

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

---

## 21° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 29 LUGLIO 1992

---

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....	Pag.	5
2 <sup>a</sup> - Giustizia .....	»	13
4 <sup>a</sup> - Difesa .....	»	20
5 <sup>a</sup> - Bilancio .....	»	23
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro .....	»	35
7 <sup>a</sup> - Istruzione .....	»	41
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni .....	»	54
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare .....	»	66
10 <sup>a</sup> - Industria .....	»	73
11 <sup>a</sup> - Lavoro .....	»	77
12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità .....	»	84
13 <sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali .....	»	94

**Giunte**

Affari Comunità europee .....	Pag.	100
Elezioni e immunità parlamentari .....	»	3

**Sottocommissioni permanenti**

5 <sup>a</sup> - Bilancio - Pareri .....	Pag.	105
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro - Pareri .....	»	110
12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità - Pareri .....	»	111

---

CONVOCAZIONI .....	Pag.	112
--------------------	------	-----

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

MERCOLEDÌ 29 LUGLIO 1992

9ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

PELLEGRINO

*La seduta inizia alle ore 14,45.*

### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

(A 8, C 21ª, 7º)

Il PRESIDENTE comunica che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Isernia ha richiesto, con decreto di esibizione, copia autentica del verbale elettorale per il Senato dell'unica sezione del comune di Roccasicura. Propone alla Giunta di trasmettere tale documentazione precisando che ciò avviene in spirito di cortese collaborazione tra organi dello Stato, senza tenere conto che il decreto emesso costituisce un improprio strumento procedurale, attivato in luogo della corretta formulazione all'organo parlamentare di una richiesta di trasmissione atti.

La Giunta unanime conviene.

### AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE

La Giunta riprende l'esame, rinviato nella seduta del 16 luglio 1992, della seguente domanda:

1) *Doc. IV, n. 9*, contro il senatore Loreto per il reato di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (omessa richiesta di autorizzazione all'installazione di impianto di innocuizzazione ed eliminazione dei rifiuti speciali).

(R 135, C 21ª, 9º)

Il Presidente PELLEGRINO riassume sinteticamente i fatti.

Prendono la parola i senatori DIONISI, FILETTI, FRANCHI, COVI, MAISANO GRASSI e COCO, nonché il PRESIDENTE.

La Giunta delibera quindi a maggioranza di proporre il diniego dell'autorizzazione a procedere ed incarica il senatore Coco di redigere la relazione per l'Assemblea.

La Giunta esamina le seguenti domande.

2) *Doc. IV, n. 10, contro il senatore Pains per il reato di cui all'articolo 594, primo, secondo e terzo comma, del codice penale (ingiuria).*

(R 135, C 21<sup>a</sup>, 10<sup>o</sup>)

Il PRESIDENTE espone preliminarmente i fatti.

La Giunta ascolta il senatore PAINI, che fornisce chiarimenti ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato.

Gli pongono domande i senatori PINTO, COVI, FILETTI e COCO.

Congedato il senatore Pains, prendono la parola i senatori COVI, FABJ RAMOUS, FILETTI, MAZZOLA, DIONISI, COCO, PINTO, SELLITTI, PEDRAZZI CIPOLLA ed il PRESIDENTE.

Dopo interventi dei senatori DI LEMBO, FRANCHI e BODO, la Giunta delibera quindi a maggioranza di proporre la concessione dell'autorizzazione a procedere ed incarica il senatore Mazzola di redigere la relazione per l'Assemblea.

3) *Doc. IV, n. 11, contro il senatore Merolli, per i reati di cui agli articoli 48, 323, primo comma, 61, nn. 2 e 9, del codice penale; nonché agli articoli 378 e 61, n. 9, del codice penale (abuso d'ufficio; favoreggiamento personale).*

(R 135, C 21<sup>a</sup>, 11<sup>o</sup>)

Il PRESIDENTE espone preliminarmente i fatti.

Dopo interventi dei senatori MAZZOLA, PEDRAZZI CIPOLLA e PREIONI, la Giunta delibera all'unanimità di rinviare l'esame.

*La seduta termina alle ore 16.*

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

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

11<sup>a</sup> Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

CALVI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per la sanità Azzolini, per la Difesa Madaudo e per le finanze De Luca.*

*La seduta inizia alle ore 10,15.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**Conversione in legge del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 347, recante norme in materia di trattamento economico dei sottufficiali delle Forze armate, nonchè di spese connesse alla crisi del Golfo Persico (509)**

(Parere alla 4<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Il senatore RUFFINO illustra il provvedimento, giunto alla sua quarta reiterazione, che riproduce il testo del precedente decreto-legge n. 297, decaduto per mancata conversione nel termine costituzionale e già approvato dalla Camera dei deputati con emendamenti relativi agli articoli 3 e 4, nonchè dalla Commissione difesa del Senato. A suo giudizio nel provvedimento in esame ricorrono pienamente i requisiti richiesti dall'articolo 78, comma 3, del Regolamento: invita pertanto la Commissione a deliberare in tal senso.

Si apre il dibattito.

La senatrice D'ALESSANDRO PRISCO fa presente che il decreto-legge n. 347 non provvede unicamente alle spese connesse alla partecipazione italiana alla missione militare nel Golfo Persico, bensì contiene anche norme riguardanti il trattamento economico dei sottufficiali delle Forze armate e quello dei sottufficiali dei Carabinieri. Pur non nutrendo preclusioni al riguardo, rileva che la Commissione deve tuttavia aver presente talune importanti circostanze intervenute successivamente all'esame del precedente provvedimento d'urgenza, e segnatamente la presentazione da parte del Governo del disegno di legge di delega per la razionalizzazione di alcuni settori normativi, comprendente anche la complessa materia del pubblico impiego (A.S. n. 463). L'incongruità delle disposizioni contenute nel provvedimento

in esame rispetto a quanto disposto in tale ultimo disegno di legge, pur non giungendo a configurare una vera e propria incostituzionalità del decreto-legge n. 347, costituisce infatti senz'altro un elemento da valutare ai fini della razionalità del prodotto legislativo complessivo. Un'ulteriore perplessità è ricavabile dalla relazione tecnica, allegata al decreto-legge n. 347, che, con riferimento all'articolo 3, comma 3, precisa che la spesa ivi prevista è finalizzata a proseguire gli interventi urgenti ed indilazionabili riguardanti il personale civile, che siano correlati ai processi di ammodernamento e risuttrutturazione dell'amministrazione. Ciò rende evidente, a suo giudizio, la disomogeneità di tale norma, rispetto alla restante parte del decreto-legge, in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Il senatore MARCHETTI ribadisce le considerazioni da lui già svolte sul precedente decreto-legge n. 297, confermando che la materia avrebbe dovuto essere assai più opportunamente regolata a mezzo di un disegno di legge ordinaria, e che gli articoli 1 e 3, comma 3 non sono omogenei al provvedimento complessivo. Per questi motivi, si dice contrario al riconoscimento dei requisiti di necessità e di urgenza.

Anche a giudizio del senatore SPERONI il provvedimento comprende norme disomogenee. A tale proposito, ricorda comunque che, nel corso di un dibattito in Assemblea, il senatore Ruffino ha sostenuto che, data la natura di legge ordinaria della legge n. 400, un decreto legge ben potrebbe derogarvi, in quanto atto dotato di pari forza e valore. A suo avviso, in tal caso, occorrerebbe però quanto meno che la deroga fosse esplicita; non ritiene pertanto sussistenti i presupposti di costituzionalità dei commi 2 e 3 dell'articolo 3, perchè non rispondenti ai requisiti richiesti dall'articolo 15 della legge n. 400, ed anticipa una propria richiesta di votazione per parti separate.

Condivide tali rilievi il senatore PONTONE, secondo il quale il Governo dovrebbe attenersi con maggiore scrupolo alle prescrizioni della legge n. 400: egli si associa pertanto alla richiesta di votazione per parti separate.

Per il senatore MARCHETTI l'eventuale disconoscimento parziale dei presupposti richiesti dall'articolo 78 del Regolamento non rende per ciò omogeneo il provvedimento d'urgenza, la cui costituzionalità va a suo giudizio respinta *in radice*.

Il presidente CALVI fa presente che, nel corso del precedente dibattito sul decreto-legge n. 297 i Gruppi del PDS e del MSI-DN avevano votato favorevolmente alla sussistenza dei requisiti costituzionali.

Dopo un intervento della senatrice D'ALESSANDRO PRISCO (precisa che la sua posizione è motivata dalle novità legislative intercorse), il senatore MAZZOLA ritiene evidente la rispondenza del decreto legge n. 347 alla norma costituzionale, essendo il provvedimento teso a sanare spese già sostenute e ad attribuire al personale della Difesa

benefici economici lungamente attesi. Rispetto alla precedente stesura, il testo del decreto-legge non comprende più l'articolo 4, concernente l'acquisizione da parte dello Stato di quattro unità navali della classe «Lupo». È pertanto riscontrabile una netta diminuzione del campo normativo e quindi della disomogeneità riscontrata nel precedente decreto-legge n. 297, ciò che consente a suo giudizio alla Commissione di confermare l'avviso favorevole. Gli altri rilievi potranno trovare più adeguata collocazione nel corso dell'esame di merito.

Dissentente il senatore SPERONI, rilevando che il Parlamento non deve valutare l'esistenza di una maggiore o minore omogeneità di un provvedimento d'urgenza bensì pronunciarsi *tout court* sulla rispondenza di esso ai requisiti richiesti dall'articolo 78 del Regolamento. Con riferimento alla propria richiesta di votazione per parti separate, precisa che non intende contestare la sussistenza dei presupposti di costituzionalità dell'intero decreto-legge n. 347, bensì unicamente l'omogeneità delle norme contenute ai commi 2 e 3 dell'articolo 3, eliminando i quali il provvedimento diviene a suo giudizio omogeneo.

Il senatore COMPAGNA rileva che il giudizio di omogeneità va eseguito, nel caso di specie, non come se fosse riferito ad un fenomeno naturale, bensì ad un atto normativo, rispetto al quale può ben effettuarsi una valutazione anche di omogeneità «tendenziale», come rilevato dal senatore Mazzola. Nel dissentire pertanto sulle valutazioni espresse in proposito dai senatori Speroni e D'Alessandro Prisco, si dice favorevole al riconoscimento dei requisiti costituzionali del decreto-legge n. 347.

Il relatore RUFFINO rileva che il dibattito relativo alla omogeneità delle norme del decreto-legge ricorre oramai ritualmente ogni qualvolta la Commissione sia investita dell'esame di un provvedimento d'urgenza, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento. Nel caso di specie, a suo giudizio, l'omogeneità integra la sussistenza di un'affinità, ovvero di una concordanza di finalità delle norme. Proprio un eccessivo rigore ha invece comportato, nel corso del precedente esame, la soppressione dell'articolo 4 del decreto-legge n. 297, che a suo giudizio poteva innestarsi su questa vicenda. Per questi motivi, insiste perchè la Commissione esprima il proprio parere favorevole.

Il senatore SPERONI chiede chiarimenti al Governo con specifico riferimento ad alcuni oneri elencati nella relazione tecnica. Nell'invocare l'adozione di un criterio di omogeneità più restrittivo, chiede di conoscere quale articolo del provvedimento disponga l'effettuazione di tali spese.

Il senatore PONTONE chiede a sua volta chiarimenti circa le spese previste dal comma 3 dell'articolo 3.

Il presidente CALVI precisa che tali chiarimenti attengono al merito del provvedimento, e che potranno essere forniti dal Governo una volta concluso l'esame dei presupposti di costituzionalità.

La senatrice BARBIERI dichiara il voto contrario della sua parte politica al riconoscimento dei requisiti costituzionali del comma 3 dell'articolo 3. Coglie inoltre l'occasione per sollecitare un chiarimento circa i criteri alla stregua dei quali condurre l'esame dei provvedimenti d'urgenza, ai sensi dell'articolo 78, comma 3 del Regolamento e sulla posizione della legge n. 400 nella gerarchia delle fonti.

Il senatore ACQUARONE precisa che, se da un punto di vista strettamente dogmatico è difficile negare la fondatezza dei rilievi formulati dal relatore Ruffino, la dottrina più recente ha però superato l'originaria rigidità del concetto di gerarchia delle fonti, temperandolo alla luce del criterio della competenza. Ciò consente di affermare oggi l'esistenza di talune fonti che, pur non avendo rango costituzionale, possono tuttavia considerarsi «rinforzate», e la deroga alle quali non può pertanto non essere esplicita.

Ha quindi la parola il sottosegretario MADAUDO, che si associa all'invito del relatore ad esprimere parere favorevole sull'intero decreto-legge.

Il senatore SPERONI conferma la propria richiesta di votazione per parti separate sui commi 2 e 3 dell'articolo 3; il senatore PONTONE condivide tale richiesta con riferimento al solo comma 3.

Il senatore MARCHETTI ribadisce la propria contrarietà sull'intero decreto-legge.

Con separate votazioni, la Commissione riconosce quindi a maggioranza la sussistenza dei requisiti costituzionali e legislativi innanzitutto dei commi 2 e 3 dell'articolo 3 e quindi delle restanti parti del decreto-legge, dando mandato al relatore di trasmettere alla Commissione di merito un parere favorevole.

**Conversione in legge del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 348, recante disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie (508)**

(Parere alla 6ª Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Riferisce il senatore GUZZETTI, a giudizio del quale il decreto-legge n. 348 risponde pienamente ai requisiti costituzionali ed a quelli richiesti dalle leggi vigenti. Invita pertanto la Commissione a formulare avviso favorevole.

Si apre il dibattito.

Dissente dal relatore il senatore MARCHETTI, notando che il provvedimento in esame contiene norme la cui adozione non presenta alcuna urgenza.

Concorda il senatore SPERONI, segnalando la estraneità dell'articolo 5, riguardante il servizio del lotto automatizzato, rispetto alla restante parte del decreto. Anticipa pertanto che richiederà la votazione per parti separate.

Replica agli intervenuti il sottosegretario DE LUCA, segnalando che il testo del decreto-legge in esame tiene conto delle modifiche apportate dalla Commissione finanze del Senato in sede di esame del precedente decreto-legge n. 298, la cui conversione non è intervenuta nei termini costituzionali. L'articolo 5, egli precisa, attiene peraltro ad una materia analoga a quella disciplinata dalla restante parte del provvedimento.

Il senatore SPERONI conferma la propria richiesta di votazione separata dell'articolo 5.

Con separate votazioni, la Commissione, a maggioranza, riconosce quindi la sussistenza dei requisiti costituzionali e legislativi innanzitutto dell'articolo 5 e quindi dell'intero decreto-legge, dando mandato al relatore di trasmettere alla Commissione di merito un parere favorevole.

#### *SULLE MODALITÀ DI VOTAZIONE IN COMMISSIONE*

Il senatore MARCHETTI lamenta che il riassunto dei lavori delle Commissioni non evidenzi con precisione, nella fase delle votazioni, il voto espresso da ciascun componente.

Secondo il senatore SPERONI la registrazione puntuale delle posizioni di ciascun commissario richiederebbe la previa richiesta di effettuazione della votazione per appello nominale, come disposto dall'articolo 116 del Regolamento per i lavori dell'Assemblea.

Il presidente CALVI precisa che in Commissione la votazione per appello nominale di norma ha luogo nelle sedi deliberante o redigente, come rispettivamente previsto dagli articoli 41, comma 1 e 42, comma 1, del Regolamento. Quando si esegue una votazione per alzata di mano, il voto di ciascun componente è ricavabile unicamente dalle dichiarazioni o dagli annunci di voto effettuati.

Il senatore MARCHETTI fa presente che tale prassi non lo trova concorde ed anticipa che rappresenterà tale posizione nelle sedi competenti.

**Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**

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

Il presidente CALVI avverte che il senatore Saporito, relatore sul disegno di legge per le parti che riguardano il pubblico impiego e la previdenza, è all'estero per ragioni del suo Ufficio, per cui egli è momentaneamente sostituito dal senatore Postal. Il dibattito può infatti proseguire per la parte già introdotta dal senatore Riviera.

La senatrice TOSSI BRUTTI chiarisce che l'esame della Commissione si basa innanzitutto sull'articolo 76 della Costituzione, e che esso non può proseguire in mancanza dell'esposizione da parte di entrambi i relatori. Va tenuto conto infatti che lo stesso senatore Saporito aveva evidenziato che in più punti i criteri di delega erano insufficienti. La sua parte politica è convinta che le norme di delegazione non determinino in modo adeguato l'oggetto della delega medesima e che esse impartiscono al Governo direttive del tutto inconsistenti e generiche. Come caso emblematico segnala ancora una volta che all'articolo 2, lettera b), la norma delegata pretende di dare attuazione all'articolo 39 della Costituzione, materia sulla quale le Commissioni affari costituzionali e lavoro nella passata legislatura si erano impegnate nell'esame di un disegno di legge di riforma costituzionale. I principi e criteri direttivi contenuti in un disegno di legge di delega devono presentare un carattere sostanziale e vincolante per l'Esecutivo, in quanto diversamente ne risulterebbe violato l'articolo 76 della Costituzione. Tali principi e criteri non rilevano solo nell'ambito dei rapporti tra Parlamento e Governo, ma anche ai fini del controllo di costituzionalità sulle norme delegate. La Commissione deve in secondo luogo accertare se i principi e criteri medesimi risultino conformi ai principi generali dell'ordinamento e solo successivamente essa deve procedere ad un esame approfondito del disegno di legge per le parti di propria competenza sostanziale, con particolare riferimento alla materia del pubblico impiego.

La delega ha un oggetto plurimo, circostanza che di per sé è anomala, favorita da un'opportunità politica propria del Governo, ma che ha determinato un'alterazione delle procedure parlamentari. La necessità di un previo esame delle Commissioni competenti ha un *fondamento costituzionale (articolo 72 della Costituzione, integrato dagli articoli 22 e 34 del Regolamento)*. L'assegnazione in sede referente del disegno di legge n. 463 alla Commissione bilancio, tenuto conto che le innovazioni previste incidono profondamente nelle materie considerate, altera quindi la consueta procedura parlamentare, nè il ricorso analogico agli articoli 125 e seguenti del Regolamento, richiesto dalla sua parte politica, è in grado di sanare l'anomalia consistente nello *spossezzamento delle Commissioni di merito, chiamate ad esprimersi* soltanto in sede consultiva senza possibilità di verificare in quale misura il successivo *iter* del disegno di legge tenga conto degli eventuali rilievi. Raccomanda quindi alla Commissione di considerare nel proprio

parere innanzitutto gli aspetti di costituzionalità e secondariamente quelli di merito in modo analitico ed approfondito.

Il senatore SPERONI, rilevato che la delega concerne anche la finanza territoriale, fa presente che in base all'articolo 119 della Costituzione, le regioni detengono in materia una precisa autonomia. Nello schema prefigurato dal Governo invece la legge di delegazione da un lato, i decreti delegati dall'altro, esauriscono l'intero campo normativo, soffocando la competenza regionale. Chiede pertanto che la parte relativa alla finanza territoriale venga stralciata, impegnando nel contempo il Governo stesso a presentare un distinto disegno di legge, ispirato ai criteri indicati, rispettosi dell'autonomia regionale.

Il senatore GUERZONI, premesso che le considerazioni svolte dalla senatrice Tossi Brutti pongono una questione di carattere pregiudiziale alla prosecuzione del dibattito, dichiara che per la parte concernente la sanità il disegno di legge non determina sufficientemente l'oggetto, nè vengono precisate le grandezze finanziarie di riferimento. Si comprende solo come genericamente il Governo voglia perseguire un obiettivo di riforma, inutilmente tentato in passato.

Il senatore ACQUARONE fa presente che il Regolamento prevede soltanto per l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge la votazione di una questione pregiudiziale da parte della Commissione, a norma dell'articolo 78 e motivata da ragioni di costituzionalità. Ritiene quindi che solo in riferimento alle singole norme sia possibile verificare la sufficienza dei criteri di delega, ma a tale proposito va rammentata quella giurisprudenza della Corte costituzionale che in più occasioni ha ravvisato nella delegazione legislativa una disciplina di eccessivo dettaglio, tale da vanificare in modo sostanziale la discrezionalità spettante in questi casi all'Esecutivo. Anche nell'ipotesi di riserva di legge il giudice costituzionale ha puntualizzato i requisiti minimi che devono presentare le norme legislative, in modo da lasciare spazio adeguato all'adattamento da parte delle norme subordinate.

Il senatore SALVI insiste affermando che la discussione non può comunque procedere senza il completamento dell'esposizione da parte del relatore.

Il senatore POSTAL manifesta però la propria difficoltà, avendo ricevuto l'incarico nel corso della stessa mattinata.

Il senatore GUERZONI, tenuto conto che lo stesso Governo innanzi alla 5a Commissione ha mosso più di un rilievo critico all'indirizzo del disegno di legge e si è riservato di approfondire alcuni contenuti della manovra, chiede il rinvio dell'esame.

Il presidente CALVI, pur ravvisando l'opportunità di disporre di un'esposizione preliminare al dibattito in relazione a tutte le parti contenute nel disegno di legge, avverte però che il Regolamento rende soltanto eventuale l'introduzione del relatore.

Il senatore MAZZOLA, preso atto che gli oggetti di delega sono tra loro distinti, propone che la discussione prosegua per le parti già introdotte dai senatori Riviera e Saporito.

Il senatore SALVI ribadisce che, siccome il disegno di legge è unitario nell'impostazione del Governo, la discussione medesima non dovrà proseguire senza un completamento dell'esposizione introduttiva. Stigmatizza quindi l'atteggiamento del Governo in materia di decretazione d'urgenza, lamentando anche l'assenza di un rappresentante dell'Esecutivo.

Il senatore COVATTA sostiene che i problemi politici del momento sollecitano il senso di responsabilità dell'opposizione, della quale dovrebbe quindi escludersi ogni intento dilatorio. Chiede comunque che il Governo precisi la propria posizione in merito alla decretazione d'urgenza e si preoccupi di sostenere in modo adeguato l'esame parlamentare del disegno di legge n. 463.

Anche il senatore CABRAS lamenta l'assenza di un interlocutore governativo nel corso di un dibattito che investe aspetti essenziali delle materie considerate. In tali condizioni non si può pensare di imprimere ai lavori parlamentari un ritmo accelerato.

Il senatore RIVIERA, pur ritenendo motivata la richiesta di rinvio in quanto il disegno di legge ha carattere unitario, esprime la propria preoccupazione perchè la Commissione bilancio intende concludere al più presto la discussione passando quindi all'esame degli articoli. La Commissione non può allo stato che attenersi alla procedura prevista, per cui è interesse comune approvare un parere analitico ed articolato.

La senatrice BARBIERI esclude ogni intento dilatorio della sua parte politica, dal momento che l'incarico al senatore Postal poteva essere accordato già da alcuni giorni.

Il senatore SALVI insiste affinché si tenga una discussione preliminare sugli intendimenti del Governo in materia di decretazione d'urgenza e riguardo ai decreti-legge ancora pendenti innanzi alle Camere. Chiede altresì che, in conformità a quanto deliberato dall'Ufficio di Presidenza della Commissione, vengano inseriti all'ordine del giorno i disegni di legge costituzionale istitutivi della Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali.

A questa richiesta si associano i senatori MACCANICO e MAZZOLA, facendo quest'ultimo presente che il Gruppo democratico cristiano si accinge a presentare un disegno di legge costituzionale relativo anche alla riforma dell'articolo 138 della Costituzione.

Prende atto il presidente CALVI, il quale assicura che interesserà il Governo alla richiesta espressa dal senatore Salvi, mentre provvederà ad iscrivere all'ordine del giorno della successiva seduta i disegni di legge nn. 373 e 385.

*La seduta termina alle ore 12.*

**GIUSTIZIA (2ª)**

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

9ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

RIZ

*indi del Vice Presidente*

DI LEMBO

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

*La seduta inizia alle ore 9,40.*

**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO****N. 7 schemi di decreti legislativi, concernenti il nuovo ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria (R 139 b, C 2ª, 1º)**

(Parere al Governo ai sensi dell'articolo 28 della legge 15 dicembre 1990, n. 395: esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il senatore CASTIGLIONE sui sette schemi di decreti legislativi, concernenti il nuovo ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria, scaturenti, come fonte legittimante, dalla legge n. 395 del 1990, il cui termine per l'attuazione di delega legislativa è stato prorogato.

Rammenta come in Senato, nella scorsa legislatura, si fosse già iniziato l'esame del provvedimento in titolo, ma l'anticipato scioglimento delle Camere avesse interrotto la conclusione della disamina dei testi.

Il primo schema di decreto, costituito da un solo articolo, attua il principio per il cui il personale del disciolto Corpo degli agenti di custodia che svolge mansioni non d'istituto potrà chiedere, entro 90 giorni, l'inquadramento nelle qualifiche di corrispondente professionalità del Ministero di grazia e giustizia; si demanda l'individuazione dei profili stessi al Consiglio d'Amministrazione del Ministero.

Il secondo schema di decreto, che consta di 133 articoli, istituisce i ruoli del personale del Corpo degli agenti di polizia penitenziaria, disciplina l'ordinamento del personale e determina le condizioni per

l'accesso ai ruoli del Corpo. Più in dettaglio il relatore fa presente come il nuovo Corpo contempra i ruoli degli agenti, degli assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori e come - nell'ambito dello stesso ruolo - la gerarchia sia determinata dalla qualifica e, nella stessa qualifica, dall'anzianità. Si sofferma poi su alcune particolari norme di stato come i trasferimenti di sede a domanda, i comandi presso altre amministrazioni, le cause di cessazione dal servizio, il richiamo e la riammissione in servizio e, ipotesi del tutto estrema, il richiamo in caso di mobilitazione. Concludendo, espone - esprimendo il suo avviso favorevole a tutte le disposizioni illustrate - le norme relative all'assunzione del personale, ai relativi bandi, agli adempimenti dei concorrenti durante lo svolgimento della prova e al processo verbale di operazioni di esame.

Il terzo schema di decreto riguarda l'Istituto superiore di studi penitenziari (con sede a Roma), quale scuola nazionale per la formazione, l'aggiornamento e la specializzazione del personale appartenente ai quadri direttivi dell'Amministrazione penitenziaria. Il relativo collegio dei docenti è nominato dal Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria, fra i professori universitari di ruolo, i magistrati, i funzionari della pubblica amministrazione e gli ufficiali delle Forze Armate.

Il quarto schema di decreto riscrive il complesso sistema delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e fissa una nuova disciplina dei relativi procedimenti.

Il senatore Castiglione si sofferma, quindi, in modo approfondito sul quinto schema di decreto, avente ad oggetto il passaggio ad altri ruoli degli ufficiali del disciolto Corpo degli agenti di custodia: si fissa il criterio per cui gli ufficiali trasferiti assumono lo stato giuridico del personale della forza armata, della forza di polizia o della pubblica amministrazione in cui verranno inquadrati, conservando le posizioni giuridiche ed economiche conseguite.

Il sesto schema di decreto verte sulle attribuzioni degli organi centrali dell'amministrazione penitenziaria e sul decentramento delle altre attribuzioni ai provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria.

Infine, il settimo schema di decreto ha ad oggetto l'attribuzione delle funzioni dirigenziali nel Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, l'individuazione dei relativi incarichi e la previsione degli incarichi da attribuire ai magistrati.

Anche su questi schemi il relatore esprime avviso favorevole ed auspica il varo di un parere conforme ai testi articolati sottoposti all'attenzione del Parlamento

La senatrice SALVATO chiede un incontro con una rappresentanza del Corpo di polizia penitenziaria per acquisire ulteriori elementi conoscitivi.

Il senatore CASTIGLIONE rammenta come numerose osservazioni delle rappresentanze sindacali siano già state recepite dal Ministero in sede di redazione dei documenti in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*IN SEDE REFERENTE*

**Conversione in legge del decreto-legge 13 luglio 1992, n. 335, recante disposizioni urgenti concernenti l'incremento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria ed il trattamento di persone detenute affette da infezione da HIV (465)**

**FAGNI ed altri. - Provvedimenti alternativi per i malati terminali di AIDS nelle carceri (438)**

(Esame e rinvio)

Il senatore COCO riferisce congiuntamente, rammentando come la Commissione affari costituzionali abbia espresso, per quanto di propria competenza, parere favorevole sul decreto-legge con osservazioni agli articoli 1 e 6. Fa poi presente come il forte incremento della popolazione carceraria renda opportuna l'autorizzazione, di cui all'articolo 1, ad assumere per un anno, in qualità di agenti di polizia penitenziaria, 1.000 unità, fra i militari che saranno collocati in congedo entro il 31.12.1992. Il successivo articolo 2 chiarisce come il rapporto di servizio, che verrà ad instaurarsi con militari di leva o in stato di ferma prolungata, sarà risolto di diritto al termine del decorso di un anno dalla data di assunzione.

L'articolo 3 del decreto innova il codice di procedura penale con l'inserzione dell'articolo 286-bis (Divieto della custodia cautelare), in forza del quale non potrà essere mantenuta in carcere persona affetta da HIV se in una delle situazioni di incompatibilità definite da un apposito decreto dei Ministri di grazia e giustizia e della sanità.

A sua volta l'articolo 4 reca l'inserzione del numero 3) all'interno del primo comma dell'articolo 146 del codice penale, per cui l'esecuzione della pena è differita se deve aver luogo nei confronti di persona affetta da infezione da HIV, che versi nei casi d'incompatibilità con lo stato di detenzione fissato con il citato decreto.

Il successivo articolo 5 prefigura, con apposito decreto dei Ministri della sanità e della giustizia, l'individuazione degli ospedali nei quali sarà disposto il *piantonamento dei detenuti affetti da HIV*.

L'articolo 6 modifica poi l'articolo 89 del testo unico delle leggi in materia di disciplina delle sostanze psicotrope e dei relativi stati di tossicodipendenza, prevedendo la revoca della custodia cautelare per la persona tossicodipendente o alcooldipendente che accetta di sottoporsi ad un programma di recupero presso una struttura autorizzata residenziale, sempre che non ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Il giudice dispone il ripristino della custodia cautelare in carcere qualora accerti che la persona abbia interrotto l'esecuzione del programma ovvero mantenuto un comportamento incompatibile con il medesimo. Gli articoli finali del decreto contemplano, oltre a modifiche tecniche da apportare a recenti leggi, anche la necessaria clausola di copertura finanziaria sulla quale si esprimerà prossimamente la competente Commissione bilancio.

Il relatore si sofferma poi sul disegno di legge parlamentare che vuole segnare un progresso di civiltà e di solidarietà umana in favore dei detenuti colpiti da AIDS in fase terminale. Si propone, infatti, l'inserzione di cinque articoli all'interno della legge n. 135 del 1990

(Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS) e l'aggiunta di una ulteriore tabella alla medesima legge, che definisce le patologie in presenza delle quali il detenuto può fruire dei provvedimenti alternativi.

Il presidente RIZ chiede al relatore chiarimenti circa il discrimine fra i malati di AIDS e gli affetti da HIV, ai fini dell'interpretazione degli articoli 3, 4 e 5 del decreto.

Il relatore COCO ritiene che tale chiarimento spetti in primo luogo al rappresentante del Governo.

Il sottosegretario MAZZUCCONI si riserva di fornire dati precisi ed appropriati, e manifesta al contempo la disponibilità ad accogliere proposte emendative migliorative.

Si apre la discussione generale.

La senatrice ZUFFA ricorda di aver presentato, in data 27 luglio, un disegno di legge sulla medesima materia, elaborato da un cartello di associazioni interessate al problema, che tiene conto delle risultanze della recente conferenza di Amsterdam, e fa presente come la cifra ufficiale di 5.500 detenuti affetti da infezioni da HIV sia da intendersi chiaramente sottostimata, giacchè il dato scaturisce da accertamenti cui solo una parte della popolazione carceraria si è volontariamente sottoposta. La materia necessita di un rigoroso approfondimento, giacchè la diffusione della malattia si cumula con la nota, drammatica situazione carceraria in Italia, ulteriormente aggravata -sotto il profilo dell'affollamento - dalle recenti soluzioni proibizionistiche in materia di disciplina degli stupefacenti.

Manifesta poi contrarietà alla ipotesi di attribuire ai Ministri della sanità e della giustizia la predisposizione di un decreto che, senza alcun criterio direttivo dettato dal Parlamento, definisca i casi di incompatibilità con lo stato di detenzione: viceversa, deve essere la legge a fissare le soglie di incompatibilità al fine di evitare valutazioni discrezionali e pericolose. Analogo rilievo muove nei confronti delle parti del decreto in cui si attribuiscono eccessivi spazi di discrezionalità al giudice e con riferimento all'articolo 5, dove si rischia l'ulteriore danno di realizzare una esecrabile commistione fra ottica giudiziaria e ottica sanitaria: infatti, la struttura ospedaliera non deve essere intesa come luogo di carcerazione, ma la sede (non unica, perchè non si deve escludere il ricorso a terapie non residenziali) per la realizzazione del programma terapeutico. Ribadisce infine, con riferimento all'articolo 6, l'inopportunità di dettare, come già si è fatto con la legge sugli stupefacenti del 1990, norme suscettibili di incrinare il rapporto fiduciario fra operatore terapeutico e tossicodipendente.

Interviene successivamente il senatore COVI, per esprimere in primo luogo il proprio dissenso sul ricorso alla decretazione d'urgenza in materie che dovrebbero essere affrontate con la legislazione ordinaria.

Per quanto in particolare concerne l'assunzione temporanea di agenti ausiliari di polizia penitenziaria, esprime la preoccupazione che il termine di un anno di durata del rapporto previsto dal comma 2 dell'articolo 2 possa essere, nei fatti, disatteso sotto l'inevitabile spinta alla stabilizzazione che verrà dai nuovi agenti, ripetendo una vicenda ormai consueta nella pubblica amministrazione, ogni qualvolta si assume personale precario.

Sottolinea quindi - per evidenziare l'assoluta incapacità di operare dell'amministrazione - come dei 2.100 miliardi stanziati per legge sin dal 1990, ai fini della realizzazione di strutture per far fronte all'emergenza AIDS, non sia stata spesa una sola lira.

Anche in ordine alla formulazione testuale del decreto-legge si possono poi fare molte osservazioni, considerato che appare senz'altro più precisa la formulazione dei disegni di legge di iniziativa parlamentare, sia quello di iniziativa dei senatori di Rifondazione comunista sia quello, non ancora assegnato alla Commissione e quindi non iscritto all'ordine del giorno, presentato dalla senatrice Zuffa. In particolare, entrambi tali provvedimenti evitano di conferire ai Ministri della sanità e di grazia e giustizia una sorta di delega in bianco circa i soggetti nei confronti dei quali non può farsi luogo alla custodia in carcere, così come invece fa - impropriamente e forse illegittimamente - il decreto-legge agli articoli 3 e 4. Norme di tal genere non dovrebbero a suo avviso rimanere nel decreto-legge, ma dovrebbero poter essere valutate dal Parlamento in una specifica discussione, con adeguata ponderazione e dopo aver acquisito il parere di autorevoli esperti.

La senatrice CAPPIELLO dissente dal senatore Covi in ordine alla presunta insussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza che, a suo avviso, sono presenti sia per quanto concerne l'incremento dell'organico della polizia penitenziaria sia per ciò che attiene al trattamento delle persone detenute affette da HIV.

Ciò non toglie, tuttavia, che la formulazione del decreto risulti per molti aspetti non soddisfacente: in primo luogo occorrerebbe che il Governo dissipasse qualsiasi sospetto circa la natura, temporanea o meno, dell'assunzione di mille nuovi agenti di polizia penitenziaria. Poi le norme degli articoli 3 e seguenti dovrebbero essere formulate in modo da meglio rispondere alla *ratio* del provvedimento, cioè quella di attenuare - nei confronti dei soggetti colpiti dalla sindrome di immunodeficienza acquisita - quanto più possibile un regime di custodia che pregiudica gravemente il diritto alla salute sia dei reclusi che degli operatori penitenziari. In tale prospettiva è inoltre essenziale che non si concedano ampi spazi discrezionali alla valutazione dei magistrati, come invece fa il decreto-legge.

