

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI
parlamentari

244° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 18 MARZO 1981

INDICE**Commissioni permanenti e Giunte**

1 ^a - Affari costituzionali	<i>Pag.</i>	8
2 ^a - Giustizia	»	11
5 ^a - Bilancio	»	13
6 ^a - Finanze e tesoro	»	23
7 ^a - Istruzione	»	26
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	»	30
9 ^a - Agricoltura	»	33
10 ^a - Industria	»	35
11 ^a - Lavoro	»	39

Commissioni riunite

10 ^a (Industria) e 12 ^a (Igiene e sanità)	<i>Pag.</i>	3
---	-------------	---

Commissioni speciali

Terremoto novembre 1980	<i>Pag.</i>	45
-----------------------------------	-------------	----

Commissioni di vigilanza, indirizzo e controllo

Riconversione industriale	<i>Pag.</i>	48
-------------------------------------	-------------	----

Commissioni d'inchiesta

« Sindona »	<i>Pag.</i>	57
-----------------------	-------------	----

Sottocommissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali - Pareri	<i>Pag.</i>	58
2 ^a - Giustizia - Pareri	»	58

CONVOCAZIONI	<i>Pag.</i>	59
-------------------------------	-------------	----

COMMISSIONI RIUNITE10^a (Industria)

e

12^a (Igiene e sanità)

MERCOLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente della 10^a Comm.ne

GUALTIERI

indi del Presidente della 12^a Comm.ne

PITTELLA

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Magnani Noya.**La seduta inizia alle ore 10.***IN SEDE DELIBERANTE****« Norme transitorie relative all'entrata in vigore della brevettabilità dei medicinali » (526)**, di iniziativa dei senatori Pittella ed altri**« Disposizioni transitorie relative all'entrata in vigore delle norme sulla brevettabilità dei farmaci » (1079)**, d'iniziativa dei senatori Del Nero ed altri**« Brevettabilità dei medicinali » (1113)**

(Discussione e approvazione in un testo unificato)

Il dibattito sui disegni di legge (già esaminati dalle Commissioni riunite, in sede referente, e quindi trasferiti il 3 marzo alla sede deliberante) è introdotto dal presidente Gualtieri; ha poi la parola il relatore de' Cocci, che riferisce sui lavori della Sottocommissione ed illustra il testo da essa proposto, sul quale si è raggiunto un consenso di massima dell'intero arco costituzionale. In particolare, egli sottolinea come nell'articolo 1 si sia richiesta una descrizione dell'oggetto brevettuale più particolareggiata di quanto solitamente non accada, e limitata a prodotti effettivamente sperimentati: ciò non è escluso dalla Convenzione di Monaco sul brevetto europeo, e ha lo scopo di evitare domande

« di sbarramento », relative cioè a tutta una serie di possibili varianti del prodotto effettivamente sperimentato.

Il relatore de' Cocci illustra quindi l'articolo 2, introdotto su richiesta del Gruppo comunista, e del resto non innovativo rispetto alla legislazione vigente; l'articolo 3, ripreso dal disegno di legge n. 1079, e sostitutivo dell'articolo 3 del disegno di legge numero 1113, cui si era opposto soprattutto il Gruppo socialista; l'articolo 4, che unifica le proposte dei disegni di legge nn. 1079 e 1113; l'articolo 5, in cui si è soppresso il parere obbligatorio del Consiglio Superiore della sanità.

L'articolo 6, egli prosegue, è quello in cui si sono registrate le innovazioni di più ampia portata: il sistema transitorio di licenza obbligatoria, in esso previsto, intende venire incontro alle particolari esigenze dell'industria nazionale, riconoscendo peraltro ai titolari del brevetto un equo compenso. Tale sistema soddisfa in particolare le esigenze espresse dal disegno di legge n. 526, sia pure in una formulazione diversa. Con riferimento all'articolo 7, il senatore de' Cocci sottolinea i gravi problemi che oggi riguardano la funzionalità dell'ufficio brevetti. Egli avverte inoltre come la soppressione degli articoli 7, 8 e 9 del disegno di legge governativo (relativi alla riammissione in termini di coloro che, prima della sentenza della Corte Costituzionale del 29 marzo 1978 non avessero presentato domanda di brevetto in Italia, presentandola invece in altri Paesi della CEE), sia stata suggerita dalla considerazione che nel frattempo gran parte di tali brevetti sono scaduti o divenuti prossimi a scadenza. Il testo proposto dalla Sottocommissione, conclude il relatore, comprende inoltre una norma (articolo 8) ripresa dal disegno di legge n. 1079, e un'altra (articolo 9), proposta dal Gruppo comunista che potrebbe forse essere diversamente formulata. Come titolo, appare più adeguato quello del disegno di legge n. 1113.

Il presidente Gualtieri avverte che il senatore Bondi gli aveva inviato una lettera il 5 marzo scorso, in cui segnalava la situazione dell'ufficio brevetti, drammatica e tale, a suo giudizio, da rendere impossibile l'applicazione della legge. Egli riconosce la fondatezza di queste preoccupazioni, ma afferma che non gli sembra opportuno sospendere l'*iter* del disegno di legge, e che gli sembra preferibile che il Ministro dell'industria sia chiamato a riferire alle Commissioni riunite in un separato dibattito.

Il senatore Bondi esprime il suo rammarico, per il fatto che la Sottocommissione non ha essa stessa proceduto — come sarebbe stato possibile — al necessario approfondimento della questione. Egli ricorda come la nota preliminare alla tabella n. 14 del bilancio di previsione parli di 190 mila pratiche arretrate, mentre l'ufficio è in grado di smaltirne appena 8 mila per anno; la stessa nota preliminare parla esplicitamente di paralisi di alcuni servizi, ed accenna al pericolo di una responsabilità civile dell'amministrazione per i danni che tale situazione può arrecare ai presentatori di domande. Tutto ciò, afferma il senatore Bondi, non può essere ignorato: il rappresentante del Governo deve precisare quali atti si intendano compiere, e entro quali scadenze, per far fronte alla situazione denunciata.

Il presidente Gualtieri precisa che nessuno ha messo in dubbio la realtà della situazione denunciata dal senatore Bondi, ma ribadisce che la procedura da lui proposta gli sembra più opportuna, ed insieme più efficace.

Il sottosegretario Magnani Noya dichiara il suo assenso alla proposta del presidente Gualtieri; ella sottolinea inoltre l'urgenza di una legge sulla brevettabilità dei farmaci, che ponga termine alla situazione di incertezza in cui l'industria italiana si trova dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1978. Ella conferma che la situazione dell'ufficio brevetti è quella denunciata dal senatore Bondi, e di cui il Ministero non intende — e la nota preliminare alla tabella n. 14, dianzi citata, lo conferma — occultare la gravità. Ricorda come abbia recentemente terminato i suoi lavori una apposita Commissione, insediata nel 1979 e successivamente prorogata, incaricata di predisporre una revisione della

legislazione in materia di brevetti, nonché un disegno di legge per il riordinamento dell'Ufficio. Per tale riordinamento, infatti, non sono sufficienti provvedimenti di carattere amministrativo; appare anzi opportuno il ricorso a provvedimenti legislativi straordinari, come già si è fatto in settori particolarmente delicati, quali l'amministrazione delle finanze e quella della Giustizia.

Il senatore Pittella osserva che le questioni sollevate dal senatore Bondi sono di grande rilievo, ed erano d'altra parte ben note sia al Governo che alle Commissioni; egli ritiene peraltro inopportuno una interruzione del dibattito, tale da ritardare l'approvazione del disegno di legge. Il Governo può essere sentito, ed assumere i necessari impegni, mentre il disegno di legge prosegue il suo *iter* nell'altro ramo del Parlamento; in ogni caso, gli sembra opportuno che l'articolo 7 del testo della Sottocommissione venga emendato, appunto per venire incontro ai problemi dell'ufficio brevetti, con il prolungamento ad un anno del termine indicato nel quinto comma, e con la soppressione del terzo comma. A tali considerazioni si associa il senatore Del Nero, che afferma che un potenziamento immediato dell'Ufficio è già possibile in via amministrativa, anche attingendo ai ruoli della Presidenza del Consiglio.

Egli ricorda inoltre come in Italia l'Ufficio brevetti si limiti ad una registrazione delle domande, senza compiere quell'esame preliminare che è richiesto invece da alcune legislazioni straniere, rimanendo riservate all'Autorità giudiziaria le eventuali controversie. Egli sottolinea infine l'urgenza del provvedimento, dal momento che le imprese nazionali, soprattutto le piccole, non riescono più a far fronte al crescere del contenzioso; conclude, pertanto, auspicando l'approvazione di un ordine del giorno sulla questione sollevata dal senatore Bondi.

Il senatore Urbani rileva che il problema dell'Ufficio brevetti riveste carattere estremamente serio, condizionando la stessa operatività della legge. Si può tuttavia iniziare — egli prosegue — la discussione, obiettivamente urgente, del testo proposto dalla Sottocommissione, accantonando l'esame della questione, anche in attesa di conoscere l'o-

rientamento governativo. Ipotizza inoltre il potenziamento, in tempi brevi, dell'organico dell'Ufficio, attraverso il ricorso ad appositi provvedimenti amministrativi.

Il senatore Spano, nel presupposto che la scarsa funzionalità ed efficienza dell'Ufficio brevetti rappresenti un fatto noto da tempo, si domanda se sia il caso di rinviare la discussione per sentire il Ministro, anche in considerazione dei tempi necessari per l'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento, presumibilmente assai più lunghi. Egli si dichiara pertanto favorevole a procedere alla immediata discussione, ascoltando successivamente il Ministro circa i tempi ed i modi opportuni per affrontare la questione, non escludendo l'eventualità che lo stesso Parlamento assuma un'autonoma iniziativa legislativa.

Il relatore de' Cocci, concordando con le osservazioni dei senatori Del Nero e Spano, osserva che la mancanza di copertura dell'organico non può costituire un valido motivo per rallentare l'attività legislativa; invita pertanto il senatore Bondi a ritirare la propria proposta.

Il senatore Ciacci rileva che le indubbe responsabilità del Governo nella specifica questione non debbono tuttavia incidere nell'attività legislativa, svolgendo un'azione frenante. A tal fine annuncia la presentazione di un apposito emendamento all'articolo 6, quinto comma, tendente a precisare il termine entro il quale dovrà essere realizzata l'adeguamento ivi previsto delle strutture e dei mezzi dell'Ufficio brevetti alle reali necessità.

Il senatore Petronio, dal canto suo, conferma la volontà del Gruppo socialista di procedere speditamente nella discussione dei disegni di legge, anche perchè eventuali ritardi potrebbero dar luogo ad incomprensioni da parte della pubblica opinione.

Il senatore Bondi precisa di avere sottolineato, fin dall'inizio dei lavori della Sottocommissione, il problema della scarsa funzionalità ed efficienza dell'Ufficio brevetti e di essere stato indotto a scrivere la lettera del 15 marzo in considerazione della inutilità delle sollecitazioni verbali. Ulteriori perplessità — egli prosegue — sono state peraltro successivamente causate dall'esame della Tabella n. 14 del bilancio di previsione dello Stato. Si dichiara favorevole alla

proposta avanzata dal senatore Ciacci, riservandosi di riprendere eventualmente l'esame della specifica questione in seno alla Commissione industria.

Il senatore Bellinzona, sottolineata l'importanza della questione, e, pertanto, l'infondatezza di un eventuale sospetto che essa nasconda intenti ostruzionistici, manifesta l'opportunità che la questione possa finalmente trovare adeguata soluzione.

Il senatore Costa, osservando che la questione della brevettabilità dei farmaci non può ritenersi di rilevanza esclusiva del Ministero dell'industria, anche in considerazione della incidenza dei problemi connessi alla ricerca scientifica, si riserva l'eventuale presentazione di un apposito subemendamento a quello presentato dal senatore Ciacci, che sottolinei l'anzidetta implicazione.

Il senatore Urbani, lamentata la latitanza del Governo, che, a suo avviso, costituisce la vera causa dei ritardi nel procedimento di approvazione della legge, concorda con la proposta del senatore Ciacci.

Il sottosegretario Magnani Noya, riconosciuta la rilevanza della questione dell'Ufficio brevetti, osserva che essa potrà essere risolta solo grazie ad un apposito provvedimento di legge, stante l'organica carenza di personale che caratterizza il Ministero dell'industria. Dichiara l'impegno del Governo per un prossimo confronto della questione in sede di esame del relativo stato di previsione della spesa nonchè alla presentazione di un apposito provvedimento di legge. Concorda infine con l'emendamento proposto dal senatore Ciacci, sottolineando tuttavia l'esigenza che il termine previsto per l'adeguamento non sia inferiore ad un anno.

Su proposta del presidente Gualtieri e dopo interventi favorevoli dei senatori Merzario e Vettori, le Commissioni riunite deliberano di sentire, in materia, sia il Ministro dell'industria che quello della sanità.

Le Commissioni procedono quindi alla discussione degli articoli nel testo proposto dalla Sottocommissione.

Il senatore Del Nero illustra preliminarmente le ragioni per le quali il testo dell'articolo 1, concernente la definizione del brevetto farmaceutico e delle procedure necessarie per l'ottenimento di nuovi brevetti e

per l'adeguamento di quelli concessi prima della entrata in vigore della legge, è compatibile con la Convenzione sul brevetto europeo, ratificato dal Governo italiano con la Convenzione di Strasburgo del 27 novembre 1963. Egli illustra altresì un emendamento, al terzo comma, tendente a precisare che l'attività di competenza dell'Ufficio Centrale Brevetti in ordine alla valutazione delle domande di nuovo brevetto e di adeguamento di brevetti già concessi debba essere espliata nel termine di due anni anzichè di uno.

Il senatore Spano, dal canto suo, chiede chiarimenti circa talune espressioni che, se non correttamente interpretate, potrebbero ingenerare l'impressione di ampi margini di discrezionalità consentiti alla Pubblica Amministrazione, incompatibili con la regolamentazione di una materia rigida come quella in discussione.

Dopo le precisazioni del relatore ed un dibattito, al quale partecipano i senatori Bellinzona, Pittella e Urbani, le Commissioni procedono all'approvazione dell'emendamento nonchè dell'articolo 1, nel testo così modificato.

Approvati quindi gli articoli 2 e 3 — concernenti rispettivamente l'ambito di applicazione del brevetto ed i termini per l'attuazione dell'invenzione brevettata — nel testo proposto dalla Sottocommissione, si passa all'esame dell'articolo 4, sulle modalità per il rilascio della licenza obbligatoria di cui all'articolo 54 secondo comma, n. 2, del regio decreto 29 giugno 1939, n. 1127, e successive modificazioni.

Il senatore Spano illustra un emendamento tendente a prevedere la concessione di licenza obbligatoria anche nell'ipotesi di conseguimento di un progresso tecnico che rechi vantaggi per le condizioni ecologiche e contribuisca a diminuire la pericolosità dei processi produttivi per i lavoratori addetti.

Il senatore Del Nero illustra un emendamento al primo comma, che stabilisce l'elevazione ad un anno del termine di 180 giorni, ivi previsto.

Il senatore Urbani illustra un emendamento tendente a precisare che il risultato farmacologico conseguito debba avere carattere di novità.

Il senatore Lai illustra a sua volta un emendamento tendente a precisare il carattere obbligatorio del parere del Ministro della sanità nella procedura prevista per il rilascio della licenza obbligatoria.

Dopo un dibattito, al quale partecipano i senatori Del Nero, Bellinzona, Spano, Urbani e Lai, le Commissioni riunite approvano gli anzidetti emendamenti nonchè l'intero articolo 4 nel testo così modificato.

Le Commissioni riunite approvano quindi senza modifiche l'articolo 5, tendente ad inserire un articolo aggiuntivo dopo l'articolo 54-*sexies* del regio decreto 29 giugno 1939, n. 1127, circa l'eventuale assoggettamento a regime di licenza obbligatoria speciale dei brevetti concernenti medicinali o processi per la loro produzione per accertate e gravi esigenze di tutela della sanità pubblica.

L'articolo 6 — relativo a particolari ipotesi di licenza obbligatoria — è approvato con una modifica formale suggerita dal senatore Del Nero al secondo comma.

Si passa quindi all'esame dell'articolo 7. I senatori Ciacci, Merzario ed altri presentano un emendamento, che prevede che entro sei mesi l'Ufficio brevetti venga dotato di strutture e mezzi adeguati: il senatore Pittella propone un subemendamento che eleva tale termine ad un anno. Il senatore Costa propone un subemendamento, che fa anche riferimento alla modifica degli ordinamenti dell'Ufficio: lo ritira, dopo che il presidente Pittella ha osservato che l'esigenza da esso espressa è sostanzialmente già accolta dall'emendamento Ciacci. Il senatore Merzario propone di fissare a nove mesi il termine; il senatore Urbani afferma che, se necessario, il Governo potrà in questo caso valersi anche dello strumento del decreto-legge. La Commissione approva quindi l'emendamento, con la correzione proposta dal senatore Merzario.

I senatori Del Nero ed altri propongono un emendamento soppressivo del terzo comma: il presidente Pittella osserva che in effetti tale comma è superfluo. L'emendamento viene approvato.

Il senatore Spano presenta ed illustra un emendamento che sopprime, nell'ultimo comma, la menzione del possibile trasferimento della licenza obbligatoria. Il senatore

Del Nero precisa che la formulazione proposta dalla Sottocommissione è intesa a consentire il mantenimento del regime agevolato, ove questo sia necessario per la tutela della azienda, impedendo invece possibili speculazioni, nel senso del commercio della agevolazione; il senatore Bellinzona si dichiara favorevole al mantenimento del testo della Sottocommissione. Il senatore Spano osserva che il commercio delle agevolazioni non è escluso, purchè vi sia il consenso del titolare del brevetto: il senatore Del Nero, dopo aver osservato che il titolare del brevetto può sempre concedere condizioni di favore ad altre imprese, propone di limitare la soppressione all'inciso: « salvo consenso scritto del titolare del brevetto o del suo avente causa ». In questa nuova formulazione, l'emendamento viene approvato.

Il senatore Del Nero propone un emendamento, che prevede che la licenza obbligatoria possa essere notificata all'Ufficio brevetti dal solo titolare, o dal solo licenziatario: ad esso si oppone il senatore Spano, e l'emendamento viene ritirato.

Vengono quindi approvati l'articolo 7 nel testo modificato, e l'articolo 8. All'articolo 9, i senatori Del Nero e de' Cocci propongono un emendamento sostitutivo, che viene ulteriormente modificato su proposta del presidente Pittella: esso dichiara la nullità dei contratti di licenza o di fornitura stipulati dopo il 30 marzo 1978 tra i titolari di brevetti e gli utilizzatori di cui all'articolo 6. L'emendamento viene approvato.

L'articolo 9 è quindi approvato nel testo emendato.

Per dichiarazione di voto sul disegno di legge nel suo complesso, parla il senatore Merzario. Dopo aver ricordato le critiche di parte comunista per la disciplina del settore farmaceutico e per i ritardi nel suo adeguamento, egli afferma che le Commissioni riunite, superando le iniziali divergenze di impostazione, hanno colto l'occasione offerta dalla sentenza della Corte costituzionale per avviare il risanamento del settore. Esistono motivi di perplessità, sia per la situazione dell'ufficio brevetti, sia per il disinteresse mostrato dal Ministero della sanità: nel

complesso, peraltro, il testo proposto va giudicato positivamente.

Il senatore Vettori esprime l'apprezzamento del Gruppo democratico cristiano per il testo proposto, che — in una materia molto delicata — appare idoneo alla difesa della proprietà intellettuale e, insieme, dell'industria nazionale. In ogni caso, è importante che si sia potuta chiudere una questione che era aperta da decenni.

Il senatore Spano sottolinea le preoccupazioni di carattere economico e sociale che avevano, in precedenza, consigliato di procedere con cautela in questa materia; egli esprime la sua soddisfazione per l'ampio consenso raggiunto, ed auspica che anche nel settore farmaceutico si possa giungere ad una migliore tutela dei consumatori, anche sotto il profilo dell'informazione e del controllo dei prezzi.

Il senatore Del Nero annuncia il suo voto favorevole, affermando che il disegno di legge appare idoneo a garantire lo sviluppo della ricerca e la difesa della salute; auspica un maggiore impegno del Ministero della sanità in ordine alla questione dei brevetti.

Il senatore Romanò annuncia il suo voto favorevole, rallegrandosi per la chiusura dell'annosa questione, ed auspicando che anche in futuro — come in questo caso — il Parlamento si preoccupi dell'operatività delle leggi.

Il senatore Pinto annuncia il suo voto favorevole, affermando che il disegno di legge è soddisfacente sia sotto il profilo della promozione della ricerca, che sotto quello della tutela della salute.

Per una breve dichiarazione ha la parola il sottosegretario Magnani Noya, che esprime la soddisfazione del Governo per la positiva conclusione di un dibattito di grande importanza, e l'apprezzamento per l'impegno con cui è stato affrontato il problema dell'adeguatezza delle strutture amministrative che dovranno rendere operante la legge.

Il presidente Pittella pone quindi in votazione il testo unificato dei disegni di legge che assume il titolo: « Brevettabilità dei farmaci »: le Commissioni riunite approvano.

La seduta termina alle ore 13,15.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente
MURMURA*Intervengono i sottosegretari di Stato per l'interno Di Vagno e Corder.**La seduta inizia alle ore 10,40.***IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO****Schema di regolamento delegato concernente norme sui servizi di prevenzione incendi**

(Parere al Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 luglio 1980, n. 406)

Riferisce il senatore Pavan, osservando che il proposto regolamento ha natura provvisoria, in attesa del futuro adeguamento alle direttive comunitarie e si limita a dettare principi ai quali future norme tecniche si dovranno poi adeguare.

Dopo aver illustrato dettagliatamente la normativa proposta dal Governo, si sofferma sugli articoli 15, 16 e 17 la cui attuazione, a suo avviso, causerà notevoli problemi, stante l'insufficienza del personale tecnico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Sarebbe pertanto opportuno potenziare i comandi provinciali del Corpo e ristrutturare lo stesso in modo da renderlo idoneo all'espletamento delle funzioni imposte in materia di controlli di prevenzione degli incendi.

Si dovrebbe poi allargare la normativa relativa ai ricorsi in caso di diniego del certificato di prevenzione incendi, di cui all'articolo 22. Per quanto riguarda infine l'articolo 24, sarebbe opportuno che a far parte dei comitati tecnici regionali o interregionali per la prevenzione incendi venissero chiamati esclusivamente rappresentanti dell'ordine degli ingegneri, e non degli architetti, della provincia in cui ha sede l'ispettorato, che

può anche non coincidere con il capoluogo di regione.

Conclude, dopo aver riaffermato l'ineludibile esigenza della riorganizzazione del Corpo, proponendo l'espressione di un parere favorevole sul regolamento all'esame.

Prende quindi la parola il senatore Flaminio, che si dichiara favorevole al regolamento che ha però il difetto di giungere con estremo ritardo. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco versa oggi in profonda crisi, soprattutto a causa della sua mancata ristrutturazione a fronte di compiti sempre più impegnativi e dello squilibrio tra il livello di formazione professionale dei suoi appartenenti e la qualità, tecnologicamente sempre più avanzata, dei servizi che è chiamato ad espletare.

Difetto del regolamento all'esame è, a suo avviso, quello di aver trascurato l'esigenza di un'adeguata promozione sociale della prevenzione antincendi che mirasse alla responsabilizzazione dei cittadini, che sono anch'essi parte non secondaria di una concreta politica di prevenzione.

Ritiene poi accoglibile, nella sua genericità, l'articolo 9, relativo alla formazione professionale, anche se si deve tener presente la necessità di arrivare alla costituzione di scuole regionali, poichè quelle centrali non sono più in grado di far fronte alle esigenze della formazione, per la quale tra l'altro occorrerebbe curare maggiormente la preparazione del personale insegnante.

