

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

96° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 17 FEBBRAIO 1984

INDICE

Commissioni permanenti e Giunte

1^a - Affari costituzionali *Pag.* 3

Commissioni di vigilanza, indirizzo e controllo

Riconversione industriale *Pag.* 7

AFFARI COSTITUZIONALI (1°)

VENERDÌ 17 FEBBRAIO 1984

Presidenza del Presidente
BONIFACIO

Intervengono il ministro dell'interno Scalfaro ed il sottosegretario allo stesso dicastero Ciaffi.

La seduta inizia alle ore 9,30.

IN SEDE REFERENTE

- « Nuovo ordinamento delle autonomie locali » (133),
d'iniziativa dei senatori Cossutta ed altri
- « Ordinamento delle autonomie locali » (311)
(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende il dibattito, sospeso il 27 gennaio scorso.

Il senatore Mancino porta a conoscenza della Commissione che nel corso dell'ultima riunione della conferenza dei Capigruppo, cui ha preso parte, è stato stabilito di fissare, in linea di massima, per la fine del mese di marzo il dibattito per l'esame della proposta di iniziativa dei senatori repubblicani di soppressione dell'ente provincia, oggetto di un apposito disegno di legge costituzionale (n. 444), in corso di assegnazione.

Tale tema, intimamente connesso alla riforma dell'ordinamento locale, da tempo oggetto di approfondimento, necessita, rileva il senatore Mancino, di adeguata attenzione anche in sede di Commissione, ove occorrerà dar corso tempestivamente al necessario lavoro preparatorio, in modo da consentire all'Assemblea di procedere in modo costruttivo e concludente: in quella circostanza l'attenzione dovrà essere portata anche sui punti più salienti della riforma generale delle autonomie e dovranno probabilmente essere sintetizzati in un ordine

del giorno gli indirizzi da adottare in materia.

Segue un intervento del senatore Gualtieri, con alcune precisazioni sul cennato disegno di legge costituzionale (n. 444) nel quale è prevista la soppressione dell'ente provincia.

Il senatore De Sabbata a tale proposito osserva che, qualunque sia la posizione che la Commissione intenderà assumere in ordine al tema cui il senatore Mancino ha fatto riferimento, occorre che il documento finale volto a sintetizzare l'orientamento in materia di autonomie locali non sia solo il risultato dell'apporto delle forze della maggioranza ma l'esito di un confronto sui temi istituzionali condotto nell'ambito delle componenti dell'arco istituzionale.

Ha quindi la parola la senatrice Colombo Svevo secondo la quale la riforma delle autonomie locali è urgente, non solo in vista delle prossime scadenze elettorali amministrative, ma anche per sottrarre il governo locale all'appannamento in cui sembra scivolato. Osservato che una riforma di livello istituzionale quale quella di cui si sta trattando, richiede una convergenza che va al di là della maggioranza di governo e che comunque non deve certo essere il risultato della media aritmetica delle diverse tendenze, rileva che le istituzioni si creano nel vivo della società e che, quindi, occorre partire dalla analisi di tutto quanto è avvenuto a livello locale per distinguere il prodotto di nuove esigenze di governo e di razionalità di una società complessa, da ciò che è invece sovrastruttura partitica.

D'altra parte oltre alla difficoltà politica, la definizione di questa riforma comporta anche quella derivante dall'essere essa all'incrocio di altre riforme, come quella istituzionale e quella relativa alla riforma sanitaria. Rispetto a quest'ultima, tiene a sottolineare che la debolezza delle soluzioni adottate deriva proprio dal fatto che il quadro è viziato da un inadeguato ordinamento

degli enti locali e quindi ogni cambiamento fallirà — ammonisce — se non si chiarisce tale retroterra. A proposito di detto chiarimento — da farsi anche, ella dice, in relazione ai cambiamenti prodotti dalla legge n. 382 e dai successivi decreti — la senatrice Colombo Svevo afferma che se la ripartizione delle funzioni fra i livelli di governo dei singoli settori deve essere cambiata rispetto a quanto previsto dalla legge n. 382, ciò deve avvenire in modo aperto e non, in via surrettizia, attraverso la riforma delle autonomie.