La senatrice Cappiello sottolinea, anche, concordando con quanti l'hanno preceduta, l'opportunità di non rinviare a norme secondarie l'individuazione dei soggetti nei confronti dei quali non può farsi ricorso alla custodia in carcere, trattandosi di una definizione che costituisce un elemento essenziale della fattispecie e che, quindi, deve essere contenuta direttamente nella legge.

Da ultimo, dopo avere prospettato l'opportunità di prevedere sia per i detenuti affetti da HIV (nozione che dovrebbe essere interpretata

estensivamente) che per i tossicodipendenti e gli alcooldipendenti la possibilità di trattamenti terapeutici domiciliari, invita il sottosegretario Mazzucconi a farsi interprete presso il Governo delle esigenze prospettate nel corso del dibattito in Commissione ed a formulare conseguenti proposte di modifica: per parte sua, a nome del Gruppo socialista, preannuncia la presentazione di alcuni emendamenti.

Il presidente DI LEMBO fa presente come il timore di una immissione più o meno automatica nei ruoli, al termine del periodo di ferma, dei 1.000 agenti penitenziari assunti a tempo determinato con l'articolo 1 del decreto sia da ritenere infondato, posto che tali agenti sono reclutati in eccedenza rispetto all'organico, il quale è fissato con una legge e, quindi, solo per legge può essere modificato.

La senatrice SALVATO esprime preliminarmente il timore che, da parte dei più, non vi sia un reale intento di condurre in porto la discussione e l'approvazione delle norme del decreto-legge sul trattamento dei detenuti affetti da HIV, norme che pure costituiscono un provvedimento inadeguato ed assunto impropriamente nel quadro di un decreto-legge concernente materie eterogenee, secondo un metodo tanto abituale quanto inaccettabile.

Rispetto alla questione principale, e cioè all'epidemia di AIDS nelle carceri, è da rilevare come il decreto-legge voglia costituire soprattutto una risposta alle tensioni e al sovraffollamento degli istituti penitenziari, ma tenga ben poco conto delle esigenze umane e terapeutiche dei malati terminali che, nel frattempo, continuano a morire all'interno degli istituti in reparti - laddove esistono - assolutamente insufficienti. In particolare, non sembra certo accettabile la soluzione, adombrata con l'articolo 5, di individuare nelle strutture ospedaliere reparti idonei a garantire la custodia e il piantonamento; fra l'altro è facilmente intuibile l'impatto negativo che avrebbe la creazione di siffatte strutture in un sistema sanitario complessivamente disestato come quello italiano.

Su un piano più generale sarebbe poi opportuna una riflessione di tutto il Parlamento circa le proprie responsabilità in ordine alla attuale situazione: soprattutto ci si dovrebbe chiedere quanto l'impostazione repressiva della nuova legge sugli stupefacenti abbia contribuito all'affollamento degli istituti penitenziari ed alla diffusione dell'AIDS al loro interno; si augura che ciò sia presto possibile nel quadro di una discussione di entrambe le Camere su apposite mozioni.

In conclusione la senatrice Salvato auspica che il decreto legge non venga lasciato decadere ma, con opportuni emendamenti, migliorato in modo da rispondere ad esigenze drammatiche ed urgenti.

Anche il senatore MOLINARI manifesta, in apertura del suo intervento, una forte critica per il metodo legislativo seguito, con l'inserimento in un decreto-legge *omnibus* di una tematica estremamente delicata e grave, e ciò in una situazione carceraria resa ancor più drammatica dall'evidente impatto negativo dei primi due anni di applicazione della legge Jervolino-Vassalli in materia di stupefacenti.

A suo avviso non è comunque possibile perdere tempo nell'approvare la nuova normativa dopo che di essa si è data notizia sugli organi di

stampa, preannunciando l'imminente uscita dal carcere dei più gravi malati di AIDS.

Quanto alle funzioni degli agenti di polizia penitenziaria assunti temporaneamente in base all'articolo 1 del decreto, l'esperienza porta a ritenere che molto probabilmente essi, anziché essere adibiti all'espletamento dei servizi esterni d'istituto, finiranno di fatto per prestare servizio all'interno degli istituti, con tutti gli inconvenienti derivanti dall'inesperienza in un ambiente così difficile.

È davvero scandaloso che, per adottare un pur limitatissimo ed insoddisfacente testo legislativo in materia di trattamento dei malati di AIDS nelle carceri, si sia dovuto attendere per almeno sei anni, da quando il problema si è evidenziato in tutta la sua drammatica attualità: non c'è dubbio che tale ritardo abbia favorito il dilagare dell'epidemia, rispetto al quale, comunque, le norme del decreto-legge si dimostrano inadeguate, con in più l'aggravante dell'estrema indeterminatezza circa i potenziali fruitori delle disposizioni degli articoli 3 e 4, la cui individuazione è stata rimessa ad un decreto dei Ministri della sanità e di grazia e giustizia, con l'evidente rischio che tale decreto possa svuotare sostanzialmente di contenuto tutta la normativa.

Nel preannunciare la presentazione di emendamenti, il senatore Molinari si sofferma criticamente sul comma 2 dell'articolo 3 e sul comma 1 dell'articolo 5, disposizioni tuttora ispirate ad una ingiustificata prevalenza di quelle esigenze cautelari che, obiettivamente, non possono certo dirsi sussistenti nei confronti dei malati terminali di AIDS.

Il senatore FILETTI contesta l'ennesimo ricorso alla decretazione d'urgenza: fra l'altro, nel caso del decreto-legge all'esame come pure in numerosi altri del passato, non vi è coincidenza fra il titolo e l'effettivo contenuto degli articoli.

Ciò premesso reputa opportuno sopprimere gli articoli 7 ed 8, non afferenti al contenuto del decreto e le cui disposizioni ben potrebbero essere approvate in tempi brevi con discussione in sede deliberante. Si riserva comunque la presentazione di emendamenti al momento della trattazione dei singoli articoli.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

*La seduta termina alle ore 12,30.*

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

MERCOLEDÌ 29 LUGLIO 1992

7<sup>a</sup> Seduta*Presidenza del Vice Presidente*  
CAPPUZZO*Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa MADAUDO.**La seduta inizia alle ore 11.***IN SEDE DELIBERANTE****BOLDRINI ed altri: Estensione ai patrioti di tutti i benefici combattentistici (215)**

(Discussione e rinvio)

Il presidente CAPPUZZO riferisce sul disegno di legge che riproduce il testo già approvato dal Senato nella passata legislatura e non esaminato dall'altro ramo del Parlamento per l'intervenuto scioglimento anticipato delle Camere. Il provvedimento è volto ad estendere ai patrioti (riconosciuti tali dalle Commissioni previste dal decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 518) tutti i benefici di legge previsti per i partigiani combattenti. Al riguardo, ricorda che la qualifica di patriota è attribuita a coloro che, durante la guerra di liberazione, pur non essendo inquadrati in formazioni regolari, hanno tuttavia collaborato o contribuito attivamente alla lotta di liberazione, sia militando nelle formazioni partigiane per un periodo minore di quello previsto per ottenere la qualifica di combattente partigiano, sia prestando costante e notevole aiuto alle unità combattenti.

L'azione di coloro che hanno preso parte alla guerra di liberazione e combattuto per l'unità della Nazione deve assurgere ad esempio per le generazioni presenti e future, alle quali va riproposto lo stesso impegno di attaccamento ai valori della Patria, in una prospettiva di pacificazione del Paese, attraverso un contributo unitario alla soluzione degli scottanti problemi che occorre affrontare.

Considerato che la normativa in questione rimuove una ingiusta discriminazione nei confronti di una meritoria categoria di cittadini, il Presidente Cappuzzo conclude auspicando una sollecita approvazione del provvedimento, sul quale la 1<sup>a</sup> Commissione ha già espresso parere favorevole all'unanimità.

Apertasi la discussione generale, prende la parola il senatore CANNARIATO, il quale esprime vivo apprezzamento per le finalità di un disegno di legge che, anche se tardivamente, riconosce i giusti meriti acquisiti dai patrioti ed intende ribadire i valori per i quali essi si sono battuti, a volte sino all'estremo sacrificio, valori che devono continuare ad essere salvaguardati e presi ad esempio dalle nuove generazioni.

Il senatore BOFFARDI dichiara di condividere pienamente il contenuto del provvedimento che avrebbe dovuto essere approvato in via definitiva molto tempo prima; infatti, chi ha combattuto per la liberazione e la democrazia non sempre ha avuto con tempestività quel meritato riconoscimento che lo Stato gli doveva.

Il senatore ZAMBERLETTI, nel preannunciare il voto favorevole del Gruppo della Democrazia Cristiana sul provvedimento, fa presente come esso riconosca finalmente il valore ed i meriti dei cittadini che hanno partecipato attivamente, anche con contributi episodici e spesso occulti, alla guerra di liberazione. Quegli stessi valori di alta idealità e di forte tensione morale che hanno caratterizzato la Resistenza dei partigiani e dei patrioti debbono oggi essere rivalutati e riconsiderati nella società moderna, tenuto conto del rilevante contributo che la Resistenza ha offerto per l'affermazione della democrazia repubblicana.

Il senatore LORETO, dopo aver sottolineato anch'egli il ruolo fondamentale della Resistenza e della guerra di liberazione per il consolidamento della democrazia, ritiene doverosa una immediata approvazione del provvedimento.

Anche il senatore DIPAOLO preannuncia il voto favorevole del Gruppo repubblicano su un provvedimento che costituisce un atto di giustizia.

Il senatore BOLDRINI dopo aver ringraziato il Presidente Cappuzzo che, nella sua veste di relatore, ha brillantemente evidenziato le ragioni di equità e giustizia che motivano l'immediata approvazione del provvedimento, tiene a ribadire non solo il valore storico-politico della Resistenza italiana ma soprattutto l'attualità degli ideali che essa aveva inteso salvaguardare e consolidare.

È anche con piccoli provvedimenti normativi, come quello in esame, che le istituzioni possono utilmente tramandare un patrimonio morale sempre attuale, lanciando con ciò un messaggio alle giovani generazioni e preservando un'eredità di idealità e di democrazia universalmente valida.

Dopo aver pertanto invitato la Commissione ad esprimersi favorevolmente sul disegno di legge (di cui è primo firmatario), coglie l'occasione per ricordare come sicuramente ben più penalizzante per l'Italia sarebbe stato il trattato di pace con le potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale ove la Nazione, attraverso un riscatto popolare ed una autentica volontà di democrazia, non avesse con la Resistenza armata contribuito in maniera determinante alla liberazione del Paese.

Il senatore DI NUBILA sottolinea come il provvedimento costituisca un atto importante soprattutto da un punto di vista morale, in quanto sana una discriminazione di lunga durata. Concorda inoltre sulla necessità di recuperare e difendere i valori espressi dalla Resistenza, come contributo al miglioramento della convivenza civile.

Successivamente, su richiesta del senatore Percivalle, il senatore BOLDRINI precisa che la qualifica di patriota viene riconosciuta dalle Commissioni previste dal decreto legislativo luogotenenziale n. 518 del 1945, con il quale venne data una prima risposta alla necessità di chiarire giuridicamente il ruolo svolto nella lotta di liberazione dai soggetti che a vario titolo e con diversi ruoli vi avevano partecipato.

Il senatore PERCIVALLE preannuncia il voto favorevole del Gruppo Lega Nord sul disegno di legge che attribuisce un meritato riconoscimento a coloro che hanno lottato, accanto ai partigiani, per la realizzazione di valori, quale quello di un cambiamento radicale della società, che vanno ampiamente recuperati.

Il senatore MARNIGA auspica, a nome del Gruppo Socialista, una sollecita approvazione del provvedimento che, seppure con grande ritardo, sana finalmente una ingiusta discriminazione nei confronti di una meritoria categoria di cittadini.

Il presidente CAPPUZZO, dichiarata chiusa la discussione generale, sottolinea come il valore del provvedimento vada ben al di là degli esigui benefici economici concessi ai patrioti. Esso infatti ripropone alla coscienza di tutti la necessità di procedere in direzione di un serio cambiamento sociale nel segno della concordia e dell'unità, riscoprendo le radici popolari dell'unificazione nazionale. Il consenso unanime manifestato sul provvedimento costituisce, da questo punto di vista, un emblematico segnale verso un'auspicabile soluzione unitaria di tanti problemi.

Intervenendo brevemente, il sottosegretario MADAUDO dichiara che il Governo intende rimettersi alle valutazioni della Commissione.

Il presidente CAPPUZZO fa presente che la 5<sup>a</sup> Commissione non si è ancora pronunciata sul provvedimento e che pertanto la votazione dovrà aver luogo in altra seduta.

Il seguito della discussione viene quindi rinviato.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE avverte che la Commissione è convocata domani, giovedì 30 luglio 1992, alle ore 10, con lo stesso ordine del giorno della seduta odierna.

*La seduta termina alle ore 11,45.*

**BILANCIO (5ª)**

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

5ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

ABIS

*indi del Vice Presidente*

DUJANY

*Intervengono i ministri del lavoro e della previdenza sociale Cristofori, della sanità De Lorenzo, e dell'interno Mancino.*

*La seduta inizia alle ore 10,20.*

**IN SEDE REFERENTE**

**Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente ABIS avverte che nella seduta odierna i Ministri competenti nelle materie della delega illustreranno gli articoli che li riguardano.

Ha quindi la parola il ministro DE LORENZO, il quale, illustrando le finalità dell'articolo 1, ricorda come il Senato si sia occupato ampiamente negli ultimi anni della passata legislatura del disegno di legge di riforma del Sistema sanitario nazionale: molti degli argomenti trattati in tale provvedimento sono stati ripresi nel testo della delega, che contemporaneamente conferma altri principi, quali quello della gestione delle USL a mezzo di amministratori che, applicato già in via straordinaria, ha dato buona prova anche per quanto concerne il contenimento della spesa, che per alcune voci è diminuita dal 6 all'8 per cento. In ogni caso, però, per ottenere più consistenti e duraturi risparmi è indispensabile attuare le misure proposte nel disegno di legge di delega, che, soprattutto per la parte personale, sono contenute anche nell'articolo 2 del provvedimento. Infatti alcune distorte applicazioni del contratto hanno fatto lievitare la spesa del personale,

portando ad un incremento del disavanzo del Fondo sanitario: è il caso della spesa ambulatoriale interna, che è cresciuta del 54 per cento. Di conseguenza la normativa delegata in materia di personale potrà offrire un valido ausilio al contenimento della spesa.

Il principio fondamentale della normativa, che sostanzialmente, come già detto, riproduce il disegno di legge n. 2375 della passata legislatura, concerne l'abbattimento del monopolio statale e l'introduzione di criteri di liberalizzazione nel sistema. Relativamente al finanziamento del sistema sanitario, le misure proposte sortiranno gli effetti sperati, anche perchè è indispensabile obbligare le regioni al rispetto della programmazione sanitaria, che è basata sulla ripartizione del Fondo sanitario attraverso il sistema delle quote capitarie e la definizione di *standard* unitari di assistenza: in questo modo, nel giro di 3 o 4 anni, sarà possibile riportare il sistema al riequilibrio. Ovviamente in questa direzione si era già operato anteriormente, tuttavia le regioni non hanno voluto raggiungere l'intesa con lo Stato e in questo modo è stato necessario integrare il Fondo sanitario per circa 5.000 miliardi con il decreto-legge di ripiano. In aggiunta a tale *deficit* vi è una richiesta delle regioni di ulteriori 5 o 6.000 miliardi: tale onere aggiuntivo, che però non è riconosciuto dai Ministeri della sanità e dal tesoro per una parte di circa 2.000 miliardi, deriva dalla scleroticità del sistema e dalla rigidità delle regioni che, non provvedendo ad attuare le misure di contenimento che potrebbero derivare dalle intese con lo Stato, causano una costante lievitazione della spesa, come è il caso della situazione degli esuberanti dei posti-letto e degli ospedali sottutilizzati. Lo scorso anno con la legge di accompagnamento della manovra finanziaria si posero dei vincoli alle regioni, ma, ad eccezione della regione Marche, non risulta siano stati chiusi ospedali. Per mantenere dunque la spesa nei limiti attuali del 6,3 per cento rispetto al PIL occorre raffreddarne la tendenza alla crescita mediante modifiche strutturali: altrimenti non vi sarebbe rimedio alla costante insufficienza del Fondo sanitario nazionale.

Passando ad illustrare nel dettaglio l'articolo 1 del disegno di legge di delega, fa presente che la lettera *a*) mira a riordinare il sistema dei *ticket*, onde ricondurlo ad equità, attuandone una redistribuzione ma non un incremento. Contemporaneamente la lettera *b*) mira ad evitare le elusioni ed evasioni contributive, anche per quanto riguarda l'onere dei *ticket*, tenendo presente che già è stata attuata una forte azione di controllo su medici, farmacisti e industrie farmaceutiche al fine di stroncare il fenomeno del «comparaggio». Per quanto riguarda l'adozione dei lettori ottici essa non è stata ancora attuata da quasi tutte le regioni. La lettera *c*) precisa il criterio secondo il quale lo Stato si riserva esclusivamente la programmazione sanitaria nazionale, ampliando le competenze delle regioni, mentre in base alla lettera *e*) si stabilisce che il consiglio di amministrazione non è organo di gestione, attività che è invece affidata al direttore generale. La lettera *f*) riprende la norma della legge n. 412 del 1991 in tema di definizione della soglia minima di servizio pubblico per tutti i livelli di assistenza, mentre la lettera *g*) precisa che le regioni assumono a loro carico le spese per i livelli eccedenti delle prestazioni. La lettera *h*) mira ad eliminare l'elemento di maggiore rischio per quanto riguarda la spesa, che è

costituito dal convenzionamento, passando ad un sistema di liberalizzazione basato sul principio del pagamento delle prestazioni sia all'interno che all'esterno del sistema sanitario, superando quindi il calcolo riferito alle giornate di degenza.

In conclusione, i risparmi che possono derivare dalle misure della delega, una volta attuate, e che possono contribuire al contenimento della spesa pubblica, nell'ambito dell'azione tesa al risanamento dei conti dello Stato, possono essere principalmente individuati nell'introduzione dei meccanismi di concorrenza, che possono portare ad un risparmio nell'ordine del 15 per cento della spesa complessiva, nella razionalizzazione delle USL, nella limitazione degli sprechi per l'acquisto di beni e servizi, valutabile in circa il 10 per cento della somma relativa, nel trasferimento e nella migliore utilizzazione del patrimonio, che comporta maggiori entrate per circa 1.000 miliardi e, soprattutto, nella gestione per *budget*, dalla quale ci si attende il contenimento della spesa nei limiti delle risorse disponibili.

Seguono alcuni quesiti.

Il senatore CARPENEDO chiede perchè nella legge delega sia praticamente scomparso il punto qualificante della nuova politica di settore preannunciato dal Presidente del Consiglio Amato nel dibattito sulla fiducia al Governo, relativo alla questione degli intermediari.

Il senatore GUALTIERI lamenta il fatto che l'articolato del provvedimento non contiene i principi della relazione che lo accompagna, che sembrano avere migliore formulazione rispetto al testo. Osserva poi che lo spirito del provvedimento sembra quello di lasciare al settore pubblico l'onere della spesa meno remunerativa e di avvantaggiare il settore privato.

Il senatore BACCHIN, lamentato il fatto che il ricorso ad amministratori straordinari non ha portato a diminuzione di spesa, domanda il motivo per il quale il testo della delega reiteri disposizioni già contenute nell'articolo 4 della legge n. 412 del 1991, facendo presente che nella seduta di ieri il Ministro del tesoro non aveva evidenziato risparmi di spesa derivanti dall'articolo 1 del disegno di legge.

Il senatore RASTRELLI lamenta il fatto che le misure proposte riproducono quelle che da anni il Governo va presentando in materia. Manifesta poi perplessità per il fatto che il Governo lamenti di non aver potuto applicare la legge a causa delle resistenze delle regioni: tale impostazione sembra grave e pericolosa e in ogni caso occorre sapere che cosa intenda fare il Governo per superare un simile stato di cose, che gli impedirebbe comunque di realizzare qualunque iniziativa. Conclude auspicando il superamento delle vecchie logiche di gestione nell'amministrazione della sanità.

Il senatore CROCETTA afferma innanzitutto che il Ministro vuole portare la sanità dal settore pubblico a quello privato, aggirando, con lo strumento della delega, gli ostacoli che potrebbero derivare dal Parlamento. Il sistema della delega è volto a privare il Parlamento della

possibilità di apportare modifiche e di esprimere decisioni, tra l'altro in relazione ad un testo estremamente impreciso e che di fatto configura una procura in bianco ad un Ministro che non è riuscito a far approvare la riforma nella passata legislatura, puntualmente poi riproposta nel provvedimento in esame. Privatizzare significa portare a due sistemi sanitari, di cui uno delle regioni ricche e uno delle regioni più povere, il che riproporrà i viaggi per scopi di cura dal Sud al Nord del paese. Il tutto senza un reale risparmio, perchè gli episodi illeciti sono da ascrivere anche ai gruppi privati.

Tutto ciò porta ad un atteggiamento fortemente negativo da parte del Gruppo di rifondazione comunista.

Il presidente ABIS fa presente che, dato il protrarsi dell'audizione del Ministro della sanità, l'audizione del Ministro delle finanze viene spostata alla giornata di domani alle ore 9.30.

Il senatore PAVAN, dopo avere ricordato la inopportunità di addossare colpe ad un Parlamento troppe volte costretto a votare la fiducia al Governo per provvedimenti di vario tipo, fa presente che non possono non esservi dubbi sia sul fatto che il servizio pubblico venga gestito da una sola persona, sia sulla scarsa rappresentanza dei cittadini.

Un altro punto da chiarire riguarda il fatto che al trasferimento alle regioni dei poteri di gestione deve accompagnarsi anche quello della relativa responsabilità, attualmente in capo ai sindaci.

Conclusivamente, se la delega sarà attuata come i precedenti tentativi di riforma è facile prevedere delle difficoltà.

Il senatore PAGLIARINI fa presente che l'idea della regionalizzazione della sanità rappresenta uno dei pochi punti positivi del provvedimento e chiede il motivo per il quale non vi sia, alla lettera c) dell'articolo 1, il riferimento alla indispensabile autonomia finanziaria delle regioni, di cui una conseguenza sarebbe la inutilità dell'attuale Ministero.

Il senatore BACCHIN chiede il motivo della estrema genericità della lettera o) dell'articolo 1, che contrasta con la analiticità delle norme relative agli amministratori.

Il senatore GIORGI sottolinea che è necessario conoscere gli effetti finanziari sulla spesa a seguito del provvedimento, tenendo conto che il Tesoro ha dichiarato di non disporre di dati precisi al riguardo, dati che però la sanità deve porre a disposizione della Commissione.

Dopo aver condiviso le esigenze di razionalizzazione e di ristrutturazione della spesa, egli fa poi presente che occorre meglio chiarire la materia relativa alla nomina del consiglio di amministrazione e dei revisori e che è da risolvere il problema della rappresentanza degli assistiti.

Un altro punto è quello di valutare gli effetti sulla spesa delle regioni che offrano prestazioni superiori rispetto agli *standards* medi e che quindi si trovano a dover soddisfare una maggiore domanda.

Un ultimo punto riguarda la delicata questione del trasferimento del patrimonio: al riguardo, occorre considerare che il sistema proposto appare fortemente innovativo e quindi occorre coglierne tutte le implicazioni, soprattutto sotto il profilo del rispetto degli *standards*.

Il senatore ROSCIA fa presente che un qualche risultato la riforma potrà ottenerlo se si accentueranno gli elementi di regionalizzazione. Va tra l'altro considerato discutibile la configurazione di un Albo per i direttori generali, in quanto oltretutto ciò può essere fonte di ulteriori dilazioni: l'esigenza sottostante va risolta ricorrendo al controllo contabile delle società di revisione ed istituendo un albo generale di veri *managers*, nominati per sorteggio nel presupposto di un livello medio elevato.

Il senatore REDI fa presente che il provvedimento prende atto sostanzialmente del fallimento della riforma del 1978 e dell'eccessivo carico finanziario sull'erario. Un primo problema è comunque quello di introdurre analogamente a quanto operato per i comuni, anche per le USL l'obbligo della parità di bilancio, tenendo conto che spesso disavanzi sono stati originati, oltre che da inefficienze, paradossalmente anche da una maggiore qualità dell'offerta, il che ha portato ad una maggiore domanda: questo significa quindi che il parametro capitaro previsto dal provvedimento porta a deprimere l'efficienza e quindi andrebbero inseriti anche criteri che tengano conto, ai fini del trasferimento delle risorse, della qualità dei servizi.

Il senatore RUSSO Michelangelo chiede al Ministro la scheda dettagliata sulle modalità di realizzazione del risparmio di 9.000 miliardi conseguente alla delega.

Quanto poi al rapporto Stato-Regioni, a suo avviso è essenziale evitare una eccessiva libertà da parte delle seconde nell'uso del denaro pubblico, prevedendo riduzioni di trasferimenti quando si verificano certi presupposti.

Il senatore DUJANY chiede delucidazioni in relazione alla lettera m) dell'articolo 1 e fa presente che appare indilazionabile depurare il provvedimento di tutte le norme burocratiche che rendono la delega confusa, complessa e di difficile applicazione. In terzo luogo è necessario a suo avviso avere informazioni sul carico sulle regioni quando viene superato lo *standard* medio.

Il senatore CREUSO fa osservare che esiste una differenza di impostazione tra la relazione al disegno di legge e l'articolato, laddove è da preferire sicuramente la seconda per il fatto che il risultato non sembra essere quello di una riduzione dell'impegno dello Stato verso le regioni né una divisione della sanità tra parte pubblica e parte privata. A suo avviso, la competitività deve essere introdotta nella prestazioni offerte ai cittadini. Occorre dunque esplicitare meglio la più opportuna impostazione alla base dell'articolato e quindi vanno fugati i dubbi che nascono dalla relazione.

Agli intervenuti replica il ministro DE LORENZO.

Fa presente anzitutto che prevale l'articolato e che il tentativo, in generale, è quello di riformare un sistema che produce spese incontrollabili e che quindi appare scarsamente funzionante, oltretutto presentando aspetti monopolistici, ciò che sembra sfuggire ad una parte delle forze politiche.

L'idea è che lo Stato deve poter acquistare servizi a prezzi ridotti e potendo scegliere, il che dunque incrementa la qualità: non si tratta quindi di privatizzare per il solo motivo che la privatizzazione è già avvenuta, come dimostra il fatto che in alcune regioni già oggi il 70-80 per cento delle prestazioni viene dal settore privato.

Il problema quindi è di liberalizzare introducendo elementi di competitività tra pubblico e privato e dando la possibilità di scelta al cittadino.

L'esperienza degli amministratori straordinari è stata poi positiva introducendo elementi di forte trasparenza e di impegni di spesa; da questo punto di vista la scelta a favore di elementi monocratici deve essere salvaguardata, in quanto permane un forte controllo da parte delle Regioni e dei vari tipi di magistratura.

L'idea di fondo è comunque che a tutti venga garantito un trattamento uguale di base e che il trasferimento al privato serve per asciugare le funzioni svolte dal settore pubblico, il che significa quindi migliorare. Le regioni che potranno offrire un servizio più elevato dovranno reperire autonomamente il finanziamento. Decentrando ai privati si elimina poi il sistema delle convenzioni, si abbassano i prezzi e quindi si riducono i costi.

Con la legge 412 si prevedevano intese con le Regioni che non sono avvenute perchè quelle settentrionali non vogliono ridurre le prestazioni. Va tenuto presente però che il fatto che un cittadino vada a curarsi presso una regione diversa dalla propria implica già un minor trasferimento a quest'ultima. Attualmente comunque lo Stato non detiene poteri sostitutivi nei confronti delle regioni inadempienti.

L'alternativa ad ogni tentativo di riforma è comunque una crescita costante della spesa, che è il prodotto del sistema attuale.

Per quanto concerne poi il trasferimento del patrimonio, si tratta di permettere al sistema sanitario di riavere la titolarità giuridica per la relativa gestione. Il testo è sicuramente migliorabile al riguardo e rappresenta una proposta del Governo, non del Ministro della sanità. Va comunque chiarito che l'intento non è quello di eliminare i *ticket*, bensì di razionalizzare e rendere uniforme il trattamento. Si può condividere il binomio tra poteri e responsabilità in capo alle regioni, alle quali lo stesso provvedimento garantisce una maggiore autonomia finanziaria.

Avviandosi alla conclusione, il Ministro fa presente che circa gli effetti sulla spesa appare utile inserire la norma che prevede il pareggio del bilancio e che comunque appare ben difficile quantificare i risparmi, dal momento che si introducono elementi strutturali ben diversi, come quelli ispirati ad una maggiore competizione. Deve essere comunque chiaro che lo scopo non è quello di intaccare lo Stato sociale, ma di superare la logica del convenzionamento migliorando il servizio pubblico. Con il pagamento per prestazione sicuramente si otterranno strutture e servizi più efficienti.

Ha quindi la parola il ministro CRISTOFORI, che ricorda in primo luogo come i progetti di riforma delle pensioni si susseguano ormai da un quindicennio ed abbiano sempre trovato difficoltà nascenti da complessi interessi e da motivi politici. Tra un approccio per così dire rigorista ed uno gradualista il Governo ha scelto questa seconda strada, nella consapevolezza che non si può modificare il sistema liquidando i diritti acquisiti dai lavoratori: il rischio di un intervento eccessivamente rigoroso è quello di scardinare il sistema di sicurezza sociale, che è destinato a crollare alle soglie del prossimo secolo se non si avvia una riforma graduale. Infatti i dati esistenti in materia, con particolare riferimento al rapporto tra i lavoratori attivi e pensionati e agli indici di natalità, a causa degli effetti dei meccanismi esistenti - si pensi soprattutto al fatto che attualmente la grande generalità dei lavoratori va in pensione con il massimo, diversamente da quanto accadeva nel periodo del dopoguerra - postulano la necessità di intervenire immediatamente.

Il Parlamento ha già attuato alcune riforme importanti, come quella dell'INPS, dei lavoratori autonomi e dell'invalidità pensionabile, ma ora dovrà affrontare la riforma dell'ordinamento pensionistico, che si deve reggere sui tre punti della compatibilità finanziaria, della equità complessiva e della rispondenza alla prospettiva di sviluppo. Quanto alla prima questione, fa presente che l'Italia spende percentualmente meno rispetto al PIL per sicurezza sociale di quanto spendono gli altri Paesi comunitari, tuttavia la spesa per pensioni è di circa 2 punti superiore rispetto alla media europea: ciò dipende dal fatto che sul sistema pensionistico gravano ancora spese di carattere assistenziale.

Intendimento del Governo è quello di bloccare il rapporto tra la spesa previdenziale e il prodotto interno lordo e stabilizzarlo nel giro di dieci anni. In realtà, il livello delle pensioni in Italia non è più elevato di quello dei paesi esteri, ma negli altri paesi occidentali esiste un sistema previdenziale integrativo accanto a quello obbligatorio che permette redditi più consistenti ai pensionati. Il problema inoltre è quello di armonizzare e ricondurre ad un modello unitario il sistema contributivo e delle prestazioni: infatti la previdenza italiana è frutto di disposizioni legislative via via intervenute nel tempo, che hanno definito misure destinate a singole categorie di lavoratori, dal che ne è risultato un meccanismo disomogeneo. È necessario invece che, a parità di condizioni, si prevedano uguali trattamenti, cioè che, nella sostanza, una lira pagata da qualsiasi lavoratore abbia lo stesso rendimento. Ciò ovviamente senza trascurare specifiche condizioni di carattere obiettivo, come per esempio quelle dei lavori particolarmente usuranti. In questo quadro occorre equiparare gradualmente i lavoratori pubblici a quelli privati.

I principi base sui quali si regge la riforma, dunque, sono quelli di assicurare la parità dei diritti, di armonizzare le prestazioni, di fissare l'autonomia di gestione del sistema previdenziale, di salvaguardare i diritti acquisiti e di introdurre le novità con la necessità gradualità. Da tale meccanismo conseguirà una maggiore corrispondenza tra le prestazioni e la contribuzione, tenendo anche conto che va allungandosi il periodo di vita del pensionato, che a volte è maggiore di quello della sua attività di lavoro.

Circa gli effetti di contenimento della spesa che deriveranno dal provvedimento, il ministro Cristofori precisa che essi sono quantificabili solo in via indicativa, in quanto dati certi potranno essere calcolati solo a seguito dell'emanazione dei decreti delegati. Comunque l'innalzamento dell'età pensionabile, che rimane volontario ma è incentivato dal meccanismo di calcolo della pensione, dovrebbe portare ad un risparmio di oltre 100.000 miliardi, rispetto alla spesa tendenziale, allorquando l'istituto sarà a regime, intorno al 2010. L'innalzamento dell'anzianità contributiva da 15 a 20 anni dovrebbe portare ad ulteriori risparmi per oltre 16.000 miliardi, mentre il calcolo della retribuzione sugli ultimi 10 anni, anziché sugli ultimi 5, dovrebbe comportare minori spese per circa 15.000 miliardi. Relativamente ai nuovi assicurati, fa presente che il calcolo della pensione sull'intera retribuzione non dovrebbe provocare una diminuzione dei livelli pensionistici, che potranno essere integrati utilizzando lo strumento della previdenza integrativa. Comunque, a decorrere dal 1° gennaio prossimo tutti i nuovi assunti, sia pubblici che privati, avranno le stesse regole.

Il ministro Cristofori conclude dichiarando che il Governo è disponibile a tener conto delle critiche e delle proposte che saranno avanzate, ma ritiene essenziale procedere sollecitamente nell'attuazione della riforma, perchè il non far nulla avrebbe effetti di gravissima portata.

Si apre il dibattito.

Interviene il senatore PAGLIARINI per chiedere se il Governo abbia valutato l'opportunità di passare ad un sistema di capitalizzazione e, in questo caso, a quanto dovrebbero ammontare le riserve matematiche dell'INPS. Chiede poi se si possa intervenire nel settore delle pensioni di invalidità.

Il ministro CRISTOFORI risponde che in materia di pensioni di invalidità sono già state assunte decisioni legislative, che hanno ristretto la concessione di tali pensioni. Comunque queste pensioni rappresentano a volte una forma di assistenza che sostituisce il pensionamento vero e proprio. Relativamente al metodo di calcolo delle pensioni, ritiene che sia attualmente impossibile tornare ad un sistema a ripartizione, almeno per quanto riguarda l'assicurazione generale obbligatoria.

Il senatore RASTRELLI chiede se stabilire un trattamento diverso dei nuovi assunti rispetto a chi già lavora non rischia di portare problemi sotto il profilo costituzionale. Quanto alla salvaguardia dei diritti acquisiti ricorda poi che esistono situazioni di eccessivo privilegio.

Il ministro CRISTOFORI fa presente che essendo chiamato alla Camera dei deputati per la votazione sulla fiducia al Governo si trova nella condizione di dover rinviare la replica a domani.

La Commissione prende atto.

Si passa quindi all'audizione del ministro dell'Interno.

Il presidente ABIS rivolge parole di benvenuto al ministro Mancino, chiamato ad un compito di grande responsabilità.

Ha quindi la parola il ministro MANCINO, il quale fa presente che i settori oggetto della delega risultano nevralgici ai fini del contenimento del *deficit* pubblico, l'obiettivo essendo quello di inserirsi nelle ragioni di crescita della spesa e quindi ricondurre gli aggregati ad una possibilità di controllo.

Per il pubblico impiego la scelta è quella della unificazione della disciplina con il settore privato, anche sotto il profilo della magistratura competente, sia pure nell'ambito di eccezioni chiaramente specificate. L'obiettivo è l'incremento della produttività nella pubblica amministrazione e la previsione di contratti collettivi e individuali, che tengano conto delle peculiarità in essere, ovviamente il tutto con la dovuta gradualità.