Conclude osservando che forse la Commissione dovrà farsi carico di apposite procedure informative per approfondire questi specifici problemi, sull'importanza dei quali richiama l'attenzione del Governo.

Il sottosegretario Di Vagno fa presente che è in corso una trattativa tra il Governo, le organizzazioni sindacali ed i rappresentanti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in ordine alla ristrutturazione del Corpo stesso. Alla stregua anche di questa considera-

zione parte della normativa regolamentare proposta ha carattere meramente indicativo.

Conclude ringraziando gli intervenuti per i contributi forniti e assicurando che il Governo terrà conto delle osservazioni avanzate.

La Commissione delibera quindi di esprimere parere favorevole sull'atto all'ordine del giorno.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1981)** » (1333), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 5ª Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983** »

— Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1981 (Tabella 8)

(Rapporto alla 5ª Commissione) (Rinvio del seguito dell'esame preliminare)

Si riprende l'esame del disegno di legge n. 1333, sospeso nella seduta di ieri.

Il senatore Maffioletti dichiara che i senatori comunisti non condividono il testo del parere proposto dal senatore Vittorino Colombo.

Infatti il disegno di legge finanziaria non risponde ai canoni che essa dovrebbe avere secondo la legge n. 468: essa ha ancora la funzione di *omnibus* e quindi non pare dotata della sufficiente correttezza istituzionale.

Per quanto riguarda l'articolo 32, istitutivo di una Commissione tecnica per la spesa pubblica, osserva che tale Commissione dovrebbe avere la funzione di agevolare il controllo del Parlamento, ora sfornito di strumenti di controllo della spesa pubblica. Tale finalità potrebbe però essere perseguita mediante la istituzione di un apposito servizio del Parlamento stesso che si proponga di analizzare i risultati e i costi della spesa pubblica, attuando un controllo di efficienza che la proposta Commissione non sembra in grado di svolgere e che attualmente né la Corte dei conti né la Ragioneria generale sono competenti a svolgere.

Pare dunque che, nel grande dibattito attualmente in corso sulle riforme costituzionali, si trascurino i reali problemi di funzionamento delle istituzioni e la necessità di mutare quei meccanismi che impediscono al Parlamento di svolgere i compiti che gli sono propri. Occorre perciò mutare i rapporti del Parlamento con la pubblica amministrazione, mettendolo in grado di controllarne correttamente il funzionamento.

Pertanto il Parlamento dovrà riorganizzarsi e, contemporaneamente, predisporre un'adeguata normativa di riforma dei controlli amministrativi, mutando anche le funzioni della Corte dei conti e indirizzandole verso controlli non più esclusivamente formali.

Per quanto riguarda l'articolo 40 del disegno di legge, ritiene che esso conferisca un potere discrezionale al Ministro del tesoro che sembra rasentare problemi di costituzionalità rispetto alle autonomie regionali e locali.

Osserva infine che, relativamente alla copertura finanziaria delle spese per il personale statale, determinata in via approssimativa, essa non tiene conto della conclusione dei contratti attualmente in via di rinnovo. Pertanto dichiara la contrarietà del proprio Gruppo allo schema di parere proposto.

Il senatore Bonifacio si dichiara favorevole ai rilievi istituzionali formulati dal senatore Maffioletti e condivide l'esigenza di migliorare il funzionamento delle istituzioni prima di pensare ad eventuali riforme costituzionali. In questa ottica, è necessario potenziare gli strumenti di controllo del Parlamento, ponendolo in grado di svolgere il proprio lavoro in modo non artigianale, corrispondendo così ad un'esigenza diffusa presso la pubblica opinione.

Per quanto riguarda, più specificamente, i problemi del controllo e delle funzioni della Corte dei conti, è opportuno che la Commissione se ne occupi solo dopo che abbia avuto modo di compiere un vasto giro di orizzonte, mediante adeguate strutture conoscitive. È infine necessario riconsiderare la filosofia di fondo della legge finanziaria, che attualmente è costituita da un agglomerato di norme disomogenee e che tende sostanzialmente a ridurre i poteri del Parla-

mento. Conclude dichiarandosi soddisfatto del contenuto dell'articolo 31, relativo alle borse di studio per la frequenza dei corsi di dottorato di ricerca.

Il senatore Calarco si dichiara favorevole ad un rafforzamento dei compiti di vigilanza del Parlamento, che non può tuttavia prescindere dal rafforzamento della figura stessa del parlamentare, oggi oggetto di una campagna denigratoria che finirà per portare alla soppressione nei fatti del Parlamento stesso.

Replica brevemente il relatore Vittorino Colombo, osservando che rispetto agli anni precedenti il disegno di legge finanziaria può dirsi migliorato, mentre si sta procedendo, per via di successive approssimazioni, alla definizione compiuta di questo strumento, così come previsto nella legge n. 468, che tuttavia andrà forse ripensata.

Per quanto riguarda la funzione di controllo del Parlamento, pur condividendo i rilievi espressi, non ritiene che la sede sia pertinente, riguardando essi problemi del Parlamento e non iniziative del Governo. Pertanto non ritiene che le osservazioni avanzate debbano essere incluse nel testo del parere.

Dopo che il sottosegretario Corder ha ringraziato gli intervenuti al dibattito e ha manifestato apprezzamento per i suggerimenti formulati nel testo del parere, la Commissione concorda di esprimere parere favorevole sul disegno di legge n. 1333, con le osservazioni contenute nel testo proposto dall'estensore.

Il seguito dell'esame preliminare del bilancio dello Stato è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,45

GIUSTIZIA (2^a)*Presidenza del Presidente*

MERCOLEDÌ 18 MARZO 1981

DE CAROLIS

*Interviene il sottosegretario per la grazia e giustizia Lombardi.**La seduta inizia alle ore 10,50.*

IN SEDE REDIGENTE

« **Modifiche al sistema penale** » (1280), d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Bianco Gerardo ed altri, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

Riprende la discussione sospesa il 4 marzo.

Il relatore Valiante, completando la relazione già svolta, procede ad alcune specifiche notazioni e proposte su singoli punti del disegno di legge in esame.

In via preliminare l'oratore osserva come nel testo trasmesso dalla Camera sia chiaramente delineato l'intento di tracciare una disciplina generale delle contravvenzioni amministrative, dettandosi disposizioni, come quella con cui si ribadisce il principio di legalità anche per l'inflizione delle sanzioni amministrative o quella che delinea l'elemento soggettivo sempre per tale inflizione richiesto, destinate a valere in ogni caso.

In proposito il relatore richiama tuttavia l'attenzione sulla necessità, nel realizzare questa nuova disciplina, di espungere i molti elementi penalistici tuttora presenti nel provvedimento e che possono essere fonte di gravi equivoci e distorsioni impedendo che si affermi in tutta la sua pienezza l'impostazione amministrativa che si è voluto attribuire con la riforma alla materia in oggetto.

Sottolineata quindi la mancata soluzione da parte del disegno di legge di delicate questioni come quella del concorso nell'illecito

amministrativo, della cui realtà non si può non tenere invece conto, l'oratore esprime perplessità sui criteri con i quali si è addivenuti, negli articoli 11 e seguenti, all'individuazione dei delitti e delle contravvenzioni da depenalizzare; proprio per tale ragione egli sottolinea l'esigenza di elaborare un criterio sostanziale di distinzione tra illecito penale e amministrativo, il solo che possa costituire al riguardo un soddisfacente punto di riferimento.

Perplessità si pongono anche — secondo il senatore Valiante — per quanto attiene alla disciplina del giudizio di opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento emessa a seguito dell'accertamento delle sanzioni amministrative. L'attribuzione di tale opposizione alla competenza del pretore — osserva l'oratore — importa nel testo in esame il venir meno della possibilità del ricorso gerarchico e di quello al giudice amministrativo, configurando così una vera e propria riduzione di fondamentali garanzie, che invece andrebbero ripristinate, posto anche il potere di annullare il provvedimento di inflizione delle sanzioni attribuito al pretore, potere che incide profondamente (egli fa notare) sull'attuale sistema di riparto delle attribuzioni tra giudice ordinario e amministrativo.

Sottolineata poi l'opportunità di riunire in un apposito titolo tutte le disposizioni processuali previste nel disegno di legge in esame, il relatore Valiante si avvia alla conclusione operando ulteriori rilievi sul modo in cui sono disciplinate le pene sostitutive della detenzione. Accenna, in particolare, alla semidentenzione che, almeno nella misura in cui non serve neanche ad alleggerire l'affollamento delle carceri, egli consiglierebbe di espungere dal provvedimento che ci si accinge a varare. Richiami egli fa altresì alle sanzioni sostitutive a richiesta dell'imputato (in relazione a cui egli propone un più deciso sforzo innovatore); all'ampliamento del numero dei reati perseguibili a querela

(per la facile strumentalizzazione cui l'istituto si presta); all'applicazione provvisoria infine, delle pene accessorie (istituto sul quale esprime un giudizio decisamente negativo e che, comunque, se mantenuto, dovrebbe essere applicato solo per il tempo strettamente necessario per l'assunzione delle prove).

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente De Carolis avverte che la Commissione tornerà a riunirsi domani, giovedì 19 marzo, alle ore 10, in sede consultiva per il seguito dell'esame preliminare della tabella di competenza del bilancio di previsione dello Stato; e, in sede referente, per

il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 246 e 324, relativi alla disciplina delle società tra professionisti; n. 471 (concernente l'estensione dell'indennità di servizio penitenziario agli insegnanti elementari del ruolo speciale carcerario in servizio presso gli Istituti di prevenzione e pena); n. 363, recante norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei magistrati ordinari ex combattenti, invalidi e mutilati di guerra, già in pensione *ex lege* 24 maggio 1970, n. 336, e successive modifiche, secondo i vari scaglioni dal primo luglio 1975 al primo gennaio 1979; e n. 847, che modifica l'articolo 120 dell'ordinamento degli ufficiali giudiziari approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1959, n. 1229.

La seduta termina alle ore 12,45.

BILANCIO (5°)

MERCOLÈ 18 MARZO 1981

Seduta antimeridiana*Presidenza del Presidente*

DE VITO

Intervengono il ministro del tesoro Andreotta ed il sottosegretario di Stato allo stesso Dicastero Mannino.

La seduta inizia alle ore 9,45.

IN SEDE REFERENTE

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1981) » (1333), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 »

— Stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1981 (**Tabella 4**)

— Stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1981 (**Tabella 18**)

(Seguito dell'esame preliminare e rinvio)

Il senatore Spezia, relatore generale sul bilancio, esordisce affermando che la metodologia di impostazione del disegno di legge di bilancio presentato dal Governo ha subito quest'anno una sostanziale riconsiderazione rispetto ai due anni scorsi. Infatti, mentre nel passato si era preferita una anticipata ricezione nel disegno di legge di bilancio di tutte le proposte normative contenute nel disegno di legge finanziaria, si è preferito quest'anno presentare un bilancio, sulla base della legislazione vigente che non scontasse cioè le decisioni derivanti dal disegno di legge finanziaria, contemporaneamente presentato.

Per quanto la caratteristica della legge finanziaria debba essere quella di contenere norme la cui introduzione presenti carattere di urgenza, per la immediata incidenza sui flussi e dei saldi di bilancio, va riaffermato il carattere complessivo di legge di « programma per l'anno » che essa assume; le correzioni ed il nuovo programma caratterizzano la legge finanziaria ed è pertanto sembrato opportuna una riconsiderazione dell'intero impianto del disegno di legge di bilancio, soprattutto per ciò che riguarda le questioni del ricorso al mercato, dei fondi speciali e delle leggi pluriennali di spesa, e ciò al fine di rendere logicamente desiderabile, ma non giuridicamente pregiudiziale, l'approvazione del disegno di legge finanziaria prima della legge di bilancio.

Per quanto concerne le leggi pluriennali di spesa si è infatti deciso di iscrivere nel disegno di legge di bilancio gli stanziamenti previsti, sempre l'anno in questione, dalla legge finanziaria approvata in precedenza; viene poi iscritto nel bilancio il saldo « risparmio pubblico » derivante dalla mera contrapposizione delle partite contabili di entrata e di spesa, riservandosi alla legge finanziaria il compito di definire il « limite » cui occorre attestarsi; vengono inoltre iscritte in bilancio le proiezioni dei fondi speciali, deliberati con la legge finanziaria precedente, a valere sui quali insistono iniziative legislative in sede parlamentare, e di cui era già previsto con il bilancio pluriennale approvato lo sviluppo negli anni successivi.

Il rapporto tra legge di bilancio e legge finanziaria, afferma il relatore, si viene a porre in una posizione di complementarietà formale, essendo volta la seconda a modificare i dati del primo. Dalla mancata approvazione della seconda entro la data di inizio del nuovo esercizio viene a derivare una scarsa incisività della manovra stessa, caratterizzata appunto dalla immediatezza di esecuzione, se non la sua frustrazione; il ritardo

con cui viene impostato il nuovo programma di spesa, provoca conseguenze immaginabili in relazione alla attività legislativa. L'intento di razionalizzazione fin qui esplicitato va perseguito con particolare attenzione nella sede parlamentare, ove occorre verificare la efficacia di questa impostazione anche al fine di trarne le dovute conseguenze in ordine ai profili di copertura delle nuove iniziative di spesa presentate durante l'esame del bilancio e fino alla approvazione della legge finanziaria.

Esaurita tale premessa di ordine sistematico, il relatore passa quindi ad illustrare i dati essenziali del bilancio.

Le previsioni di competenza del progetto di bilancio 1981, redatte a legislazione vigente e corrette con la « nota di variazioni » depositata dal Governo alla Camera il 12 dicembre dello scorso anno, si riepilogano, nei seguenti dati di sintesi: totale entrate finali, miliardi 106.121; totale spese finali: miliardi 152.091, ai quali vanno aggiunti per rimborso di prestiti miliardi 11.876, per un totale di spese complessive per miliardi 163.967.

Il relatore Spezia evidenzia che dal riscontro del dato per operazioni finali (miliardi 106.121 per le entrate e miliardi 152.091 per le spese) si determina un saldo netto da finanziare di 45.970 miliardi.

Aggiungendo l'entità delle spese per rimborso prestiti, previste in 11.875 miliardi, il progetto di bilancio fa registrare un dato contabile di ricorso al mercato di 57.845 miliardi.

L'indicato ammontare di miliardi 106.121 per le entrate finali, si riferisce in particolare, per miliardi 86.800 al comparto tributario e per miliardi 19.321 alle altre entrate. Nell'ambito delle entrate tributarie il peso delle imposte dirette (reddito e patrimonio) incide per il 51 per cento, la restante parte attribuendosi alla imposizione indiretta. La rimanente quota di entrate finali, pari a miliardi 19.321, si riferisce per miliardi 19.182 alle entrate extratributarie e per 139 miliardi a quelle per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso crediti.

Per le spese finali la previsione di miliardi 152.091 attiene per 126.573 miliardi ad

oneri classificati correnti e per miliardi 25.518 a spese in conto capitale.

Il relatore avverte quindi che non va dimenticato che le grandezze dianzi sinteticamente illustrate scontano gli effetti del criterio della legislazione invariata; per un più puntuale quadro di riferimento dei volumi e delle risultanze differenziali del bilancio 1981 è infatti necessario tener conto delle implicazioni scaturenti dal disegno di legge finanziaria nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

Esse si quantificano in miliardi 26.472,5; il predetto importo dovrà essere trasferito nel progetto di bilancio 1981 con una seconda « nota di variazioni » la quale inoltre si dovrà dare carico di rideterminare alcune poste di bilancio in guisa che — in relazione a quanto indicato nell'articolo 44 del già richiamato disegno di legge finanziaria — il livello del ricorso al mercato non superi l'importo di miliardi 81.085,4.

Il relatore rileva quindi che l'accostamento fra previsioni 1980 assestate e bilancio 1981 fa emergere che le previsioni di questo ultimo si siano accresciute di miliardi 27.314 per le entrate finali e di miliardi 33.997 per le spese finali; ne è conseguita una ulteriore espansione del saldo netto da finanziare e del livello del ricorso al mercato aumentati, rispettivamente, di miliardi 6.683 e di miliardi 5.365.

Il relatore si sofferma quindi ad analizzare l'andamento delle entrate e delle spese. In particolare il relatore evidenzia che l'aumento che si registra nel complesso delle spese recate dal bilancio 1981, pari nel complesso a miliardi 33.997, si riferisce interamente alle spese per operazioni finali, atteso che quelle per rimborso di prestiti denunciano una flessione di miliardi 1.318.

L'espansione che si registra nell'ambito delle spese finali è la risultante dell'aumento di 19.711 miliardi della spesa corrente e dell'aumento di miliardi 14.286 di quella di conto capitale. Con riferimento alle spese di parte corrente, un dato caratterizzante è rappresentato dai generalizzati incrementi rilevabili in tutte le categorie economiche, conseguenti ad intervenuti provvedimenti legislativi ed alla crescita del tasso di inflazio-

ne. Hanno consolidato il loro carattere di preminenza gli oneri per il personale in attività ed in quiescenza, i trasferimenti ad altri soggetti pubblici e privati, gli oneri per interessi di debiti, la categoria relativa alle somme non attribuibili, sia di parte corrente che di conto capitale.

La consistente lievitazione che si rinviene in questi ultimi aggregati è legata soprattutto all'imponente volume dei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso ammontanti nel bilancio 1981 — per la congiunta considerazione di quelli del bilancio e di quelli di legge finanziaria — a miliardi 42.870, contro miliardi 36.611 del bilancio 1980 (+ 17,1 per cento).

Il relatore Spezia ricorda che il livello del ricorso al mercato — una volta definitivamente approvata la legge finanziaria — verrebbe a stabilirsi in 81.085,4 miliardi di lire.

È questa una cifra che rappresenta il limite massimo, in termini di competenza, dell'indebitamento di bilancio, quale risulta dalla differenza tra totale generale delle spese ed entrate finali. Alcune considerazioni sembrano tuttavia opportune per una più precisa valutazione di questa grandezza.

I nuovi criteri di contabilità di Stato (legge n. 468 del 1978) che presiedono all'impostazione dei documenti previsionali (progetto di bilancio e disegno di legge finanziaria) pongono l'accento sugli aspetti di cassa della gestione del bilancio (e quindi del settore pubblico allargato) per misurare il volume reale del ricorso al mercato finanziario che viene attivato per le esigenze del settore pubblico.

Ciò porta, oltre che alla accennata discrasia tra competenza e cassa del bilancio e tra quest'ultima e i flussi delle « relazioni trimestrali sul fabbisogno del settore pubblico allargato », anche alla conseguenza di far prestare più attenzione agli aspetti finanziari dell'attività della pubblica amministrazione — e quindi a fenomeni contingenti, non del tutto omogenei — più che agli aspetti strutturali.

Altra conseguenza è quella che spesso — in relazione alle condizioni del mercato finanziario — si debba far ricorso per il finanziamento del disavanzo ad operazioni di

indebitamento a breve (cioè meramente monetario) più che ad una politica di debito pubblico, con la conseguenza di dover privilegiare le esigenze dell'Istituto di emissione.

Quanto sopra è intimamente legato anche al discorso sull'entità dei residui passivi che nel progetto di bilancio 1981 — relativamente alle sole spese finali — sono presuntivamente indicati — ai fini della valutazione della massa spendibile — in miliardi 18.572. Secondo le informazioni più recenti, invece, i residui che gli esercizi 1980 e precedenti tramanderanno alla gestione 1981 risulteranno pari — sempre con riferimento alle spese finali — ad oltre 48.500 miliardi.

Un così ingente volume di residui costituisce un imminente pericolo per il dirompente potere inflazionistico connesso ad un possibile improvviso acceleramento del loro processo di smaltimento che non può essere sottovalutato e deve indurre ad una pausa di riflessione su ulteriori decisioni di spesa.

Avviandosi alla conclusione il relatore dichiara che le indicazioni esposte sinora in ordine al documento di bilancio al nostro esame, vanno infine completate con alcune considerazioni sul raccordo tra tale documento e le linee del Piano a medio termine, in corso di definizione finale, illustrate dal Ministro del bilancio.

Appare evidente anche ad un esame necessariamente non ancora approfondito della bozza di Piano a medio termine che il raggiungimento dell'obiettivo di politica economica di ridare « al settore pubblico il ruolo di forza motrice dello sviluppo » non è garantito adeguatamente da una struttura di bilancio pubblico quale quella all'esame.

Quando infatti si punti ad una politica economica incentrata su una decisa propulsione degli investimenti ed in particolare di quelli del settore pubblico, non si può non rilevare il contrasto con il dato sopra esposto sul minor aumento delle spese in conto capitale rispetto alle spese per parte corrente. Contraddice altresì agli indicati obiettivi del Piano a medio termine il dato relativo ai residui. Dato questo sul quale ad ogni discussione di bilancio ci si è soffermati, con una uniforme valutazione negativa, dalle diverse

parti politiche. Rimane peraltro costante nel tempo l'incapacità della pubblica amministrazione di spendere in termini efficaci nei confronti della congiuntura.

Il problema è pertanto quello di individuare le zone di ristagno e gli intoppi organizzativi, indicando concretamente quali procedure e quali modelli organizzativi dare alla pubblica amministrazione per farne un efficiente mezzo di intervento nell'economia.

Questo sforzo è tanto più necessario quanto più si consideri la rigidità della spesa pubblica per parte corrente contrassegnata in grande misura da trasferimenti dalle erogazioni per il personale in attività ed in quiescenza; di talchè appare di certo non facilmente raggiungibile l'obiettivo indicato dal Ministro del bilancio di pervenire ad una mutazione nella composizione del *deficit*, dall'attuale rapporto di parità tra spese correnti e spese in conto capitale, ad un rapporto di un quarto - tre quarti - tra le due categorie.

Qualora la metodologia e gli obiettivi del Piano a medio termine vengano definiti in tali termini dal Governo e così accettati dal Parlamento, dichiara il relatore, sarà questo un tema che impegnerà severamente le parti politiche costituendo un concreto banco di prova per uscire dall'ambito delle affermazioni di principio e dare all'economia del Paese un reale quadro di riferimento programmatico.

Si apre alla discussione generale.

Prende la parola il senatore Napoleoni.

Dà avvio alla sua esposizione sottolineando che concentrerà la propria attenzione sulle questioni metodologiche e di merito collegate al disegno di legge finanziaria, seguendo l'ordine di problemi sollevati dal senatore Colella, nella sua relazione, che giudica ricca di stimoli e di considerazioni di grande interesse. Preannuncia che in Assemblea svolgerà invece un discorso più specificamente incentrato sulle questioni di politica economica affrontate dai Ministri del tesoro, del bilancio e delle finanze nella loro esposizione davanti alla Commissione.

Soffermandosi in primo luogo sull'interpretazione che occorre dare alla norma posta dall'ottavo comma dell'articolo 4 della

legge n. 468 (in ordine alle modalità di copertura di nuove o maggiori spese correnti), osserva che essa apre la prospettiva ad un tendenziale superamento dell'attuale situazione caratterizzata da un risparmio pubblico strutturalmente negativo. Si tratta peraltro di un indirizzo che dovrà essere conseguito con gradualità: compito della legge finanziaria dovrebbe quindi essere proprio quello di assecondare questa modificazione strutturale della composizione della spesa rappresentata nel bilancio, dandosi carico essa stessa di coprire eventuali nuove o maggiori spese di parte corrente, (sia che vengano direttamente stabilite nell'articolato della legge, sia che vengano impostate sotto forma di accantonamenti di risorse finanziarie nei fondi speciali) con un miglioramento reale nell'evoluzione del risparmio pubblico.