Il fatto che ogni settore abbia ricercato un proprio assetto istituzionale (la programmazione i comprensori, i servizi sanitari le USL, i trasporti i consorzi) ha appannato il ruolo e la funzione del comune. La via giusta oggi invece è quella di studiare quali siano in una società complessa gli strumenti organizzativi che consentano la centralità di questo ente locale e gli garantiscano l'effettivo svolgimento delle funzioni che ad esso vengono affidate. Non si tratta dunque di indebolire la associazione dei comuni e renderla precaria in nome di un vecchio municipalismo, ma di studiare attraverso quali forme essa garantisca la centralità politica del comune ed il concreto adempimento dei compiti ad esso demandati.

I nuovi organismi associativi, pur essendo indicati come enti strumentali dell'ente locale, singolo o associato, non hanno funzionato in conseguenza della trasformazione in senso politico di loro articolazioni (nel caso delle USL sia assembleari che esecutive) che ne hanno fatto veri e propri enti politici autonomi, talora drammaticamente contrapposti. Agli enti locali bisogna invece ricondurre la responsabilità di tutte le scelte di politica amministrativa, prevedendo un'assemblea formata da sindaci o da assessori responsabili del servizio da gestire ed un organo esecutivo che goda solo di autonomia gestionale. In tal guisa il sindaco all'interno dell'assemblea dell'associazione rappresenterebbe la sua comunità, non il suo partito e, rispondendo delle sue decisioni ai suoi cittadini, sarebbe giudicato sulla base della sua capacità di rappresentare

gli interessi generali più di quelli di una parte.

Rilevato quindi che per un sistema delle autonomie locali il rapporto tra i vari livelli diventa fondamentale per la stessa sostanza dell'autonomia, la quale si arricchisce più per individuazione di ruoli precisi e differenziati di un sistema che interagisce che per la difesa garantista di alcuni livelli, osserva che la richiesta di un ruolo legislativo regionale nasce dall'esigenza di garantire alla Regione il ruolo di programmatore previsto dall'articolo 11 del decreto n. 616 del 1977, ai fini del quale è indispensabile una corretta organizzazione dei livelli istituzionali. In questo quadro ella sottolinea che la nuova provincia non riesce ad emergere perchè il suo ruolo non può essere definito dalla gestione di alcune funzioni di area vasta nè da generici compiti di programmazione: non può infatti esistere un ente cui siano demandate solo funzioni di programmazione nè può pensarsi ad altri enti che gestiscono senza decidere. A suo parere, l'insufficiente attenzione posta al sistema nel suo complesso ed ai rapporti che tale sistema sviluppa e determina tra i vari livelli, se da un lato ha sfocato le Regioni ha indebolito anche i livelli di autonomia garantiti o che si intendevano garantire.

In riferimento poi alla istituzione delle province metropolitane ritiene evidente che dovrà porsi il problema della delimitazione dei territori redisui, mentre per le province occorre assicurare in via generale che, nell'ambito della individuazione di un ente locale intermedio, adeguato alle realtà sociali ed istituzionali, le nuove entità corrispondano ad effettive esigenze di programmazione, evitando proliferazione di speranze prive di supporti concreti.

Il senatore Murmura, dopo aver auspicato che in questa legislatura possa essere definita la riforma delle autonomie locali, anche se in argomento avverte un certo calo di tensione, afferma che con la riforma stessa occorre giungere al potenziamento dell'ampio mondo periferico ed alla ristrutturazione dei poteri del governo centrale. Il ruolo del Ministero dell'interno e del Commissario del Governo in particolare van-

no rafforzati come pure il problema dell'ente provincia deve essere attentamente valutato, sia perchè tale organismo è al centro della programmazione, sia perchè il suo ruolo va collegato alla ristrutturazione delle unità sanitarie locali. Ad avviso del senatore Murmura se le USL non hanno funzionato ciò dipende dal fatto che si è mancato di puntualizzare l'assetto normativo che le riguarda e che non è affatto adeguato.