La delega investe i vari aspetti del delicato problema: la disciplina è di tipo privatistico, ma è prevista la riserva di legge per le piante organiche e per gli aspetti strutturali. Per la dirigenza si pensa ad un ruolo unico e per essa resterebbe il carattere pubblico e quindi l'attuale giurisdizione amministrativa. La delega prevede altresì elementi di valutazione del personale pubblico, una mobilità a largo raggio e procedure di controllo. Ove si dovessero determinare andamenti giurisprudenziali tali da riconoscere lo svolgimento di mansioni superiori è previsto un controllo governativo: si tratta però di un aspetto da verificare attentamente e occorre approfondire particolarmente questo tema per evitare che vada perso il vincolo della crescita della spesa.

Per quanto concerne l'ipotesi del concorso unificato della dirigenza dello Stato, con un'unica formazione, l'idea va approfondita e il Governo ha particolarmente esplicitato le proprie intenzioni per quanto riguarda il comparto della scuola, di cui vengono curati gli aspetti più minuti. Il Parlamento dovrebbe comunque porre una particolare attenzione all'aspetto della delega relativa al pubblico impiego, per le sue profonde implicazioni strutturali: quindi la delega va sollecitamente approvata, anche perchè si tratta di uno dei comparti che provoca maggiori problemi per l'andamento della finanza pubblica.

Per quanto concerne la finanza locale e regionale, ugualmente il provvedimento affronta problemi di struttura sulla base di un'idea di fondo, che è quella secondo cui l'autonomia impositiva comporta riduzioni nei trasferimenti dal centro, facendo salvo il meccanismo della perequazione e dei trasferimenti per i servizi irrinunciabili delegati dallo Stato ai comuni. È prevista anche la possibilità in sede locale di una addizionale Irpef come espressione dell'autonomia impositiva.

Indubbiamente questa parte della delega può porre problemi alle zone più povere del Paese e l'augurio è che il meccanismo delle perequazioni funzioni in maniera soddisfacente: l'assetto è quello di una forte autonomia, con l'intervento dello Stato per l'emergenza e per le finalità generali.

Si apre quindi il dibattito.

Il senatore CARPENEDO fa presente che occorre conoscere l'effetto della delega sul bilancio per tutti i suoi articoli, in quanto, altrimenti, si tratta di una delega sul bilancio, che non può essere ammessa.

Chiede poi che si superi la differenza di impostazione tra la previdenza e il pubblico impiego da un lato, per i quali comparti l'obiettivo è il contenimento della spesa, e la sanità e la finanza locale dall'altro, per i quali invece lo scopo è quello della riduzione netta delle spese.

Il senatore DUJANY chiede i motivi per i quali siano previste modifiche istituzionali, a livello regionale, all'articolo 2, pur trattandosi di un provvedimento di carattere finanziario.

Il senatore PAGLIARINI si dichiara favorevole all'idea di abbandonare la finanza derivata, ma manifesta perplessità sulla modestia di tale modifica nei meccanismi finanziari: l'Ilor ad esempio è giuridicamente già dei comuni e comunque una riduzione di trasferimenti di 9.000 miliardi appare un obiettivo limitato.

Chiede poi se l'obbligo di rivalsa previsto per l'ICI abbia effetti sull'equo canone e, per quanto concerne l'articolo 2, fa presente che occorre controllare il lavoro svolto e quindi prevedere il licenziamento nel caso di lavoratori pubblici che non siano utilizzabili in forme ottimali: se tale possibilità non è prevista, il Governo lo deve chiarire.

Fa infine notare che vi sono degli errori di calcolo nella relazione tecnica acclusa.

Il senatore REDI fa osservare che non è perseguibile la logica dei tagli indiscriminati alla finanza regionale e locale senza alternative valide: i comuni prestano infatti servizi a carattere generale e quindi non possono essere colpiti. Va dunque specificato il tipo di autonomia ad essi concesso, a fronte di tagli certi. Vi è anche un problema di strutture perchè l'autonomia possa essere sfruttata a pieno: la mancanza di attrezzature e di una quantità adeguata di personale può compromettere la raccolta di gettito.

Per quanto concerne poi il pubblico impiego, occorre fare chiarezza sulla possibilità di licenziamento in caso di scarso rendimento: la sola affermazione del principio potrebbe già comportare degli incrementi di produttività.

Il senatore RUSSO Michelangelo fa osservare che le questioni sul tappeto sono talmente importanti che esse non possono essere affrontate con tempi e modalità ristretti. Per quanto concerne la finanza regionale, il punto centrale è la perequazione, senza di che il Paese si potrà dividere non solo tra nord e sud, ma anche tra comuni più ricchi e comuni più poveri.

Sempre in materia di pubblico impiego, poi, vi è da chiarire che è essenziale la finanza derivata anche per il numero elevato dei dipendenti locali in essere. L'adesione al disegno volto ad incrementare

l'autonomia non deve far dimenticare che è possibile per tal modo ridurre gli sprechi che attualmente esistono per quanto concerne la finanza derivata e le risorse gestite dai comuni.

Il senatore GIORGI fa osservare che è essenziale chiarire come la delega possa far superare il problema della crescita della spesa nel comparto del pubblico impiego. Per quanto concerne poi la unicità della formazione della dirigenza, si può pensare di utilizzare l'idea di incarichi temporalmente limitati, anziché ricorrere alla revoca o alla rimozione.

Per i concorsi unici, chiede infine quale valenza abbia la norma proposta, soprattutto in relazione agli enti pubblici territoriali.

Il senatore GIOVANOLLA fa osservare che forse rimane trascurato l'obiettivo di una maggiore produttività nel pubblico impiego e chiede che vi siano altresì proposte del Governo al riguardo. Per quanto concerne poi le riduzioni dei trasferimenti agli enti locali, è difficile a suo avviso la compensazione con l'autonomia impositiva, dato il già eccessivo carico fiscale in essere.

La questione va vista anche sotto il profilo dell'assenza di incentivi a ridurre le spese, direttamente conseguente al fatto di ricorrere a riduzioni orizzontali e indiscriminate. Anche su ciò è necessaria una particolare riflessione.

Il relatore PICANO pone una serie di problemi per quanto concerne la formulazione del punto 1), che introduce un criterio direttivo del quale non è chiara la portata. Tale criterio stabilisce che i trasferimenti statali correnti devono essere ridotti di un ammontare equivalente alla - «perdita di gettito complessiva per lo Stato derivante dall'ampliamento dell'autonomia impositiva, al netto delle connesse perdite di gettito degli enti locali» -. Se tale espressione si interpreta come indicazione di una riduzione dei trasferimenti, già previsti dalla vigente legislazione, equivalente alla perdita netta di gettito per lo Stato, si tratta di una mera protezione dell'obbligo di copertura, ma a tale obbligo si intende invece ottemperare con il comma 2 dell'articolo che copre le perdite nette di entrata dello Stato (come quantificato nella relazione tecnica) attraverso una equivalente riduzione dei fondi preordinati (nel bilancio dello Stato) a finanziare trasferimenti. Per altro la formulazione del punto e) è di difficile comprensione perchè l'unica perdita di gettito per gli enti è quella derivante dalla soppressione dell'INVIM, ed il gettito di tale imposta viene transitoriamente acquisito dallo Stato per ammontari decrescenti e comunque inferiori alla perdita per i comuni; in questo senso una interpretazione letterale non garantirebbe la copertura della perdita di gettito netta dello Stato e sarebbe in contraddizione con il comma 2, dell'articolo.

Inoltre, si deve considerare che i trasferimenti correnti vengono in gran parte determinati anno per anno, di conseguenza non è chiaro a quale livello deve attivarsi la riduzione: se il riferimento è fatto implicitamente ai trasferimenti fin qui autorizzati mantenuti costanti in termini reali (secondo la tendenza seguita negli anni passati) la delega non avrebbe alcun effetto di miglioramento degli equilibri del bilancio

dello Stato; se si intende invece fare riferimento ai mezzi di copertura preordinati per il finanziamento dei futuri trasferimenti occorrerebbe una indicazione esplicita, dato che un accantonamento destinato a coprire un trasferimento da decidere con un'apposita norma di legge non equivale ad un trasferimento già autorizzato.

Agli oratori intervenuti replica il ministro MANCINO che osserva in primo luogo che la questione relativa alla copertura dell'articolo 4 non è di sua competenza, ma in ogni caso la spesa che deriverà dalla normativa sarà rigorosamente circoscritta nei limiti di quanto stabilito nella delega. Aggiunge poi che sicuramente la norma costituisce solo una parziale riforma che necessiterà di essere completata con una legge organica di finanza locale, nell'ambito della quale occorrerà stabilire principi di autonomia finanziaria per gli enti locali, lasciando allo Stato solo una funzione perequativa. In proposito osserva che è indispensabile ricondurre il sistema ad unità e tale unificazione deve valere anche per le regioni, non potendosi ammettere, ad esempio per il settore del pubblico impiego, che si dia luogo a trattamenti diversi.

Il Governo poi ritiene fondamentale rinforzare il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione e responsabilizzare i dirigenti, prevedendone la mobilità e la rimozione dalle funzioni in caso di mancato conseguimento degli obiettivi: in tal modo sarà possibile ottenere un migliore rendimento dall'intera macchina pubblica.

In conclusione si dichiara disponibile ad accettare le correzioni che verranno suggerite dal Parlamento.

Il presidente ABIS ringrazia gli intervenuti e rinvia a domani il seguito dell'esame.

#### CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA DELLA COMMISSIONE

(R 29, C 5ª, 1º)

Il PRESIDENTE avverte che l'Ufficio di Presidenza della Commissione integrato dai rappresentanti dei Gruppi è convocato per oggi pomeriggio, alle ore 16, per definire il calendario dei lavori della Commissione a seguito delle odierne deliberazioni assunte dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

*La seduta termina alle ore 14,15.*

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

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

**12<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Vice Presidente*

FAVILLA

*Interviene il sottosegretario di Stato per le finanze Carta.**La seduta inizia alle ore 9,50.***IN SEDE CONSULTIVA****Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione: seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Interviene nella discussione generale il senatore BRINA, il quale sottolinea in primo luogo come il disegno di legge, nonostante il dibattito svoltosi negli anni passati sulla necessità di adeguare l'autonomia impositiva degli enti locali a quella esistente nella maggior parte dei paesi europei, continui a perseguire un chiaro intento di centralizzazione. Peraltro la proposta governativa è lungi dal realizzare una riforma organica, nonostante il grande bisogno di riordino della produzione legislativa, fortemente frammentaria e lacunosa. Il testo in esame segna addirittura un arretramento rispetto al provvedimento sulla autonomia impositiva, approvato dalla 6<sup>a</sup> Commissione del Senato nella scorsa legislatura. Pur accogliendo nella sostanza la disciplina dell'ICI, viene disatteso un presupposto considerato fondamentale dalla sua parte politica, e cioè che tutta la manovra si attui a pressione tributaria invariata. Inoltre, non viene sanata, se non in misura irrisoria, la lacerazione tra governo delle entrate tributarie e gestione della spesa che ha fatto assumere al peso dei trasferimenti una dimensione crescente. L'effetto del disegno di legge porterebbe ad una riduzione di circa il 9 per cento nella quota spettante ai trasferimenti nella composizione delle entrate degli enti locali, senza tuttavia precisare in che modo essi saranno ridotti. Ciò lascia pensare che sia reale il rischio per i comuni di non accedere ad alcuna disponibilità aggiuntiva di

risorse, se non assumendosi la responsabilità di aumentare le imposte e quindi di subire, in sostanza, tutto il peso della manovra. Richiamandosi ad alcune proposte formulate dalla sua parte politica in sede di esame, nella scorsa legislatura, del disegno di legge n. 1895, sottolinea la necessità di precisare i limiti entro i quali dovrebbe collocarsi la riduzione dei trasferimenti per ciascun anno, che potrebbero ad esempio corrispondere ai valori dell'inflazione programmata e di quella reale. Sarebbe inoltre opportuno prevedere una assegnazione diretta agli enti locali di una quota del gettito derivante dall'IRPEF o dall'IVA, con un meccanismo di perequazione nei confronti dei comuni meno dotati.

Il senatore TRIGLIA stigmatizza gli effetti prodotti dalla legge delega di riforma tributaria del 1971 sugli amministratori locali che, con gli anni, hanno finito per curare sempre meno il rapporto politico con gli elettori, concentrandosi sulla contrattazione annuale con il Tesoro per l'assegnazione dei trasferimenti, anche per il grosso peso che i comuni hanno assunto fino alla metà degli anni settanta in termini di servizi sociali. Contestualmente si è venuta rafforzando l'autorità del Governo centrale che si è manifestata sia in un sistema di esasperanti controlli, sia nel ricorso frequente a leggi speciali, che per loro natura risentono moltissimo del peso politico e della provenienza geografica del Ministro *pro tempore* investito dell'attuazione.

Dichiara quindi di nutrire molti dubbi sui propositi della manovra governativa, che non a caso non è affatto condivisa da una parte significativa della classe politica e degli stessi amministratori locali. Nel rilevare che all'autonomia impositiva degli enti locali si è pensato seriamente solo negli ultimi anni (dal momento che nel corso degli anni settanta lo stesso Partito comunista poneva tra le condizioni per il cosiddetto compromesso storico il ripiano a pie' di lista dei disavanzi degli enti locali), esprime l'avviso che l'attuazione della delega in materia di finanza territoriale finisca per giovare solo al Governo scaricando la reazione dei cittadini contribuenti sugli enti locali, così come è già avvenuto con l'ICIAP. Precisando di essere in linea di principio favorevole all'autonomia, senza negare alcuni degli indubbi effetti negativi che essa comporta, come l'erraticità della manovra tributaria e l'eccesso di discrezionalità nei confronti dei contribuenti, sottolinea l'esigenza di precisare il punto 1 della lettera e) il quale, così come è formulato, non consente di calcolare con esattezza nè la riduzione dei trasferimenti, nè la variazione del gettito degli enti locali. Maggiore chiarezza occorre inoltre per la definizione della base imponibile dell'ICI, tenendo anche conto che una simulazione effettuata dall'ANCI nella scorsa legislatura ha mostrato come gli effetti dell'ICI possano essere fortemente sperequati nei confronti dei singoli comuni, sebbene l'imposizione degli immobili abitativi comporti differenziali modesti tra il Nord ed il Sud del Paese, essendo il patrimonio abitativo sostanzialmente omogeneo. È comunque essenziale, a suo avviso, che in una prima fase i comuni contino su una minore autonomia per quanto riguarda ad esempio la materia delle esenzioni (che potrebbero anche essere ampliate come propongono i senatori del Gruppo della Lega Nord), pur prevedendo in prospettiva la facoltà per gli stessi comuni di

fissare le aliquote. Nel sottolineare poi la necessità di una maggiore collaborazione tra Ministero delle Finanze e comuni sul piano dello scambio di informazioni ai fini della lotta all'evasione fiscale, richiama l'attenzione del Governo sull'esigenza di tener conto delle disponibilità di cassa dei comuni per il 1993, che potrebbero risultare fortemente contratte per la non contestualità della riduzione dei trasferimenti e dell'acquisizione del gettito dell'ICI. Al riguardo, esprime l'avviso che debba individuarsi, accanto al sistema dell'autotassazione che si potrebbe applicare in una prima fase, un meccanismo di riscossione più garantista, con precise responsabilità per gli agenti contabili. Dopo aver dichiarato che anche in materia di deducibilità dell'ICI dalle imposte erariali sul reddito è opportuno limitare in una prima fase la discrezionalità dei comuni, afferma che il probabile aumento della pressione fiscale conseguente all'addizionale sull'IRPEF, per essere accettabile dovrebbe accompagnarsi ad un coinvolgimento dei comuni nella lotta all'evasione. Espresse quindi talune perplessità sulla lettera g) per quel che riguarda il monitoraggio economico e gestionale delle opere ivi previste e precisata la propria contrarietà all'approvazione del piano finanziario da parte di un istituto di credito mobiliare, si sofferma sulla lettera f), che giustamente introduce il principio della contabilità economica per tutti gli enti, cosa questa che finalmente potrà consentire l'effettuazione del controllo di gestione. Nel prospettare l'opportunità di fissare un termine per tale operazione, ricorda come la carenza di manutenzione delle infrastrutture da parte degli enti locali sia direttamente connessa con la scomparsa del concetto di ammortamento.

Il senatore PELLEGRINO, premesso che la realizzazione dell'autonomia impositiva non è un obiettivo nuovo, bensì semplicemente l'attuazione di un modello prefigurato nella Carta costituzionale, richiama l'attenzione sull'opportunità di correlare l'analisi delle risorse trasferite ai compiti attribuiti, in vario modo, agli enti locali, che rimangono numerosi sia per il largo ricorso all'articolo 118 della Costituzione da parte dello Stato, sia per il massiccio utilizzo dell'istituto della delega da parte delle regioni. Nè si può negare che in molti casi tali compiti corrispondano all'esercizio di veri e propri servizi sociali di notevole importanza e delicatezza. Sarebbe pertanto inaccettabile una manovra che, assicurando agli enti locali spazi impositivi soltanto teorici, finisse per mantenere in capo ai comuni le medesime attribuzioni e quindi le medesime spese in presenza di un gettito locale inadeguato e di un gettito da trasferimenti ridimensionato. È altresì ovvio che l'eventuale ricorso a vincoli di spesa sarebbe vanificato dal loro sostanziale aggiramento, come l'esperienza del blocco delle assunzioni negli enti locali ha chiaramente dimostrato. Passando ad esaminare più in particolare la disciplina dell'ICI, il senatore Pellegrino sottolinea il rischio di gravi sperequazioni, soprattutto per le aree fabbricabili in una situazione in cui, da una parte non si conosce quella che sarà la scelta finale del Governo sugli estimi catastali, dall'altra si va verso la generalizzazione del sistema della cosiddetta «legge Napoli» per la determinazione delle indennità di esproprio. Espresse perplessità sulle facoltà riconosciute ai comuni in tema di esenzioni, dichiara, con

riferimento alla lettera g), che a suo avviso la disposizione è riferibile solo alle ipotesi di concessione di esecuzione e gestione di servizi che danno un corrispettivo.

Il senatore SCOGNAMIGLIO PASINI, dichiarato di concordare con il senatore Triglia per quel che riguarda l'introduzione della contabilità economica negli enti locali, afferma che la discussione del provvedimento in sedi separate impedisce di valutare l'effetto complessivo della manovra, che comunque, a suo avviso, comporterà un inasprimento della pressione tributaria, al quale egli è contrario. Nel prospettare la necessità di un chiarimento sulla lettera e), afferma che sarebbe giusto considerare anche le regioni ai fini dell'addizionale sull'IRPEF. Esprime infine l'avviso che per l'imposizione delle aree fabbricabili sarebbe preferibile mantenere il sistema utilizzato ai fini INVIM.

Il senatore FERRARA Vito, segnalata in primo luogo la necessità di individuare estimi catastali omogenei ed obiettivi, sottolinea la pericolosità della disposizione che lascia ai Comuni la facoltà di ampliare il campo delle esenzioni, che invece andrebbero più precisamente disciplinate già nell'ambito del disegno di legge delega, soprattutto per quanto riguarda ad esempio le costruzioni rurali. Giudica quindi troppo complesso il meccanismo individuato per le riduzioni dell'imposta e suggerisce di differenziare opportunamente le soprattasse a seconda che si debba colpire una evasione o più semplicemente un ritardato pagamento. Analogamente, giudica eccessiva la misura della pena pecuniaria prevista per infrazioni di carattere formale, considerate le note difficoltà incontrate dai contribuenti nella compilazione delle dichiarazioni. Per quanto riguarda l'addizionale sull'IRPEF, esprime il timore che questa, insieme al ricorso all'aliquota massima dell'ICI, possa determinare una fuga dall'acquisto degli immobili, con pesanti effetti sull'industria delle costruzioni e quindi sull'economia del Paese. Nel segnalare l'esigenza di condizionare gli aumenti delle tasse automobilistiche ad effettive esigenze di bilancio da parte delle regioni e di devolvere il contenzioso su tali tasse alle Commissioni tributarie, nella prospettiva di riforma dell'Amministrazione finanziaria, prospetta infine l'opportunità di far precedere il riordino contabile di cui al punto f) da una riforma della contabilità generale dello Stato, al momento farraginoso e inadeguata.

Ha quindi la parola il senatore LEONARDI, il quale sottolinea, in primo luogo, come qualsiasi concetto di autonomia degli enti territoriali debba essere coniugato con una reale capacità di spesa adeguatamente assistita dall'acquisizione di risorse proprie; il tutto in un contesto che colleghi tali entrate ad un momento di maggiore responsabilizzazione dell'amministratore locale.

Negli anni passati e fino ad oggi, gli enti locali si sono trovati in una condizione caratterizzata dalla necessità di disporre di sempre maggiori risorse a fronte delle loro attività istituzionali; rispetto a tale necessità si è, tuttavia, verificata una consistente contrazione delle risorse a disposizione, dovuta alle condizioni disastrose della nostra finanza pubblica. Questo quadro è poi aggravato dal fatto che l'incertezza nelle

disponibilità di risorse non ha permesso agli enti in questione di impostare una corretta politica di programmazione dei loro interventi. Lo stesso decreto-legge n. 333 del 1992 sembra continuare a muoversi in questa direzione con la riduzione del 5 per cento dei trasferimenti ordinari, prevista per l'anno in corso.

Con l'articolo 4 del disegno di legge in esame sembra configurarsi un'inversione di tendenza rispetto agli anni passati poichè, in attuazione dell'autonomia finanziaria prevista dall'articolo 54 della legge n. 142 del 1990, si provvede a restituire autonoma capacità impositiva agli enti territoriali, con l'istituzione, tra l'altro, dell'ICI; le aliquote di tali imposte sono fissate tra il 3 ed il 5 per mille sul valore dei fabbricati, con la possibilità di aumentarle dello 0,5 per mille per le seconde case, ovvero dell'1 per mille qualora sussistano straordinarie esigenze di bilancio del comune; a tale proposito egli rileva la estrema indeterminazione delle condizioni che permettono di far aumentare dell'1 per mille l'aliquota fissata dal comune. Sarebbe quindi opportuno definire meglio il concetto di «straordinaria esigenza di bilancio» al fine di non rendere normale una fattispecie che dovrebbe invece verificarsi solo in casi eccezionali.

Dopo aver illustrato sinteticamente i meccanismi di definizione dei valori degli immobili su cui applicare le aliquote, l'oratore sottolinea la necessità di considerare il caso delle aree che possono diventare fabbricabili dopo la scadenza del vincolo quinquennale imposto dal piano regolatore generale: occorre individuare, in tali casi, opportuni criteri di determinazione del valore per non penalizzare eccessivamente il possessore dell'area.

Per quanto riguarda le esenzioni dall'imposta previste dal comma 1, lett. a), n. 6.3, auspica che si possano esentare anche le pertinenze dei fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto; allo stesso modo andrebbero esentati, tra i fabbricati con destinazioni ad usi culturali di cui al n. 6.6, anche le sedi di società sportive o ricreative che non perseguono fini di lucro.

Il senatore Leonardi ritiene inoltre opportuno introdurre alcuni correttivi per attenuare le conseguenze derivanti dalla sostituzione di un'imposta come l'ILOR, applicabile anche sul reddito effettivo dell'immobile, con un'imposta, quale l'ICI, la cui base imponibile è determinata catastalmente.

Dopo aver auspicato un potenziamento ed un effettivo utilizzo dell'attività di segnalazione dei comuni ai fini dell'accertamento dei redditi e dopo essersi espresso criticamente sulle esperienze fatte negli anni passati con i consigli tributari, l'oratore sottolinea come, correlativamente all'ampliamento dell'autonomia impositiva di comuni e province, venga prevista una diversa disciplina dei trasferimenti erariali correnti verso tali enti, rispetto al testo del disegno di legge 1895, approvato nella scorsa legislatura dalla 6<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato.

Per quanto riguarda la delega per il riordino dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, di cui alla lettera f), egli lamenta la eccessiva genericità dei principi a cui fa riferimento per attuare tale riordino; il Governo dovrebbe comunque lasciare spazi adeguati di manovra ai regolamenti di contabilità adottati da ciascun ente locale, in

base alla legge n. 142 del 1990, ed adoperarsi per eliminare adempimenti burocratici non essenziali, che comunque possano impedire un'adeguata celerità della spesa.

L'oratore termina il suo intervento sottolineando come quello in esame sia un provvedimento che avvia un processo di maggiore autonomia finanziaria degli enti locali, provvedendo ad una maggiore responsabilizzazione degli amministratori: ulteriori passi dovranno essere fatti, in futuro, in tale direzione, al fine di dotare gli enti territoriali di un'effettiva autonomia finanziaria tale da superare sostanzialmente l'impostazione centralistica finora esistente nei rapporti tra centro e periferia.

Ha successivamente la parola il senatore LONDEI, il quale dichiara, in primo luogo, di condividere le osservazioni del senatore Visco in merito al contributo rilevante che il sistema delle autonomie locali ha fornito negli ultimi dieci anni al processo di controllo del complessivo indebitamento pubblico. In tale ottica, non può essere che vista con sfavore l'ulteriore restrizione imposta del decreto-legge n. 333 del 1992 con la riduzione del 5 per cento dei trasferimenti correnti verso gli enti locali; questo è soltanto l'ultimo di una serie di provvedimenti che non hanno fatto altro che aggravare la grave crisi finanziaria degli enti locali, e dei comuni in particolare, incapaci alla fine di dare una risposta adeguata alla domanda dei servizi sociali avanzata dai cittadini. Peraltro, tali difficoltà sono particolarmente evidenti per i circa 6.000 comuni di piccole e medie dimensioni che sembrano soffrire in maniera più evidente di questo stato di cose.

L'oratore dichiara poi di volersi soffermare, anche se la presente non sembra essere la sede più opportuna, su un problema che appare essere ignorato dalla maggior parte della classe politica e dell'opinione pubblica e cioè quello della retribuzione degli amministratori locali. I livelli di tali retribuzioni furono stabiliti con una legge del 1985 mai più modificata, talchè quei livelli, allora stabiliti, sembrano oggi essere del tutto risibili e superati. Occorrerebbe, a tal proposito, un atto di realismo per rivedere quei compensi adeguandoli a livelli più accettabili; ad esempio, si potrebbero parificare le retribuzioni del Presidente della Provincia e del Sindaco, rispettivamente, con quelle del Segretario provinciale e di quello comunale, cosa questa che permetterebbe ai due organi elettivi di rendersi indipendenti anche dai rispettivi partiti di appartenenza. Occorrerebbe poi togliere l'indennità agli assessori, privilegiando per questi i compensi legati alla presenza ai lavori della Giunta. Una recente norma, proposta dal Governo ed approvata dalla Commissione sanità del Senato, ha portato a 120 milioni annui la retribuzione dei commissari delle USL: ciò fa pensare che da parte del Governo esiste una tendenza a privilegiare gli organi monocratici, non elettivi, rispetto a quelli elettivi.

*La seduta termina alle ore 12,50.*

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

MERCOLEDÌ 29 LUGLIO 1992

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

ZECCHINO

*indi del Vice Presidente*

ALBERICI

*Intervengono il ministro della pubblica istruzione Jervolino Russo e il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Matulli.*

*La seduta inizia alle ore 9,50.*

**COMUNICAZIONI DEL GOVERNO**

**Dibattito sulle comunicazioni che il Ministro della pubblica istruzione ha reso nella seduta del 23 luglio 1992 sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero (R 46, C 7<sup>a</sup>, 2<sup>o</sup>)**

Il senatore BISCARDI ritiene che una riflessione sui contenuti dell'esposizione del Ministro non possa prescindere da un preliminare richiamo alle vicende storiche della scuola italiana. Questa ha vissuto due fasi: una, fino agli anni Sessanta, caratterizzata da una condizione di inerzia prolungatasi anche in presenza di tumultuosi fenomeni di crescita; un'altra, successiva agli anni Sessanta, nella quale si sono realizzate alcune riforme (in primo luogo quella della scuola media inferiore), ma complessivamente caratterizzata da una discrasia tra l'enunciazione dei principi generali e la loro applicazione pratica. In tale periodo, pur persistendo una inerzia legislativa, si è riscontrato un attivismo burocratico ed amministrativo che ha assunto proporzioni tali da sfuggire progressivamente al controllo politico. Fino agli anni Sessanta, inoltre, il Ministero della pubblica istruzione è stato gestito prevalentemente attraverso un rapporto diretto tra i responsabili politici ed i vertici burocratici, mentre successivamente è prevalsa la combinazione tra burocrazia ministeriale e vertici sindacali.

La relazione del Ministro, con l'ampio panorama di interventi prospettati, si pone tuttavia in una linea di continuità con il passato, in quanto non prevede di intervenire per modificare l'organizzazione burocratica e verticistica del Ministero.

Secondo il senatore Biscardi occorre invece una forte soluzione di continuità, e, da questo punto di vista, la centralità della scuola richiamata dal Ministro non è un principio da enunciare ma un obiettivo da conseguire. A tal fine, due sono gli interventi prioritari: l'introduzione dell'autonomia scolastica e l'elevamento dell'obbligo. Su entrambi si è registrata un'apparente concordia tra tutti i Gruppi politici, ma in realtà permane il dissenso sulle modalità di realizzazione.

La realizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche è direttamente connessa con l'attuazione di una riforma strutturale dell'amministrazione scolastica: l'autonomia, infatti, ha il fine di lasciare all'iniziativa dei singoli istituti alcune forme di organizzazione del lavoro scolastico, fermi restando l'uniformità dei *curricula* e degli orari. Sussistendo l'attuale struttura dell'amministrazione, con un Ministero fortemente accentrato e burocratizzato, non sarà invece possibile l'esercizio di alcuna forma di autonomia. Pertanto il Ministero deve prioritariamente trasformarsi in un organismo di indirizzo, controllo, coordinamento e valutazione della produttività del sistema scolastico, decentrando le altre attività amministrative a livello territoriale.

L'elevamento dell'obbligo scolastico richiede invece un impegno che, dato per acquisito il risultato conseguito dalla Commissione presieduta dall'onorevole Brocca, proceda nel quadro di un progetto di riforma della scuola secondaria superiore.

Vi sono inoltre alcune questioni che richiedono un intervento immediato: la riforma degli esami di Stato e l'abrogazione degli esami di riparazione, richiamata anche in recenti dichiarazioni del Ministro alla stampa, prevedendo la predisposizione tempestiva di idonee strutture.

La razionalizzazione organizzativa, nata all'insegna delle esigenze di risparmio e varata con la legge n. 426 del 1988, da un lato ha determinato riduzioni di spesa minori di quelle previste (24 miliardi contro i 700 preventivati) e dall'altro ha determinato disorganizzazione e frustrazione tra gli operatori. Non sono state invece prese in considerazione misure più efficaci, quali ad esempio la previsione di una sola figura di preside per le istituzioni scolastiche dei centri minori.

Altri problemi importanti riguardano la situazione dell'amministrazione scolastica periferica (soprattutto per la posizione del personale) e la razionalizzazione dell'edilizia scolastica, per la quale sarebbe auspicabile un passaggio della competenza alle province, mentre lo Stato dovrebbe assumere la responsabilità per quanto concerne i locali degli uffici scolastici periferici.

Secondo la senatrice PAGANO è difficile parlare di centralità del sistema scolastico, se si tiene conto che decenni di gestione del comparto da parte del partito di maggioranza relativa hanno determinato una situazione di immobilismo, di inerzia riformatrice e di frammentazione del sistema di reclutamento. Pertanto, il richiamo alla centralità della scuola, per essere effettivo, deve implicare un drastico mutamento degli indirizzi, a partire dalle nuove domande che la società rivolge al sistema formativo.

Nella sua relazione il Ministro ha manifestato l'intento di trovarsi a Palermo in occasione dell'inaugurazione dell'anno scolastico, per

ribadire con un gesto di alto valore simbolico l'impegno della scuola nella lotta contro la criminalità ed il degrado sociale e morale. Occorre però comprendere che la situazione di crisi del sistema formativo nel Mezzogiorno non costituisce un'emergenza circoscritta, ma rappresenta il cuore dei problemi della scuola, sia perchè nei prossimi anni l'utenza crescerà soprattutto in quelle aree, sia perchè l'inefficienza del sistema scolastico si ripercuote su un tessuto sociale già fortemente degradato con effetti devastanti. Proprio nelle aree di maggiore emarginazione sociale emergono con maggiore chiarezza i difetti strutturali e organizzativi dell'intero sistema scolastico, e le stesse contraddizioni così visibili al Sud si possono ritrovare nelle periferie metropolitane ed in altre zone caratterizzate da un profondo degrado sociale.

Si rende quindi necessario un intervento di carattere globale, indicando alcune priorità alle quali devono seguire azioni concrete. Non si può parlare di centralità della scuola mentre poi si blocca l'istituzione delle sezioni delle scuole materne statali o l'attuazione delle norme in materia di edilizia scolastica. Queste restrizioni concorrono a determinare situazioni di degrado e non vanno certo nella direzione di contrastare i fenomeni di dispersione e di evasione dall'obbligo scolastico che, soprattutto in alcune aree, si traducono in veri e propri problemi di ordine pubblico, considerata la facilità con cui i giovani vengono reclutati dalle organizzazioni di stampo mafioso.

Nelle sue dichiarazioni programmatiche, il presidente del Consiglio Amato ha parlato del Consiglio nazionale dei minori e della predisposizione di una Carta dei diritti dei minori, in applicazione di recenti convenzioni internazionali che hanno sancito il diritto dei minori all'educazione. Occorre dare concretezza a tali principi e a tal fine è indispensabile muovere da un progetto di riforma della scuola materna, che superi l'attuale tendenza a comprimere la domanda, puntando invece ad assicurare l'uniformità del servizio sul territorio e a valorizzarne le valenze formative, coniugandole con l'obiettivo dell'inizio dell'obbligo scolastico al compimento del quinto anno di età. Su tali proposte la sua parte politica intende ricercare le più ampie convergenze.

La senatrice MANIERI condivide l'impostazione della relazione del Ministro, che ha collocato il tema della formazione al crocevia dei grandi temi sui quali si misura la crisi attuale, dalla questione morale alla criminalità organizzata, dalle riforme istituzionali al risanamento della finanza pubblica. È altresì condivisibile la scelta del Ministro di recarsi a Palermo per l'inaugurazione dell'anno scolastico, così da attestare l'impegno del Governo a recuperare il senso ed il valore dell'istruzione nella difesa dei principi della convivenza civile, nonché il significato della funzione docente. La lotta contro la criminalità organizzata per il rinnovamento della società e delle istituzioni non si attua soltanto nelle aule giudiziarie, ma anche valorizzando le istituzioni scolastiche e ponendole al centro di un programma di riscatto culturale e morale. La diffusione dei fenomeni di abbandono e di evasione dell'obbligo scolastico proprio nelle zone dove è più forte il bisogno di istruzione testimonia del fallimento della scuola, il cui degrado alimenta il degrado più generale della società.

La relazione del Ministro fornisce un quadro preciso dei ritardi accumulati in decenni di inutili dibattiti. Per superare l'immobilismo occorre invece indicare pochi e qualificati obiettivi, che devono costituire l'insieme delle priorità dell'azione di Governo.

In primo luogo occorre provvedere all'elevazione dell'obbligo scolastico, nel quadro di una riforma della scuola secondaria superiore. Nella scorsa legislatura è stato svolto su questo tema un notevole lavoro, che ha consentito di superare precedenti contrapposizioni determinando una positiva convergenza tra i diversi Gruppi. L'ulteriore corso del testo predisposto dal relatore è stato tuttavia impedito dall'esplosione di contrasti all'interno della Democrazia cristiana e alcuni intempestivi emendamenti del Governo hanno affossato il progetto. A tale proposito destano preoccupazioni alcune recenti affermazioni di esponenti della Democrazia cristiana, che hanno riproposto l'idea di un assolvimento dell'obbligo scolastico nel doppio canale della scuola e della formazione professionale. Tale indirizzo non è più accettabile, non solo in quanto stabilisce una gerarchia impropria nel sistema educativo, ma anche perchè la proposta del doppio canale formativo è in palese contraddizione con le finalità di trasparenza e di qualità affermate nel corso del dibattito, nonchè con le dichiarazioni sulla centralità della scuola rese ora dal Ministro. È pertanto opportuno verificare accuratamente le posizioni delle varie parti politiche, al fine di pervenire al più presto alla definizione di un progetto sul quale sono auspicabili le più ampie convergenze.