La stessa legge finanziaria quindi nella parte direttamente dispositiva, dovrebbe farsi carico di introdurre modifiche od integrazioni alle entrate tali da coprire in termini effettivi le nuove maggiori spese correnti.

In realtà l'articolazione del disegno di legge finanziaria in esame, analogamente a quanto accaduto per le leggi finanziarie del 1979 e del 1980, è tale per cui tutte le nuove spese, siano esse correnti o di investimento, si scaricano per la copertura sul limite di ricorso al mercato fissato nella stessa finanziaria. Si tratta, prosegue l'oratore, di un problema di grande delicatezza ed importanza, sul quale la Commissione dovrebbe portare la massima attenzione, anche al fine di valutare la stessa ammissibilità di alcune norme.

In questa ottica pone altresì la questione, sollevata anche dal relatore, di una corretta distribuzione delle decisioni, nell'ambito della stessa legge finanziaria, tra la parte direttamente dispositiva e la parte più propriamente programmatica, costituita dai fondi speciali. Comunque occorre individuare una metodologia di copertura omogenea per entrambi questi comparti della manovra: soluzioni difformi non avrebbero alcuni significato, nè teorico, nè pratico. Dichiara altresì di condividere le considerazioni critiche svolte dal relatore sulla duplicità nella tecnica di copertura adottata nel testo votato dal-

la Camera dei deputati: per talune spese si rinvia agli accantonamenti specifici dei fondi speciali, per altre, di fatto, si rinvia per la copertura direttamente al limite di ricorso al mercato.

Osservato che appare scorretto il rinvio interno agli accantonamenti dei fondi speciali (che sono preordinati per provvedimenti ancora *in itinere*) raccomanda che si pervenga ad una soluzione tecnica omogenea e comunque tale da fugare il dubbio che per alcune norme di spesa si realizzi una sorta di doppia copertura.

Dichiara altresì di consentire convintamente con le osservazioni svolte dal relatore in ordine alla necessità che il Governo, in adempimento di quanto previsto dall'articolo 4 della legge n. 468, proponga al Parlamento accanto ad un bilancio pluriennale a legislazione vigente, anche un bilancio pluriennale programmatico. In sostanza occorre seguire una logica esattamente opposta a quella indicata dal Governo nella relazione che accompagna il disegno di legge di bilancio: la manovra annuale e la coerenza delle compatibilità che si intendono indicare al Parlamento devono esse essere dedotte dalla coerenza della cornice pluriennale programmatica. Ove, superando le oggettive difficoltà tecniche che si frappongono ai fini di un efficace e razionale raccordo tra bilancio a legislazione vigente, legge finanziaria e bilancio pluriennale programmatico, si riuscisse a proporre un rapporto convincente tra questi tre poli normativi, si potrebbe realisticamente affermare che una buona parte del discorso di programmazione *tout-court* è stata realizzata, tenuto conto dell'incidenza complessiva dell'intervento pubblico nell'economia.

Dopo aver chiesto chiarimenti su alcune cifre contenute nella relazione del senatore Colella, osserva che la rimodulazione delle quote annuali delle leggi poliennali proposta inizialmente dal Governo appariva obiettivamente insignificante. Peraltro per quanto riguarda in particolare l'addensamento sul 1981 delle autorizzazioni di spesa relative alla legge sulla riconversione industriale (legge n. 675 del 1977), rileva che non si riesce a comprendere se si tratti di una operazione

puramente contabile ovvero di una scelta di politica economica, nel quale ultimo caso occorrerebbe comprendere esattamente quali operazioni si intendano finanziare con tali risorse.

In ordine poi agli accantonamenti dei fondi speciali che dovrebbero riflettere azioni programmate nel Piano a medio termine, rileva che si tratta di voci talmente generiche da togliere ogni significatività alla loro appostazione. Si tratta di un modo di procedere estremamente semplicistico che non consente al Parlamento alcuna autentica verifica relativa alle dimensioni finanziarie delle azioni programmatiche. In questo senso si chiede se lo stesso inserimento nei fondi speciali di accantonamenti così indeterminati sia proceduralmente ammissibile.

Passando alle norme proposte nel testo in esame rileva che esse si possono suddividere grosso modo in tre blocchi: quelle che non hanno alcun raccordo nè diretto nè indiretto con la politica economica (quale che sia la definizione che si intenda dare di detta politica economica): tali norme appaiono *tout-court* inammissibili in ragione della funzione sistematica della legge finanziaria nella decisione di bilancio; quelle che potrebbero avere un raccordo con la politica economica ove esistesse un documento di medio termine sufficientemente definito; quelle che presentano effettivamente una valenza di intervento a breve o a medio periodo sull'economia e sulle quali è possibile una discussione di merito. Tutto ciò ferma restando la questione preliminare relativa alla correttezza della copertura finanziaria di tutte le spese di parte corrente, siano esse direttamente disposte nell'articolato, siano esse preordinate nei fondi speciali.

Si dichiara quindi d'accordo con l'esigenza di ordine sistematico, avanzata dal Ministro del tesoro, circa la necessità di far procedere, nell'ordine delle votazioni, la determinazione del limite massimo di ricorso al mercato; ciò però sempre che tale determinazione acquisti un effettivo significato programmatico per la politica di bilancio dell'anno e tenga conto di tutte le iniziative di spesa che si intende approvare.

Proseguendo osserva che occorre ricostruire un rapporto lineare e chiaro tra la determinazione del limite di ricorso al mercato in termini di competenza, il saldo netto del settore statale ed il fabbisogno effettivo del settore pubblico allargato, valore questo ultimo decisivo ai fini dell'utilizzo dell'incremento del credito totale interno. I dati forniti al riguardo dal Ministro del tesoro lasciano ancora molte zone d'ombra sulle quali occorrono elementi più precisi, particolarmente in ordine alla prevista compensazione delle due gestioni di bilancio e di tesoreria, tenuto anche conto dei prestiti esteri. Concludendo dichiara che nel corso dell'esame si riserva di richiamare l'attenzione della Presidenza della Commissione su tutte le questioni che a suo avviso, sia sotto il profilo della copertura, sia sotto quello della congruenza normativa, possano dare adito a problemi di ammissibilità delle norme in questo contesto normativo.

Segue un intervento del senatore Stamatì.

Dopo aver dato atto al relatore dell'importanza del contributo, anche teorico, offerto al dibattito ed aver espresso vivissimo apprezzamento per l'intervento del senatore Napoleoni (di cui dichiara di condividere in larga misura l'impostazione), ricorda quali furono gli intendimenti originari con i quali si propose al Parlamento la riforma delle norme di contabilità. Si trattò di cercare di restituire alle Assemblee legislative una autentica sovranità finanziaria, facendo del momento dell'esame del bilancio una scriminante decisionale per tutta la successiva legislazione di spesa e la sede per introdurre correzioni o integrazioni alle deliberazioni già prese in passato: un netto superamento quindi del carattere puramente recettivo della decisione di bilancio. Ciò premesso, prosegue l'oratore, occorre dire che il Governo ha fatto fin qui un uso molto discutibile della legge finanziaria inserendovi norme che *ratione materiae* andavano collocate in disegni di legge a parte. Richiama esemplificativamente l'articolo 4 e l'articolo che istituisce la Commissione tecnica della spesa pubblica.

Più in generale osserva che da una lettura complessiva della legge n. 468 emerge che non è affatto vero che le decisioni della legge finanziaria, ivi compreso il limite massimo di ricorso al mercato, debbano essere assunte solo in termini di competenza; è ben ammissibile che esse vadano viste anche nella contestuale incidenza di cassa. Condivide la necessità di pervenire ad una interpretazione univoca dei criteri di copertura fissati con l'articolo 4, ottavo comma, della citata legge n. 468; richiama in proposito le considerazioni contenute nello studio effettuato dalla Fondazione « A. Olivetti » sulla riforma del bilancio, considerazioni che, unitamente a tutto il materiale elaborato in materia dall'apposito Comitato di studio operante presso la Commissione bilancio, forniscono, a suo avviso, la base teorica per un adeguato ripensamento del tema. Peraltro, prosegue l'oratore, nella lunghezza dei tempi dell'esame emergono anche responsabilità del Parlamento, accanto a quelle del Governo: quest'ultimo dovrebbe far in modo di presentare al 30 settembre il progetto di bilancio già stampata e completo in tutte le sue articolazioni; il Parlamento dovrebbe attrezzarsi, sia sotto il profilo organizzativo che procedurale, per consentire un esame conciso e congiunto del disegno di legge di bilancio e finanziaria. Occorre cioè creare le condizioni perchè la decisione di bilancio si possa effettivamente chiudere entro il 31 dicembre. Se non si opera un serio sforzo in questa direzione tanto vale allora, come ha osservato di recente l'onorevole Spaventa, tornare al sistema precedente, un po' pasticciaccio e confuso ma tutto sommato più semplice.

Da questo punto di vista, mentre si dichiara nettamente contrario all'idea di un progetto di bilancio a legislazione vigente, da modificare con nota di variazione dopo la definitiva approvazione della legge finanziaria, sottolinea che non sussistono difficoltà di ordine costituzionale perchè le Assemblee procedano in un esame congiunto e ad una deliberazione, in ordine successivo, dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Al riguardo aggiunge che il bilancio cosiddetto a legislazione vigente presentato que-

st'anno è in realtà un ibrido: infatti esso sia sul versante dell'entrata (v. gettito ulteriore proroga ILOR), sia su quello della spesa (v. accantonamenti per la finanza locale), già sconta gli effetti di decisione non ancora assunte dal legislatore al momento della sua impostazione. Anche il bilancio pluriennale presentato in realtà non è a legislazione vigente, dal momento che tiene conto di decisioni sui fondi speciali e sulle quote 1983 delle leggi poliennali il cui supporto è rinvenibile solo nella legge finanziaria.

Passando ad esaminare le norme del testo in esame del disegno di legge finanziario si sofferma in particolare sull'articolo 38, lettere b) e c) laddove si prevedono certificati di credito del tesoro decennali a tasso variabile e titoli in ECU indicizzati, depurati dalle variazioni nelle ragioni di scambio o nelle imposte indirette. A suo avviso tale ultimo meccanismo di indicizzazione della struttura del finanziamento del disavanzo statale è estremamente preoccupante e pericoloso. Esso esprime un effetto di annuncio molto negativo secondo il quale in sostanza, il Governo non intende tanto aggredire le cause strutturali dell'inflazione, quanto convivere con essa.

Concludendo l'oratore ricorda che l'inflazione produce uno scadimento generale di tutti i valori della moralità pubblica e privata, minando la fiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni. Per frenare questo processo la storia, anche recente, delle democrazie parlamentari ci insegna che Governo e Parlamento devono darsi carico delle soluzioni più rigorose e serie, scartando decisamente quelle fondate sul lassismo finanziario, destinate a propagare nell'opinione pubblica un'ondata a catena di richieste più o meno settoriali. Parlamento e Governo devono quindi sciogliere con rigore i nodi posti dall'attuale situazione della finanza pubblica, imboccando anche in materia di copertura soluzioni adeguate allo spirito dell'articolo 81 della Costituzione, nonchè alle stesse indicazioni a suo tempo date dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 1966, alle quali il legislatore della 468 si è sforzato di dare un seguito attuativo.

Prende la parola il senatore Bollini.

Premette che a suo avviso la crisi del rapporto tra legge finanziaria e legge di bilancio si connette a due o tre questioni di ordine generale poste in evidenza dalla riforma del 1978 sulle quali non sono state proposte soluzioni adeguate, prime fra queste quelle relative all'impostazione del bilancio pluriennale e al significato delle previsioni di cassa.

Se comunque il Governo ha effettivamente la volontà di salvare l'essenza della riforma del 1978 occorre, nei mesi immediatamente successivi all'approvazione della legge finanziaria, passare alla discussione di alcune limitate proposte di correzione della legge n. 468. Al riguardo è opportuno che i lavori dell'apposito Comitato di studio, integrati con alcune audizioni di esperti e di operatori dell'Amministrazione finanziaria, si concludano e pervengano alla redazione di un documento finale sul quale aprire un confronto concreto e fattivo con le indicazioni che verranno dall'Esecutivo. In sostanza il Parlamento può e deve impegnarsi in questo senso, a condizione però che il Governo faccia altrettanto e non proponga soluzioni di comodo ispirate, di volta in volta, all'esigenza di far fronte a necessità contingenti.

Ricorda che la legge finanziaria era nata per introdurre quegli elementi di correzione negli andamenti inerziali della finanza pubblica che non potevano essere introdotti direttamente con la legge di bilancio, in ragione dei noti limiti posti dal terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione. In questo contesto motivò l'idea di coagulare in un unico momento la determinazione del limite massimo di ricorso al mercato, quale valore onnicomprensivo di tutte le eventuali nuove o maggiori spese che venivano ad iscriversi nel bilancio nel corso dell'anno. Da questo punto di vista la determinazione autonoma del valore del limite del ricorso al mercato può essere preordinata, anche temporalmente, rispetto alle altre determinazioni della legge finanziaria, solo se la coerenza di questo valore viene rapportata ad una proposta di bilancio pluriennale e programmatico. Mancando quest'ultima non ha alcun senso votare prima

o dopo il limite di ricorso al mercato la cui funzione in realtà, nel tipo di legge finanziaria proposta dal Governo, torna ad esser quella di saldo meramente residuale tra il totale delle entrate e delle spese iscritte in bilancio.

In ordine alla rimodulazione delle leggi pluriennali di spesa fa osservare che la manovra proposta dal Governo è del tutto insignificante e che non si riesce in alcun modo a comprendere che utilizzo le Amministrazioni abbiano fatto della possibilità di impegno globale prevista dal terzo comma dell'articolo 18 della « 468 ». Inoltre rimane equivoco se tali quote abbiano un significato di sola competenza o anche di cassa: il punto andrebbe chiarito in modo esplicito. Al riguardo, per esempio, non si comprende se l'autorizzazione 1981 relativa alla legge 675 del 1977 vada valutata nei suoi termini di sola competenza, pari a oltre 2.000 miliardi, ovvero nella appostazione di cassa, fissata nel relativo capitolo di spesa a poco più di 750 miliardi. Riemerge qui l'equivoco tra il significato della deliberazione di competenza e il valore del limite di cassa.

Più in generale pone in evidenza che la legislazione di spesa d'iniziativa governativa non ha assolutamente risolto in modo soddisfacente il problema della tipologia legislativa da adottare ai sensi dell'articolo 18 della « 468 »; talvolta la quantificazione annuale delle leggi di bilancio risulta rimessa alla legge finanziaria, come vuole il citato articolo 18, talvolta invece è rinviata alla legge di bilancio, tutto ciò senza alcuna consistente ragione giuridica. Al riguardo quindi occorrerebbe da parte del Governo ben maggiore chiarezza; altrettanta chiarezza occorrerebbe sulla questione della impostazione e prospettazione in bilancio dei fondi speciali. A suo avviso la soluzione, adottata quest'anno, dello sdoppiamento dei fondi non ha alcun fondamento logico e non semplifica il processo di copertura della legislazione di spesa che interviene dopo la presentazione del progetto di bilancio. Tutta la materia va opportunamente ripensata eliminando altresì arbitrarie disaggregazioni triennali che — a suo avviso — non hanno alcun fondamento giuridico sistematico.

Condivide le considerazioni svolte dal senatore Stammati in ordine all'ambiguità dei criteri di redazione del cosiddetto bilancio annuale a legislazione vigente, nel quale sono stati considerati effetti, in entrata e in uscita, di fatti normativi non ancora perfezionati.

Sul problema dell'esercizio provvisorio osserva che la soluzione prospettata dal senatore Stammati (esercizio in dodicesimi sul bilancio approvato nell'anno precedente) risulta inagibile in quanto bloccherebbe la nuova attività legislativa di spesa del Parlamento. Occorre pertanto trovare una soluzione che consenta al Parlamento di deliberare nuove spese (in attesa delle determinazioni della legge finanziaria sui fondi speciali) rigorosamente nell'ambito dei residui dei fondi speciali approvati l'anno precedente per i quali quindi, a suo avviso, non vi sarebbe alcun bisogno di una proiezione sull'anno successivo.

Proseguendo dichiara che comunque il profilo più clamoroso della mancata attuazione della riforma del bilancio è quello della cassa. A tali previsioni sfuggono innanzitutto le voci dei fondi speciali slittate dall'anno precedente ai sensi dell'articolo 10, sesto comma della legge 468, voci che poi nel corso dell'esercizio in cui si trasformano in leggi approvate fanno, in realtà (come è avvenuto nel '79 e nell'80) lievitare sensibilmente anche il limite di ricorso al mercato in termini di competenza. Da questo punto di vista i documenti all'esame del Parlamento sono redatti senza alcuna seria valutazione dei problemi della cassa. I recenti dati forniti dal Ministro del tesoro sulla stima dei residui 1980, prosegue l'oratore, confermano tali osservazioni, nonchè l'assoluta inattendibilità delle previsioni fatte a settembre. In queste condizioni, considerando anche che la Tesoreria rappresenta tutt'ora un punto d'ombra nella ricostruzione dei flussi effettivi, ogni esercitazione sul limite di ricorso al mercato in termini di competenza risulta di scarso significato. Il vero problema quindi è quello di ridare significato a tutte le previsioni di cassa, così come voleva la « 468 », riportando la tesoreria nell'ambito di un effettivo controllo del Parlamento.

Preannuncia una serie di emendamenti di carattere tecnico-sistematico che, a suo dire, intendono correggere gli errori più grossolani del testo in esame.

Si augura, concludendo, che il Governo si mostri aperto e sensibile nella valutazione di tali proposte che hanno solo uno scopo migliorativo.

Il Presidente avverte che il seguito dell'esame proseguirà nella seduta pomeridiana.

INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il Presidente avverte che all'ordine del giorno della seduta pomeridiana verrà iscritto, in sede consultiva, il disegno di legge numero 1330.

La seduta termina alle ore 13,50.

Seduta pomeridiana

*Presidenza del Presidente
DE VITO*

Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Mannino.

La seduta inizia alle ore 16,45.

IN SEDE CONSULTIVA

« Conversione in legge del decreto-legge 25 febbraio 1981, n. 33, recante ulteriori interventi in favore delle popolazioni delle regioni Basilicata e Campania colpite dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981 » (1330)

(Parere alla Commissione speciale per l'esame dei provvedimenti recanti interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980)

Il senatore Carollo, illustra il disegno di legge di conversione del decreto-legge in titolo, che ha il fine di determinare quali sono i soggetti destinatari delle provvidenze stabilite a favore dei terremotati: spiega che la nuova determinazione di tale categoria potrebbe, secondo alcuni, comportare una ri-

duzione di entrate rispetto a quelle preventive originariamente. Il provvedimento all'esame stabilisce infatti, all'articolo 3, la soppressione dell'originaria indicazione delle regioni Basilicata e Campania di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 776, convertito nella legge n. 874 del 1980, relativa alla sospensione dei termini per gli adempimenti fiscali.

Il relatore Carollo conclude il proprio intervento dichiarandosi per l'emissione di un parere favorevole.

Si apre il dibattito.

Il senatore Bacicchi si esprime in senso opposto al relatore; a suo avviso i decreti-legge emanati successivamente all'originario decreto-legge n. 776 convertito con la citata legge n. 874 denunciano una fuga dalle responsabilità del Governo, che ha ritoccato in senso peggiorativo norme sulle quali si era trovato il consenso. Così nel caso della determinazione delle zone e dei comuni colpiti, per la quale era stata predisposta la emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio; ogni altro sistema determina la possibilità di abusi e di ingiustizie e concreta una sostanziale abdicazione della funzione di Governo, che, nella fattispecie, consiste nello stabilire chi ha subito danni e di quale entità, dopo una severa verifica tecnico-amministrativa.

Afferma quindi che il provvedimento all'esame determina comunque un allargamento della fascia dei soggetti facoltizzati a ritenersi danneggiati e comporta certamente una maggiore spesa, come del resto si ricava dalla ulteriore richiesta per 500 miliardi avanzata recentemente dal Commissario straordinario.

Il senatore Colella ritiene che il problema della copertura finanziaria del provvedimento non sia in dubbio, perchè a suo avviso, la platea dei beneficiati viene, con il provvedimento all'esame, piuttosto a restringersi che ad allargarsi; in esso infatti la determinazione è fatta con riferimento ai singoli individui e non ai comuni.

Il presidente De Vito afferma che, prescindendo dal merito delle norme e limitandosi al risvolto finanziario, non sembra che il decreto-legge in titolo possa compartare mag-

giori spese; ritiene pertanto possa essere espresso parere favorevole.

Il senatore Bollini non concorda sulla tesi della restrittività del provvedimento; chiede che nel parere vengano esposte la perplessità emerse nel corso dell'esame.

Il relatore Carollo ribadisce che il provvedimento non prevede nuove fattispecie di danno; respinge l'interpretazione di clientelismo data al decreto-legge e insiste per la emissione di parere favorevole.

Il senatore Bacicchi dichiarandosi a sua volta contrario, sottolinea i problemi che si verranno a creare, ad esempio, per gli uffici delle imposte, con conseguente risvolto finanziario.

La Commissione quindi a maggioranza delibera di esprimere parere favorevole sul disegno di legge di conversione del decreto-legge.

La seduta termina alle ore 18,15.

FINANZE E TESORO (6°)

MERCLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente
SEGNANA*Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Tiraboschi.**La seduta inizia alle ore 10,15.***IN SEDE DELIBERANTE****« Disposizioni intese a snellire e ad accelerare le procedure per la definizione delle residue pratiche per danni di guerra, requisizione e danni alleati, debiti delle formazioni partigiane » (604)**
(Seguito della discussione e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso il 4 febbraio.

Il presidente Segnana nel dichiarare aperta la discussione generale, che può tener conto anche del testo predisposto dal relatore, prospetta l'opportunità di costituire, successivamente, una Sottocommissione.

Il senatore Segna, che consente alla proposta di costituire una Sottocommissione, osserva che si tratta di esaminare un testo (quello presentato dal relatore) del tutto diverso dal disegno di legge n. 604. Dichiarando che i senatori comunisti propendono per soluzioni normative drastiche, purchè si possa chiudere la vicenda vergognosamente lunga dei danni di guerra, costellata anche da abusi e scandali. Si prevede nel testo del relatore fra l'altro — e su ciò la sua parte politica consente — la soppressione della Direzione generale per i danni di guerra, per rimettere il residuo lavoro ad un « ufficio stralci »; tuttavia si cerca anche, surrettiziamente, di approfittare di tale attività residua per dar vita ad una non chiara direzione generale per « indennizzi, contributi e risarcimenti », forse per affidargli anche

i danni derivanti dal terremoto; ma una struttura burocratica di vecchia data non può assolutamente ricevere compiti diversi e che dalle esperienze odierne risultano già particolarmente difficili.

Occorrerà comunque utilizzare le capacità e le esperienze esistenti nell'attuale Direzione generale, per venire ad una rapida conclusione del problema di danni di guerra; a tal fine sarà opportuno sentire anche il punto di vista dei rappresentanti sindacali del personale che opera in tale organismo. Sulla normativa in se stessa, il senatore Segna è dell'avviso che occorra ridurre drasticamente i tempi anche per le domande « a conferma » previste nella nuova versione proposta dal relatore, nonchè per le procedure in generale, determinando senza incertezze un termine finale per l'esaurimento di ogni pendenza. Confida, concludendo il suo intervento, che la Sottocommissione possa arrivare rapidamente ad un'intesa su tali problemi.