In tema di controlli l'oratore osserva che la competenza quanto al controllo sugli organi deve restare nella titolarità del Ministero dell'interno sia pure in collegamento con l'Ente regione; quanto al controllo degli atti lamenta che ora gli organismi preposti a tale funzione siano troppo esposti alle sollecitazioni dei partiti sicchè molti rimpiangono le giunte provinciali amministrative le quali offrivano quanto meno certezza di continuità di indirizzo.

Circa la responsabilità degli amministratori, dopo aver lamentato l'invadenza dimostrata nel campo dall'autorità giudiziaria ordinaria, chiede che si provveda con norme precise a disciplinare la responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile, anche in relazione alla intensificazione dei controlli operata dalla Corte dei conti non sempre in presenza di un puntuale assetto normativo di riferimento.

Secondo il senatore Murmura l'ente provincia deve essere essenzialmente un ente intermedio di programmazione i cui confini, come è stato rilevato in autorevoli sedi dottrinali, non necessariamente debbono coincidere con le delimitazioni previste per gli uffici periferici dello Stato.

Affermato poi di non avere eccessivo entusiasmo per la tesi di coloro che sostengono incondizionatamente l'esigenza dell'autonomia finanziaria degli enti locali, il senatore Murmura conclude sottolineando che questo tema può rischiare di allargare la forbice tra ricchi e poveri nel paese dato che l'autonomia impositiva, se può essere utile per i grandi centri, non giova certo al vasto complesso dei comuni italiani nella maggior parte dei quali le risorse disponibili sono scarse.

Ha quindi la parola, per una breve dichiarazione, il ministro dell'interno Scalfaro.

Egli riconferma la volontà del Governo di tenere le porte spalancate a un tema di rilevanza costituzionale, rispetto alla definizione del quale occorre l'apporto di tutte le forze, dato che le norme che dovranno essere approvate dovranno essere sorrette dal massimo di autorevolezza politica, in aderenza peraltro al criterio che postula maggioranze qualificate per le modifiche costituzionali.

Dopo che il relatore Mancino ha sollecitato la conclusione della discussione generale, il senatore Stefani dichiara di ritenere che taluni aspetti della tematica afferente alle autonomie locali debbano comunque essere definiti. In particolare occorre conoscere l'orientamento del Governo in ordine all'assetto della finanza locale, dato che tale settore non è indifferente ai fini del concreto riordinamento delle autonomie locali. Altra esigenza a suo avviso è quella di un raccordo fra la complessiva riforma delle autonomie e quanto in tema di Regioni verrà stabilito in sede di Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Resta poi da accertare quali modificazioni si intendano introdurre alla riforma sanitaria, date le attuali tendenze volte a spogliare i comuni delle loro prerogative. Il confronto su questi temi dovrebbe avvenire prima del preannunciato dibattito innanzi l'Assemblea sul progetto costituzionale dei senatori repubblicani. Emerge dunque l'esigenza di fissare un calendario dei lavori che prima della conclusione della discussione generale affronti e definisca i temi cui egli ha fatto riferimento.

Il senatore Stefani ritiene inoltre necessario che presso la Presidenza del Senato venga compiuto un nuovo passo per la autorizzazione alla registrazione degli interventi al fine di poter disporre di una analitica documentazione del dibattito; altra esigenza da lui segnalata è quella dell'approntamento di materiale documentario adeguato sugli indirizzi attualmente riscontrabili in campo culturale e dottrinale in materia di autonomie.

A questo punto del dibattito il presidente Bonifacio tiene a precisare che da parte dei competenti uffici del Senato è in corso di predisposizione l'integrazione ed aggiornamento della documentazione a suo tempo elaborata in relazione ai disegni di legge sulla riforma delle autonomie locali presentate nel corso dell'VIII legislatura. Dichiarerà quindi di condividere pienamente le esigenze di rafforzamento degli apparati di supporto, evidenziate anche dal senatore Stefani.

Concorda con le valutazioni del Presidente il senatore Gualtieri.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore Flamigni sollecita l'iscrizione all'ordine del giorno dei lavori del disegno di legge n. 56 (concernente modifiche ed in-

tegrazioni della legge n. 121 del 1981, sul nuovo ordinamento della Polizia) nonché del disegno di legge n. 517 (concernente la copertura finanziaria del contratto relativo dei dipendenti della Polizia di Stato.