Se si considera il tema della centralità della scuola sotto il profilo della centralità dell'alunno, assume un particolare rilievo il tema del diritto allo studio, inseparabile dagli obiettivi di moralizzazione e razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche nel sistema scolastico. Occorre superare impostazioni falsamente egualitarie ed indirizzare le risorse verso le aree sociali e geografiche di effettivo svantaggio ed il Ministro dovrebbe riferire sullo stato della spesa in questo settore. È necessaria una legge quadro che detti i principi di equità e di uniformità di trattamento ai quali dovrà conformarsi la legislazione regionale, superando approcci puramente assistenzialistici e muovendosi nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi erogati.

Sul tema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e della riforma del Ministero sono condivisibili le analisi del senatore Biscardi, il quale ha opportunamente sottolineato la necessità di andare oltre l'attuale assetto, burocratico e verticistico. A tal fine occorrerà anche ripensare l'ordinamento periferico del Ministero, rivedendo ruoli e funzioni delle varie strutture.

Il senatore ZOSO esprime apprezzamento per la relazione del Ministro, che ha messo in luce l'intero scenario dei problemi e delineato un programma di lavoro giustamente ambizioso. Egli si chiede cosa sia possibile concludere ora, dopo una legislatura in cui è stato compiuto un ingente lavoro di approfondimento, seguito però da risultati concreti ben scarsi, anche per la prevalente attenzione dedicata all'Università. Il mondo della scuola ne ha ricavato un senso di frustrazione, al quale occorre porre rimedio con un segnale di discontinuità rispetto al passato, imposta - del resto - anche dalle presenti circostanze. La nuova legislatura, infatti, si apre all'insegna del

rigore e della limitazione alla spesa pubblica e la scuola è uno dei grandi imputati. Se la manovra contenuta nel disegno di legge delega n. 463 in realtà è alquanto blanda, il Presidente del Consiglio ha preannunciato interventi di gran lunga più incisivi e pesanti in questo e nei prossimi anni. Di fronte a tale prospettiva e consapevoli del fatto che il corpo docente italiano è il più numeroso d'Europa in rapporto agli studenti, non ci si può rinchiudere sulla difensiva, limitandosi a respingere gli interventi di taglio alle spese predisposti da mani inesperte dei problemi scolastici. D'altra parte, il dibattito in Commissione ha fatto emergere sincere preoccupazioni, che travalicano l'artificioso vincolo a rappresentare ruoli precostituiti. Suggerisce quindi una strategia completamente diversa, di attacco, fondata sul presupposto che nella scuola italiana è possibile effettuare economie di spesa di gran lunga più rilevanti dei maldestri tentativi contenuti nel disegno di legge n. 463. D'altra parte, è indispensabile recuperare un margine di manovra finanziaria, senza il quale non potrà essere effettuata alcuna riforma della scuola; in caso contrario, i tagli alla spesa scolastica saranno effettuati da altri, ma in modo tale da precludere ogni intervento riformatore ed innescare un processo di degrado del sistema scolastico. Tale strategia - la lotta alle diseconomie della scuola per recuperare risorse da destinare alle riforme - potrà essere perseguita da un preciso patto fra Governo e Parlamento.

Passando agli specifici settori sui quali incidere, il senatore Zoso segnala in primo luogo l'assurdità di spendere ogni anno qualche centinaio di miliardi per un esame di maturità la cui inutilità è di palmare evidenza. Esso inoltre comporta una gravissima turbativa all'ordinato e puntuale completamento dei programmi di studio di materie anche fondamentali nell'ultimo anno della scuola secondaria superiore. D'altra parte, se l'eventuale risparmio derivante da una sua riforma non fosse destinato alla scuola, egli preferirebbe non mutare nulla, poichè esso configura almeno una sorta di *benefit* per i docenti nominati nelle Commissioni d'esame.

Un altro grave problema riguarda i comandi, parte dei quali sono volti a consentire la sopravvivenza ad enti benemeriti, ma che in altri casi sono un vero elemento di scandalo. Va respinta l'idea che la scuola possa farsi carico di oneri impropri: pertanto, gli enti beneficiari di comandi dovrebbero rifondere alla scuola gli oneri che questa sostiene, spettando poi al Parlamento finanziare quegli enti che ne siano giudicati meritevoli. Vi è poi l'aspetto particolare dei comandi sindacali, che nel comparto della scuola presenta aspetti di particolare gravità e richiederebbe una vera e propria opera di disboscamento. Gli stessi parlamentari appartenenti al mondo della scuola - e non sono pochi - dovrebbero dare il buon esempio: i loro posti non dovrebbero essere ricoperti da supplenti, ma assegnati a personale di ruolo e il loro reinserimento nell'amministrazione al termine del mandato parlamentare dovrebbe avvenire sui posti disponibili, secondo la ordinaria normativa sui trasferimenti.

Dopo che la senatrice ALBERICI in una interruzione ha segnalato l'opportunità di dedicare un apposito dibattito al problema dei comandi, il senatore ZOSO riprende affermando che la razionalizzazione della

rete scolastica è una questione tuttora aperta, nonostante i tentativi esperiti, e che occorre eliminare gli abusi compiuti nel sostegno agli handicappati, pena il rischio di vedere messa in discussione la validità stessa dell'istituto.

Un altro aspetto sul quale è necessario un intervento di razionalizzazione riguarda il limite numerico di studenti per classe.

In conclusione, il senatore Zoso si dichiara convinto che la sua proposta potrà trovare la convinta adesione del Ministro e che su tale base potrebbe essere raccolto un consenso travalicante il limitato campo della maggioranza di Governo.

Interviene quindi la senatrice ALBERICI, la quale osserva in primo luogo che negli anni passati, di fronte alle manovre finanziarie presentate dai vari Governi succedutisi, la sua parte politica ha sempre rivendicato l'esigenza di qualificare la spesa della pubblica istruzione, rovesciando l'ottica di quanti si limitavano ad apportare tagli, senza badare in realtà al modo in cui vengono impiegate le risorse pubbliche. Se oggi il problema viene posto nei termini accennati, va chiarito che ci si deve muovere in senso diametralmente opposto rispetto alla manovra finanziaria del Governo contenuta nel decreto-legge n. 333 e nel disegno di legge n. 463, ove ancora una volta si propongono interventi di corto respiro, privi di prospettiva e miranti solo all'obiettivo di far quadrare in un modo o nell'altro i conti.

Ai problemi elencati dal senatore Zoso, aggiunge la fondamentale questione riguardante la qualità del lavoro effettuato dagli insegnanti in servizio, mai affrontata finora, come dimostra la vicenda dei fondi per l'aggiornamento, scarsi e malissimo impiegati. Anche per la riforma della scuola elementare, del resto, la sua parte politica aveva proposto un organico programma per l'aggiornamento dei docenti nella lingua straniera, rispetto al quale tutto quanto ha fatto il Ministero appare sostanzialmente risibile.

Nella prospettiva di una riqualificazione della spesa scolastica, dunque, anche la questione dei comandi, da lei sollevata, assume il preciso significato politico, al di là della misura di eventuali risparmi, di una segnalazione per una situazione ormai insostenibile.

Stigmatizza poi il fatto che la Commissione - nonostante le promesse di numerosi Ministri - non abbia mai potuto prendere visione delle iniziative adottate dal Ministero in tema di informatica, che assorbono risorse ingentissime e sulle quali circolano voci tutt'altro che rassicuranti. Anche sulla convenzione fra Ministero e RAI - la cui prima attuazione ha portato a risultati del tutto inadeguati - il Parlamento deve essere messo in condizione di poter giudicare consapevolmente.

In conclusione, invita il Governo a riflettere sull'opportunità di abbandonare - per quanto riguarda il prolungamento dell'obbligo scolastico e il rapporto con la formazione professionale - le soluzioni approvate dalla Commissione nella scorsa legislatura al termine di un *iter* quanto mai discutibile, che si collocano agli antipodi di quanto praticato negli altri Stati europei.

Il senatore LOPEZ, nel manifestare apprezzamento per la disponibilità del Ministro verso la Commissione e per lo spirito che ha animato il

suo intervento - pur senza potervi aderire pienamente - pone in rilievo la contraddizione esistente fra i propositi enunciati dal Ministro e gli atti concretamente compiuti dal Governo, con la manovra finanziaria attualmente all'esame del Parlamento. Invita poi ad un impegno comune per il riscatto morale e civile della società italiana, ai cui fini la scuola può rappresentare un prezioso strumento di sviluppo, se si cesserà di considerare gli stanziamenti ad essa dedicati come un lusso cui si può rinunciare nei momenti di difficoltà. In tale prospettiva, segnala l'esigenza di disporre di dati e analisi precisi sugli aspetti concreti in cui si manifesta la crisi del sistema di istruzione (con le varie forme di analfabetismo e dispersione scolastica), alla cui luce impostare poi gli interventi di discriminazione positiva, come i meccanismi per l'educazione permanente e ricorrente o per l'alternanza scuola-lavoro, che peraltro non dovranno dar luogo a forme di assistenzialismo.

Quanto all'obbligo scolastico, si dovranno correggere i vari elementi insoddisfacenti contenuti nel lavoro avviato nella precedente legislatura.

La crisi degli organi collegiali, poi, è legata alla mancanza di precise funzioni, che potrà essere superata attraverso un collegamento all'autonomia didattica e finanziaria delle scuole. In tale prospettiva, si dovranno inoltre definire con chiarezza anche le competenze della amministrazione centrale, onde prevenire l'insorgere di sovrapposizioni e conflitti. Sarà inoltre necessario predisporre interventi perequativi, mediante la definizione di *standards* di qualità ed un fondo nazionale di compensazione, onde evitare che il conferimento di autonomia alle scuole approfondisca il divario che già separa il Nord dal Mezzogiorno.

Il senatore FERRARA SALUTE osserva che le numerose priorità elencate dal Ministro - dal prolungamento dell'obbligo scolastico all'autonomia delle scuole, alla pari dignità fra istruzione pubblica e privata non consentono di comprendere cosa il Governo intenda effettuare realmente, dato che certamente tutto non potrà essere realizzato. Su alcuni dei temi segnalati, poi, si sono infranti invano da dieci anni i tentativi di Governo e Parlamento; raccomanda quindi al Governo di impostare la soluzione per tali problemi - in particolare il rapporto fra istruzione pubblica e privata - in termini meno condizionati dagli orientamenti di una precisa area politica e di tenere in maggiore conto la realtà del panorama parlamentare, se non vorrà ricadere ancora una volta nella medesima paralisi decisionale. Quanto poi alla riforma della scuola secondaria superiore, il Governo dovrebbe presentare un proprio testo e proporre un preciso calendario per la conclusione dei lavori parlamentari entro un preciso termine che, egli ritiene, la Commissione saprà rispettare.

Per quanto attiene alla razionalizzazione dell'organizzazione scolastica, occorre tener presente che tale questione si connette agli interventi predisposti per far fronte alla grave crisi della finanza pubblica.

Per superare la situazione di stallo, occorre dunque far cadere i paralizzanti veti reciproci tra i diversi Gruppi politici. Se nell'ambito dell'attuale maggioranza di Governo matureranno posizioni convergenti sull'obbligo scolastico, sarà bene che esse vengano sottoposte al più presto all'esame parlamentare.

Secondo il senatore NOCCHI la relazione del Ministro, pur manifestando lodevoli propositi, non lascia intravedere gli indirizzi politici di fondo e soprattutto il rapporto tra questi e la situazione di generale emergenza in atto nel Paese. Occorre pertanto confrontarsi sulle priorità, tenendo presente che l'impostazione della manovra finanziaria per il 1992 è destinata a prolungare i suoi effetti con la legge finanziaria del 1993. Anche nei prossimi anni, infatti, si registrerà uno scenario di crisi analogo a quello attuale e, in tale contesto, diventa decisiva, sotto il profilo delle capacità di governo, un'efficace selezione degli obiettivi. Occorre pertanto un pronunciamento definitivo dell'Esecutivo sull'elevamento dell'obbligo scolastico e sulla riforma della scuola secondaria superiore, con l'assunzione di impegni coerenti sul piano dell'impiego delle risorse. Anche per quanto riguarda l'edilizia scolastica vi è la concreta possibilità che il blocco dei mutui si estenda oltre l'attuale esercizio finanziario: sarebbe grave da parte del Governo lasciare questa materia alla responsabilità delle amministrazioni locali.

Dalle dichiarazioni del Ministro è assente il tema del raccordo tra riforme istituzionali e riforma del sistema educativo, che significa in primo luogo la sua regionalizzazione. Occorre predisporre interventi conseguenti, che ridisegnino un quadro articolato di riforma del Ministero, tale da assicurare il decentramento funzionale e la valorizzazione delle autonomie.

Collegata con questo tema è la questione della istruzione professionale, su cui la sua parte politica ha presentato anche una interrogazione. Se la formazione professionale ha dato luogo in passato a critiche motivate, d'altro canto alcune Regioni hanno assunto iniziative profondamente innovative, con il concorso delle diverse realtà locali, che dovrebbero essere incoraggiate, mentre invece attualmente gli enti locali incontrano difficoltà crescenti nell'adempiere ai compiti loro attribuiti.

In generale, Paesi strutturalmente simili all'Italia hanno affrontato l'emergenza ricorrendo non soltanto a correttivi meramente economici, bensì accompagnando le manovre di risanamento con interventi finalizzati a valorizzare i settori strategici. Anche per la situazione italiana s'impone quindi un riequilibrio nell'impostazione degli interventi, destinando adeguate risorse ai comparti della formazione e della ricerca che possono concorrere a far sì che il Paese esca dalla crisi trasformato qualitativamente.

Quanto al riordinamento della formazione nel campo artistico, c'è da augurarsi che la Camera dei deputati non abbia ripreso progetti assai riduttivi presentati nell'ultimo scorcio della passata legislatura. La sua parte politica avanzerà specifiche proposte sulle accademie e sui conservatori di musica, poichè attualmente i giovani che compiono questo percorso formativo risultano assai meno garantiti rispetto agli altri Paesi europei.

Dopo aver chiesto al Ministro di rispondere al più presto all'interrogazione ricordata riguardante il Progetto '92, il senatore Nocchi auspica che vengano assunte idonee iniziative legislative per l'abolizione degli esami di riparazione (che peraltro dovrà essere inserita in una riorganizzazione complessiva degli studi) e in materia d'informazione sessuale.

Il senatore RESTA esprime apprezzamento per la determinazione manifestata dal Ministro per la soluzione di problemi ormai storici. In effetti, da molti anni non vengono intraprese organiche iniziative di riforma nella scuola. Ciò è dovuto probabilmente alla prevalenza della burocrazia ministeriale nella gestione del sistema educativo fino agli anni Sessanta e, successivamente, all'ondata populistica che si è abbattuta sulla scuola tra il 1968 e il 1970 (sulla quale oggi si ascoltano numerose autocritiche), che ha avuto come risultato principale l'immissione nei ruoli di docenti scarsamente preparati. Affermare la centralità della scuola significa in primo luogo predisporre un progetto complessivo, che riguardi tutti gli ordini e i gradi del sistema formativo nella prospettiva di valorizzare le risorse intellettuali anche in relazione al processo di integrazione europea. Va pertanto respinta una logica di tagli indiscriminati di spesa. Al contrario, il Ministro dovrebbe impegnarsi per ottenere maggiori risorse da destinare al sistema educativo.

Tra i vari problemi sollevati occorre rivolgere una particolare attenzione alla formazione professionale. In passato, infatti, il doppio canale di formazione successivo alla scuola elementare ha offerto una occasione di studio valida ai fini dell'ottenimento di un'adeguata qualificazione.

La recente riforma degli ordinamenti didattici universitari richiede invece una riflessione circa le modalità di accesso all'università, per le quali occorre in tempi brevi un riassetto complessivo.

La senatrice ZILLI ritiene che occorra un consistente impiego di risorse per valorizzare le attività di formazione e di ricerca. Non è condivisibile, infatti, il punto di vista di chi sostiene che in un avvio di legislatura dominato dalle emergenze dell'economia e della criminalità non vi sia spazio per interventi di altra natura. Al contrario, la sottovalutazione del comparto della formazione determinerebbe un ulteriore peggioramento della posizione italiana rispetto agli altri partners europei. È significativo, a questo proposito, che l'Italia sia tra i pochi Paesi europei che limitano l'obbligo scolastico ad otto anni di corso di studio, quando ormai la media è di dieci anni.

Occorre inoltre intervenire sulla qualità della spesa e prevedere risparmi che consentano di liberare risorse al fine di migliorare i servizi erogati, prevedendo misure di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica.

Una particolare attenzione dovrà inoltre essere dedicata alla scuola media, che si trova attualmente in una situazione non facile e richiede interventi significativi, soprattutto per la ridefinizione dei programmi. A tal fine, si potrebbero riprendere gli spunti proposti dal Ministro su bilinguismo ed informatica.

Per affrontare il problema del personale docente in soprannumero, bisogna prevedere un ampio programma di riqualificazione volto a recuperare le risorse umane che potrebbero essere destinate a ricoprire i 10.000 posti di insegnanti di sostegno, attualmente scoperti. A tale proposito occorre anche riconsiderare la questione dell'inserimento scolastico degli allievi portatori di handicap, in alcuni casi difficilmente proponibile.

Dopo aver sottolineato l'esigenza di definire la situazione dei licei linguistici, da dieci anni ancora considerati scuole sperimentali, la senatrice Zilli richiama l'attenzione sulla situazione delle scuole italiane all'estero, invitando il Ministro, per la parte di sua competenza, a riferire in materia, considerata la limitatezza delle iniziative, soprattutto nell'area sudamericana.

Secondo il senatore MANZINI la riflessione sulla scuola non può non collocarsi all'interno di un progetto complessivo di risanamento economico, istituzionale e morale del Paese. Al tempo stesso, occorre tener presente che il primo requisito di qualità di un sistema formativo risiede nella qualificazione degli insegnanti, alla quale deve essere dedicata un'attenzione particolare. Tuttavia, nell'attuale difficile contingenza economica, è convinzione comune che si debba pervenire ad una riduzione quantitativa del personale e, quindi, alla predisposizione di meccanismi che operino gradualmente in questa direzione. Un'efficace politica di riduzione della spesa e di razionalizzazione organizzativa deve comunque affrontare prioritariamente il problema della formazione delle classi, prospettando soluzioni che, senza provocare situazioni di disagio, consentano un'utilizzazione ottimale del personale docente.

Il Parlamento, oltre ad esercitare l'attività di controllo sull'Esecutivo, dovrà anche legiferare in maniera più incisiva rispetto alla passata legislatura, evitando di perdere occasioni quale quella di intervenire sul problema dei comandi.

Sono condivisibili i richiami all'esigenza di mantenere l'Italia a livelli europei. Tuttavia occorre tener presente tutti gli aspetti rilevanti ai fini di un'armonizzazione delle istituzioni scolastiche: l'Italia è l'unico Paese nel quale, per il sistema formativo, il concetto di servizio pubblico s'identifica con quello di servizio statale. La questione dev'essere affrontata sistematicamente, riconoscendo la realtà di tutti i soggetti e di tutti i sottosistemi che interagiscono nel sistema educativo. A questo problema, come all'attuazione della riforma della scuola elementare, sarà opportuno dedicare uno specifico dibattito.

Dopo aver auspicato la ripresentazione del disegno di legge sulle scuole italiane all'estero esaminato nella passata legislatura, il senatore Manzini assicura il pieno sostegno del Gruppo della Democrazia cristiana all'azione del Ministro.

Il ministro JERVOLINO risponde quindi agli intervenuti nel dibattito, respingendo in primo luogo ogni accusa di elusività e dichiarandosi - al contrario - pienamente disponibile a rispondere al più presto all'interrogazione sulla riforma dell'istruzione professionale. Al senatore Ferrara risponde poi che, nello svolgere una sommaria ricognizione sui principali problemi del settore, si attendeva dalla Commissione indicazioni in ordine alle priorità ma, stante l'invito rivolto ad esprimersi in proposito, dichiara che il Governo giudica prioritario il prolungamento dell'istruzione obbligatoria, insieme alla lotta alla dispersione scolastica, specie nel Mezzogiorno.

Quanto alla centralità della questione scolastica, il Ministro afferma di averla posta con forza nell'ambito del Governo, ove lo stesso Tesoro ha collaborato con lei nel migliorare alcune parti del disegno di legge

n. 463 e del decreto-legge n. 333, originariamente molto più punitivi verso la scuola (si parlava infatti di blocco delle sperimentazioni e delle immissioni in ruolo e di aumento delle tasse). Rispondendo poi alla senatrice Alberici, dichiara di considerare inconcepibile il fatto che il Parlamento non disponga di tutte le convenzioni stipulate dal Ministero e si impegna a trasmetterle non appena possibile, in spirito di leale collaborazione. In particolare, per quanto riguarda quella con la RAI, ammette che la delegazione ministeriale nella commissione paritetica è quanto meno inadeguata.

Circa poi i comandi, intende assicurare puntuale applicazione alla recente legge che prevede la dettagliata informazione al Parlamento in materia; con particolare riferimento al sostegno agli handicappati, ricorda che, se da un lato i comandi sono giudicati preziosi dalle associazioni operanti nel settore, d'altro canto la questione presenta aspetti anche non positivi. Auspica pertanto una nuova legge sui comandi con indicazioni più precise.

Dopo aver ribadito che il Governo intende tener conto del lavoro compiuto dalla commissione Brocca e dal Senato sulla riforma della scuola secondaria superiore e sul prolungamento dell'obbligo, dichiara che il collegamento individuato dal senatore Zoso fra risparmio e riqualificazione della spesa scolastica rappresenta indubbiamente un obiettivo ideale. Del resto, la parte normativa del contratto per il personale della scuola, già definita prima della recente rottura delle trattative, si fondava almeno in parte su questo principio. Il precedente ministro Misasi aveva poi raggiunto un'intesa con il Tesoro, secondo la quale l'80 per cento dei risparmi effettuati dalla scuola sarebbero rimasti al comparto e solo il 20 per cento sarebbe riaffluito al Tesoro. Questo è un principio - oggi non più sicuro come nello scorso aprile - sul quale ella intende battersi fino in fondo, sia pure scontando qualche flessibilità sulla misura della ripartizione.

Risponde poi al senatore Manzini condividendo il richiamo ad atteggiamenti non ideologizzati nè aprioristicamente conflittuali, nonché il richiamo al personale docente quale vera ricchezza della scuola. Quanto alla riduzione degli organici, il Ministro informa che ha avviato un confronto venerdì scorso con i sindacati, al fine di predisporre un documento da presentare al Parlamento sull'attuazione dell'articolo 6 della legge finanziaria 1992, riguardante la definizione di un piano per modificare il rapporto fra alunni e classi. Il Ministero ritiene che tale rapporto dovrebbe passare da 19,1 a 20, secondo criteri di gradualità, flessibilità territoriale e con articolazioni diverse a seconda degli ordini e gradi di scuola; in questo modo si otterrebbe una diminuzione di alcune decine di migliaia di posti in organico, da conseguire senza alcun licenziamento ma solo mediante il blocco del *turn over*.

Conclude segnalando al senatore Biscardi che nella propria relazione è espressamente segnalata la necessità di riformare la struttura amministrativa del Dicastero, affinché questa possa configurarsi quale efficace interlocutore all'autonomia delle singole scuole.

Il presidente ZECCHINO ringrazia il Ministro e dichiara concluso il dibattito.

*IN SEDE CONSULTIVA***Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**

(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione: seguito dell'esame e rinvio)

Concluso nella seduta di ieri il dibattito, replica il relatore MANZINI il quale, senza entrare nel merito delle numerose critiche e proposte di modifica o integrazione avanzate al testo del disegno di legge n. 463, suggerisce di esprimere parere favorevole, subordinatamente all'introduzione nel testo del disegno di legge n. 463 di quelle modifiche sulle quali la Commissione potrà raggiungere l'intesa. Ricorda in particolare le comuni preoccupazioni in ordine alla dirigenza ed alla necessità che i trasferimenti dei docenti tengano conto dei titoli di studio e della professionalità posseduti. Si potrebbe prevedere, ad esempio, la possibilità dei docenti di ruolo di passare ad un'altra cattedra di tipo diverso da quella di titolarità, purchè dispongano della relativa abilitazione. Quanto ai soprannumerari, poi, vi sono valutazioni diverse anche in ordine alla situazione di fatto, per cui sono indispensabili chiarimenti da parte del Governo. Infine, circa i sistemi di controllo previsti dall'articolo 2, comma 1, lettera h), andrebbe precisato che per la scuola essi riguardano solo la gestione amministrativa e potranno essere utili a taluni tipi di scuole e del tutto inutili per altri. Conclude dicendosi lieto che i sindacati comincino ad accogliere il principio di fissare il numero minimo di alunni per classe, che in passato aveva riscosso ben pochi consensi.

Il presidente ZECCHINO - stanti la peculiarità del dibattito in corso, l'esigenza di conferire massimo rilievo al ruolo della 7<sup>a</sup> Commissione nell'esame del disegno di legge n. 463 e la preannunciata presentazione di emendamenti - propone che il relatore sia affiancato da un Comitato ai fini della stesura dello schema di parere che la Commissione dovrà esaminare, in applicazione dell'articolo 43, comma 2, del Regolamento. Risponde poi al senatore NOCCHI - il quale manifesta la non disponibilità del Gruppo del PDS - che l'attivazione del Comitato non preclude affatto la presentazione di ulteriori emendamenti.

La senatrice ALBERICI afferma che, ai sensi di quanto comunicato dal Presidente del Senato all'Assemblea in ordine all'applicabilità dell'articolo 128 del Regolamento (concernente l'esame del bilancio) al presente *iter*, gli emendamenti della sua parte politica avranno ad oggetto il disegno di legge n. 463.

Il presidente ZECCHINO fa presente che la Commissione in questa sede è chiamata ad esprimere un parere e pertanto eventuali emendamenti dovranno formalmente essere riferiti al testo di quest'ultimo, fermo restando che in concreto potranno avere ad oggetto il disegno di legge n. 463.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA ALLARGATO AI RAPPRESENTANTI  
DEI GRUPPI  
(R 29, C 7<sup>a</sup>, 1°)*

Il presidente ZECCHINO avverte che - in accoglimento delle richieste avanzate ieri - l'Ufficio di Presidenza della Commissione, allargato ai rappresentanti dei Gruppi, si riunirà domani, giovedì 30 luglio 1992, alle ore 9, per effettuare un'audizione informale dei rappresentanti della CGIL-Scuola, della CISL-Scuola, della UIL-Scuola e dello SNALS.

*La seduta termina alle ore 13,40.*

**LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)**

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

**6ª Seduta***Presidenza del Presidente*

FRANZA

*indi del Vice Presidente*

FABRIS

*Intervengono il ministro delle poste e delle telecomunicazioni Pagani ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Casoli.*

*Interviene altresì, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'amministratore straordinario dell'Ente Ferrovie dello Stato avvocato Lorenzo Necci.*

*La seduta inizia alle ore 9,40.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

(R 33 0 04, C 8ª, 2º)

Il presidente FRANZA avverte che da parte della senatrice Maisano Grassi è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, limitatamente all'audizione del Ministro delle poste e telecomunicazioni. Il presidente Franza avverte anche che, ove la Commissione aderisca a tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il suo assenso. La Commissione si esprime favorevolmente e, di conseguenza, la speciale forma di pubblicità prevista dall'articolo 33 del Regolamento.

**COMUNICAZIONI DEL GOVERNO**

**Seguito delle comunicazioni del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni sulla situazione finanziaria dell'amministrazione postale, sulla presunta privatizzazione dei servizi postali, sullo stato di attuazione della legge di riassetto delle telecomunicazioni e sul rapporto tra provvedimenti tariffari e programmi di investimento dei concessionari dei servizi di telecomunicazioni (R 46, C 8ª, 2º)**

Il presidente FRANZA ricorda che nella seduta del 22 luglio scorso il ministro Pagani ha svolto un'ampia relazione sugli argomenti in titolo

e, successivamente, ha avuto inizio il dibattito, nel corso del quale taluni senatori della Commissione hanno posto quesiti al Ministro.

Prima di dare la parola a quest'ultimo per la replica, chiede se altri senatori hanno intenzione di intervenire nella discussione.

Il senatore ROGNONI ricorda che il 23 agosto prossimo scadrà il termine, fissato dalla legge n. 223 del 1990, per il rilascio delle concessioni radiotelevisive. Il decreto-legge n. 333 del 1992, nella parte in cui dispone la privatizzazione degli enti gestori delle partecipazioni statali, esercita una immediata incidenza sulla RAI, che, come è noto, fa parte del gruppo IRI. In sostanza, quindi, il predetto decreto-legge incide sul quadro normativo recato dalle legge n. 223 e, pertanto, a suo avviso, sarebbe opportuna l'adozione, da parte del Governo, di un provvedimento di rinvio del termine per il rilascio delle concessioni, almeno finchè non sarà chiara la sorte della concessionaria pubblica (tenuto conto anche del fatto che il mancato rispetto del termine rischierebbe di paralizzare l'intero sistema dell'emittenza radiotelevisiva). Inoltre, sarebbe opportuno che, prima di procedere alle concessioni, il Governo intervenisse sulla regolamentazione delle «pay-TV».

Il senatore COVELLO, intervenendo sul problema del riassetto del settore delle telecomunicazioni, ricorda i positivi commenti che accompagnarono nel gennaio scorso la conclusione legislativa di un *iter* parlamentare particolarmente difficile e complesso. Si disse, in quella occasione, che finalmente era giunto il momento tanto atteso dell'unificazione dei servizi di telecomunicazione, resasi necessaria per affrontare la concorrenza con gli altri gestori europei. Oggi si deve constatare che, in sede attuativa, si è accumulato un notevole ritardo, non avendo l'IRI fornito nei tempi previsti ai Ministeri competenti le indicazioni strutturali del riassetto, a causa dei contrasti che sono successivamente emersi, anche in sedi improprie, nonchè per il duplice intervento del Presidente del Consiglio attualmente in carica. In particolare, non si comprende perchè l'IRI non debba elaborare le indicazioni del riassetto in ottemperanza al dettato legislativo e conformemente ai modelli gestionali chiaramente ispirati all'obiettivo di restituire efficienza al sistema.

Ai sensi della legge n. 58 del 1992, entro il 20 agosto prossimo, l'ASST dovrà cessare di esistere con il trasferimento delle relative funzioni nonchè dell'esercizio dei servizi e degli impianti ad una società del gruppo IRI, appositamente costituita. Si ha quindi il sospetto che si voglia ritardare il progetto, disattendendo la volontà del Parlamento: chiede pertanto di conoscere i reali motivi di questo ritardo, affinché ciascuno assuma chiaramente le proprie responsabilità politiche in questa vicenda.

Dopo un breve intervento della senatrice SENESI (che chiede di conoscere la situazione relativa alle concessioni di frequenze alle società che gestiscono i radiotaxi, attraverso la trasmissione di dati suddivisi per regioni), ha la parola il senatore PINNA, il quale ricorda che, nonostante l'incremento del disavanzo, l'amministrazione postale, immediatamente prima delle elezioni politiche, ha provveduto all'assun-

zione di ben 3.500 invalidi civili, dislocati soprattutto in Sicilia e segnatamente di provenienza del Comune dell'ex Sottosegretario Astone. Poichè la vicenda assume carattere di particolare gravità, chiede che vengano forniti al Parlamento i dati anagrafici precisi dei nuovi invalidi assunti, anche allo scopo di verificare la attendibilità delle certificazioni di invalidità.

Il senatore FABRIS, preso atto che il ministro Pagani ha affermato nella scorsa seduta che sono state sinora assegnate alla SIP solo parte delle frequenze necessarie per l'attivazione del servizio GSM di radiotelefonìa mobile (che entrerà in vigore, a livello europeo, il 1° ottobre prossimo), chiede entro quanto tempo saranno assegnate le ulteriori frequenze, nonchè lo stato delle procedure relative all'omologazione dei terminali telefonici e della rete GSM.

Il senatore LOMBARDI chiede che venga portato a conoscenza della Commissione lo stato dei programmi delle telecomunicazioni, con particolare riguardo a quello relativo all'utilizzo dei satelliti, affinché l'industria nazionale, che è all'avanguardia nel settore, possa portare ad attuazione i propri programmi.

Il senatore CONTI, considerata la vastità delle materie di competenza del Ministro delle poste, chiede che, per il futuro, vengano disposte separate audizioni che approfondiscano singolarmente i vari argomenti che stanno emergendo dal dibattito.

Il senatore RADI, a tale riguardo, osserva che le risposte del Ministro potrebbero essere più esaurienti se i vari quesiti venissero a lui sottoposti, anche per iscritto, con qualche giorno di anticipo rispetto alle date stabilite per le audizioni.

Chiede quindi assicurazioni e precise garanzie per quanto riguarda il finanziamento della RAI, visto che il prossimo 31 dicembre verranno a decadere le fonti tradizionali di sostegno della concessionaria pubblica.

Il senatore GIOVANNIELLO chiede se, per quanto attiene al ritardo nell'attuazione del progetto GSM, siano individuabili responsabilità in seno al Consiglio superiore delle poste, che non si è ancora pronunciato in materia.

Conclusosi il dibattito, ha la parola, in sede di replica, il ministro PAGANI.

Dopo aver assicurato al senatore Conti che è sua precisa intenzione, per il futuro, *confrontarsi costantemente con le competenti Commissioni parlamentari* sugli aspetti di competenza del suo dicastero, fa notare al senatore Pinna che la riforma dell'amministrazione postale è uno degli impegni prioritari del Governo, che verrà affrontato prima della fine dell'anno, anche alla luce di taluni fatti nuovi, quali le novità rappresentate dal libro verde della CEE e dal processo di privatizzazione avviato con il decreto-legge n. 333, tenendo anche conto di una preventiva e necessaria analisi dei costi industriali dei servizi forniti dal

Ministero. Giudica comunque inopportuna qualunque ipotesi di subappalto di servizi o di creazione di società miste.

Si pone poi un problema di reperimento delle risorse necessarie per attuare la riforma e, a tale riguardo, ritiene che il suo dicastero possa fare ricorso anche all'autofinanziamento, in particolare utilizzando quell'ingente patrimonio immobiliare di cui è in possesso e che spesso non è più funzionale ai servizi che le Poste devono offrire al cittadino. Auspica, altresì, una maggiore integrazione del sistema postale con quello bancario.

È necessario, inoltre, valorizzare meglio il personale, reimpiegandolo nei vari servizi (che si vanno ampliando) anche in coerenza con il nuovo *status* giuridico privatistico che si intende conferire ai pubblici impiegati.

La riforma del Ministero consentirà anche di intervenire efficacemente sul disavanzo, riducendo anzitutto gli oneri impropri.

Il ministro PAGANI, rispondendo quindi ai quesiti posti dal senatore Rognoni, precisa che la legge n. 223 del 1990 risente senz'altro oggi dell'influenza, sia pure indiretta, dei nuovi orientamenti del Governo, concretizzatisi in particolare nell'emanazione del decreto-legge n. 333. Ritiene comunque che essa debba essere rispettata nelle sue scadenze, ivi compresa quella del 23 agosto prossimo per il rilascio delle concessioni.

A tale riguardo, precisa che il Ministro delle poste è direttamente competente al rilascio delle concessioni per quanto attiene le televisioni locali (ed in questo settore è assolutamente necessario intervenire quanto prima, allo scopo di dare ordine, proprio attraverso lo strumento amministrativo della concessione, al sistema «selvaggio» attualmente in essere), mentre, per quanto attiene alle concessioni alle reti nazionali, occorre l'assenso del Consiglio dei Ministri (in proposito, precisa di aver concluso la propria istruttoria ed assicura che le sue proposte saranno quanto prima sottoposte all'attenzione del Consiglio dei Ministri, competente a valutare l'opportunità di adottare o meno un provvedimento di rinvio).