Il senatore Beorchia dichiara che i senatori democristiani condividono l'iniziativa governativa e la relazione del senatore Nepi. Osserva quindi che doverosamente il Parlamento sta occupandosi oggi delle pendenze lasciate dall'ultimo conflitto, trattandosi qui dei danni di guerra mentre delle pensioni di guerra si discute in Assemblea. Nell'intesa che sia opportuno procedere all'ulteriore esame del provvedimento nella sede ristretta, dichiara che, quanto al contenuto del futuro provvedimento, occorre evitare le riaperture di termini, ed invece è opportuno richiedere la conferma di domande o di pratiche abbandonate dagli interessati, sotto pena di decadenza. L'equità dovrà congiungersi con la celerità, quali criteri direttivi per l'azione conclusiva dello Stato su questo annoso problema.

Con l'occasione il senatore Beorchia rivolge al Governo una domanda di chiarimenti

circa il parallelo problema dei risarcimenti per quei cittadini che hanno abbandonato proprietà in seguito alla cessione di territori italiani alla fine del conflitto. Anche questo problema infatti è da includere fra le dolorose pendenze lasciate dalla guerra, e occorre quindi sollecitare il completamento delle relative procedure, tenendo conto anche degli effetti dell'inflazione.

Il senatore Scevarolli osserva che l'articolo del disegno di legge n. 604 non si adegua realisticamente agli obiettivi che il provvedimento persegue. Il relatore ha cercato con il suo progetto di ridurre tale dissonanza, e sarà opportuno assecondare i suoi sforzi in sede di sottocommissione, cercando soprattutto soluzioni radicali, oltre allo snellimento delle procedure.

Il presidente Segnana osserva che i notevoli residui di pratiche per danni di guerra che si intende doverosamente portare a termine sono in parte giustificati dalla circostanza che si tratta di pratiche che richiedono ormai la ricerca degli eredi, oppure rallentate dall'inerzia degli interessati stessi, per l'esiguità dei rimborsi. Le difficoltà quindi, non sono lievi, ma entro questi limiti, il testo proposto dal relatore dà affidamento per una sollecita accelerazione delle residue pendenze dei danni di guerra.

Agli oratori intervenuti replica il relatore alla Commissione.

Il relatore Nepi sottolinea la necessità di sollecitare l'iter del disegno di legge, pur prestando la massima attenzione ai particolari della normativa, riflettendo su quegli episodi di speculazione, su quegli illeciti che forse sono stati facilitati anche da varchi aperti nella legislazione preposta ai danni di guerra dal legislatore stesso, in particolare con la legge n. 955 del 1967.

Sul contenuto della futura normativa afferma inoltre che occorrerà predisporre un inventario delle pratiche tuttora realmente in atto, ed evitare di riaprire termini, con il che si faciliterebbe un ulteriore varco alle speculazioni. Avverte che il testo da lui proposto tiene conto, nei limiti del possibile, delle istanze provenienti dall'Associazione fra i danneggiati di guerra, del contributo

dell'Amministrazione, e di elementi raccolti fra i componenti la 6ª Commissione. Fondamento della nuova disciplina è l'istanza di conferma delle vecchie domande, nonché il potenziamento delle strutture amministrative.

Riguardo alla richiesta di chiarimenti del senatore Beorchia, fa presente che per il problema delle proprietà abbandonate in territori ex italiani non sembra possibile riaprire termini, o comunque venire a normative che potrebbero far aumentare notevolmente le pratiche da risolvere ed i fondi occorrenti per farvi fronte. Si rimette infine al Governo per quanto concerne la denominazione da assegnare in futuro alla Direzione generale danni di guerra, concludendo con la affermazione che è necessario tutelare sia gli aventi diritto che, d'altra parte, l'Amministrazione dello Stato.

Ha quindi la parola il rappresentante del Governo.

Il sottosegretario Tiraboschi conferma che non è nell'intenzione del Governo venire a riaperture dei termini, mentre si rende necessario snellire le procedure per le pratiche in atto. Se è vero che la materia presenta difficoltà obiettive, sottolineate dal presidente Segnana, è anche da considerare l'insufficienza della normativa che la regola, vecchia e farraginoso, nonché una certa inefficienza dell'apparato della pubblica amministrazione nel darvi attuazione: di tutto ciò approfittano coloro che cercano illeciti profitti.

Il Governo condivide pienamente il testo proposto dal relatore, che si fonda anzitutto sull'istanza di conferma, un istituto forse discutibile, ma necessario. Si fonda inoltre sulla soppressione di procedure di controllo e di verifiche riguardo a pratiche molto vecchie, per le quali oltre a tutto tali verifiche hanno poca utilità. Condivide infine l'opportunità di un ulteriore approfondimento in sede ristretta.

Il presidente Segnana rileva che vi è unanimità sulla esigenza di una Sottocommissione; avverte pertanto che essa verrà istituita: sarà presieduta dal relatore ed inizierà i suoi lavori domattina alle ore 9.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

« **Autorizzazione a cedere al comune di Praia a Mare il compendio demaniale marittimo ricadente nel comune suddetto, posto sotto la strada statale n. 18 e compreso fra il comune di Tortora e il torrente Fiuzzi di Praia a Mare** » (184), d'iniziativa dei senatori Romei ed altri

« **Cessione gratuita al comune di Vibo Valentia del Castello Normanno-Svevo, ivi esistente, allo stato dismesso dall'autorità militare** » (242), d'iniziativa del senatore Murmura

« **Autorizzazione di vendita al comune di Chioggia (Venezia) delle aree di proprietà dello Stato situate nel comprensorio denominato "ex Forte di Brondolo"** » (1089), d'iniziativa dei senatori Angelin ed altri

« **Autorizzazione a vendere, in favore della Casa salesiana San Giovanni Bosco, denominata "Borgo ragazzi di Don Bosco", una porzione del compendio patrimoniale disponibile dello Stato costituente l'ex Forte Prenestino di Roma** » (1018), d'iniziativa dei senatori Stammati ed altri (Richiesta di trasferimento alla sede deliberante)

Il senatore Beorchia dichiara — a nome del gruppo democristiano — che i disegni di legge in titolo, concernenti materia analoga a quella di cui ai disegni di legge numeri 901 e 1100, anch'essi all'ordine del giorno, dovrebbero essere più opportunamente trattati, come questi ultimi, in sede deliberante. Propone quindi che la Commissione si pronunci per la richiesta di trasferimento di sede.

All'unanimità e con l'assenso del rappresentante del Governo si dà mandato al Presidente di chiedere il trasferimento alla sede deliberante dei disegni di legge nn. 184, 242, 1089 e 1018.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Segnana avverte che nella prossima settimana sarà all'ordine del giorno l'emissione del parere sulla nomina del Presidente del Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento.

Il senatore Granzotto prospetta l'opportunità di acquisire agli atti della Commissione, in relazione all'esame del disegno di legge n. 1206, i documenti di cui all'interpellanza presentata dai senatori Malagodi e Fasino 2-00273 al Presidente del Consiglio (annunziata al Senato il 12 marzo), lettere *f*), *g*) ed *h*). La Commissione consente e il Presidente si riserva di provvedere nei modi che sembreranno opportuni.

Il senatore Pollastrelli sollecita la trasmissione dei documenti chiesti al ministro Reviglio nella seduta del 27 gennaio. Il Presidente assicura che trasmetterà tale sollecito.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la seduta convocata per domani, giovedì 19 marzo, alle ore 10, non avrà luogo.

La seduta termina alle ore 11,45.

ISTRUZIONE (7°)

MERCOLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente

FAEDO

indi del Vicepresidente

CHIARANTE

Interviene il Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica Romita.

La seduta inizia alle ore 10,20.

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 »

— Previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica per l'anno finanziario 1981 (Tab. varie)

(Rapporto alla 5ª Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame preliminare)

Dopo che il presidente Faedo ha rivolto parole di saluto all'indirizzo del ministro Romita, che interviene oggi per la prima volta ai lavori della Commissione, ha la parola il senatore Bompiani che illustra le previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica contenute nel bilancio dello Stato per l'anno 1981.

Il relatore alla Commissione accenna in primo luogo all'interesse nutrito dalla Commissione istruzione pubblica del Senato per questo settore sul quale da cinque anni ha rivendicato la competenza ad esprimersi in occasione dell'annuale esame del bilancio; a fronte di ciò peraltro vi è la difficoltà dell'esame di queste previsioni di spesa e ciò sia per l'interferenza con le specifiche competenze di altre Commissioni, sia per la difficoltà intrinseca di una valutazione di voci di bilancio divise tra diciotto stati di previsione della spesa, su cui non è possibile avere adeguata documentazione, ed esse stesse di

difficile interpretazione non essendosi applicata la legge 2 marzo 1963, n. 283, che prescriveva ad ogni Ministero di raggruppare sotto unico denominatore le voci relative a stanziamenti per la ricerca scientifica.

Dà quindi conto dell'andamento della spesa per la ricerca nel triennio 1979-1981 (passata da 1.088.287 milioni di lire a 1.737.785 milioni) soffermandosi sul notevole incremento avuto dalle spese espressamente indicate per ricerca scientifica e da quelle attinenti stipendi, retribuzioni ed assegni vari, nonché sulla diminuzione relativa alle spese per la cooperazione scientifica e tecnologica nell'ambito della Comunità europea ed in quella internazionale; nel contesto del primo gruppo di spese risultano peraltro in diminuzione gli stanziamenti inerenti la ricerca condotta da parte del Ministero della difesa, e ciò insieme alla diminuzione degli stanziamenti per ricerche nell'ambito dell'Euratom, costituisce una tendenza sulla quale il relatore chiede chiarimenti al Ministro esprimendo talune preoccupazioni.

Accennato all'aumento della quota di ricerca condotta dal settore pubblico rispetto a quella promossa dalle imprese private o a partecipazione statale (i maggiori incrementi si riferiscono all'INFN, al CNEN, alla Cassa per il Mezzogiorno ed al Ministero della pubblica istruzione), il relatore alla Commissione fornisce dati relativi all'evoluzione degli stanziamenti per la ricerca nei paesi europei, in relazione al prodotto interno lordo ed al complesso del bilancio dello Stato, da cui risulta una posizione nettamente svantaggiata per l'Italia.

Il relatore Bompiani si sofferma quindi su considerazioni di ordine politico generale anche in riferimento alla relazione sullo stato della ricerca scientifica in Italia predisposta dal CNR nonché su taluni provvedimenti legislativi, ora vigenti (recente normativa sulla docenza universitaria) o ancora all'esame del Parlamento, quali i provvedimenti urgenti per la ricerca scientifica in esame presso l'al-

tro ramo del Parlamento (atto Camera numero 1990) e la riforma del CNEN attualmente all'esame della 10ª Commissione del Senato (atti Senato nn. 1128 e 1139).

Passando successivamente ai settori di ricerca di più rilevante interesse, accenna ai problemi relativi alla ricerca energetica; all'attività svolta dall'industria di Stato (ENI, IRI ed EFIM); al funzionamento del Fondo IMI per la ricerca scientifica (di cui sottolinea l'importanza al fine di contenere lo svantaggio tecnologico delle nostre industrie rispetto a quello degli altri paesi); alla ricerca relativa al settore del Mezzogiorno (il progetto speciale gestito dalla Cassa per il Mezzogiorno, nonché le agevolazioni per i centri di ricerca).

Richiama poi l'attenzione della Commissione sulla attività di ricerca nel settore biomedico (settore di particolare rilevanza — egli dice — che attraversa attualmente un momento delicato in relazione alla progressiva applicazione della riforma sanitaria da un lato ed alle conseguenze sul piano della ricerca della recente normativa universitaria) nonché sui problemi relativi alla ricerca nel comparto agricolo, accennando sia ai progetti finalizzati rivolti a tale settore (con uno stanziamento di 9,5 miliardi) sia all'aumento disposto nell'attuale bilancio per i contributi agli istituti sperimentali agrari, per i quali sottolinea l'esigenza di un riordinamento sia dal punto di vista delle strutture che per lo svolgimento di carriera del personale ad essi addetto.

Il relatore alla Commissione si sofferma quindi sui problemi relativi al Consiglio nazionale delle ricerche. Dopo aver dato conto degli aumenti disposti dal bilancio per i finanziamenti relativi ai progetti finalizzati, (in relazione ai quali rileva l'esigenza di provvedere all'impostazione di una nuova serie di progetti) ai programmi spaziali, nonché alla gestione ordinaria dell'attività di ricerca del Consiglio, passa a trattare dei problemi generali di riordinamento del massimo ente di ricerca — in relazione ai quali esprime il desiderio di avere indicazioni dal Ministro — accennando all'incongruenza di un diverso svolgimento di carriera dei ricercatori del CNR rispetto ai docenti universitari

legato all'inclusione dell'ente nel comparto del « parastato », che rischia di condurre a negative separazioni tra i due campi in cui si esercita la ricerca.

Avviandosi alla conclusione, il relatore Bompiani sottolinea come alla base delle questioni trattate, ed in particolare dell'ultima di esse, vi sia un problema di fondo da risolvere: vale a dire in quali forme realizzare un maggior coordinamento, non solo sul piano ricognitivo ma anche su quello dell'operatività, delle diverse attività di ricerca scientifica e quindi delle relative poste di bilancio; su tale questione richiama l'attenzione della Commissione e del Ministro, proponendo infine di esprimere un parere favorevole alle previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica per il 1981.

Si apre il dibattito: intervengono i senatori Chiarante, Ulianich, Mitterdorfer e Buzzi.

Il senatore Chiarante condivide le considerazioni iniziali del relatore sulle difficoltà che la Commissione incontra nell'affrontare annualmente questo dibattito: peraltro dietro tali difficoltà di documentazione e di valutazione dei dati di bilancio relativi alla ricerca scientifica, esiste — egli dice — una reale carenza di politica programmatica e di coordinamento dell'impegno dello Stato per la ricerca scientifica e tecnologica. Si deve pertanto aprire un discorso sulla necessaria riforma del coordinamento della ricerca: l'oratore sottolinea l'esigenza che il Parlamento conosca gli orientamenti dell'attuale Ministro in proposito, affermando che è necessario giungere ad un riordinamento incentrato sull'adozione di un programma nazionale di ricerca (e in tale senso si muove il disegno di legge ultimamente presentato alla Camera dei deputati dal Gruppo comunista).

Il senatore Chiarante chiede quindi valutazioni e chiarimenti al Ministro in ordine alle cifre comparative fornite dal relatore circa il livello della ricerca scientifica in Italia e negli altri paesi europei (rileva in proposito come il costante calo della percentuale di tali spese nel bilancio dello Stato sia preoccupante); sulla valutazione dei risultati dei progetti finalizzati del CNR (risultati sui quali esprime perplessità riferite

a taluni settori); sui rimedi posti o da prendere in ordine alle defatiganti procedure per l'accesso al Fondo IMI per la ricerca applicata; sul raccordo, infine, che si deve instaurare tra la ricerca scientifica condotta in sede universitaria e le iniziative del CNR. Conclude il proprio intervento osservando che sarebbe opportuno, al di là dell'odierno esame delle previsioni di bilancio, affrontare tali temi con l'intervento del Ministro in ulteriori sedute della Commissione.

Il senatore Ulianich dopo aver espresso il proprio apprezzamento per l'analisi dettagliata compiuta dal relatore, afferma che l'onnicomprensività della sfera di azione del Ministro per la ricerca scientifica non pare possa avere un'effettivo contrappeso in una funzione di coordinamento, o anche solo di registrazione, in assenza di strutture adeguate; ma soprattutto occorrerebbero a suo avviso — per giungere ad un certo coordinamento — una maggiore e diversa finalizzazione degli interventi, la costituzione di una anagrafe generale della ricerca, un raccordo funzionale tra la ricerca compiuta in sede universitaria e quella promossa dal Consiglio nazionale delle ricerche. L'oratore si sofferma quindi a valutare i dati forniti dal relatore rilevando come, se si tiene conto della svalutazione monetaria, l'incremento reale delle spese di ricerca si riduca a una cifra inferiore ai 100 miliardi nel triennio 1979-1981. Si è quindi in presenza — egli afferma — di un bilancio insostenibile data l'esiguità delle previsioni di spesa (porta ad esempio il settore idrogeologico e sismico) di fronte ad una crescente esigenza di potenziamento della ricerca scientifica a tutti i livelli.

Il senatore Mitterdorfer dopo aver sottolineato il prezioso contributo recato dalla relazione del senatore Bompiani, si sofferma sulla comparazione tra le spese per la ricerca scientifica in Italia e negli altri paesi europei esprimendo serie preoccupazioni al riguardo, soprattutto in considerazione della esigenza di un progresso tecnologico per superare le ricorrenti crisi dell'economia. Afferma quindi l'opportunità di dedicare a tali argomenti ulteriori dibattiti.

Il senatore Buzzi dopo aver espresso apprezzamento e piena adesione alla relazione svolta dal senatore Bompiani, sottolinea il

problema di fondo da risolvere, costituito dall'assenza di strutture di coordinamento cui fare riferimento e chiede in proposito al ministro Romita di esporre i propri orientamenti alla Commissione, prospettando l'opportunità, in attesa dell'auspicata riforma, d'intervenire con provvedimenti anche parziali, ai fini del coordinamento delle iniziative. Chiede infine notizie circa gli aspetti di competenza del Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica relativi all'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, per la parte relativa alla ricerca universitaria.

Replica quindi agli oratori intervenuti il relatore Bompiani: dichiara, in particolare, di condividere in pieno le preoccupazioni espresse nel dibattito circa lo stato della ricerca in Italia, soprattutto se paragonata alle iniziative in corso negli altri paesi europei e sottolinea l'esigenza che la Commissione abbia un contatto più continuativo con tale realtà, prospettando, eventualmente, per il prossimo anno, l'opportunità di condurre una nuova indagine conoscitiva sullo stato della ricerca scientifica, dopo quella promossa dalla 7^a Commissione nel 1974.

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

L'onorevole Romita fornisce chiarimenti in ordine ai temi trattati nel dibattito, riservandosi ulteriori valutazioni in occasione della seduta che sarà dedicata all'esame del bilancio, una volta che questo sarà trasmesso dalla Camera dei deputati. Dopo aver rilevato che il primo obiettivo — minimale — che si propone di raggiungere è la piena attuazione della citata legge n. 283 in ordine al raggruppamento delle voci relative alla ricerca scientifica, e successivamente il convogliamento — dal punto di vista della registrazione — di tutte le spese aventi tale destinazione in un Fondo nazionale per la ricerca, si sofferma sui settori nei quali è riscontrabile una diminuzione di stanziamenti (osservando in relazione alla cooperazione scientifica internazionale che si è in presenza di un calo d'interesse da parte degli altri paesi) e successivamente sugli aumenti riscontrabili, invece, nei settori relativi alla ricerca energetica nonché alla produttività e

sviluppo tecnologico nei settori dell'industria e dell'agricoltura. Non si può dubitare — riconosce il Ministro — che i dati di comparazione della situazione italiana con quella degli altri paesi siano tutt'altro che incoraggianti, ma si è in presenza a suo avviso di una certa ripresa legata anche al graduale aumento dell'intervento del settore pubblico nel campo della ricerca al fine di sollecitare il progresso scientifico e tecnologico quale elemento trainante per la qualificazione e l'incremento della domanda.

Accenna quindi al tema dei rapporti tra la ricerca universitaria e le iniziative condotte dal Consiglio nazionale delle ricerche: un primo passo in tal senso, al fine di creare le necessarie condizioni per un coordinamento, lo si può vedere nel disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati in relazione alle elezioni dei comitati di consulenza del CNR ed ai comitati consultivi del Consiglio universitario nazionale (atto Senato 1351); è necessario comunque intervenire ulteriormente, nel senso accennato dal relatore, per evitare tendenze isolazionistiche dell'uno o dell'altro comparto della ricerca, favorendo una maggiore osmosi dei ricercatori attraverso l'introduzione di modifiche all'attuale situazione del personale del Consiglio nazionale delle ricerche, e realizzando all'interno del CNR riforme strutturali che distinguano la funzione di consulenza scientifica dalla gestione diretta della ricerca. Si sofferma quindi sui progetti finalizzati (per i quali si sta procedendo ad una valutazione dei risultati, ed alla impostazione di una seconda generazione di progetti, nonché di una serie di piani nazionali di ricerca); sul Fondo IMI per la ricerca applicata, per il quale esprime l'impegno del Ministro a proporre il parziale rifinanziamento per l'anno in corso, in attesa di un rilancio della normativa in materia di riconversione industriale; sull'anagrafe nazionale della ricerca prevista dal decreto n. 382.

Infine il ministro Romita si sofferma su i temi istituzionali ai quali si è fatto riferimento nel dibattito: l'obiettivo attuale (a cui è collegato il disegno di legge n. 1990 in discussione alla Camera dei deputati), è la costituzione di un comitato per la definizione

della politica scientifica nazionale che assista il Ministro nella funzione d'indirizzo, di consulenza e di coordinamento. A suo avviso il Ministro per la ricerca deve avere un peso determinante nel riparto delle spese afferenti la ricerca scientifica nei vari settori — e non la gestione diretta di tali spese — attraverso una presenza istituzionale nel CIPE e nel CIPI, ma alla base di ciò vi deve essere una struttura adeguata su cui poter contare o sotto forma di una segreteria permanente, o (soluzione che a lui pare preferibile) attraverso l'istituzione di limitati ruoli di personale proprio. Su queste linee, egli conclude, si muove l'azione del Ministro che ritiene che attraverso le iniziative parziali attualmente in corso si possa avvicinare la realizzazione dell'auspicata riforma del coordinamento delle iniziative di ricerca scientifica.

L'esame preliminare delle previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica per il 1981, è quindi concluso: l'esame con procedura ordinaria riprenderà dopo l'approvazione del documento da parte della Camera.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore Ulianich comunica la richiesta del comitato per il coordinamento della scuola a Napoli (composto da tutte le forze politiche dell'arco costituzionale nonché da forze sociali e sindacali), di cui è stato pregato di farsi tramite, che la Commissione o una delegazione di essa si rechi a Napoli per valutare il problema della situazione scolastica della città dopo il recente terremoto.

Prende atto di tale richiesta il Presidente che si farà carico di prendere i dovuti accordi con la Presidenza del Senato.

INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il Presidente avverte che all'ordine del giorno della seduta già convocata per domani 19 marzo, alle ore 10, sarà iscritto anche in sede referente il disegno di legge numero 1351, recante provvedimenti relativi alle elezioni dei Comitati di consulenza del CNR ed ai Comitati consultivi del CUN.

La seduta termina alle ore 13,30.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

MERCLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente

TANGA

*Interviene il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Santuz.**La seduta inizia alle ore 9,50.***IN SEDE CONSULTIVA****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 »**— Stato di previsione del Ministero dei trasporti per l'anno finanziario 1981 (**Tabella 10**) (Rapporto alla 5^a Commissione) (Esame preliminare)

Riferisce alla Commissione il senatore Pacini.

Questi si sofferma preliminarmente sulla grave situazione del settore dei trasporti caratterizzata da continue agitazioni sindacali e, con riferimento a recenti dichiarazioni del senatore Libertini circa le responsabilità del Governo e la indisponibilità dello stesso ad un immediato chiarimento di fronte al Parlamento, fa presente che il Governo non intende assolutamente eludere richieste di chiarificazione in sede parlamentare ma che attende di avere ulteriori elementi di valutazione complessiva del fenomeno. Nel rilevare inoltre la necessità di un codice di autoregolamentazione, da sempre sostenuto da parte della Democrazia cristiana, fa notare che, di fronte ai disagi dei lavoratori derivanti dagli scioperi selvaggi, è necessario un ampio e costruttivo confronto tra le forze politiche, senza pregiudizi, cercando la collaborazione delle confederazioni sindacali e valutando, senza polemiche, positivamente, anche la recente iniziativa parlamentare in

modo da risolvere concretamente i gravi problemi aperti.