Fornisce assicurazioni il Presidente.

Successivamente il senatore Mancino si sofferma sull'opportunità che la Commissione si pronunzi circa l'ulteriore *iter* del disegno di legge n. 342, in tema di riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, alla luce degli attuali problemi di rappresentatività e di concreto funzionamento dell'organo suddetto.

Il presidente Bonifacio dà conto degli orientamenti emersi in sede di ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi, con particolare riguardo alla disponibilità, ivi delineatasi limitatamente alla definizione di talune questioni ritenute urgenti.

La seduta termina alle ore 11.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA RISTRUTTURAZIONE E RICONVERSIONE INDUSTRIALE E PER I PROGRAMMI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

VENERDÌ 17 FEBBRAIO 1984

Presidenza del Presidente
NOVELLINI

indi del Vice Presidente
VISCARDI

Interviene il presidente dell'ENI professor Reviglio.

La seduta inizia alle ore 9,25.

SEGUITO DELL'AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'ENI IN RELAZIONE ALL'ESAME DEL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INTERVENTO DELL'ENTE

Prosegue l'audizione del professor Reviglio iniziata nella seduta di mercoledì 15 febbraio.

L'onorevole Castagnetti chiede di conoscere la situazione e le prospettive del quotidiano « Il Giorno ». In secondo luogo egli ritorna sulla questione riguardante i crediti concessi da finanziarie estere dell'ENI al Banco Ambrosiano.

L'onorevole Castagnola si lamenta del metodo seguito dai vari organi parlamentari nel tenere audizioni pressochè concomitanti, con interferenze tra i piani legislativo e consultivo. Vorrebbe conoscere una scomposizione analitica degli oneri sostenuti dall'Ente nell'acquisizione delle aziende in crisi; sollecita anche dal professor Reviglio un giudizio sull'attuazione dell'accordo ENI-Montedison, nonchè su un'ipotesi di piano di intervento delle partecipazioni statali nel settore meccano-tessile.

L'onorevole Marzo si sofferma a sua volta sulle perdite sostenute dall'ENI a causa dell'andamento del cambio lira-dollaro e chiede di sapere: i dati relativi alle plusvalenze dell'attività mineraria, la percentuale

di copertura dei fabbisogni finanziari dell'Ente assicurata mediante il fondo di dotazione, le finalità delle strutture finanziarie estere dell'ENI.

L'onorevole Viscardi interroga il presidente dell'ENI sulle attività promosse in settori innovativi e intorno al ruolo della società INDENI.

Il professor Reviglio risponde agli intervenuti dichiarando che un piano di risanamento per il quotidiano « Il Giorno » è stato predisposto nel corso del 1983 ed è ora in fase di attuazione. È previsto il raggiungimento del pareggio di bilancio entro un triennio, durante lo scorso anno le perdite tuttavia sono risultate più che dimezzate rispetto al 1982. Questi risultati positivi sono stati ottenuti attraverso un taglio dei costi, un aumento dei ricavi pubblicitari e della tiratura. Si tratta di un quotidiano che ha assunto una sua precisa peculiarità ed una diffusione prevalentemente regionale; è da escludere una sua caratterizzazione in senso partitico, tenuto conto della sua collocazione nell'ambito delle partecipazioni statali. Analoghe considerazioni possono essere fatte nei confronti dell'Agenzia Italia, anch'essa appartenente al gruppo. È confermato l'ammontare di 160 milioni di dollari dei crediti vantati da finanziarie estere nei confronti del vecchio Banco Ambrosiano, dei quali si spera di poter recuperare una buona parte. Si è trattato all'epoca di una normale operazione finanziaria, disponendo il gruppo di una certa liquidità.