Ritiene, comunque, che il rilascio delle concessioni debba aver luogo in un momento successivo rispetto a quello dell'approvazione della graduatoria. Prima di adottare provvedimenti di concessioni alle TV locali, occorre una approfondita istruttoria allo scopo di verificare se, ad esempio, le varie emittenti non abbiano rapporti con la criminalità organizzata. Inoltre, occorre verificare attentamente i dati contenuti nelle domande di concessione, che, spesso, si sono rivelati falsi. Giudica, inoltre, necessaria l'emanazione di un decreto di proroga dei termini relativi al rilascio delle concessioni radiofoniche e tiene in ogni caso a precisare che, a suo avviso, eventuali modifiche alla legge n. 223 non potranno essere introdotte prima del completo rilascio delle concessioni, allo scopo di evitare qualunque ritorno, anche momentaneo, al sistema caotico dell'emittenza, per riordinare il quale il Parlamento ha proceduto proprio all'approvazione della legge n. 223.

In una interruzione, il senatore ROGNONI, pur concordando con l'esigenza di rilasciare le concessioni dopo l'approvazione delle graduatorie, esprime il timore che ciò possa creare ulteriori ritardi e che il mancato rispetto del termine del 23 agosto prossimo possa

favorire provvedimenti di «oscuramento» delle emittenti locali da parte della magistratura. Insiste, inoltre, sulla necessità di una compiuta regolamentazione delle «pay TV».

Il ministro PAGANI assicura che eventuali provvedimenti di rinvio conterranno disposizioni volte ad impedire gli «oscuramenti» ed afferma che il Governo è particolarmente sensibile al problema del riassetto delle «pay TV».

Dopo una breve interruzione della senatrice MAISANO GRASSI (che avverte come, non di rado, dietro le emittenti locali si nascondano personaggi politici coinvolti in gravi episodi di criminalità organizzata) il ministro PAGANI sottolinea che lo strumento della concessione ha anche lo scopo di esercitare un serio controllo sulla gestione delle varie emittenti.

Rispondendo quindi al senatore Covello, in merito al problema del riassetto delle telecomunicazioni, dà conto di una lettera inviata il 27 luglio scorso al presidente dell'IRI dal Presidente del Consiglio dei Ministri, nella quale l'onorevole Amato prega il dottor Nobili di soprassedere momentaneamente alle decisioni da assumere sul tema del riassetto, considerato che l'attuale momento, caratterizzato da significativi provvedimenti che coinvolgono l'intero sistema dell'industria pubblica e a partecipazione statale, induce a ritenere opportuno un rinvio di decisioni che potrebbero modificare il quadro di riferimento sul quale il Governo sta lavorando. In questa lettera, il Presidente del Consiglio si dichiara poi convinto che, già dal mese di settembre, potranno essere individuate le soluzioni più idonee per rispettare il dettato della legge in ordine al destino della ASST, che dovrà integrarsi in modo ottimale nel servizio eliminando diseconomie ed inefficienze ed evitando, comunque, soluzioni limitate al suo semplice trasferimento all'IRI.

Il ministro PAGANI, pur ritenendo opportuno l'intervento del Presidente del Consiglio, evidenzia come il suo invito non appare del tutto in sintonia con il dettato dell'articolo 4 della legge n. 58 del 1992, che dispone termini precisi, già scaduti, per il riassetto del settore e per la predisposizione al riguardo di indicazioni da parte dell'IRI. Fa presente, comunque, che, proprio nella giornata di oggi, si riunirà il Consiglio di amministrazione dell'IRI per valutare l'invito del Presidente del Consiglio. Egli si dichiara comunque convinto che il riassetto non debba tradursi in una pura e semplice operazione di cambiamento di sigle e che debba porsi in linea con le direttive comunitarie, che inducono all'adozione di un indirizzo unico omogeneo e che sono contrarie ad ipotesi di divaricazione tra gestione della rete e dei servizi.

In una interruzione, il senatore COVELLO chiede che venga disposta, su questa materia, una audizione congiunta dei Ministri delle poste e delle partecipazioni statali, perchè non è chiaro l'intendimento del Governo, i cui esponenti avanzano ipotesi spesso contraddittorie tra loro. Resta il fatto politicamente grave che una legge varata dal

Parlamento dopo un lunghissimo dibattito è stata sin qui disattesa dall'Esecutivo, soprattutto per la posizione assunta da parte dei socialisti, il cui rappresentante all'interno del Consiglio di amministrazione dell'IRI più volte ha operato affinché venisse meno il numero legale all'interno di quel consesso, impedendo quindi di fatto una pronuncia che favorisse l'ulteriore corso del procedimento di assunzione da parte dell'IRI delle funzioni della ASST.

Il senatore PINNA insiste, perchè la proposta di riassetto dell'IRI venga portata previamente a conoscenza dei parlamentari.

Il ministro PAGANI, ricordato che occorre attendere le decisioni che il Consiglio di amministrazione dell'IRI adotterà oggi, assicura poi alla senatrice Senesi che fornirà la documentazione da lei richiesta sulla situazione delle concessioni alle società che gestiscono i radiotaxi.

Per quanto concerne l'assunzione degli invalidi civili, fa notare al senatore Pinna che la legge prevede, in materia, una ampia discrezionalità del Ministro delle poste, di cui egli non si è sin qui avvalso.

Le assunzioni cui ha proceduto il precedente Ministro sono avvenute nel rispetto della legge e non senza un serio accertamento delle certificazioni di invalidità (al riguardo, sono state informate anche le competenti Procure della Repubblica). È comunque sua intenzione adottare in futuro, in attesa di una modifica delle leggi vigenti, provvedimenti di *self-restraint*.

Assicura, in ogni caso, al senatore Pinna che provvederà a fornire quanto prima alla Commissione i dati relativi ai 3.500 invalidi assunti di recente.

Il senatore BOSCO, dichiarato di concordare pienamente con i rilievi del senatore Pinna, fa presente che presso gli uffici postali del Friuli-Venezia Giulia è stato negli ultimi mesi assunto personale di provenienza pressochè esclusivamente meridionale, che ha già provveduto a presentare domanda di trasferimento al Sud, creando seri rischi di svuotamento degli organici.

Al riguardo, il senatore COVELLO precisa che nessun provvedimento di trasferimento può essere adottato prima che siano decorsi 5 anni dall'assunzione.

Dopo un breve intervento del senatore GIUNTA (che chiede di conoscere il numero complessivo, in termini percentuali, degli invalidi civili impiegati presso l'amministrazione postale), riprende la parola il ministro PAGANI, il quale, in tema di radiotelefonía mobile, fa presente che la SIP ha di recente chiesto un aumento delle frequenze per il sistema GSM. Egli valuterà la possibilità di ampliare le frequenze riservate alla SIP, anche se ritiene che in questo tipo di servizio, anche con riferimento agli orientamenti comunitari, potrebbe operare un secondo gestore. Al senatore Giovanniello assicura che verificherà i motivi per i quali il progetto non è stato ancora esaminato dal Consiglio superiore delle poste.

Il senatore PINNA ricorda che per il servizio GSM sono disponibili 56 canali e che la direttiva n. 388 del 1990 della CEE non si applica alla radiotelefonìa mobile. A fronte dei 56 canali disponibili, ne sono sinora stati concessi soltanto 12, rischiando così di far nascere un servizio dequalificato rispetto a quello degli altri paesi europei. Occorrerebbe quanto meno l'elevazione delle concessioni a 24 canali.

Il sottosegretario CASOLI fa presente che esiste un progetto di ampliamento a 24 canali entro il prossimo mese di settembre. Peraltro, il piano tecnico non è stato ancora sottoposto al Ministro, perchè sono state ad esso apportate successive modifiche nel tempo. La questione sarà comunque risolta nelle prossime settimane.

Il ministro PAGANI, in relazione al quesito del senatore Lombardi relativo ai satelliti per le telecomunicazioni, si riserva di rispondere in altra occasione, dopo un necessario approfondimento, fornendo eventualmente un'ampia documentazione.

Al senatore Radi ricorda che la natura del finanziamento alla RAI è connessa alla connotazione giuridica dell'Ente e quindi occorrerà valutare l'impatto della normativa recata dal decreto-legge n. 333 in questa materia. Il Governo esprimerà senz'altro i suoi orientamenti prima del 31 dicembre prossimo.

Il senatore ROGNONI raccomanda che eventuali decisioni del Governo vengano assunte ben prima del mese di dicembre, altrimenti il sistema radiotelevisivo pubblico rischia di essere pesantemente penalizzato rispetto a quello privato.

La senatrice SENESI ritiene che la questione del canone radiotelevisivo debba essere affrontata in sede di esame del disegno di legge finanziaria, in quanto, se il canone dovesse essere abolito, il Governo sarebbe tenuto a presentare in tale occasione altre ipotesi di copertura finanziaria derivanti dalla soppressione del canone. Invita pertanto il Ministro a fornire in un prossimo futuro dati precisi sulla situazione.

Il senatore RADI raccomanda che il problema venga affrontato con urgenza, alla luce della proposta presentata, sempre in attuazione del disposto della legge n. 223, dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria. La questione delle risorse finanziarie della RAI non può certo essere dilazionata e, del resto, la stessa legge n. 103 del 1975, approvata ancora in epoca di monopolio pubblico, deve essere quanto prima profondamente modificata.

La senatrice SENESI chiede di conoscere, da un punto di vista contabile, le cause che hanno portato il disavanzo dell'amministrazione postale in un lasso brevissimo di tempo a superare i 3.000 miliardi.

A tale riguardo il ministro PAGANI fa presente che è suo intendimento studiare attentamente questo problema e ricorda che le cause principali del disavanzo risiedono soprattutto nell'annullamento da parte del TAR del Lazio del decreto di aumento delle tariffe per le

stampe periodiche, nel rinvio del previsto aumento delle tariffe ordinarie, nelle ridotte giacenze sul conto corrente postale per il pagamento delle pensioni di Stato nonché nella diminuzione di traffico di alcuni tipi di utenza.

Il presidente FABRIS, a conclusione dell'audizione, fa presente che il ministro Pagani ha già dato la sua disponibilità a fornire chiarimenti ulteriori in altre sedute sulla materia dell'emittenza radiotelevisiva. Invita, pertanto, i senatori a far pervenire preventivamente le loro osservazioni al Ministro, affinché questi possa essere messo in condizioni di rispondere esaurientemente a tutte le richieste e trattare quindi compiutamente ed approfonditamente questo delicato argomento.

La Commissione prende atto.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione, ex articolo 48 del Regolamento, dell'avvocato Necci sulle prospettive di trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in società per azioni (R 48, C 8ª, 2º)**

Il presidente FRANZA, dopo aver ricordato che l'audizione fa seguito ad un incontro avvenuto in sede informale, dà preventivamente la parola ad alcuni senatori per porre quesiti.

Il senatore FRASCA afferma che i programmi di investimento dell'Ente Ferrovie dello Stato sono segnati da un'impostazione antimeridionalistica: segnala come esempio di tale impostazione - per quanto riguarda la Calabria - l'assenza di interventi significativi e l'individuazione di scarsissimi investimenti, che per lo più si realizzeranno successivamente al 1997. Rileva quindi che, qualora il Parlamento debba esprimersi su tali programmi in modo formale, il suo avviso in tale sede sarà negativo a meno di una profonda revisione degli stessi.

Il senatore COCCIU si associa alle considerazioni del senatore Frasca, elevando una ferma protesta con riguardo alla limitatezza dei programmi per il Meridione in generale e per la Sardegna in particolare. Si sofferma tra l'altro sui problemi della città di Olbia, che soffre gravi disagi a causa di due passaggi a livello che non si prevede ancora di modificare o sostituire.

Il senatore FABRIS ricorda che l'amministratore straordinario in una precedente occasione aveva annunciato un confronto con i sindacati sulla trasformazione dell'Ente in Spa ai sensi della delibera Cipe del 12 giugno: pur dovendosi ritenere, a seguito delle dichiarazioni del Governo, quella delibera ormai superata dal decreto-legge n. 333, chiede comunque di conoscere l'esito degli incontri con i sindacati sulla prospettiva della trasformazione. Pone quindi un quesito specifico in relazione alla situazione dei lavoratori di società che operano a Civitavecchia sulle navi dell'Ente F.S. che effettuano il servizio con la Sardegna, personale che ha rappresentato ai membri della Commissione notevoli preoccupazioni sul proprio futuro occupazionale.

Il senatore NERLI, dopo essersi associato al quesito posto circa la situazione di Civitavecchia, chiede all'amministratore straordinario di esprimere le proprie valutazioni sulla situazione che si è determinata dopo il superamento della delibera Cipe del 12 giugno.

Il senatore PINNA afferma in primo luogo che la trasformazione dell'Ente in società per azioni pone problemi complessi con riferimento al patrimonio e al personale dell'Ente, problemi che non possono essere decisi frettolosamente; chiede quindi informazioni in merito al destino della cosiddetta rete non commerciale nell'ambito della trasformazione dell'Ente in Spa. Sottolinea altresì che, per quanto riguarda gli interventi ferroviari in Sardegna, regione tra l'altro priva di collegamenti autostradali, il progetto di elettrificazione della dorsale sarda è stato sostanzialmente abbandonato, potendo destinare l'Ente nel prossimo decennio circa l'1 per cento delle somme disponibili per investimenti per tale intervento: al riguardo, evidenziata la disparità della regione sarda con altre zone del paese per quanto concerne la ripartizione delle risorse per investimenti ferroviari, sottolinea il rischio di creare due Italie con un livello di infrastrutturazione assai differente. Per quanto concerne la cosiddetta rete non commerciale evidenzia anche il rischio che, data la difficoltà delle regioni a reperire risorse per il finanziamento di interventi sulla rete locale, si accresca ulteriormente la quota di trasporto su gomma.

Risponde ai quesiti formulati l'amministratore NECCI il quale invita anzitutto ad un'attenta lettura dei documenti trasmessi alla Commissione ove sono dettagliatamente riportati, perfino con la data di completamento (fatto nuovo per la gestione dell'Ente), gli interventi programmati nel Mezzogiorno e il loro stato di attuazione; osserva altresì che tutti gli interventi ivi riportati sono stati assunti a seguito dell'approvazione parlamentare del piano di ristrutturazione e sviluppo dell'Ente e delle conseguenti direttive del Governo, che si sono tradotte in un analitico contratto di programma: pertanto talune critiche dei senatori all'incompletezza degli interventi devono trovare come interlocutore il Parlamento medesimo o il Governo. Per la prima volta l'Ente ha inteso rispettare gli impegni con il Parlamento e il Governo definendo gli interventi in modo estremamente analitico, anche per specificare i necessari mezzi finanziari di copertura.

Dopo aver ricordato che recentemente sono stati deliberati interventi sulla dorsale sarda e che il complesso di tali interventi è indicato nei documenti distribuiti, l'avvocato Necci fa presente che con il decreto-legge n. 333 si sono modificate le procedure per la trasformazione dell'Ente in Spa, non dovendosi più prevedere formalmente una intesa con i sindacati e un parere del Parlamento. Il confronto con il Parlamento e i sindacati è tuttavia continuato su iniziativa dell'Ente, nell'intento di trovare una soluzione quanto più possibile condivisa per la trasformazione in società per azioni. Per quanto concerne gli investimenti dell'Ente, l'avvocato Necci sottolinea come essi siano prevalentemente a carico del bilancio dello Stato e come l'Ente agisca presentando soluzioni tecnicamente alternative a diversi livelli di costo e quindi come soggetto esecutore: fa presente

quindi che tra le direttive del Governo recanti i piani di investimento e i mezzi finanziari dal medesimo Governo messi a disposizione si è scavato recentemente un fossato che si va continuamente allargando e che causerà nell'anno in corso, con riferimento al complesso di impegni finanziari dello Stato verso l'Ente, una perdita di 5.000 miliardi per l'Ente, in una situazione che vede invece accrescersi i livelli di efficienza del servizio e della rete e un continuo incremento della quota di trasporto merci e passeggeri su rotaia.

La situazione attuale vede un Governo che anno dopo anno riduce il contributo finanziario all'Ente anche a livelli inferiori rispetto a quanto previsto dalla Comunità Europea senza nel contempo lasciare una maggiore autonomia di azione all'Ente medesimo. La trasformazione in Spa porrebbe rimedio a questa grave situazione, con effetti positivi anche sugli investimenti, in quanto si imporrebbe un diverso modo di finanziamento dei medesimi: non più a pioggia e per piccoli importi che non tengono conto della necessità di concludere i lavori di un'opera, bensì proporzionati ad obiettivi di servizio ovvero esattamente alla realizzazione di un'opera o di un suo stralcio funzionale. In tale contesto acquista anche rilievo la libertà tariffaria, che consentirà alla Spa di avere certezza sugli introiti dai clienti e su quelli per compensazione di pubblico servizio. Per quanto concerne la questione di Civitavecchia, afferma che sono in corso trattative con la Tirrenia per la razionalizzazione di un servizio che costa moltissimo e che presenta sprechi e duplicazioni. L'accordo potrebbe consentire una migliore qualità del servizio in un contesto di netto incremento della capacità di trasporto, che è sostenuta da una domanda assai vivace; da tali incrementi del servizio possono derivare investimenti in nuove navi e in nuovi prodotti tali da rispondere ad eventuali problemi occupazionali che per il momento tuttavia non si pongono, in quanto le trattative sono ancora in corso e finora non è stato interrotto o ridotto alcun servizio. Fa presente comunque che tali intese con la Tirrenia e con il sindacato dovranno puntare a un obiettivo di maggiore efficienza, anche contro le resistenze alla modernizzazione che pure da tali soggetti sono finora venute.

L'avvocato Necci peraltro rileva che una riqualificazione del sistema dei trasporti nel segno di una maggiore efficienza potrà evidenziare una minore domanda di forza lavoro.

Seguono ulteriori quesiti posti dai senatori.

Il senatore LOMBARDI prospetta l'opportunità di chiarire i contorni della trasformazione in Spa, perchè non si corra il rischio che talune inefficienze e taluni oneri siano scaricati dall'Ente su altri settori o altre amministrazioni dello Stato. Ricordato che in passato con la creazione di società per azioni a capitale pubblico nel trasporto locale si è aggravato l'onere finanziario a carico dello Stato, domanda se la Spa subentrerà o meno a tutte le attività dell'Ente ferrovie dello Stato. Chiede altresì come mai non abbiano funzionato i processi di mobilità dall'Ente Ferrovie dello Stato ad altre amministrazioni dello Stato, ricordando che in alcuni casi è stato l'Ente medesimo a non autorizzare i trasferimenti. Domanda infine se gli interventi in Abruzzo, Lazio, Umbria e Marche rientrino o meno nei piani di investimento per il Mezzogiorno, potendo correre il rischio di costituire una terra di nessuno.

La senatrice MAISANO GRASSI chiede se vi sono progetti di integrazione tra l'Ente Ferrovie dello Stato e il porto commerciale di Termini Imerese e in generale se vi sia una strategia di integrazione tra le due modalità di trasporto in Sicilia, strategia che ritiene di grande importanza per il futuro.

Il senatore COVELLO chiede se il progetto di investimenti nelle aree meridionali rimarrà immutato anche dopo la trasformazione dell'Ente in Spa e domanda altresì quali investitori privati potrebbero entrare nella società.

Sottolinea la necessità di una strategia intermodale che consenta ai prodotti del Sud di raggiungere celermente, utilizzando in modo integrato i diversi modi di trasporto, i mercati di sbocco. Dopo aver affermato che si chiederà al Governo il mantenimento degli impegni circa la realizzazione dell'alta velocità tra Battipaglia e Reggio Calabria e l'elettrificazione della linea ionica, fa presente che a suo avviso esistono concrete opportunità di avviare processi di mobilità del personale tra l'Ente ed altre amministrazioni pubbliche. Pone infine un quesito circa la posizione dell'Ente FS sulla questione dell'attraversamento stabile dello stretto di Messina.

Il senatore SARTORI chiede come l'Ente possa programmare i suoi investimenti nel settore dei trasporti in assenza di indicazioni sulla programmazione degli altri modi di trasporto. Dopo aver ricordato che il miglioramento qualitativo del servizio non è ancora a suo avviso realizzato, soprattutto sulle tratte minori, domanda quali cambiamenti apporterebbe la trasformazione dell'Ente in Spa se lo Stato rimarrà l'unico azionista; se peraltro il progetto della nuova Spa è unicamente quello di ridurre il personale, aumentare le tariffe e chiudere le linee passive, ciò avrà sicuramente ripercussioni positive sul bilancio economico-aziendale ma determinerà la perdita per il trasporto ferroviario delle sue caratteristiche di servizio pubblico. Pone altresì in evidenza i problemi del trasporto ferroviario nel centro Italia, spesso trascurato, chiedendosi se vi sarà spazio nella nuova Spa per il completamento delle opere sulla Orte-Falconara.

Il senatore NERLI fa presente che sono in corso attualmente trattative con le Regioni per costituire società per la gestione di tratte ferroviarie locali ai sensi della legge n. 385 del 1990, tuttavia non supportate da studi di fattibilità che dovevano essere di competenza del Ministero dei trasporti.

Risponde ai quesiti formulati l'amministratore Necci, sottolineando in primo luogo che l'intera rete ferroviaria sarà trasferita alla Spa e che il Governo continuerà ad esercitare il ruolo, nell'ambito di un contratto di programma, di cliente che chiede all'Ente specifici servizi pagando per essi prezzi a livello medio europeo. La cosiddetta rete non commerciale deve pertanto intendersi come quel complesso di linee ove, per effetto della scarsità della domanda, non sono sufficienti i ricavi dalla clientela ed è pertanto necessario un acquisto di servizi da parte dello Stato, che dovrà specificare il numero di treni e il numero dei

posti da offrire ed eventualmente anche altre caratteristiche qualitative del servizio medesimo. Tale rapporto sarà reso ancora più trasparente e definito nell'ambito di una trasformazione in Spa, in un contesto che vede la società offrire i servizi che il «cliente Stato» compra nella misura in cui tale cliente onora i suoi impegni finanziari. In un'interruzione il senatore PINNA fa presente che su alcune tratte la domanda sarebbe diversa se le caratteristiche della rete e del servizio fossero più adeguate. Al riguardo l'avvocato NECCI sottolinea come gli investimenti per l'adeguamento della rete siano decisi dal Governo e dal Parlamento; evidenzia altresì che rispetto a tali decisioni l'Ente si è assunto l'impegno di realizzare le opere con un onere finanziario minore di quanto lo Stato non avesse preventivato. In tale prospettiva una società per azioni non vincolata dalle norme delle leggi finanziarie potrà avviare autonomamente programmi di investimento ricorrendo ove possibile all'intervento di privati, come già è accaduto per il progetto dell'alta velocità e come potrà ancora accadere per tutti quegli investimenti che sono giustificati da una forte domanda di traffico.

Quanto al tema della mobilità del personale fa presente che molto spesso l'Ente Ferrovie dello Stato non ha potuto autorizzare la mobilità medesima in quanto chi aveva fatto domanda era ritenuto indispensabile e quindi si poneva la necessità di sostituirlo: si tratta pertanto di agevolare per quanto possibile la mobilità di quelle specifiche unità del personale che in particolari aree o servizi sono ritenute esuberanti. Dopo aver ricordato che comunque 3.500 ferrovieri sono andati in mobilità e che peraltro sono ancora a carico dell'Ente Ferrovie dello Stato dal punto di vista finanziario, afferma che circa 10.000 dipendenti potrebbero essere interessati in futuro da tali processi. In risposta ad un quesito del senatore Giovanniello fa presente che nel tempo il contributo agli introiti globali dell'Ente da parte della rete non commerciale dovrebbe accrescersi. Dichiarando quindi di condividere la visione intermodale dei trasporti evidenziata dal senatore Covello, sottolineando come i produttori meridionali abbiano un problema logistico che deve essere risolto con un servizio integrato tra diversi modi di trasporto. Affermato altresì che l'Ente Ferrovie dello Stato è favorevole alla realizzazione del ponte sullo Stretto e anzi addirittura ad una città integrata nella medesima area, comunica che invierà risposte scritte concernenti i collegamenti con Termini Imerese e sottolinea come gli studi di fattibilità per la creazione di società regionali per il trasporto locale debbano essere predisposti prima delle intese, a cura del Ministero dei trasporti.

Il presidente FRANZA ringrazia l'avvocato Necci e dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 13,30.*

**AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9ª)**

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

**5ª Seduta***Presidenza del Presidente*  
MICOLINI

*Interviene il sottosegretario di stato per l'agricoltura e le foreste Fogu.*

*La seduta inizia alle ore 10,10.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**

(Parere alla 5ª Commissione: favorevole con osservazioni)

Il presidente MICOLINI riferisce sul disegno di legge in titolo premettendo che si tratta di uno degli strumenti più importanti su cui si incentra la manovra economica del Governo per il risanamento degli apparati pubblici e, più in generale, della finanza pubblica. Il risanamento strutturale dell'economia, egli aggiunge, costituisce una delle tre emergenze (insieme con le riforme istituzionali e la lotta alla criminalità) che condizionano la vita e le prospettive delle imprese e dei soggetti economici in generale. Naturalmente, prosegue l'oratore, esse influenzano in negativo anche l'agibilità di politiche settoriali economiche credibili.

Rilevato poi che l'Italia non può mancare all'appuntamento per l'Unione economica e monetaria (per tale obiettivo il tasso di inflazione e l'incidenza del debito pubblico sul prodotto interno avrebbero dovuto raggiungere le medie europee, al fine di non perdere spazio sui mercati internazionali) e che la politica economica non può, d'altra parte, restare per troppo tempo incentrata sulla sola leva monetaria per la difesa della stabilità del cambio, il Presidente relatore osserva come nell'ambito della politica di rigore economico del Governo sia indispensabile che i sacrifici, molto più che in passato, vengano percepiti con tutta chiarezza dalla collettività come veramente utili a ricreare condizioni affidabili di crescita dell'economia e della società.

Occorre quindi intervenire con azioni coraggiose dal lato delle spese correnti agendo anzitutto sui comparti del pubblico impiego e della sanità. In questa ottica va però respinto - a suo dire - lo smantellamento dello «Stato sociale» che è caratteristica imprescindibile dei Paesi più evoluti, mentre va adottata una linea di razionalizzazione ed equità nelle politiche sociali.

Sottolineata la necessità di realizzare tutti quegli interventi idonei a creare le condizioni ambientali che favoriscono la competitività delle aziende e dell'intero sistema economico e dopo aver auspicato un rilancio della politica in campo strutturale, soprattutto a vantaggio delle *aree in ritardo di sviluppo, che richiedono interventi mirati*, l'oratore si sofferma ad evidenziare come in questi ultimi anni le manovre di finanza pubblica non siano riuscite a determinare una decisa inversione di tendenza: risultato parzialmente attribuibile alla dinamica della spesa per interessi che ha subito gli effetti di tassi elevati e superiori a quelli medi dei principali Paesi industrializzati.

Osservato poi che in linea di principio non si può non condividere la manovra della finanza pubblica, che deve essere diretta ad arrestare la crescita insostenibile del debito pubblico, salvaguardando la spesa per investimenti e il credito agevolato e ricercando l'attuazione di quelle politiche di gestione del debito che meglio assecondino la caduta dei tassi reali d'interesse, il Presidente relatore sottolinea che queste due manovre non solo contribuirebbero a sostenere la crescita e la competitività dei prodotti agricoli ma avrebbero anche effetti positivi sull'intera economia.

Per quanto riguarda più in particolare il settore agricolo, il cui valore aggiunto subirà un forte impatto negativo dalla riduzione dei sostegni comunitari conseguente ai negoziati GATT, bisognerà considerare che per tale settore - che continuerà a contribuire attraverso la *riduzione dei prezzi dei prodotti al contenimento dell'inflazione* - si rende improponibile sul piano interno qualsiasi ulteriore taglio alla spesa pubblica.

Passando all'esame dell'articolato, in ordine al principio di uguaglianza sulla cui base riordinare, con delega, la disciplina dei prelievi contributivi e dei *ticket* (lettera *a*) dell'articolo 1) ricorda che la Corte costituzionale ha più volte affermato che il rispetto di tale principio comporta anche la realizzazione di un trattamento diversificato in rapporto a situazioni non uguali. Il Governo nel perseguire concretamente un equilibrio della spesa sanitaria tra le diverse categorie sociali deve tener conto dei settori più svantaggiati e delle differenti realtà territoriali, graduando gli oneri.

Auspicata quindi una inversione di tendenza circa la produttività dell'azione della pubblica amministrazione (articolo 2) (si pensi ai lunghi tempi richiesti dalle attuali procedure burocratiche che finiscono con l'annullare in parte i benefici dei finanziamenti pubblici) il Presidente relatore affronta il problema del riordino del sistema previdenziale (articolo 3), ponendo l'accento sulle riduzioni del reddito e della occupazione in agricoltura ed evidenziando il decrescente *trend* della qualità e del livello di vita nel settore primario, che difficilmente potrà sopportare inasprimenti ulteriori e generalizzati del carico contributivo, che non tengano conto delle aree marginali e svantaggiate.

In ordine alle disposizioni in materia di finanza degli enti territoriali (l'articolo 4 introduce fra l'altro l'imposta comunale immobiliare sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili, in sostituzione delle attuali imposte ILOR ed INVIM) l'oratore fa osservare come la letterale formulazione della norma comporti la applicazione dell'imposta ai terreni agricoli suscettibili di utilizzazione edificatoria in base alle previsioni degli strumenti urbanistici, anche se gli stessi continuano ad essere utilizzati per attività agricola. Si tratta, egli aggiunge, di una norma penalizzante che costringerebbe i produttori agricoli a sostenere un onere di non lieve entità, considerato che il valore imponibile dell'area è dato dal valore venale in comune commercio. Auspica quindi l'inserimento di una norma che preveda l'esonero di tutti i terreni finchè permanga la concreta utilizzazione agricola da parte di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale.

Dopo avere poi evidenziato le ulteriori disposizioni contenute in materia di finanza degli enti territoriali, il presidente Micolini si avvia alla conclusione proponendo che la Commissione esprima un parere favorevole raccomandando di inserire tra le esenzioni della istituenda imposta sul valore delle aree fabbricabili le aree per le quali, nonostante la diversa destinazione operata dagli strumenti urbanistici, persista la utilizzazione agricola da parte di coltivatori diretti o di imprenditori agricoli a titolo principale.

Si apre quindi il dibattito.

Il senatore LOBIANCO - premesso di condividere la proposta di parere favorevole con osservazioni avanzata dal relatore presidente Micolini e dopo aver dichiarato di ritenere condivisibile in via di massima la politica di razionalizzazione e di revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale proposta dal Governo - richiama l'attenzione sulle gravi perplessità che suscita l'ipotesi di bloccare gli interventi pubblici nel settore agricolo, dove il mancato finanziamento delle quote di spettanza nazionale finirebbe col bloccare gli interventi comunitari.

Ribadito il parere favorevole sulla complessiva manovra di risanamento finanziario avviata dal Governo, specie per quanto attiene alla spesa pubblica improduttiva, l'oratore richiama l'attenzione sulla necessità di non confondere con l'assistenzialismo la legittima esigenza di uno Stato sociale, nel quale ridurre opportunamente le spese improduttive ed i consumi non necessari e garantire la valorizzazione del potenziale produttivo del sistema e l'occupazione, tenendo conto della natura dei vincoli esterni ed interni e cercando di incidere in particolare sui livelli dei costi di produzione.

Per quanto riguarda la condivisibile esigenza di equilibrio gestionale dell'INPS egli ricorda che sussiste «a monte» una inadempienza del Governo nell'applicare la nuova normativa sul trattamento pensionistico agli agricoltori collocati a riposo al dicembre del 1988. È di queste preoccupazioni che il Governo deve farsi carico nel predisporre la nuova legge finanziaria per il prossimo anno.

Successivamente il senatore Lobianco richiama l'attenzione sulla confusione fra rendita fondiaria e reddito derivante dall'attività agricola,

a proposito di tassazione di aree fabbricabili, comprese quelle adibite ad attività agricola. Bisogna al riguardo tener conto dei casi in cui il proprietario del terreno continua a svolgere sullo stesso la propria attività di imprenditore agricolo e come tale non può essere sottoposto a una nuova tassa, in aggiunta a quella che già paga per l'attività agricola.

Conclude auspicando che il Governo adotti una soluzione equa.

Il senatore PEZZONI - premesso di ritenere il disegno di legge in esame destinato all'insuccesso, atteso che il Governo ha annunciato per l'autunno una nuova manovra fiscale, e dopo essersi dichiarato d'accordo col Presidente del Consiglio sulla gravità della crisi nella quale si trova l'Italia (è una crisi che coinvolge anche gli altri Stati dell'Europa e vede la Germania impegnata per la ripresa economica) - concorda col senatore Lobianco sulla esigenza di correttivi di natura strutturale, sui quali - egli aggiunge - occorre chiedere il concorso di tutte le grandi forze politiche e sociali, data la gravità del momento.

La proposta di delega e la posizione della questione di fiducia, prosegue il senatore Pezzoni, impediscono invece il dialogo e quei maggiori consensi necessari a chiedere sacrifici.

Ritenute contraddittorie le scelte finora operate dal Governo l'oratore - in riferimento alla richiesta di non smantellare lo Stato sociale - osserva come i tagli proposti circa la finanza degli enti territoriali dimostrano la scarsa intelligenza della manovra non in grado di selezionare fra interventi produttivi e improduttivi. Ad esempio, il blocco dei mutui si traduce in un annullamento degli sforzi compiuti a livello locale per affrontare importantissime questioni ambientali e in un indiscriminato blocco degli investimenti produttivi (così come è avvenuto a Cremona).

Dichiaratosi d'accordo con il senatore Lobianco sulla necessità di distinguere fra spese improduttive assistenziali e spese produttive e sociali, l'oratore si dice d'accordo anche con il presidente Micolini circa la necessità di non smantellare lo Stato sociale, come si rischia di fare con le proposte in materia sanitaria, ispirate, a suo avviso, al più brutale neo-liberismo.

Con le proposte in esame in materia sanitaria il Governo si riserva ampie discrezionalità esautorando il Parlamento, scaricando alle Regioni l'onere di 6 mila miliardi e cercando di instaurare - senza un dibattito alla luce del sole - il vecchio sistema dell'assistenza indiretta e annullando in tal modo quell'integrazione socio-sanitaria resa possibile soltanto dove si realizza l'incontro tra poteri locali e popolazione. Il sistema proposto, prosegue il senatore Pezzoni, non solo umilia gli enti locali ma va anche contro le stesse richieste formulate recentemente in un documento sul volontariato dei cattolici, della sinistra, della Caritas.

Per quanto riguarda il settore della previdenza - che ritiene di grande importanza strategica - dichiarata incompatibile la delega con l'esigenza di un ampio confronto sociale, il senatore Pezzoni ricorda che nelle proposte di riforma predisposte dal precedente titolare del Dicastero del lavoro si era parlato di volontarietà nella elevazione a 65 anni dell'età pensionabile; chiede inoltre se sarà lo Stato a sostenere

l'onere del sistema pensionistico degli agricoltori così come previsto dalla normativa vigente e conclude chiedendo di conoscere cosa il Governo intenda effettivamente fare in ordine all'equilibrio gestionale di cui parla all'articolo 3 lettera s) del disegno di legge.

Il senatore CIMINO, con riferimento ai riflessi che il disegno di legge in esame ha nella materia di competenza della Commissione, riconosce che indubbiamente si avranno effetti di compressione sul settore primario. D'altra parte, egli aggiunge, non si può prescindere dal considerare che l'agricoltura italiana attraversa una delicata fase di adattamento a riforme di dimensione comunitaria (riforma della PAC) ed internazionale (effetti dei negoziati GATT), nella quale, come non mai abbisogna di un intervento dello Stato capace di guidarne il difficile cammino.

La drammaticità della situazione scaturisce dalla grave crisi in cui si trova la finanza pubblica nazionale, chiamata a dare il necessario aiuto al settore agricolo così fortemente impegnato.