Nel passare all'esame della tabella n. 10, sullo stato di previsione del Ministero dei trasporti per l'anno 1981, il relatore Pacini rileva innanzitutto che la brevità dei tempi non consente l'approfondimento dell'esame di un provvedimento piuttosto complesso e condiziona la effettiva possibilità da parte del Parlamento di esercitare la sua funzione di controllo sull'Esecutivo.

Nel ricordare i numerosi problemi ancora aperti riguardanti il settore dei trasporti e l'esigenza di acquisire competitività a riguardo sul piano internazionale sia attraverso un adeguamento delle strutture alle direttive comunitarie e sia attraverso un rapido coordinamento dei vari dicasteri, il relatore Pacini illustra analiticamente le voci del bilancio di previsione del 1981 e del bilancio pluriennale 1981-83 ed i relativi aumenti di stanziamenti previsti rispetto al 1980.

Passa poi ad esporre le principali linee dell'attività futura del Ministero dei trasporti riguardanti i vari settori: la motorizzazione (per il cui sviluppo sono necessarie alcune misure come la realizzazione di un piano nazionale con l'istituzione di centri periferici decentrati, l'attuazione delle direttive comunitarie per il trasporto su strada di persone e merci, la riforma della vigente legislazione in materia di autolinee, la ripresa di contributi in favore delle aziende esercenti linee rimaste di competenza statale, la regolamentazione dell'autotrasporto internazionale di merci e l'aggiornamento della legge 298 del 1974); le ferrovie in concessione governativa (il cui problema centrale è costituito dal grave *deficit* in cui versano le aziende del settore); le funivie (per le quali gli stanziamenti finanziari risulteranno particolarmente onerosi); la navigazione interna (il cui potenziamento in base ad una normativa di prossima emanazione comporterà un ampliamento dei compiti attualmente espletati dal Ministero); l'aviazione civile (settore nel quale la direzio-

ne generale dell'aviazione civile sarà chiamata a svolgere compiti più estesi e ciò richiederà di procedere ad una riforma della struttura della direzione stessa per renderla più efficiente specie dopo la costituzione della azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo); la direzione generale programmazione generale e affari generali (che richiede una riorganizzazione, già oggetto di un disegno di legge d'iniziativa parlamentare); le ferrovie dello Stato (settore nel quale l'incremento del traffico sarà strettamente correlato a modifiche nella struttura della azienda in modo da offrire migliori servizi e maggiori livelli di produzione).

Il relatore Pacini illustra in particolare l'attività ed il bilancio di previsione dell'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, da cui si evidenzia l'importanza dell'azienda e la necessità di una riforma in tempi rapidi. Rileva quindi l'importanza di recepire nella normativa italiana tutte le direttive comunitarie adottate per i vari settori facendo al tresì presente che nell'attività del Ministero dei trasporti, così come emerge dallo stato di previsione del bilancio per il 1981, manca un'analisi del rapporto fra traffico e consumi energetici che invece va approfondito, ricordando a tal proposito l'impegno assunto dal Governo al termine di un dibattito in materia svoltosi in Parlamento.

A conclusione del suo dire, il relatore Pacini propone che la Commissione esprima parere favorevole.

Apertosi quindi il dibattito interviene il senatore Crollanza il quale rileva preliminarmente che il modo di procedere all'esame del bilancio dei singoli settori dello Stato da parte delle Commissioni di merito non consente quegli approfondimenti che sono invece indispensabili dal momento che in Assemblea è precluso lo svolgimento di un dibattito sui singoli stati di previsione di spesa. Inoltre ciascun ramo del Parlamento deve avere la possibilità di un autonomo approfondimento dell'esame di documenti così importanti.

Nel merito del bilancio del Ministero dei trasporti egli registra incongruenze e in particolare segnala il mancato coordinamento tra il potenziamento delle Ferrovie e quello

dei porti del Mezzogiorno, che non sono stati dotati di adeguate disponibilità finanziarie, di cui invece hanno beneficiato i porti dell'Italia settentrionale. Ciò conferma la mancanza di una politica organica per il Mezzogiorno e la persistenza di una impostazione assistenzialistica.

Prende poi la parola il senatore Libertini il quale dichiara innanzitutto il voto contrario alla Tabella 10 del Gruppo comunista in quanto l'impostazione del bilancio del Ministero dei trasporti non consente la realizzazione dei principali obiettivi in questo settore che un paese moderno deve porsi.

Replicando poi alle osservazioni fatte dal relatore Pacini circa le agitazioni nel settore degli autoferrotranvieri, il senatore Libertini esprime rilievi critici sulla condotta del Governo rispetto alle agitazioni in corso e sulla indisponibilità dello stesso ad un chiarimento in sede parlamentare in quanto paralizzato da contrasti interni alla stessa maggioranza che lo sostiene.

Il senatore Libertini ritiene che certi settori della Democrazia cristiana e della pubblica amministrazione tendano ad esasperare la vertenza in atto in modo da poter mettere sotto accusa le amministrazioni comunali, logorare le confederazioni sindacali e preparare la strada per una legge di limitazione dello sciopero nei servizi pubblici.

Il senatore Libertini, poi, fa presente che l'attuale situazione di agitazioni selvagge, giudicata intollerabile, nasce dalla mancanza di una politica organica nel settore dei trasporti, dalla posizione conflittuale assunta dai sindacati autonomi (il cui sviluppo certamente favorito da insufficienze delle organizzazioni sindacali confederali è stato agevolato anche dalle coperture fornite da settori della Democrazia cristiana e della pubblica amministrazione) e dalla dissennata concessione di aumenti sostanziosi a determinate categorie che hanno prodotto una corsa rivendicativa. Rilevate la pericolosità e la inefficacia di una legge, il senatore Libertini sottolinea che per risolvere i nodi occorre realizzare una nuova politica dei trasporti, impegnarsi sul piano politico a non garantire coperture ai sindacati autonomi e disciplinare gli scioperi attraverso un codice di auto-

regolamentazione che le organizzazioni sindacali confederali dovrebbero presentare alla valutazione dei lavoratori ed al quale i sindacati autonomi sarebbero invitati ad accedere.

Ha poi la parola il senatore Vincelli, il quale nel dichiarare la propria adesione alla relazione del senatore Pacini, ricorda, con riferimento alle affermazioni del senatore Libertini, che anche il Gruppo democristiano ha sollecitato il Governo a un chiarimento in sede parlamentare circa l'agitazione presente nel settore degli autoferrotranvieri. Ritiene quindi indispensabile la redazione di un codice di autoregolamentazione degli scioperi da parte delle organizzazioni sindacali confederali che hanno larga comprensione all'interno della Democrazia cristiana, estranea a manovre di copertura delle azioni dei sindacati autonomi, il cui sviluppo è stato certamente favorito anche dalla mancanza del suddetto codice.

Nel ricordare l'iniziativa parlamentare a riguardo recentemente presa dal presidente

del Gruppo della democrazia cristiana alla Camera, il senatore Vincelli sottolinea che occorre assolutamente evitare l'accentuazione di conflittualità per i gravi effetti destabilizzanti sulle istituzioni democratiche.

Dopo un intervento del presidente Tanga per chiarimenti procedurali, nessun altro chiedendo di parlare l'esame preliminare della Tabella 10 viene dichiarato concluso.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi martedì 24 (alle ore 16,30) e nei giorni successivi di mercoledì e giovedì, per proseguire l'esame preliminare delle altre tabelle di competenza del bilancio di previsione dello Stato.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la seduta, già prevista per domani, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 11,20.

AGRICOLTURA (9^a)

MERCLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente
FINESSI*Interviene il sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste Martoni.**La seduta inizia alle ore 10,30.***IN SEDE CONSULTIVA****« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 »**

— Stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno finanziario 1981 (Tabella 13)

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito dell'esame preliminare e rinvio)

Riprende l'esame preliminare della Tabella 13, sospeso nella seduta del 12 marzo.

Il presidente Finessi fornisce anzitutto ragguagli procedurali sul prosieguo dell'esame, quindi, intervenendo nel merito, il senatore Miraglia — rilevata la scarsa incidenza nel bilancio del Ministero dell'agricoltura delle spese in conto capitale, per le quali è previsto, per il 1981, un incremento di 6,9 miliardi di lire (a fronte di un incremento di 49,9 miliardi per le spese di parte corrente) e dopo aver posto l'accento sulla consistenza dei residui passivi — chiede di conoscere come vengano spesi i fondi previsti dalla legge « quadrifoglio » e di competenza del Ministero dell'agricoltura, e quali siano gli elementi che determinano il rallentamento delle procedure di spesa. A quest'ultimo riguardo l'oratore sottolinea l'esigenza di procedere urgentemente alla ristrutturazione del Ministero per la quale non risulta ancora presentato il relativo disegno di legge.

Rilevato, quindi, che non esistono elementi che consentano di parlare di positiva inversione di tendenza della politica agricola

(la spesa aggiuntiva di oltre 2 mila miliardi prevista con il disegno di legge finanziaria va interpretata, egli aggiunge, come conferma della scarsa attenzione data finora al settore primario), l'oratore dichiara di condividere quanto rilevato dal relatore Dal Falco circa l'importanza fondamentale della produzione agricola che va qualitativamente ben al di là dei dati numerici percentuali.

Poste quindi in evidenza le conseguenze penalizzanti della stretta creditizia indiscriminata verso i settori produttivi più deboli, e la pesantezza delle procedure previste dalla legge « quadrifoglio », il senatore Miraglia auspica modifiche normative, anche a livello regionale, che consentano di eliminare il fenomeno dei residui passivi e di accelerare la immissione dei finanziamenti nel circuito produttivo del settore agricolo; ricorda le preoccupazioni già avanzate dalla sua parte politica per l'ingresso dell'Italia nel sistema monetario europeo (ribadisce comunque la scelta europeista che non deve però essere acritica o apologetica); ritiene non sia da condividere la proposta delle organizzazioni agricole professionali europee circa l'aumento del 15 per cento dei prezzi garantiti dalla Comunità (occorre evitare di alimentare il processo di inflazione monetaria); ribadisce l'esigenza di evitare una sorta di « narcosi » della politica dei prezzi a danno della politica strutturale e richiama l'attenzione sulla necessità di porre in essere una politica di sviluppo programmato nel settore primario. Occorre, aggiunge il senatore Miraglia, per poterci muovere in direzione di una programmazione di sviluppo, quantificare gli obiettivi dando forza e potere contrattuale ai produttori.

Rilevato, quindi, di condividere l'esigenza di un'azione collegiale del Governo italiano in sede CEE, passa a chiedere notizie sullo stato di attuazione e sulla revisione del « pacchetto » mediterraneo; dichiara di condividere le considerazioni del senatore Truzzi circa l'andamento degli organismi a partecipazione statale del settore agro-industria-

le; ribadisce la necessità di interventi di fiscalizzazione, differenziati e articolati, degli oneri sociali e auspica il superamento di una politica assistenzialistica delle campagne, bisognose di interventi programmati che stimolino la competitività delle nostre produzioni.

Successivamente il senatore Miraglia posto in evidenza il persistere degli squilibri territoriali nello sviluppo del Paese e, dichiarato di condividere le considerazioni del Ministro Bartolomei circa gli aspetti monetari del nostro *deficit* della bilancia agroalimentare, si sofferma sui problemi del controllo e delle frodi (sollecita fra l'altro la ristrutturazione dei nuclei antisofisticazioni), sull'esigenza del riaccorpamento fondiario, da attuare privilegiando le cooperative e l'associazionismo, e conclude rilevando l'insufficienza dell'azione svolta dal Governo per correggere le linee di tendenza che tuttora caratterizzano l'andamento dell'agricoltura.

Il senatore Chielli prende la parola manifestando innanzitutto apprezzamento per l'intervento svolto dal ministro Bartolomei e rilevando come, peraltro, i dati di bilancio, espressi nella Tabella 13 non coincidano con le esigenze di politica agricola emerse dalle considerazioni dello stesso rappresentante del Governo. Mancano, sottolinea l'oratore, i fondi necessari a superare la semplice impostazione statica e difensiva del bilancio; mancano — se si eccettuano gli stanziamenti pluriennali della legge « quadrifoglio » — anche gli strumenti finanziari atti a stimolare la potenzialità della nostra agricoltura; mancano ancora, egli aggiunge, gli sbocchi commerciali necessari a togliere le aziende cooperative dalle paralizzanti condizioni debitorie, mentre aumenta lo spazio in cui operano gli speculatori (le stesse aziende pubbliche del settore di trasformazione agiscono secondo una logica di bilancio aziendale, senza una visione di interessi generali).

Sottolineata poi la mancanza di una linea di razionalizzazione dello sviluppo agricolo nel nostro Paese (vi sono comunque, aggiunge l'oratore, notevoli sforzi in tal senso compiuti dalle Regioni, fra le quali quella Toscana) il senatore Chielli si chiede quali provvedimenti il Ministero dell'agricoltura intenda

adottare per superare lo stato patologico in cui il settore primario si trova e per il quale gridi di allarme provengono da tutti i comparti. Egli si sofferma poi sulla esigenza di concrete proposte per la valorizzazione dei terreni collinari e sulla necessità di risolvere la fondamentale questione fondiaria che condiziona tutti i problemi di sviluppo e che va affrontata in uno con la modifica della legge 984 del 1977.

Successivamente mette in luce l'esigenza di attuare, in relazione al riordino fondiario, i principi previsti dall'articolo 42 della Carta costituzionale (che prevede limiti alla proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale), ed evidenzia la necessità di introdurre, altresì, finanziamenti per il rilancio delle bonifiche dei terreni, per il rafforzamento delle strutture fondiarie (rendendo applicabile la direttiva comunitaria n. 159 del 1972); auspica infine modifiche del diritto ereditario per i terreni oggetto di esproprio e di assegnazione con la riforma agraria, per evitare la polverizzazione delle maglie poderali.

Chiesto, quindi, che si introducano norme atte a proibire l'acquisto di aziende agricole come beni di rifugio nonchè provvedimenti che incentivino l'acquisizione di scoperte scientifiche e di innovazioni tecnologiche (precise esigenze a riguardo sono emerse nel corso dell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione), unitamente a provvedimenti per il credito agevolato ai coltivatori diretti e per un migliore stimolo alle associazioni e alle cooperative agricole, il senatore Chielli manifesta la preoccupazione che le considerazioni svolte dal rappresentante del Governo restino soltanto un fatto culturale e non seguano gli atti concreti, necessari a far uscire l'agricoltura dal ghetto in cui è stata lasciata. Conclude auspicando un largo confronto per l'individuazione di punti di convergenza con cui dar corpo ad una globale diversa strategia in campo nazionale e comunitario che assicuri all'agricoltura il ruolo che le compete nel contesto della nostra economia.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,40.

INDUSTRIA (10^a)

MERCLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente
GUALTIERI

Intervengono i sottosegretari di Stato per il commercio con l'estero Armato e per il turismo e lo spettacolo Quaranta.

La seduta inizia alle ore 15,45.

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 »

— Stato di previsione del Ministero del commercio con l'estero per l'anno finanziario 1981 (Tabella 16)

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Esame preliminare)

Il senatore Ambrogio Colombo riferisce sulla tabella del bilancio, esponendo i dati analitici relativi alla spesa complessiva del Ministero, alla spesa di parte corrente e in conto capitale, e le variazioni più significative rispetto al bilancio precedente. Egli sottolinea come l'attività del Ministero sia soprattutto attività promozionale, che si svolge principalmente attraverso l'Istituto per il commercio con l'estero ed altri enti ed iniziative. L'impostazione complessiva del bilancio, a suo giudizio, va giudicata positivamente: essa rispecchia nella sostanza, con variazioni d'importanza secondaria, l'impostazione dell'esercizio precedente.

Segue il dibattito.

Il presidente Gualtieri ricorda le affermazioni fatte dal ministro Manca nella seduta del 15 gennaio 1981, circa l'inadeguatezza delle strutture del Ministero in relazione alle sue finalità istituzionali ed ai programmi di attività da lui reputati necessari. Se, co-

me ha osservato il relatore, la tabella segue l'impostazione dell'esercizio precedente, esiste una contraddizione tra il bilancio ed i propositi del Ministro, largamente discussi anche nella Conferenza del commercio con l'estero.

Il senatore Ambrogio Colombo osserva che il bilancio di previsione è stato presentato prima delle dichiarazioni del Ministro, e il sottosegretario Armato sottolinea come il bilancio del Ministero rappresenti solo una parte delle previsioni di spesa relative alle relazioni economiche internazionali, settore questo in cui operano altre amministrazioni (come quella degli affari esteri), l'industria di Stato e le stesse regioni. Il presidente Gualtieri precisa che la replica che il Ministro svolgerà in sede di esame formale del bilancio di previsione sarà l'occasione più idonea per rispondere alla perplessità di ordine politico da lui espresse, anche con riferimento all'elaborazione del piano triennale. Il senatore Romanò fa presente come la impostazione triennale dei bilanci possa costituire un ostacolo, ove si renda necessaria una revisione degli indirizzi del Ministero. Il senatore Miana afferma che la discussione sarebbe stata più proficua, se esistesse già il piano triennale, ed osserva che comunque la relazione a suo tempo svolta dal ministro Manca costituisce un necessario punto di riferimento per la discussione odierna.

Il senatore Vettori, pur rammaricandosi del fatto che la relazione si è limitata all'impostazione delle tabelle di bilancio, evitando un giudizio politico più ampio sull'andamento delle relazioni commerciali con l'estero, afferma che non esiste una vera incompatibilità tra il bilancio di previsione e i propositi del Ministro. In effetti, gran parte dell'attività del Ministro si svolge su un piano politico (si pensi al suo ruolo di mediazione in grandi operazioni commerciali internazionali) senza riflettersi sulle cifre del bilancio del Ministero. Egli sottolinea infine la necessità di una permanente ed aggressiva

presenza italiana sui mercati internazionali, e sottolinea l'esigenza di una iniziativa coordinatrice da parte del Ministero, il quale conserva la sua natura di organo prevalentemente di promozione, che agisce attraverso l'ICE ed altre istituzioni.

Il senatore Felicetti afferma che non bisogna lasciar cadere l'occasione di discutere, in sede parlamentare, i problemi del commercio con l'estero, il cui andamento è molto preoccupante. Nel 1980, si è registrato un *deficit* quattro volte superiore a quello del 1979; due soli settori — quello dei tessili e abbigliamento e quello meccanico — hanno registrato un saldo attivo.

Sono positivi, in questo scenario, gli obiettivi indicati dal Ministro, di ridurre il disavanzo al 2,7 per cento del prodotto interno lordo entro il 1983, grazie ad un potenziamento degli investimenti e delle varie agevolazioni tale da garantire la ripresa delle esportazioni. Di tale impostazione non v'è peraltro traccia nella tabella 16 del bilancio. In ogni caso, il successo di questo progetto — che giustamente rifiuta la crescita zero, assumendo l'obiettivo di una crescita del 3 per cento annuo del prodotto interno lordo — è collegato alla disponibilità di mezzi e di strumenti adeguati.

Va inoltre apprezzata, afferma l'oratore, la costituzione di commissioni di lavoro, sulla cui attività il Parlamento dovrebbe peraltro essere informato; non sempre, inoltre, sono davvero necessarie riforme legislative, mentre non vengono adeguatamente sviluppati i principi ispiratori della legislazione vigente, come il principio regionalistico. Un miglioramento della bilancia commerciale, egli prosegue, presuppone il recupero dell'intero sistema economico, a cominciare dal settore agro-alimentare, il cui *deficit* nel 1980 è stato di 6500 miliardi, di cui 3000 per le sole carni; deve essere inoltre avviata una politica di riconversione industriale, la cui urgenza è sottolineata dagli enormi disavanzi del settore chimico (2500 miliardi) e siderurgico (2500 miliardi), e dallo stesso disavanzo — per la prima volta registrato — del settore automobilistico. È dunque necessario che il Governo giunga all'approvazione del piano triennale, nonchè — anche per contenere il

drammatico *deficit* petrolifero (19.620 miliardi) — del piano energetico nazionale.

Il programma esposto dal ministro Manca, prosegue il senatore Felicetti, indica giustamente come prioritaria una politica di sostegno ai prodotti di alta e media tecnologia: ciò presuppone un'adeguata domanda interna negli stessi settori, e, comunque, una politica economica globale del Governo che sia coerente con tale obiettivo. È inoltre necessario che l'Italia svolga, nel quadro più generale delle relazioni economiche internazionali, e con particolare riferimento ai paesi in via di sviluppo ed ai paesi socialisti, un ruolo più attivo e consapevole. Il Governo, conclude il senatore Felicetti, è stato finora debole e non all'altezza della situazione; a suo giudizio, è necessario un Governo diverso, fermo restando che — di fonte alle iniziative che saranno prese — i comunisti non mancheranno di assumersi le responsabilità che loro competono.

Il senatore Pollidoro, dopo aver sottolineato la gravità del disavanzo commerciale, afferma che il Mediocredito centrale dispone oggi di fondi assolutamente insufficienti, di fronte all'obiettivo di mantenere le agevolazioni all'esportazione ai livelli attuali. A lui risulta che nel 1981 saranno necessari almeno 2.000 miliardi: egli si chiede pertanto come il Governo ritenga di far fronte a tali esigenze.

Il senatore Colombo replica brevemente confermando i giudizi già espressi e fornendo alcune precisazioni.

L'esame preliminare risulta così esaurito ed il dibattito verrà concluso, con procedura ordinaria, dopo l'approvazione del bilancio da parte dell'altro ramo del Parlamento.

— Stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1981 (per la parte relativa al turismo) (Tabella 20)

(Rapporto alla 5ª Commissione) (Rinvio dell'esame preliminare)

Il senatore Novellini riferisce sulla tabella, osservando in primo luogo come la sua impostazione sia oggi, a distanza di parecchi mesi, superata: del resto, essa è fondata su

dati relativi alla stagione turistica 1979. Nel 1979, il turismo ebbe un andamento favorevole, grazie anche a fattori di ordine monetario o di altro tipo (ad esempio, la politica economica germanica) che poi sono mutati in senso per noi negativo. È vero, egli afferma, che la politica turistica è oggi in gran parte di competenza delle regioni, ma lo Stato conserva dei compiti la cui importanza è confermata dai dibattiti parlamentari in corso sulla legge-quadro, e sulla riforma dell'ENIT. In ogni caso, i dati negativi del 1980 danno ragione a chi aveva denunciato l'assenza di una politica turistica, con riferimento alle agevolazioni creditizie, al sostegno alla cooperazione, alla definizione del ruolo degli enti operanti nel settore; si deve del resto lamentare che la grande importanza che il turismo riveste nel quadro dell'economia nazionale trovi riscontro in una sottovalutazione complessiva della sua importanza, sul piano culturale oltre che politico.

Il relatore dà poi conto delle varie poste del bilancio, con particolare riferimento alle variazioni che esse presentano nei confronti dell'esercizio precedente. Egli comunque sottolinea come il ruolo del Governo in questo campo si esprima soprattutto in iniziative legislative; egli fa quindi riferimento alla bozza, non ancora ufficiale, di piano turistico triennale che dovrebbe essere approvato in relazione al piano economico, ed alle previsioni di spesa in essa contenute.

Nel complesso, egli osserva, si va facendo strada una maggiore consapevolezza dei problemi ora esposti; l'obiettivo rimane naturalmente quello di una crescita del settore e di un maggiore assorbimento di mano d'opera, specie giovanile. Il relatore fa infine riferimento ai problemi dell'incentivazione ai turisti stranieri (buoni benzina, tariffe autostradali), ed alla enorme incidenza che sul fenomeno turistico ha la legislazione sociale, particolarmente in relazione alla durata e alla distribuzione dei congedi pagati per i lavoratori. Egli conclude affermando che, se la riforma dell'ENIT dovesse ritardare, un rifinanziamento straordinario dell'Ente gli appare assolutamente necessario.

