legge n. 64. Sarebbe un fatto grave se questa legge divenisse materia da revocare continuamente in dubbio, dal momento che questo servirebbe ad aggravare i problemi e ad incoraggiare nel Mezzogiorno lo sviluppo di forze eversive.

Conclude il proprio breve intervento citando l'esempio dei contratti di programma stipulati nel maggio scorso dalla Agenzia con la FIAT e l'Olivetti. A suo avviso costituisce motivo di sorpresa e di critica che, a fronte di rilevanti risorse pubbliche assegnate dallo Stato, non siano indicati posti di lavoro da costruire nel Mezzogiorno.

Il deputato Conte rivolge tre domande molto succinte, scusandosi per la assenza nel corso della discussione, dovuta agli impegni nella Commissione bilancio.

Chiede se sono state individuate le opere da completare a carico della Agenzia e quelle che devono essere invece trasferite, per il completamento, agli Enti locali. In particolare è interessato a conoscere il reale fabbisogno finanziario della gestione separata.

Chiede di conoscere quali ostacoli rallentino il flusso delle agevolazioni verso le attività produttive nel Mezzogiorno. Infine ritiene necessario, prima di programmare l'attività degli Enti promozionali, operare una verifica ed un consuntivo per gli Enti già collegati alla cessata CASMEZ.

Il Presidente Barca, prima di dare la parola al professor Torregrossa per la replica, informa la Commissione del programma di lavori deciso dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi. La Commissione intende ascoltare prima il Ministro ad interim per il Mezzogiorno Goria e poi procedere all'audizione dei Presidenti degli Enti promozionali.

La Commissione intende, una volta acquisito un circostanziato parere sullo stato di attuazione della legge n. 64, avvalersi dei poteri conferiti dall'articolo 50, comma 1 del Regolamento del Senato, per presentare alle due Camere una propria relazione.

Il senatore Abis, pur rispettando le decisioni unanimi dell'Ufficio di Presidenza, ritiene illogico far precedere l'audizione del Ministro a quella dei Presidenti degli Enti collegati.

Il professor Torregrossa tiene a precisare che la relazione presentata ieri non lo esime certo dal compito di andare avanti nell'esercizio dei doveri che gli sono assegnati.

Dice di accettare con beneficio di inventario la eredità della cessata Cassa per il Mezzogiorno, con l'avvertenza che questo non può servire ad esorcizzare i problemi e rifiutare le competenze quali promanano dalla vigente legislazione. Ricorda come dalla legge sia riservato un trattamento profondamente diverso ai progetti regionali da una parte ed ai progetti interregionali dall'altra. La divisione nelle due categorie non viene operata dall'Agenzia ma dal Ministero, esercitando funzioni di valutazione politica.

Precisa ancora una volta come per i progetti regionali non vi sia una competenza dell'Agenzia, che travalichi il compito dell'assegnazione delle risorse.

Il problema vero si pone per i progetti interregionali di interesse nazionale. Nella normativa vigente indubbiamente sussiste un vuoto che è compito di tutti colmare attraverso interpretazioni che siano coordinate con lo spirito della legge. Ora la normativa garantisce ad organi predeterminati l'esercizio di funzioni programmatiche e di attuazione, ma lascia aperto il problema di chi debba svolgere funzioni di progettazione e controllo.

Il deputato Soddu interrompendo fa presente che anche per i progetti interregionali esiste

un potere di valutazione da parte delle Regioni.

Il deputato Conte, interrompendo anche lui, sostiene che la legge n. 64, di cui egli è stato relatore di maggioranza, ha inteso escludere la Agenzia dalla progettazione anche per gli interventi interregionali.

Il professor Torregrossa sostiene che esiste un nesso, dialettico ma imprescindibile, tra valutazione delle Regioni e valutazione degli organi dello Stato.

La legge n. 64 parla di una valutazione economica esercitabile dal Dipartimento, ma non individua chi debba compiere la valutazione tecnico-finanziaria. È vero che il decreto del Presidente della Repubblica n. 12 del 1987 (art. 2.2 lettera *d*) ha allargato i compiti di valutazione del Dipartimento alla dimensione finanziaria, ma è anche vero che si tratta di un regolamento di attuazione il quale non può introdurre disposizioni nuove rispetto alla

legge ed in questa chiave deve essere rigorosamente interpretato.

In buona sostanza la legge dice che l'Agenzia deve farsi carico di garantire la realizzazione degli interventi e non gli sembra nè serio nè giusto opinare che questa responsabilità (di assicurare la realizzazione) possa essere svincolata dalla progettazione. Tra l'altro ricorda che egli potrebbe essere chiamato a rispondere davanti al giudice per illeciti relativi alla fase di realizzazione.

Il Presidente Barca, considerati i concomitanti impegni della Camera e del Senato, invita il Presidente Torregrossa a far pervenire per iscritto le sue conclusioni, ringraziandolo per la lucida partecipazione ai lavori della Commissione.

Il professor Torregrossa ringrazia e si riserva di far pervenire una risposta più articolata.

La seduta termina alle ore 16,20.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

GIUSTIZIA (2ª)

Venerdì 29 gennaio 1988, ore 9,30 e 15,30

In sede referente

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- PECCHIOLI ed altri. - Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati (434).
- COVI ed altri. - Nuove norme sulla responsabilità del magistrato (469).
- ACONE ed altri. - Nuove norme sulla responsabilità civile del magistrato (483).
- ONORATO ed altri. - Nuove norme sul risarcimento dei danni derivanti dall'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla responsabilità civile dei magistrati (573).
- FILETTI ed altri. - Nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati (628).
- Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (*Risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Gargani ed altri; Zangheri ed altri; La Malfa ed altri; Facchiano ed altri; Rodotà; Guidetti Serra ed altri; Biondi ed altri; Andò ed altri; Mellini ed altri; Maceratini ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (748).
- D'INIZIATIVA POPOLARE. - Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati (757).
- SPADACCIA ed altri. - Norme sostanziali e processuali integrative e complementari dell'avvenuta abrogazione mediante *referendum* popolare degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile (758).
- POLLICE. - Regolamentazione della responsabilità patrimoniale del giudice (766).