Per queste considerazioni egli non trova motivi per opporsi ad un parere favorevole della Commissione sul disegno di legge in esame, sottolineando tuttavia la sua preoccupazione e riservandosi di compiere ulteriori valutazioni in sede di esame della nuova legge finanziaria, con la quale si dovrà stabilire il sostegno necessario al nuovo corso della politica agricola nazionale, comunitaria e internazionale.

Conclude ribadendo l'assenso all'espressione di un parere favorevole così come proposto dal relatore.

Il senatore PISTOIA si dichiara anzitutto anch'egli favorevole sul disegno di legge di delega al Governo purchè, egli aggiunge, a fronte dei sacrifici che i cittadini sono chiamati a compiere, il Governo dia segnali di utilizzo equilibrato e corretto delle risorse.

Successivamente si dice perplesso sulle norme che riguardano gli enti territoriali, la cui autonomia viene intaccata.

Dalle proposte avanzate si riceve l'impressione di un atteggiamento punitivo nei confronti dei Comuni, ai quali non sono assicurati i mezzi per agire contro l'edilizia abusiva.

Rilevata quindi la confusione che esiste per quanto riguarda l'imposta comunale immobiliare, il senatore Pistoia osserva come in gran parte dei comuni della Calabria non ci sia la possibilità di dar seguito al provvedimento per quanto riguarda la istituenda imposta. Conclude richiamando l'attenzione del Governo sulle suddette perplessità.

Il senatore FRANCHI rileva anzitutto di essere contrario alla delega in questione per quelle stesse ragioni illustrate dal senatore Pezzoni. Il Governo Amato, egli sottolinea, è partito «col piede sbagliato», ponendo la questione di fiducia sul decreto-legge contro la criminalità organizzata ed evitando il confronto in Parlamento; confronto che sarebbe stato invece necessario per coinvolgere l'opposizione nelle scelte, prescindendo dagli schieramenti.

Evidenziato quindi l'alto livello dell'indebitamento pubblico, il senatore Franchi giudica la manovra finanziaria inadeguata (dei 30 mila miliardi da recuperare già la metà è stata annullata dall'aumento del

tasso di sconto) ed inefficace, non affrontando alla radice le cause della patologia della finanza pubblica.

Osservato poi che la causa di tale situazione è da rinvenire nella mancanza di volontà politica (si è proceduto con provvedimenti tampone), fa rilevare, per quanto attiene alla legge finanziaria cui ha fatto riferimento il senatore Cimino, che l'esperienza fin qui condotta con tale strumento (in realtà dimostratosi un diversivo inefficace) è negativa.

Relativamente agli obiettivi di razionalizzazione e di ammodernamento della pubblica amministrazione, egli ricorda che nel decreto delegato n. 616 del 1977, era stata prevista la soppressione di ben 250 enti inutili. Il Governo insediò una struttura di 150 funzionari per favorire e snellire le procedure di scioglimento di detti enti. Ad oggi gli enti disciolti sono solo 5; fra i 245 ancora da sopprimere dal 1977 figura ancora felicemente in vita l'Ente delle caldaie a vapore.

Dettosi quindi d'accordo con il senatore Lobianco sulla necessità di battersi per conservare lo Stato sociale, sottolinea di non avere mai sostenuto una politica clientelare di assistenzialismo e considera inaccettabile il principio della privatizzazione della sanità.

Avviandosi alla conclusione il senatore Franchi dichiara di concordare anche sulla necessità di non colpire coloro i quali coltivano un terreno pur dichiarato edificabile; auspica che si introduca un criterio di equità e di responsabilità per quanto attiene al trattamento pensionistico degli agricoltori e pone in evidenza la sottrazione - proposta col disegno di legge in esame - del 5 per cento delle risorse degli enti locali, i quali già conducono una vita difficile, costretti ad interrompere importanti servizi sociali e a mortificare pur legittime esigenze della popolazione: si rischia in tal modo di mettere in moto un meccanismo perverso che nega la partecipazione democratica e la responsabilizzazione degli amministratori.

Il senatore OTTAVIANI, premesso che tutti i nodi vengono al pettine e che il baratro resta sempre vicino, anche se la «manovrina» del Governo Amato servirà a prendere ancora un po' di tempo, osserva che nessuno è disposto a compiere i sacrifici richiesti dal disegno di legge in esame.

Il debito pubblico, egli aggiunge, rimarrà quello che è, mentre l'assistenzialismo non risolverà i problemi. Mancando drastiche misure e precise direttive i settori produttivi dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi si avvicineranno sempre più a quelli del Terzo Mondo.

Conclude dichiarando la contrarietà del Gruppo della Lega Nord alla delega al Governo proposta con il disegno di legge in titolo.

Il senatore ICARDI esprime parere contrario alla politica economica, finanziaria e culturale del Governo cui si ispira il disegno di legge di delega in esame. La proposta di delega, egli aggiunge, implica un arretramento e rischia di peggiorare una situazione che è già critica, togliendo anche la residua credibilità che le autonomie locali si sono conquistata. Anche nel settore agricolo, a suo avviso, la situazione non sarà più quella di prima come hanno evidenziato il presidente relatore Micolini e il senatore Lobianco.

Ribadisce un parere nettamente contrario.

Il presidente MICOLINI rileva come dagli interventi siano emerse due posizioni: una che condivide la manovra governativa, considerata idonea alla soluzione dei problemi; una che si esprime in termini critici e negativi.

Alla base di ambedue le posizioni, egli aggiunge, c'è la preoccupazione di difendere l'attività del settore agricolo e la politica dello Stato sociale.

Si tratta in questa sede di preoccuparsi della risposta da dare alla sfida della nuova politica agricola comunitaria e nazionale.

Il sottosegretario FOGU, dopo avere ringraziato per i contributi offerti nei vari interventi dal Presidente relatore e dai Commissari, rileva che ci si trova certamente di fronte a misure impopolari, che innovano rispetto ad uno Stato assistenziale. Il Paese, egli aggiunge, deve affrontare adeguatamente la grave crisi che interessa tutta l'Europa, adottando misure efficaci, così come sta facendo ad esempio la Germania.

Dichiarato poi di apprezzare le preoccupazioni espresse, assicura che il Governo recepirà i suggerimenti emersi in sede di emanazione delle norme delegate. Il Paese sta vivendo una fase di grandi riforme anche istituzionali, nella quale - come ha evidenziato lo stesso Capo dello Stato - è necessario che si resti tutti uniti.

Rilevato poi che la complessiva manovra di risanamento della finanza pubblica riguarda circa 90 mila miliardi, il sottosegretario Fogu dichiara di rendersi anch'egli conto delle difficoltà degli enti locali nella amministrazione delle realtà con cui sono a contatto; d'altra parte non si può più pensare soltanto ai diritti verso lo Stato, che si vuole prodigo di ricompense e finanziamenti, essendo necessario adempiere anche a dei precisi doveri verso lo Stato stesso.

Conclude prendendo atto dell'orientamento della Commissione ad esprimere un parere favorevole sul disegno di legge del Governo e dichiara di impegnarsi perchè il Governo affronti il problema, posto dal presidente Micolini, circa l'esenzione delle aree agricole fabbricabili.

Il senatore MORA esprime a nome dei senatori del Gruppo democristiano l'assenso sul parere favorevole proposto dal presidente relatore Micolini, comprendente la richiesta di esentare le aree agricole fabbricabili dalla istituenda imposta. Posta quindi la esigenza di non aggravare ulteriormente le condizioni di inferiorità del comparto agricolo, il senatore Mora auspica, per quanto riguarda l'applicazione agli enti locali di una disciplina dei trasferimenti erariali, l'esenzione dei Comuni montani con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti (la norma proposta dal Governo si limita a 5 mila abitanti).

La Commissione infine conferisce al presidente Micolini l'incarico di trasmettere parere favorevole nei termini da lui proposti.

*La seduta termina alle ore 12.*

**INDUSTRIA (10ª)**

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

11ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
de COSMO*La seduta inizia alle ore 10.***IN SEDE REFERENTE**

**Modificazioni alla disciplina dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti ed altre norme in materia di assicurazioni private (1)** *(risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Aliverti ed altri; Galeotti ed altri; Pizzol ed altri. Rinviato dal Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione in data 29 febbraio 1992)*

(Esame e rinvio)

Il relatore DI BENEDETTO, nel riferire sul disegno di legge in titolo, ripercorre preliminarmente le vicende di ordine giuridico ed economico che hanno interessato il settore dell'assicurazione obbligatoria di responsabilità civile auto, sino alla deliberazione legislativa del testo di riforma approvato sul finire della X legislatura e rinviato alle Camere dal Capo dello Stato, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione. Tale disciplina, dunque, viene riproposta all'esame della Commissione industria, che potrebbe trattarlo limitatamente alle parti sulle quali il Capo dello Stato ha mosso rilievi ovvero nella sua integrità. Sembra preferibile - egli prosegue - che la Commissione proceda a un esame limitato, sia per il carattere di urgenza che la riforma ha ormai assunto, sia per garantire una più efficace tutela di assicurati e danneggiati. È evidente, infatti, che l'integrazione dei mercati assicurativi in ambito comunitario determinerà la completa libertà tariffaria nonché la possibilità di concludere polizze, per ogni operatore comunitario, sotto l'esclusivo controllo dell'autorità di vigilanza del paese cui egli appartiene. Nel sistema assicurativo italiano, d'altra parte, permangono vincoli e condizionamenti derivanti dal meccanismo di determinazione delle tariffe, funzionale a un mercato chiuso e omogeneo, del tutto inadeguato in uno scenario competitivo aperto. Va precisato, al riguardo, che la liberalizzazione delle tariffe deve seguire un andamento graduale, così come opportunamente previsto nell'articolo 4 del disegno di legge in esame. Quanto alla questione del cosiddetto danno biologico, essa merita un adeguato approfondimento, in modo da

rinvenire soluzioni normative coerenti con i principi generali dell'ordinamento: per tale ragione, è opportuno valutare la possibilità di stralciare l'articolo 19, e le connesse disposizioni, per disciplinare la materia con un apposito e distinto provvedimento.

Il relatore, quindi, si sofferma sulle altre disposizioni recate dal disegno di legge, con particolare riferimento alla copertura assicurativa del legittimo conducente del veicolo, all'estensione degli obblighi assicurativi ai ciclomotori e alle macchine agricole, ai meccanismi processuali inerenti le controversie per il risarcimento dei danni, alle funzioni degli organi di vigilanza, alla prevenzione dei sinistri stradali, alle condizioni di trasparenza contrattuale per le garanzie accessorie. Quanto al parere contrario formulato dalla Commissione bilancio, in ordine agli articoli 16 e 26, osserva che la copertura delle spese derivanti dall'articolo 16 può essere garantita con l'imputazione dei relativi oneri a un idoneo capitolo di bilancio; l'obiezione mossa all'articolo 26, viceversa, suscita maggiori perplessità, in quanto si tratta di disposizioni motivate dall'esigenza di contrastare in modo più efficace fenomeni criminali particolarmente diffusi in alcune aree del paese, il cui onere eventuale non può essere in alcun modo predeterminato.

Prima di passare al dibattito, il presidente de COSMO ritiene opportuno che la Commissione si esprima sulla proposta, formulata dal relatore, di limitare la trattazione del disegno di legge alle sole disposizioni che hanno formato oggetto del messaggio di rinvio al Parlamento da parte del Presidente della Repubblica.

*Sulla proposta si apre un ampio dibattito.*

*In senso contrario intervengono i senatori BALDINI, ROVEDA, GALDELLI, TURINI e PAIRE, i quali riterrebbero illegittimo limitare l'esame della Commissione con una decisione, eventualmente assunta a maggioranza, anche perchè il disegno di legge in questione è all'ordine del giorno di un Parlamento diverso da quello che lo aveva deliberato in precedenza.*

*In senso favorevole si esprimono i senatori GIANOTTI, FERRARI e CITARISTI, che rilevano la continuità tra i testi iscritti nell'ordine del giorno della X e della XI legislatura. Tale continuità è stata espressamente ribadita in una pronuncia della Giunta per il Regolamento nella seduta dell'11 marzo 1992, in virtù della quale è stato possibile acquisire alla nuova legislatura, senza alcun impulso soggettivo, il testo deliberato e rinviato alle Camere nella legislatura precedente.*

Conviene il presidente de COSMO che, successivamente, fornisca chiarimenti di ordine procedurale in riferimento all'esame dei disegni di legge in sede referente e, in particolare, alle questioni regolamentari sulle quali si è già espressa la Giunta nella citata riunione dell'11 marzo scorso; precisa quindi che, in ogni caso, alla Commissione compete la decisione sul merito della proposta formulata dal relatore, restando

comunque la facoltà dell'Assemblea di esprimersi ai sensi dell'articolo 136, comma 2, del Regolamento.

Il senatore GALDELLI, quindi, propone un breve rinvio per consentire un approfondimento della questione: detta proposta, messa in votazione, risulta respinta a maggioranza.

Si procede quindi alla votazione della proposta, formulata dal relatore, di limitare l'esame del disegno di legge esclusivamente alle parti oggetto del messaggio di rinvio allè Camere.

I senatori TURINI, GALDELLI, BALDINI e PAIRE preannunciano il loro voto contrario.

Il presidente de COSMO, in una dichiarazione di voto favorevole, ribadisce la corretta interpretazione delle norme regolamentari e della prassi parlamentare in materia.

La Commissione, infine, a maggioranza, accoglie la proposta di limitare l'esame del testo nei termini proposti dal relatore.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

(A 7, C 10<sup>a</sup>, 6<sup>o</sup>)

Il presidente de COSMO, su richiesta del relatore designato, senatore Montini, propone che l'esame del disegno di legge n. 282, recante la «Riforma delle camere di commercio», abbia inizio in una delle sedute che saranno convocate nel corso della prossima settimana.

Conviene la Commissione.

Il senatore GALDELLI, quindi, prospetta l'opportunità di acquisire l'orientamento del Governo in ordine alla trattativa concernente il costo del lavoro.

Il presidente de COSMO assicura che prospetterà la questione all'Ufficio di presidenza, per le determinazioni da assumere in ordine al calendario dei lavori della Commissione.

#### *CONVOCAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI*

Il presidente de COSMO avverte che la Sottocommissione per i pareri è convocata al termine della riunione della Commissione, già convocata per domani 30 luglio, alle ore 9,30, per l'esame del disegno di legge n. 508 («Conversione in legge del decreto-legge 24 luglio 1992,

n. 348, recante disposizioni concernenti l'estensione dei crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie»).

*La seduta termina alle ore 12.*

**LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)**

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

**8<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
GIUGNI

*Intervengono il ministro per il lavoro e la previdenza sociale Cristofori e il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero D'Aimmo.*

*La seduta inizia alle ore 9,40.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**

(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione)

Riprende l'esame del provvedimento in titolo, sospeso nella seduta del 23 luglio 1992.

Il presidente GIUGNI informa la Commissione della necessità di arrivare in tempi brevi all'emanazione del parere sul provvedimento in titolo, che dovrebbe essere esaminato dalla 5<sup>a</sup> Commissione a partire da domani. In qualità di correlatore, passa quindi ad illustrare l'articolo 2 della legge delega, ricordando che la senatrice Colombo Svevo aveva già illustrato l'articolo 3, riguardante la riforma della previdenza, e sottolinea che, se la competenza primaria della materia spetta certo alla 1<sup>a</sup> Commissione, la Commissione 11<sup>a</sup> tuttavia è interessata per la parte che prevede la privatizzazione del rapporto di lavoro.

Nell'affermare che l'obiettivo di privatizzare il rapporto di pubblico impiego - del quale ricorda l'evoluzione normativa nell'ordinamento italiano - è legato all'obiettivo di una maggiore flessibilità organizzativa e alla necessità di un maggiore controllo della spesa pubblica, si sofferma sui meccanismi della contrattazione collettiva riguardanti il settore, mettendone ampiamente in luce le disfunzioni. Ricorda quindi come il disegno di legge delega mutui molti dei suoi contenuti da un serrato confronto avvenuto nella precedente legislatura tra il Governo e le organizzazioni sindacali. Illustrando poi l'articolo 2 del provvedimento, si sofferma sulla lettera a) del comma 1, del quale dichiara di

condividere lo spirito in merito alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, pur ritenendo utile una esplicitazione della formula usata relativamente ai «contratti individuali», che non lascia chiaramente intravedere a cosa praticamente si vada incontro. Riterrebbe parimenti opportuna una ulteriore riflessione sul problema della rappresentatività dei sindacati in questo settore, dal momento che, per il settore privato, nulla è stato ancora fatto.

Si sofferma quindi sul punto c), riguardante l'affidamento delle controversie di lavoro dei pubblici dipendenti al giudice ordinario, sottolineando che questa è la norma-chiave del provvedimento. Se infatti la competenza fosse lasciata al giudice amministrativo, la riforma sarebbe in pratica vanificata. Mentre si dichiara del tutto favorevole ai contenuti della lettera d), esprime qualche riserva sulla lettera f), nella parte riguardante la previsione della mobilità dei dirigenti, sottolineando la necessità di meglio esplicitare la norma relativamente ai soggetti cui è riferita. Si dichiara infine favorevole alla parte riguardante il contenimento della spesa per il pubblico impiego, con qualche perplessità sulla lettera l), circa la deroga all'articolo 2103 del Codice civile e sulla lettera o), nella parte riguardante le categorie protette. Sarebbe infine a suo avviso opportuno inserire fin d'ora nella norma il divieto di assunzione nominativa degli invalidi da parte delle pubbliche Amministrazioni, che dovrebbero invece attingere dalle liste di collocamento sulla base delle graduatorie.

Il presidente Giugni sospende quindi l'esame del provvedimento.

#### **SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

(R 33 0 04, C 11ª, 1º)

Il presidente GIUGNI propone l'attivazione, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento, dell'impianto audiovisivo, limitatamente all'audizione del Ministro del lavoro. Il Presidente avverte anche che, ove la Commissione aderisca a tale sua proposta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il suo assenso. La Commissione si esprime favorevolmente e, di conseguenza, tale forma di pubblicità viene adottata per il prosieguo dei lavori.

#### **COMUNICAZIONI DEL GOVERNO**

**Comunicazioni del Ministro del lavoro e della previdenza sociale sul programma del Governo nelle materie di competenza della Commissione (R 46, C 11ª, 1º)**

Prende la parola il ministro CRISTOFORI che, dopo aver assicurato alla Commissione la sua massima attenzione e partecipazione ai lavori parlamentari, afferma che il sistema economico produttivo occidentale da alcuni anni versa in una notevole crisi di capacità competitiva sui mercati internazionali, con ciò rischiando di compromettere le politiche sociali che si basano appunto sulla crescita del reddito e la conseguente possibilità per gli Stati di operare interventi di redistribuzione. Citati alcuni dati concernenti l'attuale situazione economica del Paese, che dimostrano come gli indicatori della produttività italiana non si muovano verso prospettive migliori, sottolinea come il Ministero del

lavoro dovrà agire di concerto con gli altri ministeri economici per giungere ad una politica globale coordinata che eviti meri interventi di emergenza, con l'attuazione cioè dei soli tradizionali meccanismi di ammortizzazione sociale. Oltre a ciò sarà comunque indispensabile *giungere in tempi brevi a solidi accordi fra le parti sociali che saranno forse più efficaci per la competitività delle imprese di ciò che potrà fare da solo il Governo con i suoi interventi.*

Per quello che riguarda il Ministero del lavoro, assicura che grande attenzione sarà rivolta alla ricerca, all'innovazione tecnologica, alla formazione professionale e all'individuazione dei settori più vantaggiosi per le attività economiche del Paese, evitando le dispersioni e favorendo i coordinamenti e le sinergie, anche al fine di rendere efficace l'intervento dello Stato nel Mezzogiorno attraverso politiche attive del lavoro. Più in particolare, nell'attuale Governo, è nata la proposta di costituire una nuova struttura capace di razionalizzare i vari strumenti di politica industriale dell'Esecutivo, attualmente scarsamente coordinati, nella consapevolezza che le politiche del lavoro sono collegate proprio al sostegno di talune politiche industriali.

Dopo essersi quindi soffermato sulla centralità dello strumento fiscale per poter operare anche eque politiche del lavoro, afferma che il Governo e il Parlamento si trovano di fronte a una politica agricola comunitaria che certo non favorirà l'occupazione nonchè di fronte ad un tendenziale indebolimento della capacità competitiva di vasti settori dell'industria italiana. Siamo quindi in presenza di una crisi occupazionale che riguarda essenzialmente il Mezzogiorno, i giovani e i lavoratori espulsi dal ciclo produttivo ed anche di fronte ad un sistema di ammortizzatori sociali che - come quello dei prepensionamenti - non potranno forse perdurare nelle forme attuali, poichè, da un lato, si procede verso l'allungamento dell'età pensionabile a 65 o 70 anni e, dall'altro, *si chiedono continuamente prepensionamenti di lavoratori di 40 o 50 anni di età, con prestazioni pensionistiche non decurtate.*

Dopo aver quindi sottolineato l'importanza della formazione professionale per lo sviluppo di un avanzato sistema produttivo, si sofferma sui problemi della sicurezza nei luoghi di lavoro e, in particolare, sull'attuazione della direttiva n. 391 del 1989. Riguardo poi in particolare al disegno di legge n. 210, di modifica del decreto n. 277 del 1991, attualmente all'esame della Commissione lavoro, afferma che il Governo è stato costretto ad opporsi alla concessione della sede deliberante per concedersi un'opportuna pausa di riflessione.

Per quanto attiene poi alla riforma del sistema previdenziale, oggetto del disegno di legge delega recentemente presentato dal Governo, sostiene di aver elaborato il progetto in base al testo già essenzialmente configurato dal precedente ministro Marini, tenendo conto anche della possibilità di ottenere il necessario consenso politico e sociale. Lo scopo principale del disegno di legge in discussione è stato quello di risolvere i problemi relativi alla compatibilità finanziaria, alla equità complessiva del sistema e alla rispondenza del progetto al modello di sviluppo previsto per il Paese per i prossimi anni. Fa presente di aver ricevuto molte pressioni per rendere il progetto di legge delega meno rigoroso nei confronti dei lavoratori e dei pensionati, in particolare per quanto riguarda le pensioni di vecchiaia, ma sostiene

che gli autori di queste pressioni non tengono conto a sufficienza delle gravissime difficoltà finanziarie del sistema e rischiano di portare al fallimento totale l'apparato previdenziale pubblico.

Occorre invece incentivare decisamente la continuità e l'allungamento del rapporto di lavoro e il Governo prevede in questo senso di intervenire con rapidità per giungere all'emanazione dei decreti delegati entro l'ultimo bimestre dell'anno in corso.

Si sofferma quindi sulla progressiva omogeneizzazione dei trattamenti pensionistici pubblici e privati, con la salvaguardia dei diritti acquisiti e l'applicazione immediata integrale per i nuovi assunti delle regole di totale equiparazione. È stata inoltre prevista dal Governo l'estensione del divieto cumulo pensione-retribuzione anche per il settore pubblico, come già è oggi per il settore privato.

Dopo aver quindi trattato brevemente dell'introduzione di un vasto sistema pensionistico integrativo, si sofferma sulla molto contrastata elevazione a 20 anni del minimo di contribuzione per il diritto alla pensione di vecchiaia e afferma che chi oggi si oppone a qualsiasi forma di intervento normativo in questo campo è complice di un tendenziale indebolimento e futuro cedimento del sistema previdenziale pubblico nel suo complesso.

Il presidente GIUGNI ringrazia il Ministro per il suo esauriente intervento.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

(A 7, C 11ª, 1º)

Il senatore SMURAGLIA sottolinea con forza che il tempo di riflessione sul disegno di legge n. 210, relativo alle modifiche al decreto legislativo n. 277 del 1991, chiesto dal Governo, rischia di bloccare l'iter del disegno di legge che era stato approvato, in un identico testo, nella scorsa legislatura, allora con l'assenso del Governo.

Purtroppo le perplessità attualmente espresse dal Governo sembrano molto simili a quelle espresse dalla Confindustria nei contatti informali avuti nella giornata di ieri con la Presidenza della Commissione.

Il presidente GIUGNI osserva che al Governo attuale non può essere imposto di rispondere dell'operato del Governo precedente.

Il ministro CRISTOFORI ribadisce comunque la sopravvenuta necessità di una breve pausa di riflessione e nega di aver ricevuto qualsiasi pressione sull'argomento.

Il senatore CONDARCURI chiede se il Governo vorrà riferire al Parlamento sulla conclusione della trattativa in corso sul costo del lavoro.

Il ministro CRISTOFORI si dichiara disponibile qualora sia effettuata dalla Commissione una richiesta in tal senso.

Il senatore MINUCCI stigmatizza l'atteggiamento del Governo che costringe il Parlamento, e in particolare la Commissione lavoro, a

discutere in poche ore questioni importanti come quella della riforma del pubblico impiego e della previdenza.

Prende quindi la parola la senatrice PELLEGATTI che chiede se sia esatta l'informazione giunta al Gruppo del PDS sulla possibilità di esprimere il parere sul disegno di legge delega entro il 31 luglio. Ritiene inoltre opportuna la presentazione di un rapporto di minoranza anche in questa occasione, da sottoporre alla 5<sup>a</sup> Commissione.

Il presidente GIUGNI assicura che sarà fatto tutto il possibile per garantire la più ampia discussione e lo spazio necessario alle espressioni politiche di tutte le forze rappresentate all'interno Commissione.

#### IN SEDE CONSULTIVA

#### **Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**

(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione)

Riprende l'esame del provvedimento in titolo sospeso nella seduta odierna.

Il presidente GIUGNI dichiara aperta la discussione generale.

Prende quindi la parola la senatrice PELLEGATTI la quale sottolinea come il disegno di legge in titolo, più che risolvere il problema di una seria riforma della previdenza tenda piuttosto a scardinare uno dei sistemi pensionistici più avanzati d'Europa, intaccando importanti diritti conquistati dai lavoratori. Rilevando quindi l'incapacità dei Governi che si sono succeduti nell'ultimo ventennio a porre in essere una efficace riforma pensionistica, sottolinea che adesso il problema della spesa previdenziale non può certo essere risolto soltanto colpendo i pensionati che percepiscono rendite a volte risibili. La preoccupazione della sua parte politica è che il Governo stia invece giocando una partita a favore del grande affare della previdenza privata. Osserva quindi che la legge delega contiene norme estremamente vaghe che sarà opportuno precisare e fa presente che la critica della sua parte politica non è tanto relativa allo strumento adottato ma ai contenuti di un disegno di legge che, per la ristrettezza dei tempi nei quali deve essere approvato, certo non rispetta la centralità del Parlamento, costretto a ragionare soltanto in termini di contabilità a causa dell'assegnazione del provvedimento alla Commissione bilancio. Il Governo avrebbe infatti potuto presentare un disegno di legge delega relativo soltanto alla riforma previdenziale che il Parlamento avrebbe esaminato in tempi congrui. Ricorda a tal proposito come soltanto il Gruppo del PDS abbia presentato un disegno organico di riforma della previdenza.

Nel rimarcare quindi i ritardi del Governo per quanto attiene alla riforma del sistema previdenziale, sottolinea che, al momento, il

*disegno di legge ha ottenuto soltanto l'effetto di una consistente fuga di lavoratori dal mercato del lavoro, e sottolinea che, mentre il Governo predica da un lato il contenimento della spesa previdenziale, dall'altro si mostra incapace di eliminare enti previdenziali inutili e assai costosi, quali quelli che proprio l'ex ministro Marini, prima di lasciare il dicastero, ha provveduto a ricostituire nei loro organi direttivi. Si sofferma quindi sulla norma relativa alla maturazione del diritto alla pensione, sottolineando che essa avrà come effetto soltanto quello di penalizzare le fasce deboli del mercato del lavoro ed in particolare le donne.*

Date queste premesse, l'oratrice fa presente che la sua parte politica ritiene opportuno operare su alcuni punti fondamentali. Si rende necessaria, in primo luogo, una reale omogeneizzazione dei trattamenti pensionistici, che il provvedimento in titolo non disciplina con sufficiente chiarezza. In secondo luogo devono essere diversamente disciplinati i limiti dell'età pensionabile: l'elevazione a 65 anni prevista dal provvedimento è infatti obbligatoria, mentre sul punto sarebbe opportuna una maggiore flessibilità, oltre alla previsione di incentivi per chi resta nel mondo del lavoro dopo 40 anni di contribuzione. Ciò comporterebbe peraltro anche maggiori introiti sotto il profilo contributivo. Il terzo punto sul quale si rende assolutamente necessario intervenire è quello relativo ad una maggiore esplicitazione dei meccanismi di perequazione delle pensioni, delle quali deve essere salvaguardato il potere d'acquisto. Sottolinea quindi che anche il calcolo delle pensioni effettuato sugli ultimi 10 anni di lavoro certo non otterrà l'effetto di battere l'elusione contributiva. Risulta a tal proposito, da stime effettuate dalla Ragioneria Generale dello Stato, che il risparmio su questo punto sarà assai basso. Il quarto punto sul quale l'oratrice ritiene necessario operare per la correzione delle norme della legge delega è quello relativo ai contributi figurativi: a tal proposito sottolinea che è del tutto inutile parlare di valore sociale della maternità quando tale periodo figurativo dev'essere riscattato e non ricongiunto, data la sostanziale differenza di costo tra le due operazioni. Anche in relazione al riscatto di periodi figurativi si rendono peraltro necessari meccanismi che garantiscano flessibilità al sistema. Illustrati i punti riguardanti l'azione politica del suo Gruppo sulla materia previdenziale, ribadisce infine l'ingiustizia di un sistema politico che penalizza soltanto i lavoratori sui quali pesa in gran parte il costo della riforma previdenziale, che rischia peraltro di far passare in secondo piano la previdenza pubblica rispetto a quella integrativa.

Interviene quindi il senatore MANFROI che lamenta la ristrettezza dei tempi concessi alla Commissione per esprimere un parere su una materia tanto importante. Premette che lo sfascio del sistema previdenziale non è certamente il frutto dell'attuale congiuntura negativa ma dell'operato di una classe politica che ha gestito il sistema previdenziale con leggerezza, superficialità e con sistemi clientelari. Fa quindi presente che la legge delega contiene un inganno: essa infatti non dice esplicitamente che i lavoratori che pagano in questo momento i contributi non pagano per la loro futura pensione, ma solo per coloro che attualmente godono di tale beneficio: a loro resta infatti soltanto la

promessa di un minimo vitale che certo non sarà bastante. Questa è anche la chiave di lettura della disciplina relativa alla previdenza integrativa che non sarà un lusso, ma una scelta obbligata per integrare, appunto, il minimo vitale. Dichiaro inoltre di condividere le osservazioni da altri svolte circa la totale mancanza di flessibilità in relazione all'età pensionabile. Fa inoltre presente la necessità dell'istituzione di un fondo pensionistico anche per i dipendenti pubblici e la necessità di rivedere tutta la disciplina delle pensioni di invalidità, che spesso sono concesse a persone che non ne hanno diritto. Ritiene infine necessaria un'indagine per capire quali saranno gli effetti, nelle diverse aree del Paese, derivanti dall'applicazione dei principi contenuti nel provvedimento in titolo, data la diversità esistente nelle varie zone anche in relazione alla loro struttura economica. A tal proposito riterrebbe necessaria un'opera di accorpamento tra aree omogenee da disciplinare in modo diversificato.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 12,40.*

**IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)**

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

**7<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
MARINUCCI MARIANI

*Intervengono il ministro della sanità DE LORENZO ed il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero AZZOLINI.*

*La seduta inizia alle ore 10,30.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**

*(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Esame e rinvio)*

Il presidente MARINUCCI MARIANI fa presente la necessità che la Commissione esprima entro i termini previsti dal Regolamento, il parere alla Commissione bilancio sul disegno di legge n. 463 in modo che quest'ultima Commissione possa utilmente prendere in considerazione eventuali proposte emendative accolte dalla Commissione sanità.

Il senatore BRESCIA condivide l'avviso del presidente Marinucci Mariani circa l'opportunità che la Commissione esprima proficuamente la propria valutazione sul provvedimento in questione, lamentando tuttavia la estrema ristrettezza di tempi, pregiudizievole ai fini di un dibattito approfondito. Ritiene che la Commissione sanità abbia una specifica competenza di merito che invece la Commissione bilancio non può avere.

Quindi, dopo che il PRESIDENTE ha fornito i chiarimenti chiesti dal senatore GARRAFFA, il senatore ZITO dichiara di ritenere non congruo che sia la Commissione bilancio ad esaminare in sede referente il disegno di legge n. 463, in quanto l'ottica di tale Commissione è molto diversa da quella della Commissione sanità, incentrata come è più su una impostazione di contenimento della spesa. Occorre dunque, a suo avviso, entro i limiti di tempo previsti dal Regolamento, operare il massimo sforzo di riflessione su tematiche particolarmente importanti.

L'alternativa è: o perdere pezzi importanti dello Stato sociale o in qualche modo correre ai ripari.

Il senatore CONDORELLI condivide le osservazioni del senatore Brescia ritenendo che, per quanto riguarda le disposizioni in materia sanitaria contenute nel provvedimento in titolo, dovesse essere la 12<sup>a</sup> Commissione a procedere all'esame di merito.

Quindi il presidente MARINUCCI MARIANI fornisce chiarimenti di carattere procedurale precisando che la Presidenza del Senato ha assegnato il disegno di legge n. 463 all'esame in sede referente alla 5<sup>a</sup> Commissione in quanto si è ritenuto che la struttura e il contenuto del provvedimento trovassero il loro tratto unificante nel carattere di strumento essenziale dell'attuazione dell'indirizzo politico di governo in tema di politica economica. Fa presente tuttavia che il rappresentante del Governo dovrà chiarire la portata dei risultati della manovra in materia sanitaria che con tale provvedimento si intende raggiungere. Ritiene opportuno, attraverso una serie di proposte emendative, precisare principi e criteri della delega governativa in materia sanitaria in modo che il Parlamento esprima chiaramente i propri orientamenti sui problemi politici posti sul tappeto e il Governo traduca tali indirizzi.

Riferisce quindi alla Commissione sul provvedimento in titolo relativamente all'articolo 1 che riguarda la materia sanitaria. Ella ricorda che la Costituzione all'articolo 76 stabilisce: «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti».

È dunque alla luce di tale principio costituzionale ed in relazione alla tematica oggetto della delega che deve essere esaminato l'articolo 1 del disegno di legge n. 463, su cui la Commissione sanità ha competenza specifica, per valutare, senza alcuna pregiudiziale ideologica ma anche senza preconcetti schematismi di schieramento, da un lato la conformità delle disposizioni contenute nell'articolo 1 al dettato costituzionale, dall'altro la coerenza e la consequenzialità di tali disposizioni con i risultati del dibattito politico-parlamentare che in materia di riforma sanitaria per più anni ha impegnato il Parlamento in un confronto approfondito e vivace non solo tra maggioranza ed opposizione ma anche tra le varie componenti della maggioranza. Ciò affinché la fiducia che il Parlamento accorda al governo nel delegare una funzione di sua esclusiva spettanza come quella legislativa sia ben riposta, nel senso che si sia convinti che il governo legiferi conformemente agli orientamenti espressi dal Parlamento. Questa duplice esigenza è tanto più avvertita in quanto i decreti legislativi previsti dall'articolo 1 incideranno su una materia di vitale importanza per tutti i cittadini italiani, attualmente disciplinata da circa 15 anni da una legislazione di Welfare State sui cui principi fondamentali - del resto condivisi da tutti i paesi aderenti all'Organizzazione mondiale della sanità - la gran parte delle forze politiche, ad di là della valutazione dei modelli organizzativi, si sono sempre dichiarate favorevoli, sostenendone il mantenimento e la corretta applicazione pur sollecitando tutta una serie di modifiche a

livello di assetto istituzionale e di modello produttivo-organizzativo. Pertanto, sul piano dell'impostazione generale, è innanzitutto necessario che i principi ed i criteri direttivi su cui si basa la delega siano chiari, precisi e specifici.