Si apre il dibattito.

Il presidente Gualtieri dichiara di condividere le preoccupazioni del relatore per la crisi del turismo, che si spiega sia con fattori di ordine economico (come l'andamento dei cambi) sia con fattori di altro genere (come le preoccupazioni per i sequestri di persona).

Il senatore Angelin, nell'esprimere il suo consenso quanto a molte considerazioni del relatore, sottolinea come la tabella sia legata ai consuntivi del 1979. Nel 1980, si è avuta una entrata valutaria nominalmente superiore, che però equivale ad una diminuzione in termini reali. Egli sottolinea quindi il ruolo centrale delle regioni, e fa riferimento a problemi come quelli del vincolo di destinazione sugli edifici destinati ad uso turistico, e della sospensiva degli sfratti che colpiscono gli operatori del settore; auspica una politica che valga a scoraggiare due reazioni, entrambe dannose, che si vanno delineando di fronte alla caduta delle prenotazioni, e che consistono nell'aumento dei prezzi e nel moltiplicarsi di incentivazioni non coordinate. Bisogna, egli afferma, sviluppare prima di tutto l'offerta; quanto alle previsioni di spesa, esse vanno indubbiamente accresciute. Egli fa quindi riferimento ai problemi dell'incentivazione al turismo straniero ed al turismo per comitive, nonché al ruolo che spetta all'ENIT nella promozione del turismo italiano all'estero.

Il senatore Longo, dichiarandosi d'accordo con molte osservazioni del senatore Angelin, sottolinea la necessità di combattere taluni fenomeni di vera e propria spoliazione del turista. Il senatore Pistolese segnala la drammatica situazione del turismo meridionale in seguito al terremoto, auspicando uno stanziamento speciale per la promozione all'estero del turismo nelle regioni colpite dal sisma, come già si fece ai tempi del colera.

Il senatore Vettori dichiara di diffidare da taluni modi di concepire la « programmazione » del turismo, che — egli afferma — richiede in primo luogo vocazione e professionalità. In particolare, bisogna evitare la de-

generazione dell'ambiente, e il deterioramento qualitativo dell'ospitalità che viene offerta. Egli segnala inoltre i danni che vengono causati dalla brevità della stagione, e lamenta l'improntitudine di certe forme di propaganda che vengono fatte all'estero, e l'inadeguatezza di alcuni uffici dell'ENIT.

Il senatore Fontanari si associa alle osservazioni del senatore Longo, auspicando che vengano instaurati dei contrilli su talune forme di abuso; egli chiede inoltre che venga attenuata la stretta creditizia, quanto meno nei confronti degli operatori turistici danneggiati dall'andamento della recente stagione invernale.

Agli oratori intervenuti replica il relatore Novellini. Egli afferma la necessità che il Ministero renda noti i dati relativi alla stagione turistica 1980, senza minimizzarne gli aspetti negativi: solo così si potrà affrontare la situazione di emergenza, che a suo giudizio esiste. Bisogna evitare di perdere, per

inefficienza, talune posizioni che sembravano inattaccabili.

L'esame preliminare della tabella in titolo viene a questo punto dichiarato esaurito, con l'intesa che il dibattito verrà concluso, con procedura ordinaria, successivamente all'approvazione del bilancio da parte della Camera dei deputati.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la seduta prevista per domani giovedì 19 marzo alle ore 9,30 non avrà luogo, essendo il Ministro dell'agricoltura, che doveva essere ascoltato nel quadro dell'indagine conoscitiva sull'industria della carne, impegnato nell'Aula del Senato in un importante e non prorogabile dibattito, ed essendo stato esaurito l'esame preliminare dei bilanci che costituiva il secondo punto all'ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 18,30.

LAVORO (11^a)

MERCOLÈ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente

CENGARLE

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Castelli.**La seduta inizia alle ore 10,10.*

IN SEDE CONSULTIVA

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 »

— Stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1981 (Tabella 15)

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame preliminare)

Si riprende l'esame preliminare della tabella in titolo, sospeso nella seduta del 10 marzo scorso.

Il relatore Da Roit riferisce sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno 1981, integrando la precedente illustrazione preliminare svolta nella predetta seduta.

Le spese previste per il 1981 ammontano a lire 3.882 miliardi, con un decremento del 15 per cento circa rispetto alle previsioni iniziali del 1980 e del 50 per cento circa rispetto a quelle assestate. La rilevante diminuzione previsionale della spesa è tra l'altro imputabile ad una serie di provvedimenti legislativi finanziati solo per il 1980 (fra essi, soprattutto la legge n. 33 del 1980, istitutiva del servizio sanitario nazionale). L'ammontare complessivo della spesa risulta interamente destinata alla parte corrente, nel cui ambito il 95 per cento concerne trasferimenti nel settore della previdenza ed assistenza; in particolare, per quanto riguarda l'INPS,

l'onere relativo al fondo sociale è pari a 2.535 miliardi ed i contributi dello Stato nei confronti delle gestioni pensionistiche per i lavoratori autonomi e per lo sgravio degli oneri sociali nel Mezzogiorno sono rispettivamente pari a lire 515 miliardi e a lire 500 miliardi. Passando a trattare della politica generale del Ministero del lavoro, il relatore afferma che possono ritenersi esistenti alcune tendenze positive per ciò che concerne i problemi della occupazione, del mercato del lavoro e della mobilità del lavoro, anche se tali tendenze necessitano di un'azione più stimolante e più adeguata rispetto agli obiettivi da conseguire. Non vi è dubbio quindi — conclude il relatore — che il Ministero del lavoro debba svolgere un ruolo di primo piano nell'ambito della politica generale del Governo, che richiederà tra l'altro risorse e strutture organizzative più adeguate ed efficienti rispetto alle attuali; è quindi auspicabile che in tale direzione venga anche caratterizzata la riforma generale della pubblica amministrazione. Il relatore Da Roit, infine, esprimendosi favorevolmente sulla tabella n. 15, propone la redazione di un rapporto in tal senso da trasmettere alla 5^a Commissione permanente.

Apertosi il dibattito, intervengono i senatori Giovannetti, Fermariello, Toros, Manente Comunale, Panico e Romei.

Il senatore Giovannetti, sottolineato l'assoluto scadimento del ruolo svolto dal Ministero del lavoro di fronte alla rilevanza dei problemi economico-sociali del Paese, afferma che ancora una volta emerge in tutta la sua drammatica evidenza l'inadeguatezza delle strutture organizzative del dicastero, senz'altro inidonee sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo. Dopo aver quindi deprecato il fenomeno della crescita di tendenze sindacali autonomistiche — che contribuiscono a rendere ancor più grave la crisi del sindacato unitario —, l'oratore sostiene che dall'attuale realtà emerge ormai con molta chiarezza la ripresa di vec-

chie logiche padronali che avevano caratterizzato gli anni '60, con atteggiamenti di netta chiusura da parte della Confindustria nei riguardi di istanze portate avanti dal sindacato unitario. A questa involuzione corrisponde peraltro l'assoluta carenza del Ministero del lavoro che dimostra ancora una volta di non avere o di non voler seguire alcuna linea politica anche quando si tratta di temi — come quello dell'autoregolamentazione dello sciopero — di notevole rilevanza. A ciò si aggiunga — prosegue l'oratore — che anche da parte della Commissione lavoro non è emerso in questi anni un ruolo di indirizzo che vada al di là di un atteggiamento meramente passivo, quasi di spettatore inerte di fronte alla realtà del Paese.

Ribadito quindi che la carenza negli organici e l'insufficiente qualificazione professionale è un'ulteriore conferma del fallimento della politica di formazione professionale voluta dal Governo, il senatore Giovannetti si sofferma sui problemi previdenziali e sul *deficit* dei bilanci dell'INPS, la cui situazione finanziaria è stata di recente considerata dal Presidente dell'Istituto ormai insostenibile. Quanto al collocamento, si è ancora fermi a vecchie ed inconcludenti impostazioni tradizionali, non essendosi delineata una nuova politica in materia che tenga conto dell'effettiva realtà del Paese. Soffermatosi quindi sulle funzioni di vigilanza che dovrebbero essere espletate dagli ispettori del lavoro (il cui numero è assolutamente esiguo) e sulle evasioni contributive (notevoli anche nel Nord dell'Italia), l'oratore osserva che in sostanza la politica del Ministero è limitata a trasferimenti di fondi a enti ed istituti senza che tutto ciò sia coordinato ed indirizzato sulla base di precise scelte politiche. E d'altra parte, anche quando c'è stata qualche scelta politica, come in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali per la riduzione (indiscriminata) del costo del lavoro, la realtà ha dimostrato l'assoluta irrilevanza dei risultati pratici conseguiti. Tanti altri sono poi i problemi particolari che necessitano di risposta precisa da parte del Ministro del lavoro: appena 20 miliardi destinati alla cooperazione (di cui gran parte a residui passivi) costitui-

scono uno stanziamento irrisorio; occorrerebbe poi che venissero chiariti i motivi per i quali esistono ampie giacenze di cassa nel Fondo speciale per gli infortuni e si dovrebbe dar conto al Parlamento dei risultati — ove essi siano stati conseguiti — in ordine al funzionamento degli Istituti di patronato dopo la legge n. 112 del 1980.

Quanto al personale dipendente del Ministero, le cifre sono sicuramente ricognitive della carenza negli organici: risultano vuoti 6.279 posti, di cui 156 unità nell'ambito della carriera direttiva dell'amministrazione centrale. Da questo quadro — conclude il senatore Giovannetti — non si evince solo che il Ministero del lavoro non ha i mezzi e la struttura organizzativa per svolgere le funzioni delegategli: è infatti legittimo a questo punto chiedersi se addirittura non si voglia effettivamente svolgere alcun ruolo nell'ambito della politica generale del Governo.

Il senatore Fermariello, dichiarandosi innanzitutto contrario alla redazione di un rapporto favorevole sulla tabella in esame, sottolinea anch'egli l'inefficienza del Ministero del lavoro e l'assoluta mancanza di una politica di programmazione per la soluzione dei gravi problemi in atto soprattutto nel Mezzogiorno, rammaricandosi inoltre che anche da parte della Commissione sia mancato il necessario impulso verso un dialogo più serrato nei confronti del Ministero stesso. Facendo quindi specifico riferimento al Mezzogiorno ed in particolare a Napoli, l'oratore contesta decisamente l'esistenza di una politica attiva del lavoro: ciò è dimostrato dalle tensioni inflazionistiche, dall'aumento della disoccupazione e dalla diminuzione dei livelli di produttività. Per quanto riguarda l'occupazione non si capisce come il Governo intenda affrontare il problema dell'avviamento al lavoro, come si voglia procedere per accumulare le risorse economiche necessarie per nuovi investimenti produttivi, in quali forme debba concretizzarsi l'invocata solidarietà dei lavoratori nei confronti dei disoccupati.

In sede di esame preliminare del bilancio, che rischia quindi di divenire banale e solo formale, di fronte ad una situazione del Mezzogiorno aggravata dal sisma del novembre

scorso, il Ministero del lavoro si muove senza una precisa intenzione politica di risolvere i tanti delicatissimi problemi di sua competenza: quello della qualificazione del mercato del lavoro, della formazione professionale e della riforma dell'apprendistato, l'avviamento al lavoro, la politica salariale (in realtà essa non esiste e diventa sempre più ingovernabile la tendenza nelle fabbriche alle richieste salariali motivate dal tasso crescente dell'inflazione), la spesa previdenziale, ormai sull'orlo del collasso, il grande tema degli scioperi e delle progettate forme di autoregolamentazione.

Per quanto riguarda il problema di Napoli, a tutti ben noto anche alla luce dei recentissimi avvenimenti, problema ovviamente non locale ma indicativo della realtà del Mezzogiorno, il senatore Fermariello sottolinea la gravità del fenomeno delle liste autonome dei disoccupati in contrasto con la politica di un mercato del lavoro controllato da organi della pubblica amministrazione. Recentemente a Napoli il ministro Foschi ha sì difeso il principio di un'unica lista e di un'unica graduatoria dei disoccupati, ma permangono molti comportamenti equivoci: il Ministro del lavoro ha promesso 10.000 posti di lavoro entro il prossimo giugno, ma a tale dichiarazione non sono seguite indicazioni concrete e si rischia ora che dalla attesa si passi alle inevitabili tensioni sociali. Il Ministro ha altresì posto il problema di corsi di qualificazione senza precisare poi come i circa 20.000 partecipanti potranno dopo trovare effettiva occupazione e la ricerca di un fantomatico rapporto di lavoro costituirà sicuramente, per la colpevole inerzia del Governo, un'ulteriore spinta contro la credibilità delle istituzioni. C'è infine — conclude l'oratore — il problema dell'adeguamento dell'indennità di disoccupazione che purtroppo, nel silenzio del Governo, si configura per quello che è, mera manifestazione demagogica per sottrarsi a precise responsabilità politiche.

Interviene quindi il senatore Toros. L'oratore sottolinea preliminarmente che il Ministero del lavoro deve poter svolgere un ruolo di primo piano per le responsabilità che gli sono proprie, sia a livello interno che a livello comunitario, e ricorda in proposito

quello svolto dalla conferenza tripartita nell'ambito della CEE (dicasteri del lavoro ed economico-finanziari, imprenditori e lavoratori). Di fronte all'accentuarsi di determinate situazioni — come quella che caratterizza la città di Napoli ed il Mezzogiorno in generale — occorre non fermarsi ad una analisi del fenomeno ma ricercarne le cause. Per quanto riguarda la politica generale del lavoro, non può non rilevarsi che la carenza negli organici, le strutture sempre più insufficienti anche in senso qualitativo, i ritardi nella soluzione dei problemi interni al Ministero del lavoro, ne compromettono sicuramente il ruolo, così come analogamente può dirsi per ciò che concerne una certa disattenzione del Parlamento nei confronti di tali questioni.

Le responsabilità sono quindi non imputabili esclusivamente al Governo che deve poter ricevere dal Parlamento il necessario supporto politico oltre che legislativo.

Sottolineato poi che in materia di mediazione delle controversie si assiste oggi alla deprecabile tendenza di far confluire tutto al centro, laddove in passato le funzioni di conciliazione e di mediazione delle controversie di lavoro a livello locale erano efficacemente svolte dagli organi periferici del Ministero, il senatore Toros si sofferma sui problemi della formazione professionale e del collocamento: quanto al primo egli rileva la mancanza di una politica a livello regionale e quindi la conseguente impossibilità dello svolgimento della politica di indirizzo e di coordinamento dello Stato; quanto al secondo, disciplinato ancora da una legge del 1949, di fronte a talune spinte irrazionali occorre ribadire il concetto che la riforma del collocamento non può prescindere da un coordinamento centrale e da un raccordo a livello comunitario.

Venendo al tema della contrattazione, il senatore Toros afferma la necessità di una politica sindacale unitaria in una libera contrattazione fra le parti; ciò non vuol dire, tuttavia, che il Governo, nel pieno rispetto della autonomia negoziale, possa limitarsi a svolgere un ruolo meramente notarile, di semplice registrazione di fatti a cui debba sentirsi quasi estraneo, essendo la politica salariale una variabile economico-sociale di-

pendente all'interno del quadro economico-generale. E d'altra parte — continua l'oratore — non si può invocare a gran voce un intervento risolutivo del Ministero solo quando si è in presenza di situazioni esplosive o degenerate e considerarlo invece inammissibile in altri casi sotto il profilo di un presunto pregiudizio all'autonomia sindacale. Nell'ambito, quindi, di uno stretto rapporto di interdipendenza con i ministeri finanziari ed in un quadro di più fattiva collaborazione con la Commissione lavoro, è necessario che il ruolo del Ministero venga rilanciato accentuando soprattutto quello di mediazione e di conciliazione delle grandi vertenze sindacali.

Quanto alla previdenza, è sicuramente vero che non può continuarsi a scaricare sull'INPS oneri sociali generali che dovrebbero gravare sulla collettività e non sul sistema previdenziale, ma occorre ribadire con chiarezza che esistono settori, come quello dell'agricoltura, che vanno sostenuti adeguatamente: il settore agricolo è infatti vincolato in sede comunitaria per quanto concerne i prezzi dei prodotti ed eventuali maggiori oneri contributivi non potrebbero quindi scaricarsi sul consumatore, cosa che invece avviene normalmente in altri settori produttivi.

Concludendo, il senatore Toros, dopo aver deprecato il fenomeno dell'estensione dei trattamenti di cassa integrazione al di là dei limiti logici che erano stati prefissati, auspica un ruolo diverso e più incisivo del Ministero del lavoro e della Commissione nell'ambito generale della politica del Governo.

Prende quindi la parola il senatore Manente Comunale. Dal dibattito — afferma l'oratore — sono emersi aspetti significativi e problemi drammatici — come quello di Napoli, della Campania e dell'intero Mezzogiorno d'Italia — che evidenziano ancora una volta la necessità di strutture e mezzi adeguati, necessari per l'espletamento delle funzioni attribuite al Ministero del lavoro che non può certo rimanere soltanto spettatore o anche mediatore nelle vertenze sindacali ma deve dare un preciso impulso alla politica economica del Governo. Sottolineato poi anch'egli la esiguità degli organici e so-

prattutto l'insufficienza degli ispettori del lavoro — che attualmente non sono in condizione di poter svolgere un minimo di adeguati controlli nelle imprese —, il senatore Manente Comunale ricorda che molti dei principali problemi in materia di lavoro sono oggetto di appositi provvedimenti legislativi pendenti alla Camera dei deputati: tra essi, i disegni di legge di riforma generale pensionistica, del collocamento, mobilità e cassa integrazione e da ultimo, il decreto-legge di sperimentazione della mobilità della manodopera nelle zone terremotate, provvedimento quest'ultimo che per la verità genera non poche perplessità.

Affermato quindi che l'attuale dibattito sull'autoregolamentazione dello sciopero ha probabilmente facilitato la proliferazione di movimenti sindacali autonomi, il senatore Manente Comunale conclude sostenendo che per quanto riguarda le zone terremotate il problema non si risolve certo assicurando soltanto un tetto ai sinistrati: occorre invece garantire la prospettiva della permanenza delle popolazioni con un'adeguata politica di avviamento al lavoro che consenta l'effettiva occupazione.

Il senatore Panico, osservando che il contenuto della nota preliminare alla tabella in esame è pressochè identico a quello della analoga nota che accompagnava il bilancio dell'anno scorso, afferma anch'egli l'inesistenza di una politica in materia di lavoro e previdenza sociale, occupazione e collocamento. Relativamente a quest'ultimo problema è quanto mai insignificante la lapidaria affermazione contenuta nella nota preliminare, secondo la quale l'avvio dei progetti di osservatori del mercato del lavoro su base nazionale e regionale « è risultato sino ad oggi incerto per la mancanza di quadri e di mezzi economici ». I problemi — prosegue il senatore Panico — permangono insoluti ed ulteriormente aggravati e le responsabilità sono esclusivamente del Governo e segnatamente del Ministero del lavoro che dimostra di non avere una seria volontà politica di avviarli a soluzione. Lamentata quindi anch'egli l'assoluta insufficienza degli organici del Ministero e la mancata attenzione a problemi delicatissimi, quali quello della disoccupazione anche in rapporto al notevole flusso di

manodopera straniera presente in Italia, l'oratore conclude preannunciando il suo voto contrario allo stato di previsione in esame.

Interviene infine il senatore Romei. L'oratore afferma innanzitutto che non si può ritenere di superare la crisi che attraversa il Paese senza una previa individuazione di principi sulle scelte politiche da attuarsi, scelte che in ultima analisi consistono nello stabilire se debba preferirsi un modello di società che offra garanzie per tutti ovvero un altro che presenti aspetti di rischio. Per quanto riguarda la politica salariale e sindacale, il senatore Romei ritiene che il sindacato debba essere unitario e responsabile, soprattutto in un momento in cui il Paese assiste alla crescita dell'anarchia corporativa dei sindacati autonomi, cui si accompagnano altri movimenti sindacali quali i comitati di lotta, i consigli di fabbrica e da ultimo quelli che possono definirsi i sindacati dell'economia sommersa. Ribadita quindi la funzione unitaria e responsabile delle organizzazioni sindacali, egli sottolinea peraltro l'inammissibilità di ingerenze pregiudizievoli della sovranità del Parlamento: tale si configura in sostanza la recente polemica portata avanti dal movimento sindacale unitario in ordine alla questione dell'adeguamento delle indennità ai parlamentari, peraltro prevista da un'apposita legge.

Quanto al ruolo di mediazione politica che compete al Ministero del lavoro, egli ritiene che la predetta funzione debba svolgersi nel rispetto della compatibilità tra il dovere di lealtà dei lavoratori verso l'organizzazione sociale alla quale appartengono con gli obiettivi produttivi delle imprese. Richiamata quindi l'attenzione della Commissione sul problema del diritto all'informazione sulle imprese (ricorda in proposito la legislazione francese sul bilancio sociale), il senatore Romei, soffermandosi sul sistema previdenziale italiano, fa presente che i problemi che vi sono connessi derivano soprattutto dal fatto che la necessaria spesa sociale viene contrabbandata in termini previdenziali, caricando appunto sulla previdenza oneri che dovrebbero più correttamente gravare sulla collettività. Dichiarato quindi che la situazione in cui versano i pensionati coinvolge

problemi non esclusivamente legati all'aumento dei trattamenti previdenziali, essendo necessario che all'aumento dei minimi di pensione si accompagni una diversa concezione del sistema pensionistico stesso, l'oratore dichiara di condividere l'opinione di chi considera essenziale la partecipazione dei redditi di lavoro alla formazione del capitale industriale. Parlando poi del tema dell'occupazione, egli sottolinea che una seria politica in tal senso è strettamente legata alla politica economica generale; non è invece ammissibile spacciare per politica attiva del lavoro il mero assistenzialismo.

Concludendo, dopo aver dichiarato che il Gruppo democratico cristiano voterà a favore dello stato di previsione in esame, il senatore Romei avverte che molte delle critiche e delle perplessità emerse dal dibattito rischieranno di rimanere sterili e fini a se stesse se nei comportamenti politici le scelte legislative rimarranno contraddittorie.

Dichiarata chiusa la discussione generale, viene presentato il seguente ordine del giorno:

L'11^a Commissione permanente del Senato,

considerata la situazione dell'organico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale che, rapportato al 1970, è carente nella carriera direttiva:

di 156 unità nell'amministrazione centrale;

di 291 unità nelle sedi decentrate dell'ispettorato del lavoro;

di 267 unità nelle sedi degli uffici del lavoro;

considerata inoltre l'urgenza di confermare il proseguimento dell'addestramento dei giovani chiamati in base alla legge numero 285 del 1977 a ricoprire i vuoti di organico (attualmente 6.279 unità) nelle funzioni ordinarie,

invita il Governo, ed in particolare il Ministero del tesoro ed il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, a prendere in tempi brevi tutte le misure idonee per la copertura degli organici al fine di consentire al Ministero del lavoro di assolvere ai

suoi compiti di promozione sociale e di ispezione per la corretta applicazione delle leggi e dei contratti di lavoro e di rappresentare, all'interno della Comunità Economica Europea e dell'organizzazione internazionale del lavoro, gli interessi del mondo del lavoro italiano nel quadro degli adempimenti internazionali.

(0/.../1/11-Tab. 15) CODAZZI, BOMBARDIERI, MELANDRI, TOROS, ANTONIAZZI, MANENTE COMUNALE, RAVAIOLI, FERMARIELLO, ROMEI, GIOVANNETTI, DAROIT, DERIU, PANICO

Il Presidente dichiara quindi concluso l'esame preliminare della tabella n. 15 ed avverte che il seguito dell'esame dello stato di previsione in parola riprenderà, con procedura ordinaria, dopo l'approvazione del bilancio da parte della Camera dei deputati.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi domani 19 marzo, alle ore 10, in sede referente: all'ordine del giorno, il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 233, 837 e 958, concernenti il riordinamento della previdenza in agricoltura.