L'Ente sta predisponendo una dettagliata documentazione sui costi complessivi, settore per settore, delle acquisizioni di imprese in crisi. C'è comunque da osservare in proposito che le perdite possono essere dovute anche a scelte strategiche dimostrate errate a causa della successiva evoluzione dell'economia o di mancate decisioni dell'autorità politica. L'accordo ENI-Montedison ha avuto attuazione a partire dal 1° marzo 1983: è prematuro esprimersi al riguardo in forma conclusiva, soddisfacente è tuttavia la valutazione allo stato delle

cose, pur tenendo conto che le attività pervenute all'ENI sono a basso valore aggiunto e quindi particolarmente esposte alla concorrenza straniera. Nel settore meccano-tessile l'Ente sta elaborando un apposito piano. Si tratta di un comparto dove ha trovato larga applicazione l'automazione e l'innovazione tecnologica avviene ad un ritmo molto elevato con rilevanti conseguenze sociali. Le aziende del settore sono largamente deficitarie a causa della perdita di competitività, della caduta della domanda mondiale ed a causa del loro stesso assetto di mancato decentramento produttivo. È urgente procedere al ridimensionamento della produzione ed alla scelta di prodotti più competitivi. Augurandosi che anche l'IRI voglia intervenire nel campo, che risulta in grave crisi strutturale, il professor Reviglio sostiene che la presidenza dell'ENI ha sollecitato al Ministro dell'industria uno studio per la sistemazione complessiva del settore meccano-tessile pubblico e privato; una commissione di esperti è già all'opera su questo argomento.

Le perdite nette del cambio lira-dollaro per il gruppo ENI ascendono a circa 800 miliardi di lire nel 1983. Il professor Reviglio espone quindi i criteri osservati dall'ENI nel calcolo delle plusvalenze del gruppo e precisa che le riserve minerarie ammontano a circa 10 mila miliardi, peraltro non contabilizzati nello stato patrimoniale. I bilanci delle varie imprese sono vagliati da società di revisione di sicuro prestigio internazionale a garanzia dell'affidabilità di tali documenti. Il settore energetico dell'ENI, che rappresenta una larga parte dell'attività dell'Ente, non ha mai ricevuto contributi a carico del fondo di dotazione, risultando esso autosufficiente. Negli altri settori, riguardo alle imprese acquisite per finalità di risanamento, si calcola che soltanto il 20-25 per cento delle perdite sia stato coperto mediante il fondo di dotazione, per la parte restante si è dovuto fare ricorso all'indebitamento. Il gruppo auspica che la dotazione finanziaria dello Stato possa coprire integralmente queste perdite — destinate peraltro ad essere

riassorbite via via che procedono i vari programmi di ristrutturazione — e che l'Ente venga compensato per le acquisizioni disposte dall'autorità politica; l'azionista Stato dovrebbe altresì partecipare al finanziamento degli investimenti. Il presidente dell'ENI comprende il disfavore con cui l'opinione pubblica guarda talvolta al fondo di dotazione quando esso sia destinato a ripianare perdite di gestione, ma per essere conseguenti occorre anche che la collettività si assuma l'onere di decisioni che comportano il ridimensionamento della produzione e dell'occupazione. Dichiarando che la rendita mineraria dell'Ente ammonta a circa 1.400 miliardi, il professor Reviglio si sofferma sulle finalità delle società finanziarie del gruppo operanti all'estero.

Le discussioni sul ruolo dell'ENI si arrestano davanti alla constatazione che l'Ente riceve dalla legge una precisa delimitazione dei propri fini istituzionali, potendosi tutt'al più espandere esclusivamente nei campi che si trovano in diretto rapporto di strumentalità. Nel promuovimento di attività sostitutive l'Ente pertanto soggiace a tali vincoli, tenuto conto che esso comunque non avverte alcuna esigenza di estendere i propri settori di intervento. La direttiva costantemente seguita si riassume nella volontà di scartare ogni scelta che possa compromettere le prospettive di altre imprese pubbliche o private del nostro paese e la ricerca di attività sostitutive si indirizza di preferenza verso le produzioni attualmente fornite dall'estero. Circa infine il ruolo della società INDENI, l'oratore conferma quanto già aveva dichiarato nella precedente seduta.

Il presidente Novellini a nome della Commissione ringrazia il professor Reviglio per l'impegno dimostrato nel corso dell'audizione e fa presente che la celerità dell'ulteriore iter di esame del programma dell'ENI è subordinata al ricevimento della molteplice documentazione scritta richiesta dagli intervenuti.

La seduta termina alle ore 12,30.