Inoltre, tenendo conto della specificità e rilevanza costituzionale della materia sanitaria, sembra opportuno che il Parlamento, attraverso le Commissioni parlamentari competenti per le diverse materie oggetto di delega, sia chiamato a valutare la rispondenza del contenuto dei decreti delegati agli orientamenti espressi in sede di legge delega.

Il Presidente relatore, quindi, fa presente che da una prima analisi dei principi e criteri direttivi inseriti nell'articolo 1 del disegno di legge n. 463, peraltro suscettibile di ulteriori approfondimenti sulla base dei chiarimenti che i rappresentanti del governo riterranno di fornire e delle risultanze del dibattito in sede parlamentare, si può svolgere una serie di considerazioni, alcune di segno positivo, altre di segno negativo.

I principi e criteri direttivi contenuti nella lettera a) dell'articolo 1 appaiono, a suo avviso, piuttosto generici dal momento che non si indica alcun criterio per il riordino della disciplina dei *ticket* il cui mantenimento a livelli crescenti, specie per quanto riguarda alcune prestazioni ha dato luogo spesso a vivaci dibattiti anche nell'ambito dell'opinione pubblica, senza peraltro che finora sia stata verificata con precisione l'entità del risparmio ottenuto o ottenibile. Anzi da riscontri informali si desume che il *ticket* sulla diagnostica non abbia prodotto risparmi in quanto si è fatto maggior ricorso all'ospedalizzazione, così come non si è ottenuto un risparmio neanche nella spesa farmaceutica, essendosi prodotta soltanto una riduzione della quantità dei farmaci venduti. Senza mettere in discussione il principio di una qualche forma di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte dei cittadini, principio vigente in quasi tutti paesi del mondo, si avverte però l'esigenza di fare chiarezza su entità, modi, forme, livelli di incidenza e risultati della compartecipazione alla spesa, stabilendo, non in via incidentale o congiunturale, un principio generale fondato su *ticket* generalizzati a tutte le prestazioni ed a tutti cittadini, in misura molto contenuta, fatte salve comunque le patologie gravi e le pensioni sociali.

Al contrario, a suo avviso, sembrano sufficientemente chiari i principi contenuti nelle lettere b), c), d) ed e). Si tratta di materie su cui ampiamente si è discusso in Parlamento e sulle cui soluzioni sono state trovate larghe convergenze. I principi qui indicati non sembrano discostarsi dagli orientamenti espressi in sede parlamentare che dunque possono proficuamente tradursi in legislazione delegata. Occorrerebbe qualche precisazione circa la obbligatorietà delle prestazioni da erogare in forma diretta e la composizione degli organi consultivi, oltrechè la estensione della disciplina anche ai distretti sanitari.

Si può fare anche una riflessione circa il mantenimento del consiglio di amministrazione delle aziende infraregionali, anche alla luce della esperienza negativa dell'istituzione del comitato dei garanti nell'attuale gestione transitoria delle USL.

Dopo una interruzione del senatore CARRARA, favorevole al mantenimento di un livello istituzionale, il PRESIDENTE relatore

precisa di aver posto il problema, connesso all'attribuzione o meno di prerogative precise e penetranti agli anzidetti organi di amministrazione.

Le lettere f), g), h), i), l) ed n) suscitano, a giudizio del Presidente relatore, qualche perplessità e meritano un'attenta riflessione.

Quanto alla lettera f) la delega per definire i principi relativi ai livelli di assistenza sanitaria uniformi da garantire a tutti i cittadini, nonché il parametro capitaro di finanziamento da assicurare alle regioni sembra piuttosto generica, mentre la formulazione può dar luogo ad ambiguità interpretative. La materia per il 1992 è disciplinata dall'articolo 4 della legge n. 412 del 1991 secondo cui il Governo, determina, a partire dal 1992, i livelli di assistenza sanitaria da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale, nonché gli standard organizzativi e di attività ai fini del calcolo del parametro di finanziamento di ciascun livello assistenziale.

Lo stesso articolo indica i principi cui avrebbe dovuto conformarsi il provvedimento governativo. La tematica è particolarmente rilevante e delicata, tanto che in sede di esame del provvedimento di riordino generale da parte dell'Assemblea del Senato si era sviluppato un ampio e vivace dibattito.

Alla fine si era riusciti a trovare una soluzione che soddisfaceva quasi tutte le forze politiche e cioè si prevedeva che fosse il piano sanitario nazionale a determinare i livelli minimi delle prestazioni. Su questo bisognerebbe attestarsi anche nei criteri direttivi.

Circa la lettera g) il Presidente relatore ritiene utile tener presente quanto era già previsto dall'articolo 2 del testo sul riordino generale del servizio sanitario nazionale approvato dal Senato che demandava, in via sperimentale, la verifica dell'andamento della spesa ad un organo specifico della Conferenza Stato-regioni.

Per la lettera h) occorre ancora una volta rifarsi al testo approvato dal Senato che all'articolo 12 prevedeva un massiccio impegno delle strutture pubbliche nel soddisfacimento della domanda di prestazioni specialistiche, di diagnostica strumentale e di laboratorio, graduando nel tempo il raggiungimento di determinati parametri. In ogni caso non sembra opportuna l'introduzione di forme di assistenza indiretta, ricalcata sul vecchio modello delle mutue, in quanto costituirebbe un notevole passo indietro rispetto ai principi della legge n. 833 del 1978.

Per le stesse ragioni andrebbe soppressa la lettera i), le cui disposizioni potrebbero determinare la scomparsa dello Stato sociale.

Sulla lettera n), si è discusso a lungo nella passata legislatura se fosse il caso di inserire in un provvedimento legislativo una materia di carattere contrattuale. È il caso di discuterne ancora. Bisognerebbe poi prevedere una delega per il riordino del Ministero della sanità. La disciplina del rapporto tra i policlinici ed il Servizio sanitario nazionale, secondo quanto hanno fatto presente gli uffici del ministero della sanità, è contenuta alla lettera l) essendo considerati i policlinici ospedali regionali. In definitiva il provvedimento può avere il parere favorevole della Commissione a condizione che sia introdotta una serie di modifiche che possono più concretamente esplicitarsi, una volta sviluppatosi il dibattito che il Presidente relatore si augura proficuo e sereno.

Si apre la discussione generale.

Il senatore VENTRE ritiene di dover preliminarmente fare alcune osservazioni di carattere generale, avendo la convinzione che la legge-delega in esame in sostanza non possa che portare ad un ulteriore degrado del Servizio sanitario nazionale. Rileva innanzi tutto che manca qualsiasi previsione di normativa transitoria, nel momento in cui ci si appresta ad introdurre rilevanti innovazioni nel sistema sanitario italiano, quali l'entrata in scena massiccia dei privati nel settore. Osserva che il non aver previsto normative transitorie ha portato a conseguenze disastrose già in altre occasioni, ad esempio per il codice di procedura penale, per la legge sulla droga e per le altre innovazioni introdotte nel sistema degli organi delle USL. Osserva quindi che la lettera i) assurdamente attribuisce una delega a provvedere con lo strumento del decreto interministeriale, che è un atto amministrativo, allorché nel nostro sistema costituzionale la delega viene conferita per l'emanazione di un decreto delegato, avente valore di legge, adottato tramite un Decreto del Presidente della Repubblica. La legge delega deve poi fissare criteri e principi direttivi, cosa che non avviene nel caso in esame, data la genericità delle disposizioni contenute nel disegno di legge in titolo. Sul piano politico, occorre difendere le conquiste dello Stato sociale, mentre l'ingresso dei privati nel settore può avvenire solo utilizzando gli strumenti tipici del nostro sistema giuridico, che sono le convenzioni. Ma se si vuole realmente garantire le conquiste dello Stato sociale ed il mantenimento di un quadro generale valido per l'attività dei privati nel settore sanitario, non è possibile proporre, come si fa alla lettera h) del testo, il superamento del sistema delle convenzioni. D'altra parte, la legge n. 595 del 1985, prevede già in modo chiaro le modalità di partecipazione dei privati al settore sanitario. Se poi si vuole superare l'attuale concetto di Stato sociale, sarebbe necessaria ben altra chiarezza di scelte. A tal riguardo chiede quale significato effettivo assumano le affermazioni, contenute nella relazione governativa al disegno di legge, relative alla partecipazione di soggetti privati alla gestione di strutture ospedaliere: si rischia di arrivare ad un conflitto gravissimo fra gestione ed assistenza, dato l'evidente interesse dei privati a contenere il più possibile il numero e la durata dei ricoveri; in tal modo si favoriscono i privati, senza arrivare ad una reale riduzione di spesa. In ogni caso anche chi non volesse servirsi delle assicurazioni private o delle mutue dovrebbe poter scegliere tra strutture pubbliche e private, secondo quanto prescrive l'articolo 44 della legge n. 833 del 1978. In realtà sarebbero necessari interventi di altro tipo per migliorare e razionalizzare l'attuale sistema delle convenzioni eliminando gli sprechi ed il malcostume che caratterizzano anche l'attuale sistema di gestione straordinaria delle USL. A tal riguardo preannuncia la presentazione di proposte emendative miranti a riformulare le lettere h) ed i) del testo, evitando le scelte ambigue e potenzialmente devastanti contenute nel testo stesso, e garantendo un'effettiva libertà di scelta per gli assistiti. Dichiarando quindi di condividere le proposte emendative formulate dal Presidente. Sottolinea poi come ormai da anni la sanità sia di fatto gestita dal Ministero del tesoro, che ha sempre privilegiato le esigenze finanziarie; ora si è

arrivati alla scelta aberrante di conglobare in un unico disegno di legge disposizioni eterogenee tra di loro, aventi come denominatore comune esclusivamente la volontà di ridurre la spesa: la Commissione bilancio, alla quale il disegno di legge delega è stato assegnato, non è però in grado di verificare sempre l'effettiva congruità di tali tagli.

Il presidente MARINUCCI MARIANI, dopo aver ringraziato il senatore Ventre per le puntuali osservazioni svolte, osserva che occorrerebbe prevedere un diverso sistema di compenso per i vari soggetti convenzionati con il Servizio sanitario nazionale, a partire dai medici di famiglia, privilegiando il pagamento a prestazioni, anche al fine di evitare sperequazioni tra le varie Regioni.

Il senatore MARTELLI rileva la necessità di chiarire quello che avverrà nell'ipotesi molto probabile in cui le regioni non rispettino le disposizioni relative agli *standards* di assistenza. Occorre anche specificare meglio come verrà formato il consiglio di amministrazione delle future USL, mentre le lettere i) ed n) appaiono poco comprensibili. Sottolinea quindi l'importanza di attribuire agli assistiti una effettiva libertà di scelta tra le strutture del Servizio sanitario nazionale e quelle private.

Il senatore PULLI ritiene che gli interventi del presidente Marinucci Mariani e del senatore Ventre abbiano messo chiaramente in evidenza gli aspetti di dubbia costituzionalità del disegno di legge di delega. Sottolinea quindi l'assoluta necessità che i decreti delegati siano sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti per il merito, anche perchè solo questa soluzione potrebbe garantire il Parlamento in ordine al rispetto effettivo da parte del Governo delle prescrizioni contenute nella legge delega stessa. Con riferimento alla lettera d) rileva che l'albo nazionale, nell'ambito del quale dovrebbero essere scelti i direttori generali delle future USL, deve essere tenuto dal CNEL, e non dal Ministero della sanità, il quale nella sua attuale organizzazione non dispone assolutamente delle strutture necessarie. Troppo generica appare poi la norma relativa alla composizione del consiglio di amministrazione: non si capisce infatti in base a quali criteri il numero dei componenti dovrebbe essere fissato, nè per quali ragioni si parli genericamente di rappresentanti degli assistiti, allorquando i rappresentanti naturali dei cittadini sono gli organi degli enti locali democraticamente eletti; incongruo appare anche il riferimento ad esperti in organizzazione aziendale pubblica o privata: si potrebbe ipotizzare in tal modo addirittura la presenza di titolari di cliniche private. Anche la lettera f) desta forti perplessità perchè demanda al decreto delegato la fissazione di principi che invece dovrebbero essere previsti nella legge delega. Ritiene poi che la lettera h), comunque eccessivamente generica, possa aprire la strada ad uno stravolgimento del sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie. Dopo aver rilevato la necessità di sopprimere la lettera i), segnala l'opportunità dell'inserimento di criteri specifici per quanto attiene alla regolamentazione del rapporto tra università e Servizio sanitario nazionale, nonchè al sistema di distribuzione dei farmaci, sul quale pure sembrano addensarsi alcune

ombre, sulla base di talune disposizioni ambigue contenute nel testo in titolo. Si sofferma quindi sulla portata della lettera m), che erroneamente prevede il trasferimento alle nuove aziende dei beni dei vecchi enti mutualistici; occorrerebbe invece parlare dei beni attualmente in uso alle strutture sanitarie. Con riguardo al punto n), critica poi la disposizione che di fatto annulla le attuali idoneità a primario. Critica infine anche il punto o) che assurdamente prevede che il Governo definisca i principi per garantire i diritti dei cittadini nei confronti del Servizio sanitario, allorquando spetta alla legge delega la fissazione dei principi.

Il presidente MARINUCCI MARIANI, con riguardo a quanto affermato dal senatore Pulli, fa notare che anche nel disegno di legge approvato dal Senato nella precedente legislatura si prevedeva l'introduzione di nuove idoneità per le figure apicali; le attuali idoneità a primario comunque dovrebbero valere come titolo per l'acquisizione delle nuove idoneità.

Il sottosegretario AZZOLINI ritiene necessario che si faccia riferimento all'articolato del disegno di legge piuttosto che alla relazione ad esso premessa. Rileva quindi che su taluni punti fondamentali, quali la regionalizzazione, la configurazione delle USL come aziende, la privatizzazione del rapporto di lavoro del personale ed una maggiore trasparenza per quanto riguarda il convenzionamento, il disegno di legge delega ripete in sostanza le scelte già fatte nel disegno di legge di riordino del Servizio sanitario nazionale approvato dal Senato nella scorsa legislatura. Fa quindi presente che il Governo è disponibile a recepire talune osservazioni svolte nel corso del dibattito, quale quella del senatore Pulli relativamente al punto o). Ritiene però necessario sottolineare la necessità che il Parlamento tenga conto anche in questa occasione dell'estrema gravità della situazione economica del paese, che impone l'adozione di una manovra strutturale, di cui il disegno di legge delega è strumento essenziale. Tale disegno di legge mira innanzitutto a stabilizzare la spesa sanitaria in termini reali, nonchè ad aprire il settore ad una reale concorrenza: sottolinea a tal riguardo l'importanza da un lato della lettera f) che fissa i livelli necessari e sufficienti di assistenza e dall'altro delle disposizioni contenute nelle lettere successive che consentono una libertà di organizzazione degli assistiti in vista della costituzione di mutue, anche in rapporto al nuovo sistema di finanziamento a prestazioni delle strutture sanitarie.

Il ministro DE LORENZO sottolinea innanzitutto che il sistema attuale, eccessivamente rigido, ha consentito il ripetersi di abusi, sprechi ed illeciti gravissimi, nonchè la creazione di monopoli da parte di strutture private: in talune regioni del Sud infatti, il 70-80 per cento delle prestazioni sanitarie è erogato tramite strutture convenzionate che di fatto agiscono in regime di monopolio con enormi danni per i cittadini; quindi l'attuale sistema già comporta una forma di privatizzazione selvaggia e incontrollata delle prestazioni. Occorre superare il sistema di convenzionamento attuale secondo il quale le strutture

private da convenzionare sono scelte direttamente dalla regione, mentre si è creata anche una cointeressenza di medici pubblici nella gestione di tali strutture private. Il disegno di legge delega d'altra parte mantiene l'attuale sistema di sicurezza sociale perchè garantisce il servizio pubblico. Fa quindi presente che le regioni hanno rifiutato l'intesa sui livelli uniformi di assistenza previsti dalla legge n. 412 del 1991, in quanto alcune di esse avrebbero dovuto ridurre le prestazioni erogate, e quindi la spesa. Sottolinea poi che non è previsto il superamento della convenzione per la medicina generale, ma viene liberalizzata la scelta di fruire di determinati pacchetti di prestazioni tramite soggetti diversi dal Servizio sanitario nazionale. Il sistema attuale non può continuare in quanto determina l'insorgere di un disavanzo enorme e nel giro di un breve lasso di tempo implicherebbe il ricorso generalizzato all'assistenza indiretta.

Il senatore BRESCIA ritiene che l'intervento del Ministro abbia in parte aiutato a comprendere la reale portata del disegno di legge delega. Il problema di fondo è quello delle risorse da attribuire al Servizio sanitario nazionale, ma tale questione non è di fatto trattata nella delega. Vi è stata per anni una sottostima del fondo sanitario nazionale, che ha portato all'insorgere di disavanzi enormi, ai quali si è cercato di porre rimedio con l'introduzione dei *tickets*. Condivide a tal proposito le considerazioni del Presidente, e sottolinea la necessità di individuare un riferimento certo per la determinazione del finanziamento da attribuire annualmente al Servizio sanitario nazionale. Il disegno di legge delega costituisce in realtà una sorta di cambiale in bianco che il Governo richiede, con l'intendimento sostanziale di arrivare ad uno smantellamento del Servizio sanitario nazionale; il disegno di legge è anche incostituzionale dato che non prevede in realtà la fissazione di criteri specifici e di principi direttivi. Attraverso l'ingresso dei privati nel settore si arriverebbe di fatto ad una tripartizione a carattere censitario del sistema sanitario: ci sarebbe un settore pubblico, sostanzialmente residuale, di assistenza diretta di basso livello, riservato ai più poveri; verrebbe poi reintrodotta un sistema mutualistico destinato essenzialmente ad un ceto medio di lavoratori dipendenti, mentre per i ceti più elevati e per i liberi professionisti si arriverebbe ad un sistema di carattere prettamente privatistico. Di fronte a questo attacco le forze popolari che nel 1978 hanno approvato la riforma sanitaria hanno il dovere di difendere i valori dello Stato sociale. Il Ministro sostiene che la motivazione principale del disegno di legge in titolo è costituita dalla necessità di contenere la spesa: a tal riguardo occorre però tener presente che l'80 per cento della spesa sanitaria deriva da decisioni che sfuggono ai livelli decisionali periferici, e ricadono nella responsabilità delle autorità di Governo; si riferisce innanzitutto al contratto di lavoro del personale, alle convenzioni per la medicina di base e per la specialistica, ed al prontuario terapeutico; in ogni caso per far partire un nuovo sistema occorrerebbe innanzitutto azzerare il debito pregresso. Con riguardo al Ministero della sanità, fa presente che vi è una richiesta di *referendum* per deciderne l'abolizione, mentre il Governo pensa assurdamente di allargarne le competenze ed i ruoli organici fino ad arrivare addirittura a 3.500 unità, realizzando nel contempo la faraonica

nuova sede della Magliana al solo scopo di favorire ben noti costruttori privati. Rileva quindi che il Gruppo del PDS è favorevole a modificare la legge delega ed è disponibile, qualora se ne realizzassero le condizioni, a concorrere alla formulazione di un parere unitario della Commissione.

Il senatore GARRAFFA, rilevando talune discrepanze tra la relazione ed il testo dell'articolato, con riferimento all'articolo 1, chiede al rappresentante del governo chiarimenti su alcuni punti dell'anzidetto articolato, onde poter formulare correttamente eventuali proposte emendative. Chiede innanzitutto cosa debba intendersi per livelli uniformi di assistenza, di cui alla lettera c), se cioè ci si riferisce a singole prestazioni, agli standard o alle modalità. Una precisazione è necessaria, a suo avviso, in quanto anche alla lettera f) ci si riferisce ai livelli di assistenza sanitaria uniformi, potendosi porre problemi e discrasie tra regioni a più alto e a più basso reddito. Chiede inoltre in che modo siano valutati i parametri capitari di finanziamento, se cioè ci si debba riferire agli standard, alla spesa storica o ad altre variabili e quali vincoli ponga la programmazione nazionale rispetto a quella regionale. Gli sembra anche non sufficientemente precisa la configurazione dei consigli di amministrazione delle aziende infraregionali, specie in relazione alle competenze del direttore generale, esistendo un nesso tra i due tipi di competenza in quanto se si estendono le funzioni dei consigli il direttore può essere configurato come un esecutore di deliberazioni adottate da tali organi, se invece si estendono le funzioni del direttore i consigli rischiano di essere privi di reali poteri. Ulteriormente connesse a queste problematiche sono, a suo avviso, quelle relative ai meccanismi di nomina ed alla composizione dei consigli di amministrazione. In proposito si chiede quale sia la *ratio* in base alla quale all'interno di tali organismi debba essere necessaria la presenza dei medici, degli esperti e dei rappresentanti degli assistiti. Restano inoltre non precisati, a giudizio del senatore Garraffa, i parametri in base ai quali il consiglio di amministrazione procede alla verifica dei risultati di gestione, nonché il significato degli *standard* nel momento in cui si prevedono competitività e possibile fuoriuscita dal servizio sanitario nazionale. Si dichiara personalmente favorevole ad un sistema fondato sulla competizione nel superamento della logica che ha portato al degrado dell'assistenza e all'impoverimento tecnologico delle strutture pubbliche, le cui peculiarità, tuttavia, occorre tutelare, in quanto rappresentano un punto di riferimento essenziale per l'assistenza sanitaria dei cittadini. Si chiede ancora, in relazione alla lettera h), quali siano le iniziative previste per il superamento del regime delle convenzioni, se a riguardo sia previsto un regime transitorio, quali siano i tempi ed il significato dell'operazione. Poco chiari risultano anche, a suo avviso, gli scopi e le forme dell'assistenza sanitaria indiretta, anche con riferimento a quanto previsto alla lettera i) che potrebbe avere un senso solo se si interpreta come possibilità per il cittadino di ridurre la sua contribuzione al servizio sanitario nazionale. Neanche risulta chiara al senatore Garraffa l'espressione: «consentire forme di assistenza differenziata per tipologie di prestazioni», di cui alla lettera h), così come non è chiaro se l'assistenza privata è solo integrativa o sostitutiva di quella pubblica ed a quali condizioni. Si chiede altresì, in che modo

nel mercato sanitario sono tutelate le attività di sanità pubblica, in che modo sono valutate le attività non economiche e quali sono le attività economiche. Con riferimento alla lettera l) il senatore Garraffa ritiene che sia necessario definire gli ospedali di alta specializzazione in base alle loro specifiche connotazioni. Si chiede infine: quali siano i meccanismi competitivi previsti all'interno del settore pubblico e quali siano i presumibili effetti; su quale logica è fondata la remunerazione del personale e se con i decreti delegati si raggiunga realmente il risultato del contenimento della spesa.

Il senatore MANARA ritiene che il provvedimento all'esame costituisca un palliativo, dal momento che permane il principio della centralità dello Stato, mentre invece è molto più corretto e razionale regionalizzare la sanità anche sotto il profilo finanziario, in modo che i finanziamenti siano acquisiti direttamente dalle regioni, attraverso la tassazione dei cittadini, anziché essere trasferiti dallo Stato. La regione, inoltre, potrebbe operare i necessari controlli in maniera più penetrante e più tempestiva. Il decentramento, poi, ad avviso del senatore Manara, solleciterebbe lo Stato a concentrarsi su questioni di carattere generale come la medicina preventiva, il controllo ecologico, ecc. Con riferimento alla lettera c) dell'articolo 1, il senatore Manara osserva che, contrariamente a quanto previsto in tale lettera, i livelli uniformi di assistenza sanitaria devono essere assicurati obbligatoriamente dalle regioni attraverso l'erogazione diretta di tali livelli e dei relativi parametri capitari di finanziamento. Con riferimento alla lettera d) il senatore Manara sottolinea come si insista a tenere in vita strutture clientelari, senza che siano precisati i ruoli dei vari organismi presenti nel settore sanitario. In relazione alle lettere h) e i) egli ritiene che si debba lasciare al cittadino la libertà di optare per l'assicurazione privata o per l'assistenza pubblica. Ove si optasse per l'assicurazione privata essa dovrebbe essere obbligatoria, potendo comunque il cittadino avvalersi dell'assistenza anche presso le strutture del Servizio sanitario nazionale, a pagamento. Con riferimento alla lettera l) il senatore Manara osserva che quanto ivi disposto può costituire il primo passo per la trasformazione degli ospedali in senso manageriale. Il nuovo modello dovrebbe tuttavia comportare il passaggio per il personale da un contratto di diritto pubblico ad un contratto di diritto privato, dovendosi prevedere quanto alla retribuzione una parte prefissata ed un'altra variabile in relazione ai risultati conseguiti.

Egli infine si dichiara favorevole alla soppressione delle lettere m) ed n) dell'articolo 1.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *VARIAZIONE DELL'ORARIO DI INIZIO DELLA SEDUTA DI DOMANI*

Il presidente MARINUCCI MARIANI avverte che la seduta di domani mattina inizierà alle ore 10 anziché alle ore 10,30.

*La seduta termina alle ore 13,50.*

**TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

5<sup>a</sup> Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

PIERRI

*indi del Presidente*

GOLFARI

*La seduta inizia alle ore 9,35.***IN SEDE CONSULTIVA****Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)**(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione: favorevole con osservazioni)

Il relatore MONTRESORI rileva come il disegno di legge delega sottoposto al parere della Commissione contenga le misure di intervento strutturale sull'apparato pubblico ritenute dal Governo necessarie per pervenire ad un risanamento finanziario, senza peraltro smantellare lo Stato sociale. Se, ad una prima lettura del testo del provvedimento, le competenze della 13<sup>a</sup> Commissione sembrano toccate solo marginalmente e limitatamente all'articolo 4 (finanza degli enti territoriali), non si può però tacere delle implicazioni che la revisione della normativa in materia sanitaria, prefigurata dalla delega contenuta nell'articolo 1, possono avere per l'ambiente.

La legge n. 833 del 1978, infatti, inserisce tra gli obiettivi del Servizio sanitario nazionale quello della promozione e della salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente naturale di vita e di lavoro; nel campo della prevenzione, poi, la medesima legge attribuisce un ruolo fondamentale alle Usl; si deve insomma ritenere che la tutela che con la riforma sanitaria si voleva garantire ai cittadini riguarda non solo la salute, ma anche l'ambiente.

Ora affrontare problemi di tale centralità e importanza con un'ottica di mero contenimento della spesa pubblica appare pericoloso: non ci si può infatti esimere dall'inserire fra i principi quello della prevenzione e della tutela dell'ambiente in cui il cittadino vive ed opera, nè si possono eliminare i presidi multizonali di prevenzione e l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, sulla base di mere considerazioni di carattere finanziario.

Quanto all'articolo 4, contenente delega al Governo in materia di finanza degli enti territoriali, il relatore si sofferma sul problema dell'incertezza per il cittadino generata dalla vicenda degli estimi catastali, in relazioni ai quali è intervenuto dapprima un decreto ministeriale, posto nel nulla da una sentenza del TAR, e successivamente fatto rivivere con decreto-legge. Anche in materia di regime dei suoli e di indennità di espropriazione pesa negativamente la mancata approvazione di una legge quadro di riordino del settore che eviti ai cittadini di essere tassati su valori molto difforni da quelli che ad essi vengono corrisposti in caso di esproprio.

Il senatore PARISI Vittorio manifesta il parere contrario del Gruppo di Rifondazione comunista sul provvedimento in esame.

Dopo aver sottolineato che obiettivo della riforma sanitaria del 1978 era, accanto alla tutela della salute, anche la difesa dell'ambiente in un'ottica di prevenzione, ritiene che vada negata in materia di tale rilevanza la delega al Governo, conservandosi il Parlamento la piena potestà di legiferare sia nei principi che nei dettagli.

Il disegno di legge n. 463, poi, appare orientato ad una impostazione di tipo burocratico-efficientistico, in cui l'economia fa premio su valori fondamentali della vita umana e sociale; tale impostazione è a suo modo di vedere da respingere, come pure da respingere è l'elevazione generalizzata dell'età pensionabile.

Il senatore BORATTO ricorda che l'articolo 4, comma 1, lettera a) prevede, tra i principi e criteri direttivi dell'imposta comunale immobiliare, la determinazione del valore delle aree fabbricabili sulla base del valore venale in comune commercio. Si introdurrebbe così un pericoloso precedente, fonte di notevole contenzioso, che - in assenza di chiari parametri - si presterebbe ad abusi; d'altro canto, senza un collegamento con la parallela normativa delle espropriazioni, l'irrazionalità della normativa contribuirebbe a depauperare le già gravate casse degli enti locali.

Richiede pertanto che il relatore si faccia carico di proporre la riformulazione della norma, eventualmente sostenendola nella Commissione di merito secondo le forme che il presidente PIERRI ricorda essere consentite al relatore.

Il senatore SCIVOLETTO ritiene che l'articolo 1 presenti sostanziali aspetti di iniquità, in quanto opera una draconiana decurtazione delle spese sanitarie locali: in ciò si ravvisa un'impostazione meramente finanziaria della manovra, che non si ispira al necessario raccordo tra Servizio sanitario nazionale e prevenzione, a favore della qualità della vita e dell'ambiente.

L'articolo 4, poi, si muove su un doppio binario, tra quanto lo Stato impone immediatamente al contribuente e quanto invece prevede in seguito circa l'autonomia impositiva degli enti locali: occorrerebbe, invece della vera e propria tassazione differita prevista in capo al cittadino, una clausola di salvaguardia che consenta ai comuni la possibilità di continuare ad erogare gli attuali servizi ai cittadini. Del resto, la stessa imposta comunale immobiliare è formulata secondo

parametri vaghi, che non danno conto di importanti settori del patrimonio immobiliare mentre includono la prima casa. Sono questi i motivi per i quali il Gruppo democratico della sinistra manifesta il parere contrario al disegno di legge n. 463.

Il senatore DE GIUSEPPE dà atto al Governo della novità dell'iniziativa che, con il disegno di legge n. 463, si è avuto il coraggio di intraprendere: grava ora sul Parlamento analoga responsabilità, nel conferire una delega che, in un periodo di tempo determinato, consentirà di affrontare annosi problemi come quelli della sanità, del pubblico impiego, della previdenza e della finanza territoriale. Occorre superare l'attuale condizione di crisi dello Stato sociale, che deriva anche dalla sempre maggiore incidenza dei pensionati sul totale della popolazione e dello squilibrio tra numero dei pensionati e lavoratori attivi. Anche la disciplina sanitaria deve informarsi a criteri certi, tra i quali vi è necessariamente quello che assume la popolazione del distretto a parametro delle prestazioni sanitarie, evitando l'attuale fenomeno di ospedali sovradimensionati, con posti letto non utilizzati, in zone a ridotta densità abitativa: ciò senza voler prescindere dalle possibili integrazioni in materia di prevenzione e tutela dell'ambiente, che probabilmente non hanno potuto trovare spazio in una norma di delega soltanto per la ristrettezza di sede.

Il senatore GIOVANELLI riconosce la necessità di salvaguardare lo Stato sociale, ma dichiara che quello formulato dal Governo non è certo il tentativo più idoneo: la tutela ambientale assume rango costituzionale, eppure l'articolo 1 non vi dedica lo spazio necessario. La spesa sanitaria, infatti, dovrebbe attribuire maggiore importanza alla prevenzione, anche mediante i servizi di controllo dell'aria e dell'acqua. Una razionalizzazione della spesa, da cui discende un mero adeguamento agli standard minimi di servizi comunali, deriva anche dall'articolo 4: l'imposta ivi prevista rinuncia ad intervenire sulla dinamica reale del prelievo, mentre sarebbe stato possibile adoperare lo strumento fiscale per selezionare il mercato immobiliare in direzione di interventi di trasformazione del territorio maggiormente compatibili con l'ambiente. Il Comune è configurato come mero esattore, senza una reale autonomia impositiva locale: anche il meccanismo delle esenzioni, del resto, prevede fattispecie discutibili, senza per questo estendersi alla prima casa di abitazione.

Il senatore SPECCHIA si dice contrario al provvedimento in esame sulla base di una serie di considerazioni.

Innanzitutto desta perplessità l'efficacia della manovra, considerato che già oggi il Governo prospetta una manovra *bis* volta a reperire più di 80 mila miliardi; decisamente negativo è, poi, per il Gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale, il ricorso alla delega in materie di così grande rilievo per il Paese. Il Parlamento ha discusso a lungo nella passata legislatura della riforma sanitaria, e meglio sarebbe stato in questa sede sottoporre al suo esame un disegno di legge che recepisce gli orientamenti emersi in quel dibattito.

Molto più corretto sarebbe stato, poi, da parte del Governo formulare quattro disegni di legge delega separati, dando così l'opportunità alle Commissioni competenti di esaminare in sede referente ogni singolo provvedimento.

Venendo al merito del disegno di legge n. 463, concorda con il relatore circa la necessità di inserire la prevenzione e la tutela dell'ambiente fra i criteri di cui all'articolo 1 concernente la delega in materia di sanità. Quanto all'articolo 4, ritiene inaccettabile la filosofia che orienta la politica del Governo in materia di autonomia impositiva degli enti locali: una autonomia che viene di fatto costantemente negata; il Movimento sociale italiano è poi da sempre contrario all'imposizione fiscale sulla prima casa, che viene invece colpita pesantemente.

Rileva infine - in sintonia con il relatore - gli inconvenienti che derivano dalla mancanza di una legislazione chiara ed innovativa sugli espropri (dubbi sorgono in conseguenza sull'adozione del valore venale per la determinazione della base imponibile delle aree fabbricabili); conclude lamentando che la manovra del Governo elude totalmente il problema della destinazione di risorse al settore ambientale.

Il senatore GIOLLO manifesta contrarietà al ricorso alla delega in materie di così grande rilievo per il Paese. Nel merito, poi, ritiene che la manovra impostata dal Governo più che ad un risanamento punti allo smantellamento dello Stato sociale.

Quanto alla materia sanitaria, mentre concorda con il relatore sulla necessità che vengano inseriti indirizzi volti alla prevenzione e alla tutela dell'ambiente, si sofferma sulla questione dei prezzi dei farmaci, decisamente troppo elevati e fonte di indebiti profitti da parte delle industrie farmaceutiche.

Se il pubblico impiego richiede indubbiamente un intervento risanatore, occorrerebbe però evitare misure mortificanti per i pubblici impiegati come quelle contenute nel disegno di legge delega, volte rispettivamente a consentire l'utilizzazione per mansioni inferiori o viceversa per mansioni superiori, senza alcun riconoscimento. Il problema dell'esubero del personale insegnante, poi, andrebbe affrontato nel quadro della prospettata riforma della scuola media superiore evitando inutili mortificazioni.

In campo previdenziale il problema della crescente divaricazione fra lavoratori attivi e pensionati va affrontato senza incidere negativamente sui diritti di coloro che hanno versato contributi durante l'arco della vita lavorativa. Se è da condividere l'obiettivo di una equiparazione del pubblico impiego al settore privato in campo pensionistico, occorre però che detta equiparazione si realizzi anche in materia di trattamento di fine rapporto, istituto quest'ultimo che vede una disparità di trattamento realizzarsi ai danni dei pubblici dipendenti.

In materia di imposizione tributaria degli enti territoriali, manifestato il proprio accordo con quanti lo hanno preceduto e con il relatore circa la necessità di definire il problema degli espropri, lamenta l'eccessivo carico tributario sulla prima casa, nonché il mancato utilizzo della leva fiscale per colpire la speculazione edilizia. Si sofferma infine sull'esenzione per gli edifici rurali prevista nel quadro del disegno di

legge delega, rilevando come all'interno dei medesimi occorrerebbe distinguere fra gli edifici rurali veri e propri e quegli immobili che, pur avendo originariamente una destinazione collegata all'agricoltura, sono poi entrati a far parte del patrimonio di persone benestanti che nulla hanno a che vedere con gli agricoltori.

Interviene, poi, il senatore LEONI, secondo cui l'imposizione immobiliare prevista dall'articolo 4 rappresenta materia di tale delicatezza da non essere suscettibile di delega: il Gruppo della Lega nord si oppone ad ogni forma di riferimento al sistema catastale vigente, almeno fino a quando il catasto non sarà ricondotto sotto la diretta gestione dei comuni, l'unica capace di superare il meccanismo della *determinazione presuntiva dei redditi*.