La seduta termina alle ore 13,10.

COMMISSIONE SPECIALE

per l'esame dei provvedimenti recanti interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori dell'Italia meridionale colpiti dagli eventi sismici

MERCOLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente
FERRARI-AGGRADI
indi del Vice Presidente
VIGNOLA

Interviene il ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie Scotti.

La seduta inizia alle ore 18,15.

IN SEDE REFERENTE

« Conversione in legge del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19, concernente individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980 » (1311)

« Interventi per la ricostruzione e lo sviluppo nei territori colpiti dal terremoto del novembre 1980 » (1316)

« Interventi per l'agricoltura nelle regioni colpite dal sisma del 23 novembre 1980 » (1320), d'iniziativa dei senatori Truzzi ed altri

« Conversione in legge del decreto-legge 25 febbraio 1981, n. 33, recante ulteriori interventi in favore delle popolazioni delle regioni Basilicata e Campania colpite dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981 » (1330)

« Norme straordinarie sugli impieghi del personale civile dello Stato e delle pubbliche amministrazioni in servizio nelle regioni Campania e Basilicata colpite dal terremoto del 23 novembre 1980 » (1266), d'iniziativa del senatore Tanga (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si prosegue nell'esame dei disegni di legge nn. 1311 e 1330 sospeso nella seduta di ieri.

Prende la parola il ministro Scotti il quale riassume le motivazioni che hanno indotto il Governo a sostituire, all'originaria triparti-

zione dei comuni terremotati, una distinzione tra comuni disastriati e comuni gravemente o particolarmente danneggiati, adottata con l'articolo 1 del decreto-legge n. 19. Rilevato anzitutto che l'area colpita dal sisma presenta una situazione estremamente differenziata e che, di conseguenza, se vi è stata una concordanza delle diverse stime effettuate per quanto riguarda l'area di quasi totale distruzione, più difficili ed in molti casi divergenti sono le stime riguardanti le altre zone colpite, il ministro Scotti osserva che il Governo ha ritenuto di dover procedere alla distinzione prima indicata ed ha preferito operare non già con un atto amministrativo, che per la sua discrezionalità sarebbe stato facilmente impugnabile, bensì attraverso lo strumento del decreto-legge. Successivamente, di fronte all'evolversi della situazione, anche a seguito delle successive scosse sismiche, è stata operata, con il decreto-legge n. 33, l'ulteriore scelta di estendere le provvidenze previste dai primi provvedimenti ai soggetti danneggiati che risultino residenti, domiciliati o aventi sede nelle regioni Basilicata e Campania.

A questo punto — prosegue il ministro Scotti — occorre chiedersi se ha ancora ragione d'essere l'elenco B dei comuni allegato al decreto-legge n. 19. L'avviso del Governo, che è comunque disponibile per soluzioni che consentano il massimo dell'accordo possibile, è che lo stesso elenco B possa ritenersi superato ovvero che, in alternativa, esso vada integrato con l'indicazione di tutti i comuni che hanno subito danni a seguito degli eventi sismici.

Il presidente Ferrari-Aggradi ritiene doveroso manifestare la preoccupazione, emersa anche in sede di Commissione bilancio in occasione dell'espressione del parere sui disegni di legge in esame, che vi sia la tendenza ad una estensione indiscriminata dei benefici con un conseguente aggravio finanziario.

Segue un dibattito.

Il senatore Parrino si dichiara favorevole al mantenimento del sopra indicato elenco B dei comuni terremotati giacchè esso può costituire, anche sulla scorta dell'esperienza fatta per il Belice, un utile parametro di riferimento per la legislazione successiva.

Il senatore Patriarca sollecita delucidazioni da parte del Governo circa le ripercussioni finanziarie di una scelta volta ad estendere le provvidenze alla generalità dei soggetti danneggiati. A suo giudizio occorrerebbe invece graduare gli interventi in modo da non disperdere risorse preziose.

Il senatore Vignola, premesso che il delicato problema della classificazione dei comuni terremotati è stato già affrontato in occasione della conversione dei primi decreti-legge e rilevato che, in quel caso, fu operata una scelta saggia ed equilibrata fondata sulla tripartizione in fasce dei comuni, esprime l'avviso che tale scelta debba essere confermata distinguendo tra comuni disastriati, comuni di cui all'elenco B e comuni danneggiati non compresi nelle prime due fasce.

Il senatore De Vito osserva che il dibattito odierno sembra rimettere in discussione alcuni aspetti sui quali si era già convenuto nella seduta di ieri; in effetti stanno emergendo posizioni contrapposte in merito alla classificazione dei comuni, mentre si perde di vista il fatto che tale classificazione va effettuata in funzione delle provvidenze da stabilire successivamente, in sede di legge organica per la ricostruzione. Condividendo le motivazioni addotte dal Governo, il senatore De Vito manifesta il suo personale avviso favorevole alla indicazione dei soli comuni disastriati e ad una restrizione delle provvidenze, anche per quanto riguarda le zone disastrate le cui popolazioni non vogliono ulteriori interventi assistenziali ma desiderano che sia rapidamente avviato il processo di ricostruzione.

Il senatore Rastrelli si dichiara favorevole a limitare l'elencazione ai comuni disastriati, affermando poi che, in ogni caso, non vanno pregiudicate le scelte future per quanto riguarda la ricostruzione.

Il senatore Calice, nel ribadire la posizione del Gruppo comunista, afferma che in questa fase il nodo fondamentale è rappre-

sentato dalla rinuncia del Governo ad operare scelte precise, probabilmente dovuta anche a ingerenze esterne da parte di autorevoli esponenti democristiani. Il Governo infatti ha a sua disposizione i dati sulla base dei quali emanare il decreto del Presidente del Consiglio recante la classificazione dei comuni terremotati senza scaricare sul Parlamento tale scelta, attraverso lo strumento del decreto-legge. Da parte comunista si insiste dunque perchè venga ripristinata l'originaria tripartizione dei comuni colpiti sulla base di parametri rigorosi che evitino una estensione indiscriminata dei benefici. Non va dimenticato inoltre che una scelta tendente a concentrare l'intervento sull'area del cosiddetto « cratere » finirebbe con il condizionare la legislazione successiva, pregiudicando l'indispensabile prospettiva unitaria del processo di ricostruzione e di sviluppo che deve riguardare tutte le zone terremotate.

In una breve replica al senatore Calice il ministro Scotti ricorda i motivi che hanno finora impedito l'emanazione dell'ultimo decreto-legge adottato dal Governo per le zone terremotate, osservando che si è trattato di difficoltà obiettive e non certo di indebite interferenze esterne.

Il senatore Jannelli, condividendo le considerazioni del senatore De Vito, osserva che è artificiosa la contrapposizione che si sta manifestando in ordine all'elencazione dei comuni, problema questo che riguarda soprattutto gli aspetti della ricostruzione. A suo giudizio perciò in questa fase occorrerebbe limitarsi ad indicare soltanto la fascia dei comuni disastriati, integrata dal criterio del risarcimento dei soggetti danneggiati dal quale è desumibile peraltro anche l'individuazione dei comuni danneggiati.

Il senatore Ulianich prospetta l'esigenza di una elencazione articolata che tenga presente ad esempio la situazione dell'area metropolitana di Napoli nella quale vi sono interi quartieri disastriati.

Il presidente Ferrari-Aggradi, considerato che l'intenso dibattito di oggi, peraltro sicuramente produttivo, ha tuttavia evidenziato posizioni diversificate che renderebbero opportuna una pausa di riflessione, propone che venga sconvocata la seduta previ-

sta per domani e che la Commissione torni a riunirsi mercoledì prossimo. Nella giornata di martedì potrebbe risultare utile un approfondimento in sede ristretta attraverso la nomina di una Sottocommissione con rappresentanti dei diversi Gruppi.

Il senatore Bacicchi si dichiara perplesso sulla utilità del ricorso a una Sottocommissione e ribadisce la necessità che sia il Governo ad assumersi la responsabilità della identificazione dei comuni terremotati senza costringere il Parlamento ad operare scelte prive del supporto di dati conoscitivi.

Il ministro Scotti, dopo aver riaffermato che l'estrema differenziazione delle situazioni nelle aree terremotate rende difficile una schematizzazione, dichiara la disponibilità del Governo ad approfondire la possibilità del ricorso ad un atto amministrativo nel quale peraltro dovrebbero combinarsi con una certa elasticità diversi parametri.

Il senatore De Vito prospetta la possibilità che sia il Parlamento a fissare i parametri sulla base dei quali potrebbe essere adottata la elencazione con atto amministrativo.

Infine la Commissione decide di procedere alla nomina di una Sottocommissione, che si riunirà martedì pomeriggio alle ore 16, per approfondire le questioni emerse nella seduta odierna.

Il seguito dell'esame è rinviato alla prossima seduta.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente Vignola avverte che la seduta prevista per domani non avrà più luogo e che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 25 marzo, alle ore 9,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 20,40.

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

MERCOLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente
PRINCIPE

Intervengono il ministro per le partecipazioni statali, onorevole De Michelis, il presidente dell'IRI, avvocato Sette e il direttore generale, dottor Zurzolo.

La seduta inizia alle ore 20,30.

**SEGUITO DELL'ESAME DEI PROGRAMMI PLU-
RIENNALI DI INTERVENTO DELL'IRI AI
SENSI DELL'ARTICOLO 12, PRIMO COMMA,
DELLA LEGGE 12 AGOSTO 1977, N. 675**

Il deputato Sarri si sofferma sulla parte dei programmi IRI inerenti il settore cantieristico, settore che, essendo per il 90 per cento controllato e gestito dalla Fincantieri non dovrebbe registrare quello stato di incertezza che invece purtroppo si registra nella definizione di una chiara politica di settore. Dopo aver ricordato i punti salienti della risoluzione del 3 ottobre 1979 e delle indicazioni contenute nel « Libro bianco » presentato dal Ministro, fa presente che allo stato attuale ci si trova di fronte ad una palese disattesa sia delle indicazioni della risoluzione su citata sia delle linee espresse dal rapporto del Ministro. In particolare le discordanze più evidenti si riscontrano per quanto riguarda gli impegni relativi ai livelli occupazionali, livelli che per alcuni casi è prevista una diminuzione. Chiede infine ragguagli sulla situazione occupazionale dei Cantieri Breda.

Il senatore Ferrari-Aggradi dopo aver ricordato che l'obiettivo del dibattito odierno è quello di dare un parere, fa presente che la funzione delle partecipazioni statali è di-

retta a migliorare la struttura economica del paese e per fare ciò occorre orientarsi realisticamente verso settori ad alta specializzazione tecnologica. Nella definizione del programma generale delle partecipazioni statali il Ministro competente ha senza dubbio un peso determinante, però non bisogna dimenticare che la politica industriale è parte integrante ed importante della politica economica generale del Governo. Pertanto occorre identificare chiaramente i settori da sviluppare prioritariamente onde definire una conseguente strategia di Governo in materia di sviluppo economico nazionale senza per questo rinunciare a certi punti fermi. Per quanto riguarda la siderurgia, il quadro mondiale è oggettivamente cambiato per motivazioni complesse: il Governo britannico recependo l'evoluzione della realtà si è già mosso in direzione di una revisione profonda del settore. La Francia ha già fatto le sue opzioni in direzione dei settori dell'energia e dell'elettronica, settori di importanza economica importantissima su cui si impernierà lo sviluppo futuro delle civiltà industrializzate. Di futura importanza strategica economica vitale sono anche quelli dell'aeronautica e dell'industria alimentare. Altrettanto non può dirsi oggettivamente per il settore della cantieristica.

Il deputato Margheri dopo aver rilevato che le osservazioni del senatore Ferrari-Aggradi si ripetono ogni qualvolta ci si trovi a discutere sui programmi delle partecipazioni statali così come i pareri espressi dalla Commissione vengono costantemente ignorati, sostiene la necessità di inserire nei programmi presentati elementi innovatori. La struttura per destinazione dei su citati programmi resta notoriamente e negativamente invariata. È necessario risolvere la questione del contrasto tra sviluppo tecnologico e occupazione nel senso che occorre dare risposta sia all'esigenza della innovazione scientifica e tecnica delle strutture industriali sia a quella altrettanto importan-

te dell'occupazione. Il settore delle telecomunicazioni offre un quadro abbastanza tipico della contraddizione sviluppo tecnologico-occupazione e delle inadempienze, ritardi e carenza dell'azione governativa. Non basta asserire che per superare la crisi del settore occorre diminuire i livelli occupazionali. D'altro canto esiste un modello per superare il contrasto sviluppo tecnologico-occupazione, ed è da ricercarsi nella esatta applicazione della legge n. 675. Un altro punto di contrasto da superare e chiarire è quello relativo alla competitività internazionale, ruolo sociale delle partecipazioni statali nel Mezzogiorno. Tale contrasto non è stato assolutamente affrontato, anzi rischia di accentuarsi. Occorre altresì riesaminare il vecchio modello di investimento all'estero presentato dall'IRI che stando a oggettivi dati statistici non sembra abbia prospettive positive. Un altro punto da chiarire è quello relativo al rapporto tra il sistema delle partecipazioni statali e altri tipi di intervento dello Stato, rapporto che nel caso dell'ENEL è senza dubbio sintomatico di una cronica carenza di visione d'insieme della problematica generale. D'altro canto le stesse carenze si sono riscontrate nella triste vicenda del terremoto dove è mancato il coordinamento e la manovra con le partecipazioni statali. Per quanto riguarda il settore siderurgico, ricordato che l'Italia ha un mercato interno ed una collocazione particolari, caratteristiche queste dimenticate dal Governo italiano in sede di trattativa CEE, ritiene che esista una prospettiva positiva anche se decrescente gradualmente. Dopo essersi soffermato brevemente sulla necessità di una riforma finalizzata a definire il rapporto tra le finanziarie e le società operative del sistema delle partecipazioni statali, ritiene che in via prioritaria il Governo debba intervenire nel settore siderurgico.

Il senatore Stanzani Ghedini sostiene che lo stato in cui versa il sistema delle partecipazioni statali rappresenta l'indice più evidente di una contraddizione voluta dalle parti politiche che da questa situazione di ambiguità traggono il loro tornaconto. È inutile costituire una Commissione se non le si danno adeguati mezzi di controllo, con-

trollo che può essere congruamente fatto se si ha un punto di riferimento ben preciso e cioè un piano del Governo organico e definito così come è inutile pretendere di riformare l'IRI se non si affronta in termini di chiarezza la questione della definizione esatta delle responsabilità del Governo, in generale, e del Ministro delle partecipazioni statali, in particolare.

Occorre altresì identificare una volta per tutte i criteri e gli obiettivi della gestione generale dell'IRI, scegliendo chiaramente tra efficienza e occupazione.

Il presidente Principe invita quindi il presidente dell'IRI, avvocato Sette, a svolgere la sua relazione.

L'avvocato Sette rileva che la presentazione dei programmi dell'IRI per il quinquennio 1980-84 viene a collocarsi in un momento tanto particolare, che una loro semplice esposizione, sia pure problematica, non potrebbe in alcun modo rispondere alle reali esigenze conoscitive di questa Commissione. L'attuale situazione di crisi congiunturale dell'economia italiana che si concreta nell'accentuarsi dello squilibrio dei conti con l'estero, nello slittamento del cambio della lira rispetto al dollaro, nella restrizione e nel rincaro del credito, nell'allargarsi e nell'aggravarsi della crisi delle grandi imprese industriali, nessuna esclusa, non rappresenta un fatto accidentale e di breve termine, come furono le recessioni del 1964 e del 1969, ma costituisce piuttosto un punto di arrivo dovuto all'accumularsi di problemi strutturali più volte esposti e denunciati, ma mai adeguatamente affrontati e risolti. Il sistema delle partecipazioni statali, ed in particolare l'Istituto per la ricostruzione industriale, si trovano oggi in una posizione particolarmente critica, che porta a rimettere in discussione il loro ruolo, la loro efficienza, le loro politiche di risanamento e di sviluppo.

L'IRI si trova infatti a dover affrontare la più grave crisi finanziaria della sua storia: dopo essere stato per mezzo secolo uno dei punti di forza del sistema industriale italiano, una parte non trascurabile dell'opinione pubblica anche qualificata si chiede oggi se l'Istituto non si sia trasformato in

un meccanismo perverso, finalizzato al mantenimento in vita di aziende decotte ed al dispendio dissennato di risorse pubbliche sempre meno abbondanti. È a questa domanda che occorre dare una risposta, sia in sede parlamentare che in sede governativa; risposta che dovrà essere meditata, ma tempestiva, perchè l'attuale situazione finanziaria dell'Istituto non consente alcun ritardo nelle decisioni risolutive che occorre formulare; altrimenti le soluzioni saranno imposte dalla forza dei fatti.

Nell'esaminare la crisi dell'IRI, il primo aspetto che risulta immediatamente evidente è la sua abnorme sottocapitalizzazione, argomento sul quale ha avuto occasione di intervenire presso la 5^a Commissione alla fine del 1979 e di effettuare ripetuti pubblici interventi anche con lettere « numerose » indirizzate al Governo cui hanno fatto fronte riconoscimenti da parte del Governo e del Parlamento.

Su questo tema, desidera far rilevare l'inutilità della disputa tra chi sostiene che la sottocapitalizzazione sia causa delle perdite del Gruppo, e chi vuole invece che esse ne siano la conseguenza. Per verificare questa affermazione, desidera esporre alcune cifre, che dovrebbero risultare esaurienti. Nel periodo 1958-1963 — una delle fasi di massimo sviluppo dell'economia italiana — i mezzi propri dei quali disponeva il gruppo IRI coprivano in media il 33 per cento degli investimenti netti; di questo 33 per cento, meno di un terzo era costituito da fondi di dotazione (9,5 per cento) e oltre due terzi (il 23,5 per cento) da apporti di terzi azionisti. Si trattava quindi, nel raffronto con la grande industria italiana ed internazionale, di una struttura sostanzialmente equilibrata, nella quale intervenivano in modo decisivo i capitali privati, sia come apporto quantitativo, sia come capacità tecniche, commerciali e manageriali. Si deve ricordare del resto che negli anni in esame l'economia italiana, completata la prima fase della ricostruzione, era in pieno sviluppo: il costo del denaro era relativamente contenuto; l'inflazione non penalizzava gli investimenti di maggior rilievo che sarebbe avvenuto successivamente; le fonti energetiche

erano abbondanti e relativamente a buon mercato; la produzione italiana cominciava ad affacciarsi sui mercati internazionali con prime lusinghiere affermazioni. In sostanza, un rapporto del 33 per cento tra capitale di rischio ed investimenti poteva essere considerato più che accettabile e, date le positive prospettive di remunerazione, il sistema delle Partecipazioni statali offriva per gli investitori privati e per l'economia italiana nel suo insieme vantaggi che vennero compresi sia dall'operatore privato che da quello pubblico: alle richieste di fondi di dotazione (pari nel periodo indicato a circa 240 miliardi) corrisposero infatti apporti equivalenti da parte dello Stato che dimostrò la propria volontà di agire nel settore industriale con la stessa disponibilità di qualunque serio azionista. Il periodo successivo, tra il 1964 ed il 1969 — delimitato quindi dalle due prime serie recessioni attraversate dal sistema economico italiano nel secondo dopoguerra — vide un netto calo della copertura degli investimenti con mezzi propri, che passarono dal 33 per cento al 23 per cento, con una riduzione di ben 10 punti. Si mantenne la prevalenza della quota degli azionisti privati, discesa dal 23,5 al 15,3 per cento, rispetto a quella dello Stato, che si ridusse soltanto dal 9,5 all'8 per cento. A fronte degli investimenti netti che aumentarono, pure in tale difficile periodo, di circa 7.000 miliardi, fu pertanto possibile contenere la crescita dell'indebitamento, che si mantenne su quote pressochè invariate tra il 1968 e il 1974; e ciò perchè l'azionista pubblico, valutate le richieste di apporti al fondo di dotazione dell'Istituto nel periodo, e verificata la loro coerenza con le necessità di sviluppo di determinati settori, con i fabbisogni occupazionali e con le prospettive dell'economia italiana nel suo insieme, ritenne opportuno effettuare integralmente i conferimenti richiesti, per un importo di circa 1.200 miliardi nel periodo. Dal 1975 al 1980 — in un quadro congiunturale ben diverso, caratterizzato dal rallentamento e poi dall'arresto dello sviluppo, dal susseguirsi di crisi energetiche e valutarie di sempre maggior gravità e da tensioni occupazionali e finanziarie presso tutti i maggiori gruppi in-

dustriali italiani ed internazionali — l'apporto dell'azionista privato è andato progressivamente riducendosi, scendendo a livelli praticamente trascurabili (poco più del 2 per cento a fine 1980); quello dell'azionista pubblico non ha svolto alcuna azione di supplenza, passando dall'8,8 per cento del 1974 al 3,5 per cento del 1979, per risalire di qualche punto nel 1980.

A fronte di richieste di fondi per 11.238 miliardi, destinati a realizzare gli investimenti di ammodernamento, ristrutturazione e ampliamento di capacità produttive occorrenti a far fronte alla difficile situazione dell'economia italiana, gli apporti dello Stato furono infatti pari a 4.504 miliardi, venendo a caricare sull'Istituto e sulle Aziende controllate oneri finanziari corrispondenti ai quasi 7.000 miliardi mancanti, in un regime di tassi bancari elevatissimi e fortemente crescenti (con effetti ovviamente che si accumulavano nel tempo) avviando il sistema verso un punto di rottura oltre il quale le ricapitalizzazioni rischierebbero di non avere effetti proporzionati agli impegni. Nello stesso periodo l'IRI — sempre sulla base di precisi ed espliciti obiettivi ad esso assegnati dalla collettività — ha dovuto assumersi nuovi e rilevanti oneri di riconversione e di ristrutturazione.

Soffermandosi sull'industria siderurgica rileva che la congiuntura siderurgica internazionale è stata caratterizzata, nel 1980, da un ulteriore e drammatico aggravamento dei problemi di carenza di domanda già rilevati a partire dal 1974.

I consumi mondiali che avevano mostrato negli anni precedenti un progresso del 3-4 per cento l'anno dopo la stasi del 1974 e la brusca flessione del 1975 (meno 9,6 per cento) hanno subito una drastica contrazione nel 1980 (meno 3,8 per cento), a causa della generalizzata flessione nelle attività dei principali settori utilizzatori (automobile e edilizia) penalizzate rispettivamente dai rincari dei carburanti e dalla generalizzata ascesa dei tassi di interesse. La flessione è risultata particolarmente accentuata nei paesi industrializzati (meno 8,5 per cento).

In Italia, i consumi di acciaio, dopo essere aumentati nel quarto trimestre del 1979 e nella prima parte del 1980, sono bruscamente

diminuiti nella seconda parte dell'anno, con un calo, amplificato dal gioco delle scorte, dell'ordine del 40 per cento tra il primo e il secondo semestre (da 14,2 a 10,3 milioni di tonnellate). Certamente la previsione di incremento dei consumi formulata nella prima parte del 1980 è risultata errata: evento comune peraltro ad una serie di grandi imprese, che in alcuni casi si sono trovate costrette dalla carenza di domanda e dalla necessità di smaltire elevate scorte ad interruzioni produttive sia nella seconda parte del 1980 che nei primi mesi del 1981. Il fenomeno è stato aggravato dall'abnorme afflusso di prodotti siderurgici esteri sul mercato italiano.

Non c'è dubbio che in questa sede si sia identificato uno dei problemi che più negativamente influiscono sulla situazione finanziaria e sulle prospettive di risanamento della Finsider: quello dell'elevata incidenza del circolante, e dell'opportunità di una sua riduzione. Ritiene innanzitutto necessario fornire una precisazione: valutare il complesso del circolante Finsider significherebbe comprendere elementi eterogenei, quali le attività impiantistiche, caratterizzate queste ultime da un'esposizione verso clienti di estremo rilievo, ma strutturalmente diverse da quelle manifatturiere, data la lunghezza del ciclo intercorrente tra l'acquisizione dell'ordine ed il completamento del relativo pagamento.

Nella cantieristica, di fronte ad una concorrenza avvantaggiata — come quella giapponese — da dimensioni produttive e da metodi di lavoro ormai al di là della portata delle industrie europee, ed in presenza di una crisi della domanda che ha portato al sostanziale ridimensionamento delle prospettive mondiali delle costruzioni navali, la Germania federale ha predisposto una serie di misure di sostegno che comprendono: contributi diretti alla produzione per un importo, tra il 1979 e il 1981, di oltre 300 miliardi di lire; contributi all'armamento per il 17,5 per cento del costo della nave; garanzia pubblica sui crediti offerti dai cantieri; crediti agevolati per vendita di navi ai Paesi in via di sviluppo; crediti al 4 per cento per l'acquisto di navi entro il triennio 1979-1981; provvedimenti regionali di sostegno

per le ristrutturazioni dei cantieri nei *Laender* di Amburgo e della Bassa Sassonia. Nel Regno Unito, dove oltre il 90 per cento della cantieristica è nazionalizzata, sono stati erogati contributi diretti alla produzione fino al 25 per cento del prezzo nave, per un importo 1979-1981 di circa 320 miliardi di lire; sono state coperte le perdite dei cantieri pubblici, per un importo di quasi 420 miliardi di lire nel periodo 1979-1981; sono disponibili coperture assicurative per l'aumento dei costi di costruzione e garanzie statali sui crediti concessi ai cantieri; contributi ed agevolazioni per la vendita di navi ai Paesi in via di sviluppo; aiuti alle riparazioni navali; garanzie dello Stato sui finanziamenti agli armatori e moratoria di 3 anni nel rimborso dei prestiti agli armatori in difficoltà; commesse pubbliche militari e mercantili ai cantieri, pari nel solo 1978 a 382 miliardi, oltre ad una serie di provvedimenti per difendere l'occupazione indotta e per agevolare l'esodo del personale esuberante. In Francia sono stati concessi contributi diretti alla produzione per un importo pari, nel triennio 1977-1980, a 1.570 miliardi; l'Ente pubblico di assicurazione crediti all'*export* offre inoltre la copertura assicurativa contro gli incrementi dei costi di costruzione e contro i rischi di cambio sia rispetto alle valute della SME che rispetto alle altre valute estere.

I programmi dell'IRI per il 1980-1984 sottoposti a questa Commissione sono — come è stato osservato — quelli presentati nel corso del 1980, attualmente oggetto, ad oltre un anno di distanza dalla loro redazione, di una revisione che tenga conto dei mutamenti intervenuti nel quadro di riferimento esterno ed interno. Gli aggiustamenti intervenuti nel corso dell'ultimo anno non mutano comunque in modo sostanziale le linee strategiche ed operative del gruppo; diversi risulteranno invece gli investimenti consuntivati nel 1980, inferiori a quelli previsti per gli slittamenti nell'approvazione dei programmi e per la mancata erogazione dei fondi, e quelli previsti per gli anni successivi, che aumenteranno sia per la necessità di recuperare i tempi trascorsi, sia a causa dell'inflazione. È comunque inevitabile che pro-

grammi redatti prima della presentazione del « Rapporto sulle partecipazioni statali » del novembre 1980 non ne seguano le linee programmatiche ed espositive in modo preciso e puntuale; da un attento esame dei loro contenuti, appare tuttavia evidente che i programmi stessi, partendo da un'analisi non dissimile dei problemi gestionali e strutturali dei diversi comparti, giungano a conclusioni convergenti rispetto a quelle del rapporto citato, che non costituisce un'esercitazione intellettuale compiuta ai di fuori della realtà operativa dell'industria italiana, pubblica e privata, ma che rappresenta un ulteriore passo in avanti nel quadro di un processo di analisi e di revisione della politica industriale del Paese ormai in corso da molto tempo, processo al quale hanno partecipato e contribuito anche le imprese a partecipazione statale e gli enti di gestione. Più che di sostanza, le apparenti diversità rispetto ai temi indicati nel « Rapporto sulle partecipazioni statali » sono pertanto di forma, e non sottintendono alcuna sostanziale divergenza sugli interventi da realizzare e sulle loro priorità. Queste derivano, come correttamente indicato dal rapporto già citato, da fattori di ordine ovviamente diverso: l'urgenza di intervenire in settori in crisi, nei quali il risanamento è ancora possibile, purchè l'azione sia adeguata e tempestiva, e l'opportunità di sviluppare settori per i quali esistono prospettive di sviluppo ragionevolmente certe. Vi sono infine settori per i quali l'istituto non ha mancato di segnalare la necessità di scelte precise sull'opportunità o meno della loro permanenza nel sistema delle partecipazioni statali, come nei casi della Tirrenia, o del settore cantieristico, o di altri settori non risanabili. Resta aperto tuttavia il problema dei tempi di risposta dell'interlocutore pubblico alle problematiche sempre puntualmente esposte dall'istituto; sia nel quadro dei programmi, sia a fronte delle già ricordate situazioni di crisi. Il relatore ha già posto in luce il ritardo implicito nelle procedure di presentazione ed approvazione dei programmi, che portano questa Commissione ad esprimere valutazioni su tematiche industriali definite a distanza di oltre un anno.

Nell'insieme, gli investimenti comportati nei programmi sottoposti a questa Commissione ammontano, nel quinquennio 1980-1984, a circa 19.000 miliardi a prezzi 1979; a valori correnti la spesa sale a 26.500 miliardi. Limitando l'esame al triennio 1981-1983, coincidente con l'orizzonte del piano a medio termine in corso di approvazione da parte del Parlamento, si rileva che il programma prevede investimenti — espressi in lire correnti — per circa 16.000 miliardi. Quest'ultimo importo, che risulta ripartito in misura di circa un terzo per ciascun anno del triennio, riguarda per 9.600 miliardi il settore dei servizi (incluse le telecomunicazioni), per 1.500 miliardi le infrastrutture e costruzioni per circa 4.900 miliardi il settore manifatturiero. Un'analisi per destinazione — seguendo le indicazioni della legge n. 675 — mostra che gli investimenti manifatturieri sono destinati per 1.800 miliardi circa a programmi di ristrutturazione e conversione dell'apparato produttivo; per 2.500 miliardi per ammodernamenti o ampliamenti di capacità produttiva e per poco meno di 600 miliardi a nuove iniziative. Gli investimenti nel Mezzogiorno dovrebbero raggiungere nel triennio 1981-1983 una incidenza sul totale degli investimenti a localizzazione influenzabile pari al 47 per cento confermando la netta ripresa avviata nel 1980 (nel biennio precedente la quota era scesa a circa un terzo del totale). Tale ripresa riflette l'avvio o l'avanzamento di una serie di progetti di investimento, che nel settore manifatturiero riguardano anche nuove iniziative, per un importo di circa 500 miliardi, iniziative per più aspetti qualificanti ai fini della crescita industriale del Mezzogiorno destinate ad assorbire oltre 4.000 nuovi addetti.

Passando poi al ruolo svolto dall'IRI nell'elaborazione dei programmi presentati dalle finanziarie ritiene necessario fornire qualche chiarimento. La funzione dell'istituto non è di pura registrazione notarile, come si è voluto affermare. I programmi provenienti dalle finanziarie vengono invece esaminati e valutati in tutte le loro implicazioni, sia strategiche, sia economiche, e in tutti i loro possibili punti di intersezione o di sovrapposizione, in una fase dialettica tra le finan-

ziarie e gli uffici prima, e gli organi deliberanti dell'istituto poi; fase dialettica che si conclude con richieste di modifiche, di messe a punto, e spesso con sostanziali variazioni dei programmi settoriali prima della loro inclusione nel programma complessivo dell'IRI. È questa una fase alla quale attribuisce un'importanza fondamentale, che assumerà in futuro un rilievo crescente: ciò che spiega perchè abbia ritenuto necessario rinforzare i quadri dell'istituto con apporti di esperienze anche esterne, che potranno integrare, partendo da una prospettiva e da una cultura diversa, le pur notevoli capacità di analisi già esistenti nell'ambito dell'istituto. Vorrei anche aggiungere che i programmi in esame recepiscono le direttive dell'istituto, che già ebbe modo di descrivere a questa stessa Commissione, e che pongono in primo piano il perseguimento del riequilibrio gestionale « da recuperare o da consolidare nella situazione di estrema difficoltà che l'economia italiana, e non solo le aziende private o pubbliche, stanno attraversando ». Con questo si spiega anche la quota apparentemente di scarso rilievo che nel programma viene assegnata alle nuove iniziative, che — dati i fabbisogni di ristrutturazione e consolidamento dell'esistente — rischierebbero di rappresentare una fuga dai problemi reali, con ben poche prospettive di concreta realizzazione.

Si è osservato anche che nei programmi dell'IRI si dedica una quota sproporzionata di risorse ai servizi, rispetto al settore manifatturiero. Parte della spiegazione di questo fenomeno può essere ricondotta alla consistenza del capitale investito nei due comparti, che a fine 1979 era pari a 15.600 miliardi nel manifatturiero ed a 13.000 miliardi nei servizi. Il semplice effetto inerziale dei rapporti tra quote di capitale investito nei due settori — che implicano necessariamente nuovi investimenti per rinnovi, manutenzioni, aggiornamenti, perfezionamenti tecnologici, eccetera — implicherebbe che, in assenza di programmi di vero e proprio sviluppo, il 55 per cento degli investimenti andasse al manifatturiero ed il 45 per cento ai servizi. L'inversione delle quote risponde ad una serie di motivazioni ben pre-

cise, che non sembra inutile ricordare: il settore manifatturiero ha concluso negli anni '70 un ciclo di investimenti di particolare rilievo riguardante la siderurgia di base, settore particolarmente *capital intensive*; negli anni successivi sono previsti investimenti di completamento e razionalizzazione, di notevole importo, ma non confrontabili con quelli di sviluppo richiesti dalle telecomunicazioni; nel settore dei servizi, la SIP dispone di un considerevole arretrato di domande al quale far fronte, come del resto è stato ricordato anche in questa sede: una domanda che per le sue caratteristiche e per l'intervenuto progresso tecnologico implica un flusso di investimenti notevolissimo, che si accompagna a quello richiesto ai fabbisogni di innovazione sulle strutture esistenti. Il soddisfacimento di queste esigenze, condizionato alla adeguata disponibilità di mezzi finanziari, implica volumi di lavoro che potrebbero utilizzare più adeguatamente le capacità dell'industria elettronica a monte; un'industria che ha certamente, come è stato osservato, delle eccedenze strutturali di personale.

Per quanto concerne l'Italstat rileva che la società ottempera alle disposizioni di una legge dello Stato, che ha chiamato l'IRI e la sua finanziaria di settore a svolgere questo compito per garantire il più rapido ed economico soddisfacimento di pressanti necessità collettive.

Sottoposta a verifica tramite un'apposita indagine conoscitiva svolta dal Parlamento, l'attuazione della legge è stata ritenuta soddisfacente anche dalle parti politiche che hanno giustamente voluto promuovere l'indagine stessa, per valutare la rispondenza delle realizzazioni agli obiettivi assegnati. La collaborazione tra Amministrazione, Italstat e operatori privati ha infatti consentito di realizzare i programmi di spesa pubblica nei tempi e negli importi previsti, senza la formazione di residui passivi. Nella larga maggioranza dei casi, l'Italstat partecipa a gare aperte, e solo in alcune circostanze, su esplicita direttiva del committente, da queste gare sono stati esclusi concorrenti esteri; nè, del resto, la società avrebbe alcun interesse a preconstituirsì situazioni di privile-

gio o di esclusiva, dato che al momento attuale essa si trova di fronte ad un volume di richieste di intervento, da parte di enti pubblici e di enti locali, che riesce a stento a soddisfare con le sue attuali strutture organizzative e di progettazione.

In conclusione, a seguito degli interventi proposti nel programma il capitale investito nel gruppo a fine 1983 risulterebbe finanziato con mezzi propri in una misura che può valutarsi pari al 35 per cento. L'IRI chiede pertanto di poter riportare le imprese del Gruppo in posizione di ragionevole comparabilità con le imprese concorrenti per quanto riguarda sia la dotazione di capitale di rischio, sia per gli altri interventi di sostegno che, per alcuni settori, si dimostrano altrettanto necessari, come indicano del resto le misure adottate con molto maggiore tempestività dai Governi dei principali paesi concorrenti della CEE.

L'IRI si adopererà, per parte sua, a contenere per quanto possibile il fabbisogno da coprire con apporti al proprio fondo di dotazione ricorrendo anzitutto a operazioni di smobilizzo, che siano realizzabili a condizioni convenienti e che riguardino imprese il cui controllo non ha o non ha più valore strategico per l'azione affidata al gruppo. In una prospettiva meno ravvicinata l'IRI non mancherà inoltre di riattivare il collocamento sul mercato di minoranze azionarie, soprattutto per quelle imprese che già in passato hanno attratto stabilmente quote significative di risparmio privato: il discorso vale in particolare per il gruppo STET, condizionatamente al ritorno dell'equilibrio della gestione SIP, il che consentirebbe di riattivare un flusso di capitale di rischio privato di alcune centinaia di miliardi, riducendo di altrettanto l'apporto richiesto all'IRI e, in ultima istanza, allo Stato.

Il ministro De Michelis desidera innanzitutto sottolineare la questione circa supposte divergenze tra le forze politiche della maggioranza sul ruolo dei vari soggetti che compongono il sistema delle partecipazioni statali ed in particolare sul ruolo del Ministero, accusato da alcuni di svolgere un'attività di tipo dirigistico ed imprenditoriale. A tale riguardo il Ministro rileva che la si-

tuazione eccezionale di crisi economica e finanziaria che il Governo ha dovuto finora fronteggiare lo ha costretto alcune volte a farsi carico di scelte e di problemi che sono propri delle finanziarie e delle società operative senza che ciò abbia comportato cambiamenti di ruoli tra il Ministero e l'IRI che hanno compiti e responsabilità diverse. Passando quindi all'esame dei programmi dell'IRI si dichiara d'accordo con l'osservazione emersa dal dibattito svoltosi circa la obsolescenza dei programmi in esame e si dichiara altrettanto d'accordo con quanti hanno rilevato che il precedente parere della Commissione ha poco influito sulla stesura degli attuali programmi. Il ministro De Michelis desidera comunque ricordare che l'attuale situazione è profondamente diversa rispetto a quella dell'anno passato sia perchè oggi esiste un disegno di politica economica e di politica industriale come quello contenuto nel « Libro bianco », sia perchè ora esistono le condizioni per gestire i prossimi programmi del giugno 1981 tenendo conto della discussione che si sta sviluppando dinanzi a questa Commissione e tenendo anche conto di un quadro chiaro e definito delle esigenze finanziarie.

Dopo aver rilevato che i programmi pluriennali dell'IRI dovrebbero contenere: le linee della politica industriale, i problemi aziendali, investimenti definiti, i dati e i risultati riguardanti l'occupazione, i fabbisogni finanziari e infine gli elementi riguardanti la riorganizzazione del modo con cui l'IRI gestisce le sue società, si sofferma brevemente su alcune società quali l'Italstat, la Finmare, l'Autostrade, la RAI-TV, la SME e la Finmeccanica in ordine alla quale rileva che tale finanziaria, collegando il problema del risanamento a quello dello sviluppo, ha proceduto ad una sua riorganizzazione e alla conquista di nuovi mercati attraverso la predisposizione — da parte di alcune sue società come l'Ansaldo e l'Alfa Romeo — di piani strategici e attraverso lo sviluppo di una positiva politica industriale. Tale modello, egli ritiene, deve essere seguito e sviluppato anche da parte di altre società delle partecipazioni statali. Passando quindi all'esame dei settori dell'IRI più colpiti attual-

mente dalla crisi, rileva che i programmi che interessano tali settori sono inadeguati per oggettiva constatazione e che in quest'ultimo anno si è lavorato proprio per renderli più adeguati alla situazione. I settori che si trovano in maggiore difficoltà sono: le telecomunicazioni, la siderurgia, la cantieristica e l'elettronica. Per quanto concerne la SIP rileva che il Governo sta per prendere una serie di decisioni per evitare un aggravamento della gravi crisi che attraversa tale azienda che svolge un ruolo strategico per lo sviluppo industriale del paese e si sta adoperando per trovare i mezzi per finanziare il piano di domanda pubblica. Quanto al settore siderurgico venerdì prossimo verrà presentato da parte del Governo un disegno complessivo di risanamento della siderurgia tendente da una parte ad una maggiore capitalizzazione della Finsider e dall'altra a ridurre gli oneri finanziari. Con tale intervento il Governo desidera ottenere un riequilibrio gestionale che porti alla piena utilizzazione degli impianti produttivi finora non utilizzati al massimo. In ordine al settore cantieristico ricorda che dal mese di luglio è pronto il piano di settore relativo che non è stato ancora approvato a causa delle difficoltà sorte con la CEE che ha impugnatato tutte le leggi di sostegno e di finanziamento finora approvate. In questi ultimi mesi si è finalmente giunti alla definizione di un accordo tra la Commissione esecutiva della CEE ed il Governo italiano, che egli ritiene assai vantaggioso per il nostro paese, con il raggiungimento dello scopo di aiutare la nostra cantieristica senza procedere alla diminuzione delle unità installate. Per quanto concerne infine l'industria elettronica-manifatturiera, malgrado la grave crisi attuale, si sta predisponendo un piano strategico per il salvataggio delle società operanti in tale settore. Passando poi al problema dell'occupazione respinge la critica da alcune parti avanzata in ordine alla impossibilità di un risanamento gestionale delle imprese a partecipazione statale stante il mantenimento degli attuali livelli occupazionali. A tale riguardo egli ritiene che, per quanto riguarda i settori che attualmente sono i più

colpiti dalla crisi, si possano mantenere gli attuali livelli dell'occupazione attraverso un recupero di produttività che, per quanto riguarda la siderurgia, deve indirizzarsi verso una maggiore efficienza degli impianti che sono fra i più moderni d'Europa e, per quanto riguarda la cantieristica, con un impiego più funzionale della capacità impiantistica installata. Conclude rilevando che molto è stato fatto in questo anno da parte del Go-

verno e molto si sta facendo per cui si augura che la Commissione dia un suo importante contributo per consentire al Governo di portare a soluzione i gravi problemi nei quali si dibatte il sistema delle partecipazioni statali.

Il presidente Principe rinvia il seguito dell'esame alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 1,20.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL CASO SINDONA**

MERCLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente
DE MARTINO*La seduta inizia alle ore 10,40.***SULL'AUDIZIONE DI TESTIMONI**

Il Presidente riferisce su alcune difficoltà insorte in ordine all'audizione del signor Carlo Bordoni, imputato in procedimento penale e in stato di detenzione, e del signor Pier Sandro Magnoni, anch'egli imputato in procedimento penale.

Dopo una discussione, nella quale intervengono i deputati D'Alema, Teodori, Onorato, Azzaro e Carandini e i senatori Maca-

luso, Rastrelli, Vitale e Fontanari, viene introdotto il signor Pier Sandro Magnoni, il quale dichiara che non intende rispondere davanti alla Commissione, trovandosi nella posizione di imputato di fronte all'autorità giudiziaria in alcuni procedimenti penali, nel corso dei quali ha fornito ampie deposizioni sui medesimi fatti che sono oggetto di indagine da parte della Commissione stessa essendo assistito dalle garanzie di cui all'articolo 24 della Costituzione; garanzie che non ritiene gli siano assicurate in questa sede.

Allontanato il Magnoni, la Commissione discute sui problemi sollevati da tale sua dichiarazione e sul seguito da dare ai propri lavori. Nel dibattito intervengono con varie osservazioni e proposte i senatori Macaluso, Rastrelli, Bonazzi, D'Amelio, Fontanari e Pastorino, e i deputati Onorato, Azzaro, Teodori, D'Alema e Tatarella.

La seduta termina alle ore 13,50.

SOTTOCOMMISSIONI

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 18 MARZO 1981

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

alla 6^a Commissione:

901 — « Cessione a titolo gratuito dallo Stato al comune di Roma della tenuta di Monte Antenne in Roma con la contigua area di villa Savoia e cessione a titolo gratuito dal comune di Roma allo Stato di una contigua area di proprietà comunale », approvato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole*;

1018 — « Autorizzazione a vendere, in favore della Casa salesiana San Giovanni Bosco, denominata "Borgo ragazzi di Don Bosco", una porzione del compendio patrimoniale disponibile dello Stato costituente l'ex Forte Prenestino di Roma », di iniziativa dei senatori Stammati ed altri: *rinvio dell'emissione del parere*;

1089 — « Autorizzazione di vendita al Comune di Chioggia (Venezia) delle aree di proprietà dello Stato situate nel comprensorio denominato "Ex Forte di Brondolo", d'iniziativa dei senatori Angelin ed altri: *parere favorevole*;

1100 — « Autorizzazione a vendere, a trattativa privata, al comune di Lucca il com-

plesso immobiliare della Manifattura tabacchi sito in quella città alla via Vittorio Emanuele n. 39, di proprietà dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato »: *parere favorevole*.

GIUSTIZIA (2^a)

Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 18 MARZO 1981

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

alla 1^a Commissione:

581 — « Tutela giurisdizionale dei dipendenti del pubblico impiego »: *rinvio della emissione del parere*;

582 — « Modifiche alle norme vigenti in materia di ricorso straordinario e di consultazione del Consiglio di Stato »: *rinvio dell'emissione del parere*;

583 — « Delega al Governo per l'emanazione di norme sul procedimento dinanzi ai TAR ed al Consiglio di Stato »: *rinvio dell'emissione del parere*;

alla 8^a Commissione:

298 — « Modifiche di alcune disposizioni del codice della navigazione relative alla navigazione aerea »: *parere favorevole*.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

1ª Commissione permanente

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione)

Giovedì 19 marzo 1981, ore 10

2ª Commissione permanente

(Giustizia)

Giovedì 19 marzo 1981, ore 10

5ª Commissione permanente

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

Giovedì 19 marzo 1981, ore 9,30 e 16,30

7ª Commissione permanente

(Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

Giovedì 19 marzo 1981, ore 10

8ª Commissione permanente

(Lavori pubblici, comunicazioni)

Giovedì 19 marzo 1981, ore 9,30

11ª Commissione permanente

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

Giovedì 19 marzo 1981, ore 10

12ª Commissione permanente

(Igiene e sanità)

Giovedì 19 marzo 1981, ore 10

Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Giovedì 19 marzo 1981, ore 10

Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona

Giovedì 19 marzo 1981, ore 9,30 e 16,30

Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa

Giovedì 19 marzo 1981, ore 9,30

ERRATA CORRIGE

Nel 242° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, seduta del 12 marzo 1981 della 4ª Commissione (Difesa), a pagina 9, prima colonna, nelle righe quarta, quinta e sesta, le parole da: « conclude dichiarando » sino alla fine del periodo, vanno sostituite con le seguenti: « conclude esprimendo un orientamento di fondo critico e concordando con le osservazioni e richieste di precisazioni del relatore ».

Nel 243° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, seduta del 17 marzo 1981 della 7ª Commissione (Istruzione), a pagina 6, seconda colonna, dopo il terzo capoverso, il titolo: « *IN SEDE REFERENTE* » va sostituito con il seguente: « **IN SEDE DELIBERANTE** ».