Il senatore RUBNER condivide la necessità di procedere con lo strumento della delega alla razionalizzazione di materie sulle quali si registra un annoso ritardo parlamentare; sarebbe peraltro preferibile che le norme proposte salvaguardino espressamente le competenze delle province autonome di Trento e Bolzano, soprattutto per quanto riguarda il bilinguismo ed il sistema della proporzionale etnica.

Il senatore TABLADINI paventa il rischio che aumenti ulteriori del *ticket* sanitario inducano i cittadini a rivolgersi all'assistenza privata; del resto, l'introduzione di propri organi di gestione nelle unità sanitarie locali potrebbe non ridurre gli attuali livelli di inefficienza, laddove non si prevedano contemporaneamente forme di selezione dei componenti, tali da evitarne la deresponsabilizzazione.

Il relatore MONTRESORI replica agli intervenuti ricordando che la legislazione di delega, delineando i principi e i criteri direttivi della successiva normativa delegata, rappresenta un tentativo nuovo di *responsabilizzazione del Governo*. Va però rilevata una carenza assoluta di principi di tutela ambientale nell'articolo 1, nonostante il fatto che la prevenzione rappresenti una fonte importante di riduzione della spesa sanitaria: pertanto il relatore proporrà che la norma dell'articolo 1 includa anche il richiamo ai principi, già contenuti nella legge n. 833 del 1978, di tutela della sicurezza del lavoro e di riduzione dell'inquinamento idrico, atmosferico e del suolo. Anche l'uniformità della spesa sanitaria sul territorio nazionale e metodi migliori di determinazione del prezzo dei farmaci dovrebbero essere oggetto di espressa previsione.

L'articolo 4, poi, attiene ad una tematica che non può prescindere dall'esatta definizione delle aree a vocazione edificatoria: da ciò dovrà poi scaturire un preciso rapporto tra valore dell'immobile ai fini fiscali e valore di indennizzo ai fini espropriativi. La possibilità di incremento delle entrate comunali dovrebbe poi passare anche attraverso la sanatoria dell'abusivismo edilizio verificatosi tra il 1983 ed il 1985. Quanto alle osservazioni emerse in materia di edilizia rurale, l'esenzione ivi prevista è comunque riferita ai soli edifici che siano nella disponibilità di persone addette alla manuale coltivazione della terra. Anche la revisione del sistema catastale è da tempo in corso d'opera,

essendo fondamentale per conoscere le modalità dello sviluppo urbano anche ai fini espropriativi.

Il presidente GOLFARI propone quindi il conferimento al relatore del mandato ad esprimere parere favorevole, nei termini da lui riferiti in replica e con l'impegno di formalizzare tali osservazioni in emendamenti presso la Commissione di merito.

Il senatore ANDREINI, dopo aver stigmatizzato la tecnica legislativa prescelta con la presentazione di un unico disegno di legge comprendente quattro diverse deleghe, motiva il voto contrario del Gruppo democratico della sinistra. Le scelte di politica economica compiute dal Governo colpiscono lo Stato sociale nella sua funzione più propria, quella di soddisfacimento dei bisogni primari dei cittadini; nel far ciò, la maggioranza intende contenere i danni all'Erario derivanti da decenni di sprechi economici e disservizi istituzionali. È una responsabilità che grava esclusivamente sui Governi che si sono succeduti nel passato più o meno recente quella di avere consentito la disapplicazione amministrativa di norme vigenti sugli oneri di urbanizzazione, sul pagamento dell'acqua e dei rifiuti, sulla rivalutazione dei canoni di edilizia residenziale pubblica.

Il Gruppo democratico della sinistra non può condividere tale responsabilità, neppure nel momento in cui pare che a quegli sprechi si voglia porre rimedio: lo si fa infatti con il medesimo metodo settoriale di esenzioni, come quelle per l'edilizia rurale, che tradiscono l'originaria base sociale della maggioranza di Governo. Aspetti positivi nella manovra finanziaria si possono ravvisare nella recente introduzione, in sede di Commissioni riunite della Camera dei deputati, di una normativa sugli espropri: l'articolo 4 appare però tuttora ancorato ad una superata concezione del valore venale, mentre in materia immobiliare dovrebbe effettivamente riscontrarsi quel parallelismo tra valore fiscale e valore espropriativo cui ha fatto riferimento il relatore.

Dopo che il senatore PARISI Vittorio ha motivato il voto contrario del Gruppo della Rifondazione comunista, che non condivide il metodo della legislazione per delega in una materia che registra troppo ampi spazi di discrezionalità, voto contrario annunciano anche i senatori SPECCHIA e TABLADINI.

La Commissione conferisce quindi a maggioranza al relatore mandato ad esprimere parere favorevole, nei termini da lui riferiti in replica.

*La seduta termina alle ore 12.*

**GIUNTA**  
**per gli affari delle Comunità europee**

MERCOLEDÌ 29 LUGLIO 1992

5ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
SCOGNAMIGLIO PASINI

*Interviene il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali COSTA.*

*La seduta inizia alle ore 11,40.*

**COMUNICAZIONI DEL GOVERNO**

**Comunicazioni del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali sugli indirizzi generali della politica cui intende attenersi e conseguente dibattito (R 46, C 23ª, 1º)**

Il Presidente SCOGNAMIGLIO PASINI dà la parola al Ministro COSTA ringraziandolo per la sua disponibilità ad illustrare ai membri della Giunta le linee che il Governo intende perseguire per quanto riguarda le vaste problematiche comunitarie.

Il Ministro COSTA, dopo aver rimesso alla Giunta un'ampia documentazione che in dettaglio affronta i molteplici punti dell'agenda comunitaria dell'attuale Esecutivo e a cui rinvia per la trattazione di specifici argomenti, passa ad analizzare i temi connessi alle prossime e rilevanti scadenze che incombono all'Italia per quanto attiene l'integrazione comunitaria. Tra queste scadenze, quali la ratifica del Trattato di Maastricht, l'attuazione della «legge comunitaria per il 1991», l'allestimento della «legge comunitaria per il 1992», l'applicazione del c.d. «Pacchetto Delors II» e la realizzazione del mercato interno entro il 31 dicembre 1992, l'ultima, a giudizio dell'oratore, riveste in questo momento un carattere di particolare urgenza e, per tale motivo, a quasi quattro mesi dalla data che fissa l'inizio dello spazio senza frontiere interne, il Governo intende attivarsi con sollecitudine onde impedire che l'Italia si trovi in situazioni di inadempienza, tipiche purtroppo del recente passato.

Relativamente alla questione della ratifica del Trattato sull'Unione il Ministro, evitando di soffermarsi sui delicati problemi connessi al metodo ed ai tempi di approvazione dell'accordo da parte del

Parlamento italiano, esprime la piena disponibilità del Governo e del suo Dipartimento.

Circa le proposte contenute nel «Pacchetto Delors II», l'oratore richiama l'attenzione dei membri della Giunta sul fatto che tale complesso provvedimento implica - oltre che un incremento del bilancio comunitario in termini reali nella misura del 5 per cento all'anno nei prossimi cinque anni - una manovra sulle attuali quattro risorse comunitarie che prevede, per l'anno 1992, una riduzione dal 61,5 per cento al 41,8 per cento del peso della terza risorsa (IVA) ed un aumento dal 16,4 per cento al 36,2 per cento del peso della quarta risorsa (PNL), la cui progressività penalizza particolarmente l'Italia.

In merito al problema del ritardo italiano nell'erogazione delle somme messe a disposizione dai Programmi integrati mediterranei (PIM), il Ministro Costa, rilevata la gravità del fenomeno - di cui ha avuto personalmente contezza in occasione dell'incontro avuto nella giornata di ieri con il Commissario CEE per le Politiche regionali Bruce Millan, cui ha anche partecipato il Presidente Scognamiglio Pasini - afferma che la ragione di tali disfunzioni, pur risiedendo nel concorso di colpa di più organismi, a livello regionale e centrale, va ricercata in via primaria nello snodo costituito dal cofinanziamento dello Stato, e quindi essenzialmente da parte del Ministero del Tesoro (va ricordato, infatti, che per quanto attiene alle quote di finanziamento comunitarie, queste non affluiscono direttamente nelle disponibilità delle Regioni ma devono transitare attraverso tale Ministero), che, molto spesso, per motivi di ordine strutturale e procedimentale (e a differenza di quanto avviene invece in altri Paesi mediterranei come, ad esempio, la Grecia) risulta del tutto inidoneo, quanto a speditezza, ad integrare il finanziamento comunitario. Ad ogni modo, prosegue l'oratore, nel colloquio con il Commissario CEE si è deciso di verificare, dopo l'estate, le modalità di cofinanziamento: in occasione di tale appuntamento il Governo italiano intende fornire un quadro ricognitivo aggiornato in maniera da cominciare ad attuare un'inversione di tendenza rispetto alla presente situazione.

Il rappresentante dell'Esecutivo, quindi, si sofferma in modo problematico su alcuni aspetti relativi alla capacità dello Stato italiano e delle Regioni di utilizzare le risorse comunitarie, nonché alle incertezze circa gli effettivi finanziamenti disponibili (ad esempio tra Francia e Italia), evidenziando successivamente le diversità procedurali che contraddistinguono ogni legge di spesa. Tra queste va menzionata in maniera particolare la legge n. 64 del 1986 riguardante l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la quale, per il fatto di essere stata una fonte «tipica» di finanziamento dei PIM nelle Regioni del Mezzogiorno, è stata attuata con notevoli ritardi soprattutto per il suo carattere di legge di spesa eminentemente «programmatica» e «per trasferimenti» attraverso le rimodulazioni annuali delle leggi finanziarie.

Posto in rilievo il ruolo del Fondo di rotazione quale fulcro della programmazione e delle procedure dei flussi finanziari provenienti dai

fondi strutturali della CEE, riformati in seguito all'approvazione dell'Atto unico europeo, il Ministro espone alcune considerazioni conclusive relativamente alla trasposizione nell'ordinamento italiano delle direttive comunitarie; secondo l'ultimo monitoraggio, aggiornato al 31 maggio 1992, l'Italia aveva recepito 120 direttive su 158 in vigore delle 279 previste dal Libro Bianco.

Il Presidente SCOGNAMIGLIO PASINI, nel ringraziare e nell'esprimere apprezzamento per l'ampia e dettagliata informazione fornita dal Ministro, rileva come tale informazione costituisca un prezioso quadro di riferimento per l'organizzazione dei futuri lavori della Giunta. Circa la ratifica del Trattato di Maastricht, il Presidente rende noto che sembra intendimento del Governo procedere alla discussione del relativo disegno di legge a conclusione dell'approvazione della manovra di politica economica, compresa la legge finanziaria.

Sulla questione dell'utilizzazione delle risorse previste dai Programmi integrati mediterranei, l'oratore, dato atto che la Commissione per le politiche comunitarie della Camera dei Deputati intende svolgere un'indagine conoscitiva sull'argomento, ritiene comunque utile valutare l'ipotesi di dedicare, alla ripresa dei lavori, alcune sedute della Giunta all'individuazione dei motivi principali di tale intollerabile situazione di blocco e che, a suo modo di vedere, vanno ricercati precipuamente nei meccanismi strutturali di approvazione della legge finanziaria.

Si apre il dibattito.

La senatrice TADDEI, in riferimento all'incapacità italiana di usufruire dei fondi comunitari, chiede al rappresentante del Governo se sia possibile acquisire elementi di raffronto tra le domande di finanziamento esperite e quelle effettivamente finanziate.

Il senatore PEZZONI non concorda con l'orientamento che prevede la ratifica del Trattato sull'Unione europea solo dopo che siano state approvate le leggi ed i decreti legge economici. A suo giudizio, non esiste ancora la consapevolezza delle conseguenze e delle ricadute che discenderanno dall'adesione dell'Italia al nuovo Trattato firmato a Maastricht nel febbraio scorso e, ciò che è ancor più grave, non è stato ancora approntato alcun modulo di riorganizzazione istituzionale che sia in grado di facilitare il processo di integrazione spinta che è prevista dal Trattato in questione. Questa carenza, esistente sia a livello di opinione pubblica che di ambiente parlamentare, va interpretata in senso squisitamente politico, secondo una logica, cioè, che, facendo leva sull'europeismo generico e di facciata dei partiti politici italiani, impedisce, però, una valutazione approfondita e ponderata dei vincoli che derivano, soprattutto in materia di politica economica, dal Trattato sull'Unione europea. L'oratore è del parere che, in particolare, tale mancanza di conoscenza è suscettibile di alimentare possibili reazioni da parte di alcuni settori sociali che, evocando il Trattato di Maastricht - quasi fosse un'entità esterna colpevole di imporre vincoli all'Italia -

potrebbero sviluppare pressioni per una non ratifica dell'accordo, come sta accadendo, ad esempio, in questo momento in Francia.

Il senatore Pezzoni conclude auspicando, in linea con l'esigenza da lui formulata di agire avendo come punto di riferimento una strategia riformatrice dell'assetto istituzionale sotteso alla ratifica del Trattato, l'attuazione di un'indagine conoscitiva incentrata sulla fase ascendente del processo decisionale comunitario, vale a dire sul ruolo dei Parlamenti nazionali in tale processo ed, infine, sulle cause del *deficit democratico* istituzionale.

Il senatore BERNASSOLA fa presente come sia vitale la necessità di sensibilizzare in senso europeistico la mentalità provinciale e nazionalistica ancora presente in Italia, in modo particolare nel settore scolastico e giornalistico.

Avuto riguardo, poi, al problema della massima rilevanza costituito dalle nomine dei Commissari CEE, il senatore Bernassola pone criticamente all'attenzione del Ministro il fatto che in tali designazioni, concordate in sede diplomatica, l'Italia si muova sempre con ampio ritardo e, spesso, con risultati non conformi alle sue specifiche esigenze.

Quanto alla questione del concorso delle Regioni al procedimento comunitario di erogazione dei flussi di spesa previsti dai fondi strutturali, l'oratore rileva come, abbastanza frequentemente, siano presenti strutture del tutto inadeguate all'interno delle Regioni stesse.

Il senatore DE MATTEO, nel concordare pienamente con il senatore Pezzoni circa l'opportunità di dibattere il Trattato di Maastricht prima del completamento della manovra economica, chiede che sia varata un'indagine conoscitiva non tradizionale che permetta in modo rapido ai componenti la Giunta di venire, in pochissimi mesi, a capo delle ragioni di inefficienza nell'utilizzazione dei PIM; l'oratore chiede, altresì, al Ministro la redazione di un elenco aggiornato delle direttive attuate finora dall'Italia.

Replica il rappresentante del Governo.

Il Ministro COSTA fa presente che, relativamente alla realizzabilità di un censimento delle richieste di finanziamento dei progetti coperti dai fondi comunitari, la risposta non può che essere negativa, dato il numero elevatissimo di tali domande accumulate nel corso degli anni. Sull'insorgere anche in Italia di un possibile sentimento antieuropeistico, egli ritiene di non considerare obiettivamente fondata una simile preoccupazione, dato l'univoco orientamento di tutti i partiti politici italiani agli obiettivi fissati con il Trattato di Maastricht. In ordine al problema della nomina dei Commissari CEE e, con riferimento al caso attuale della sostituzione del Commissario italiano, il rappresentante del Governo rende noto di aver preparato una lettera per il Presidente del Consiglio in cui richiede un'accelerazione della nomina. Per quanto

concerne, infine, la graduazione delle responsabilità nell'erogazione tardiva dei PIM, rimane dell'opinione secondo la quale l'attribuzione primaria di tali responsabilità vada riferita agli organi centrali dello Stato piuttosto che alle Regioni.

*IN SEDE CONSULTIVA*

**Proposta di regolamento relativa all'esportazione di beni culturali (Consiglio CEE, 20 gennaio 1992) COM (91) 447 def SYN 382 (R 144 0 01, C 7<sup>a</sup>, 2<sup>o</sup>)**

**Proposta modificata di direttiva relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (Consiglio CEE, 17 giugno 1992) COM (92) 280 def SYN 382 (R 144 0 01, C 7<sup>a</sup>, 1<sup>o</sup>)**

(Esame. Parere alla 7<sup>a</sup> Commissione ai sensi dell'art. 144, 1 c. del Regolamento: parere favorevole con osservazioni)

Il senatore Arduino AGNELLI, estensore designato, dà conto di uno schema di parere che considera, preliminarmente, come la realizzazione del mercato interno dei beni culturali richieda l'apprestamento di una specifica tutela comunitaria la quale, purtuttavia, deve avere carattere sussidiario rispetto alle legislazioni degli Stati membri cui spettano, in via esclusiva, le definizioni sia dell'appartenenza di ogni bene al patrimonio nazionale, sia dell'illiceità della sottrazione.

Avuto riguardo alla proposta di direttiva comunitaria sulla restituzione dei beni culturali nel testo modificato, il relatore propone alcune osservazioni ed integrazioni all'articolo 1, paragrafo 1, all'articolo 4, paragrafo 2 e 3, all'articolo 8, paragrafo 1 e all'articolo 10.

In merito alla proposta di regolamento relativo all'esportazione di beni culturali, lo schema di parere propone di non condividere la scelta della base giuridica, individuata nell'art. 113 del Trattato CEE, la quale andrebbe più opportunamente sostituita con l'art. 100 A del Trattato, implicante il ricorso alla procedura di cooperazione.

Interviene il senatore BRATINA il quale esprime il suo avviso favorevole al progetto di parere e propone che, nello stesso, venga affermata la necessità di elaborare in futuro un catasto dei beni culturali europei.

Dopo un breve e concorde intervento del senatore DE MATTEO, prende la parola il senatore AGNELLI il quale dichiara di non avere nulla in contrario alla menzione relativa al catasto europeo, senonchè, nell'eventuale lavoro di archiviazione del patrimonio artistico continentale, l'Italia risulterebbe inevitabilmente inadempiente e carente, date le note difficoltà di catalogazione dell'enorme patrimonio italiano e considerato il fatto che di molte opere d'arte, non si conosce ancora la localizzazione e l'esistenza.

La Giunta conviene, quindi, di adottare la proposta di parere con l'integrazione formulata dal senatore Bratina.

*La seduta termina alle ore 13,45.*

## SOTTOCOMMISSIONI

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

**Sottocommissione per i pareri**

MERCOLEDÌ 29 LUGLIO 1992

9<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*

PAVAN

*Intervengono i sottosegretari di Stato per il tesoro Giagu Demartini e per la difesa Madaudo.*

*La seduta inizia alle ore 15,35.*

**Conversione in legge del decreto-legge 13 luglio 1992, n. 335, recante disposizioni urgenti concernenti l'incremento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria ed il trattamento di persone detenute affette da infezione da HIV (465)**

**Fagni ed altri: provvedimenti alternativi per i malati terminali di AIDS nelle carceri (438)**

(Parere alla 2<sup>a</sup> Commissione. Parere condizionato, ai sensi dell'articolo 40 del Regolamento)

Riferisce il presidente PAVAN, osservando che si tratta di un decreto-legge che, oltre a tener conto del problema di un trattamento differenziato per i malati da HIV nelle carceri, dispone l'assunzione a tempo determinato di altre 1.000 unità del Corpo di polizia giudiziaria, con una copertura in parte sull'accantonamento di fondo globale relativo agli interventi vari in favore della giustizia, notoriamente non interessato dal «taglio» di cui al decreto-legge n. 333 dell'11 luglio scorso, e in parte a valere sul capitolo 1598 dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, che si riferisce a spese per l'impianto, il funzionamento e le attrezzature del servizio elettronico.

Non vi sono problemi per il primo aspetto (fondo globale), mentre, per la parte della copertura a valere sul capitolo, è vero che risulta un

accantonamento provvisorio pari appunto alla cifra imputata a copertura. Dall'esame dell'assestamento si evince che il capitolo non ha subito variazioni di competenza.

Va poi richiamato il fatto che al momento non esiste uno stanziamento preciso del capitolo per il 1993 e che comunque andrebbe inserita la clausola per cui l'aumento di tale capitolo negli anni a venire, detratta la somma utilizzata a copertura, non può eccedere il tasso d'inflazione programmato.

Il parere formalmente verte anche sul disegno di legge n. 438, il quale con grande probabilità sarà assorbito dal disegno di legge n. 465: il parere sul disegno di legge può essere quindi condizionato a che i suoi effetti vengano assorbiti nel decreto-legge.

Il senatore PAGLIARINI richiede che sia necessario, al fine di ottenere un maggior risparmio, utilizzare personale in mobilità anziché dar corso a nuove assunzioni.

Il senatore GIOVANOLLA si dichiara favorevole al provvedimento, purchè sia inserita la clausola menzionata dal Presidente quale condizione.

Il presidente PAVAN precisa che il personale che viene assunto temporaneamente è costituito da militari in ferma di leva prolungata.

Conclusivamente la Sottocommissione concorda di trasmettere un parere favorevole condizionato, ai sensi dell'articolo 40 del Regolamento, all'inserimento della clausola relativa ai limiti dell'incremento del capitolo utilizzato a copertura negli anni futuri, nell'intesa che nel disegno di legge n. 465 sia assorbito quello n. 438.

**Conversione in legge del decreto-legge 20 luglio 1992, n. 343, recante finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1991 e disposizioni urgenti per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale (482)**  
(Parere alla 12ª Commissione: parere favorevole)

Riferisce il presidente PAVAN, ricordando che si tratta dell'ulteriore reiterazione del decreto-legge in tema di finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa al 1991. Esso consiste nella determinazione del disavanzo per il 1991 nella somma di 5.600 miliardi e nella sua copertura con un mutuo il cui onere di ammortamento è posto a carico della quota vincolata del fondo sanitario nazionale. Sull'argomento la Commissione aveva già espresso in data 29 gennaio 1992 un parere favorevole e il testo recepisce, all'articolo 2, la condizione recata nel precedente parere del 15 gennaio concernente il divieto di destinare ulteriori quote del Fondo sanitario nazionale alla copertura del servizio del debito. Il parere favorevole deriva dal fatto che il Governo ebbe a osservare che nel Fondo sanitario era compresa una parte dell'ammortamento di debiti. Quanto al testo di oggi la relazione tecnica precisa che il tasso è stimato del 13 per cento. Occorre chiedersi se tale livello sia realistico nelle circostanze presenti.

L'articolo 3, già presente nel testo precedente, e sul quale la Commissione non aveva osservato nulla, consente di conservare in vita disponibilità in conto residui di alcuni capitoli del Ministero della sanità.

L'articolo 6 mira a modificare l'articolo 7, comma 4, della legge n. 412 del 1991, che aveva consentito innalzamenti delle qualifiche del personale medico, precisando che esse avvengono nel rispetto delle funzioni di direzione e di organizzazione della struttura proprie del dirigente di livello apicale. Tuttavia nel parere reso il 15 gennaio 1992 dalla Commissione bilancio era indicata la soluzione di sopprimere la validità degli articoli 78, 116 e 117 del decreto del Presidente della Repubblica n. 384 del 1990. Ciò nonostante la Commissione, nel parere del 29 gennaio 1992, si limitò a osservare che si preferiva il testo anteriormente proposto anzichè quello contenuto nel decreto e il rappresentante del Tesoro, nella seduta del 28 gennaio, ebbe ad osservare che era pur vero che l'articolo 6 avrebbe provocato un onere maggiore rispetto al precedente emendamento, ma era altrettanto vero che i citati articoli del decreto del Presidente della Repubblica erano stati recepiti in legge, nell'ambito della quale i relativi oneri erano stati contabilizzati.

Il senatore GIOVANOLLA domanda se sia realistico il calcolo del tasso di interesse relativo ai mutui nella misura del 13 per cento e, nel caso in cui risulti una maggiore spesa, come essa possa venire coperta.

Il sottosegretario GIAGU DEMARTINI precisa che, ad avviso della Direzione generale del Tesoro, poichè il tasso da applicare sui mutui non deve essere superiore al rendimento dei BOT a sei mesi calcolato secondo modalità indicate periodicamente con decreto del Ministro del tesoro, il Ministro stesso ha la facoltà di stabilire il periodo di riferimento sul quale redigere tale calcolo. Tale periodo di riferimento sarà necessariamente abbastanza lungo da escludere il rischio di sopravvalutare possibili fluttuazioni che si verificassero in una specifica asta. Il rendimento indicato nella relazione tecnica corrisponde alla media dei rendimenti lordi sui BOT semestrali nelle aste che hanno avuto luogo negli ultimi sei mesi, mentre il prezzo di assegnazione dell'asta più recente ha comportato rendimenti più elevati, ma si tratta probabilmente di un rialzo temporaneo dei rendimenti. In ogni caso l'incertezza sull'evoluzione futura dei tassi ha suggerito di introdurre nel decreto una valutazione prudenziale dell'onere di questi mutui, che risulta superiore al 10 per cento circa rispetto a quello che corrisponderebbe a un tasso BOT del 13 per cento.

Il senatore CREUSO esprime perplessità per il fatto che, facendo gravare sul Fondo sanitario nazionale la copertura di mutui per far fronte al suo disavanzo, si finisce per trasformare la natura del fondo stesso e originare una crescita senza controllo del debito pubblico, adottando un criterio privo di qualsiasi logica di buona amministrazione. Tra l'altro, se la reale entità della spesa sanitaria comprende, oltre allo stanziamento relativo al Fondo sanitario, anche la massa dei debiti,

manca qualunque criterio di riferimento per determinarne l'entità, che comunque dovrebbe essere molto superiore rispetto agli 82 mila miliardi contabilizzati in finanziaria.

Il senatore PAGLIARINI si dichiara contrario al comma 1 dell'articolo 1, che consente la crescita per beni e servizi del 22 per cento: in tal modo si provocano incontrollati sfondamenti della spesa, mentre sarebbe opportuno, nell'attuale situazione economica, procedere invece ad un congelamento dei debiti delle unità sanitarie locali.

Ad avviso del senatore REDI non si può non esprimere un parere favorevole, anche se la prassi di coprire i disavanzi con l'indebitamento non è assolutamente condivisibile.

Il senatore GIOVANOLLA, in considerazione delle precisazioni del Ministero del tesoro sulla questione dei tassi, dichiara di essere a favore del provvedimento.

Su proposta del presidente PAVAN la Commissione delibera infine di trasmettere un parere favorevole.

**Boldrini ed altri: Estensione ai patrioti di tutti i benefici combattentistici (215)**  
(Parere alla 4ª Commissione. Esame e rinvio. Richiesta di relazione tecnica)

Riferisce il senatore GIORGI, facendo presente che si tratta della reiterazione del disegno di legge n. 622 della scorsa legislatura in tema di attribuzione ai patrioti di tutti i benefici combattentistici. La scorsa legislatura la 5ª Commissione espresse sul testo in esame un parere favorevole in data 16 gennaio 1992. Tuttavia il parere aveva fatto seguito alla richiesta di una relazione tecnica (in data 12 luglio 1990), relazione che non venne mai trasmessa. Il Tesoro inoltre nella seduta del 12 luglio 1990 aveva fatto sapere di essere contrario al provvedimento, sulla base della sua carente quantificazione e copertura.

Poichè il provvedimento è coperto con l'accantonamento relativo all'adeguamento retributivo dei dirigenti occorre richiedere il parere sull'utilizzo in difformità alla 1ª Commissione, ai sensi dell'articolo 40, comma 11, del Regolamento, ove la Commissione ritenga congrua la quantificazione. Tuttavia l'articolo 4, comma 4, del decreto-legge n. 333 del 1992 prevede che le quote dei fondi speciali non utilizzate all'11 luglio 1992 costituiscano economie di bilancio.

Il presidente PAVAN ritiene tale ultima obiezione non superabile, avendo la Camera già approvato il decreto-legge n. 333. Al fine di approfondire le implicazioni finanziarie del provvedimento, con riferimento alla sua quantificazione, propone di richiedere al Governo la relazione tecnica.

Concorda la Sottocommissione e l'esame è rinviato.

**Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 1992, n. 325 recante differimento di termini previsti da disposizioni legislative ed altre disposizioni urgenti (417)**

(Parere alla 1ª Commissione su testo ed emendamenti. Rimessione alla Commissione plenaria)

Il senatore GIOVANOLLA chiede, a nome del proprio Gruppo, la rimessione del disegno di legge alla Commissione plenaria.

L'esame è conseguentemente rimesso a tale sede.

**Biscardi: Validità delle graduatorie dei concorsi per titoli ed esami per il reclutamento del personale direttivo delle scuole di ogni ordine e grado comprese le istituzioni educative (269)**

(Parere alla 7ª Commissione: favorevole condizionato, ai sensi dell'articolo 40 del Regolamento)

Riferisce il senatore CARPENEDO, osservando che il disegno di legge mira a tener ferma nel tempo la validità delle graduatorie dei concorsi per i direttori didattici ed i presidi. Per quanto di competenza non sembrerebbero sussistere problemi. L'unica questione che merita forse un chiarimento è quella relativa al secondo periodo dell'articolo 2, laddove si prevede il reintegro dei posti attribuiti ad un concorso, che possono essere coperti, ai sensi della prima parte del comma, utilizzando le graduatorie per concorso per titoli: occorre valutare infatti se tale reintegro comporta l'innalzamento del numero complessivo dei vincitori. Sarebbe pertanto opportuno sopprimere il secondo periodo dell'articolo 2.

Il sottosegretario GIAGU DEMARTINI fa presente che è opportuno specificare che il reintegro dei posti eventualmente assegnati al concorso per soli titoli deve essere operato mediante l'utilizzazione dei posti da assegnare alle successive procedure concorsuali per soli titoli. Ciò al fine di eliminare dubbi interpretativi nell'applicazione della norma, che potrebbero portare ad un innalzamento del numero complessivo dei vincitori e, quindi, ad un incremento ingiustificato della spesa a carico del bilancio dello Stato.

Ad avviso del presidente PAVAN è opportuno esprimere un parere favorevole, condizionato all'introduzione di una modifica dell'articolo 2 nel senso prospettato dal Governo.

Ad avviso del relatore CARPENEDO sarebbe più opportuno sopprimere il secondo periodo del medesimo articolo.

Conclusivamente il presidente PAVAN propone di trasmettere un parere favorevole condizionato, ai sensi dell'articolo 40 del Regolamento, a che sia esplicitato all'articolo 2 che in ogni caso non possano discendere aumenti del numero dei posti dall'applicazione della normativa.

Su tale proposta concorda la Sottocommissione.

*La seduta termina alle ore 16,25.*

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)****Sottocommissione per i pareri**

MERCLEDÌ 29 LUGLIO 1992

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del vice presidente della Commissione Favilla, ha adottato le seguenti deliberazioni per i disegni di legge deferiti:

*alla 10<sup>a</sup> Commissione:*

ALIVERTI ed altri; GALEOTTI ed altri; PIZZOL ed altri: Modificazioni alla disciplina dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti ed altre norme in materia di assicurazioni private (1), approvato dal Senato, modificato dalla Camera dei deputati, nuovamente approvato dal Senato, rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica e nuovamente approvato dal Senato: *rinvio dell'emissione del parere;*

GIANOTTI ed altri: Riforma delle camere di commercio (282): *rinvio dell'emissione del parere;*

*alla 12<sup>a</sup> Commissione:*

Conversione in legge del decreto-legge 20 luglio 1992, n. 343, recante finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1991 e disposizioni urgenti per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale (482): *parere favorevole con condizioni.*

## **IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)**

### **Sottocommissione per i pareri**

MERCOLEDÌ 29 LUGLIO 1992

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

*alla 2<sup>a</sup> Commissione:*

Conversione in legge del decreto-legge 13 luglio 1992, n. 335, recante disposizioni urgenti concernenti l'incremento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria ed il trattamento di persone detenute affette da infezione da HIV (465): *parere favorevole.*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 15,30*

#### *Verifica dei poteri*

- Sostituzione del senatore Rosa Jervolino Russo.
  - Sostituzione del senatore Francesco Merloni.
  - Sostituzione del senatore Alessandro Fontana.
  - Sostituzione del senatore Giovanni Angelo Fontana.
  - Sostituzione del senatore Luigi Moretti.
- 

### **GIUNTA PER IL REGOLAMENTO**

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 16,30*

- I. Parere al Presidente - ai sensi dell'articolo 18, comma 3, del Regolamento - in ordine all'interpretazione dell'articolo 14, comma 5, del Regolamento, concernente la costituzione di Gruppi parlamentari formati da meno di dieci senatori.
  - II. Comunicazioni del Presidente.
-

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

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede consultiva*

I. Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).

II. Esame, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, del disegno di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, concernente misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica (513) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

*In sede referente*

I. Seguito dell'esame congiunto del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 1992, n. 325, recante differimento di termini previsti da disposizioni legislative ed altre disposizioni urgenti (417).
- Differimento di taluni termini previsti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di aree metropolitane e di istituzione di nuove province (395).

II. Esame congiunto dei disegni di legge:

- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CHIARANTE ed altri. - Istituzione di una Commissione parlamentare per la revisione della Costituzione e per le riforme elettorali (373).
  - DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - MANCINO ed altri. - Istituzione della Commissione bicamerale per la revisione della Costituzione (385).
-

## **GIUSTIZIA (2ª)**

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede referente*

Seguito dell'esame dei disegni di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 13 luglio 1992, n. 335, recante disposizioni urgenti concernenti l'incremento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria ed il trattamento di persone detenute affette da infezione da HIV (465).
- FAGNI ed altri. - Provvedimenti alternativi per i malati terminali di AIDS nelle carceri (438).

*In sede consultiva su atti del Governo*

Seguito dell'esame del seguente atto:

- N. 7 schemi di decreti legislativi, concernenti il nuovo ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria.
- 

## **DIFESA (4ª)**

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 10*

*In sede deliberante*

Seguito della discussione del disegno di legge:

- BOLDRINI ed altri. - Estensione ai patrioti di tutti i benefici combattentistici (215).
-

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

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede referente*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).
- 

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

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede consultiva*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 348, recante disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie (508).

*Integrazione dell'ufficio di presidenza*

Elezione del Presidente della Commissione.

---

## **ISTRUZIONE (7ª)**

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 9,30*

*In sede consultiva*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- BISCARDI. - Validità delle graduatorie dei concorsi per titoli ed esami per il reclutamento del personale direttivo delle scuole di ogni ordine e grado comprese le istituzioni educative (269).

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Ministro del turismo e dello spettacolo sugli indirizzi generali della politica del Dicastero, relativamente alle materie dello spettacolo e dello sport.

---

## **LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)**

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 9*

*Comunicazioni del Governo*

Seguito delle comunicazioni del Ministro dei trasporti e, *ad interim*, della marina mercantile sulle prospettive di trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in Società per azioni.

*In sede referente*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- ANGELONI ed altri. - Norme generali per il completamento dei piani di ricostruzione post-bellica (126).
- 

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

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 9,30*

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Ministro del turismo e dello spettacolo sugli indirizzi generali della politica del Dicastero, limitatamente al settore turistico.

---

## **LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)**

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 10*

*In sede consultiva*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).

*In sede referente*

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- SMURAGLIA ed altri. - Modifiche al decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, in materia di sicurezza sul lavoro (210).
  - PONTONE e MAGLIOCCHETTI. - Modifiche urgenti al decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, a tutela della salubrità degli ambienti di lavoro e della salute e della sicurezza dei lavoratori (321).
-

## **IGIENE E SANITÀ (12ª)**

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 10*

*In sede consultiva*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).

*In sede referente*

I. Esame dei disegni di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 20 luglio 1992, n. 343, recante finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1991 e disposizioni urgenti per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale (482).
- CONDORELLI ed altri. - Norme per l'accertamento della morte (421).

II. Esame congiunto dei disegni di legge:

- SIGNORELLI ed altri. - Disciplina dei trapianti di cornea (439).
- CONDORELLI ed altri. - Norme in materia di prelievi di cornea e di parti di cadavere non facilmente deperibili (458).

---

## **TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13ª)**

*Giovedì 30 luglio 1992, ore 9,30*

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Ministro del tesoro e del Ministro dei lavori pubblici sui problemi connessi al finanziamento delle indennità di esproprio.