

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— X LEGISLATURA ————

## GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

————

### 105° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

————

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....	<i>Pag.</i>	4
3 <sup>a</sup> - Affari esteri .....	»	8
5 <sup>a</sup> - Bilancio .....	»	14
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro .....	»	29
7 <sup>a</sup> - Istruzione .....	»	33
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare .....	»	38

**Giunte**

Elezioni .....	<i>Pag.</i>	3
----------------	-------------	---

**Organismi bicamerali**

Informazione e segreto di Stato .....	<i>Pag.</i>	56
Riconversione industriale .....	»	44

**Sottocommissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali - Pareri .....	<i>Pag.</i>	57
2 <sup>a</sup> - Giustizia - Pareri .....	»	57

---

<b>CONVOCAZIONI</b> .....	<i>Pag.</i>	58
---------------------------	-------------	----

**GIUNTA DELLE ELEZIONI  
E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

**25ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
MACIS

*La seduta inizia alle ore 14,50.*

**COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**

Il Presidente dà conto di una lettera del 2 marzo 1988 con la quale il Presidente del Senato investe la Giunta, ai sensi dell'articolo 34, primo comma, del Regolamento, della questione relativa alla costituzione del Senato della Repubblica innanzi alla Corte Costituzionale, nel giudizio sul conflitto di attribuzione n. 33 del 1987, sollevato dalla Corte di Appello di Roma.

La Giunta unanime approva la proposta del Presidente Macis di procedere immediatamente all'esame di detta questione.

Il Presidente illustra quindi i fatti cui il conflitto in oggetto si connette.

La Giunta conviene successivamente all'unanimità sulla opportunità che il Senato si costituisca nel giudizio relativo.

**VERIFICA DEI POTERI**

*Regione Sicilia*

Riprende l'esame, rinviato nella seduta del 25 febbraio 1988.

Il senatore Pollice, relatore per la regione Sicilia, dà lettura di una memoria aggiuntiva inviata dal ricorrente Damagio, contenente nuovi elementi a sostegno del ricorso presentato.

Si apre un dibattito nel corso del quale intervengono, formulando varie osservazioni e richieste di chiarimenti circa gli eventuali accertamenti da compiere, i senatori Ruffino, Di Lembo, Mazzola, Garofalo, Covi, De Cinque, Antoniazzi, nonché il relatore Pollice ed il Presidente.

La Giunta conviene infine sull'opportunità di rinviare il seguito dell'esame dei risultati elettorali della regione Sicilia, onde consentire una adeguata riflessione sugli elementi emersi nella seduta odierna.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

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

GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

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

ELIA

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Postal.**La seduta inizia alle ore 11,25.***IN SEDE REFERENTE****«Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi» (238)****«Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi» (498)**, d'iniziativa dei deputati Zangheri ed altri, approvato dalla Camera dei deputati (Seguito e conclusione dell'esame)

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

Il relatore alla Commissione, senatore Mazzola, propone che si adotti come testo base il disegno di legge n. 498, approvato dalla Camera dei deputati. La Commissione concorda. Egli illustra quindi tre emendamenti, finalizzati ad uniformare le competenze ed i poteri della Commissione a quelli riconosciuti alla Commissione d'inchiesta sulla mafia dal disegno di legge n. 632-B, nel testo appena approvato dalla Camera dei deputati.

Il primo emendamento all'articolo 1, di carattere formale, è finalizzato a precisare che l'istituzione della Commissione è effettuata nell'esplicito rispetto dei limiti stabilito dall'articolo 82 della Costituzione. Il secondo, interamente sostitutivo dell'articolo 5 del disegno di legge n. 498, consente alla Commissione di richiedere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 307 del codice di procedura

penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. Se l'autorità giudiziaria, per ragioni di natura istruttoria, ritenga di non poter derogare al segreto di cui all'articolo 307 del codice di procedura penale, emette decreto motivato di rigetto, ovvero trasmette quanto richiesto, ove tali ragioni vengano meno. All'autorità giudiziaria e alla Commissione d'inchiesta non può tuttavia essere opposto il segreto funzionale su atti o documenti. Alla Commissione è altresì attribuita la facoltà di stabilire quali atti o documenti non debbano essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Sono in ogni caso coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari in fase istruttoria.

Il terzo emendamento tende ad aggiungere un articolo dopo l'articolo 6, in base al quale l'attività ed il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno, da essa approvato prima dell'inizio dei lavori, del quale ciascun componente può proporre la modifica, e che conferisce alla Commissione la facoltà di riunirsi in seduta segreta ogni qualvolta lo ritenga opportuno.

Il relatore dà altresì conto del parere favorevole, con osservazioni, espresso dalla Commissione giustizia.

Il senatore Taramelli manifesta perplessità riguardo alla proposizione di aggiustamenti, che egli giudica di natura più formale che sostanziale, e che determinerebbe la conseguenza di un riesame da parte delle Camere, con inevitabili quanto inopportuni ritardi nell'approvazione del provvedimento.

Concorda il senatore Maffioletti, il quale, richiamandosi alle osservazioni già svolte nella precedente seduta, sottolinea che i provvedimenti in esame, avendo riguardo a fatti di grande rilevanza e delicatezza, necessitano di una urgente definizione normativa.

Dissentente il relatore, il quale sottolinea la portata dell'emendamento sostitutivo dell'articolo 5, da lui proposto, finalizzato a meglio precisare i rapporti tra l'istituenda Commissione e l'autorità giudiziaria, secondo quanto esplicitamente sottolineato nel parere della Commissione giustizia.

Poichè l'istituzione della Commissione d'inchiesta sul terrorismo e di quella sul fenomeno della mafia ha luogo pressochè contemporaneamente, e trattandosi di materia largamente connessa data l'intersecazione esistente tra il fenomeno terroristico e la delinquenza comune, gli pare indispensabile una omogeneizzazione dei loro poteri, derivanti nell'uno e nell'altro caso, dall'articolo 82 della Costituzione.

Interviene quindi il senatore Vitalone, il quale, manifestate le proprie perplessità circa la formulazione dell'articolo 4 del disegno di legge n. 498, prospetta l'esigenza che si chiarisca in modo esaustivo la materia per la quale è opponibile il segreto di Stato. L'attuale formulazione dell'articolo gli pare non ben coordinata con il dettato della legge n. 801 del 1977: esso fa, infatti, riferimento al quarto comma dell'articolo 11 della legge n. 801, che disciplina la possibilità che il Presidente del Consiglio dei ministri opponga al Comitato parlamentare, istituito ai sensi dello stesso articolo, l'esigenza di tutela del segreto in ordine a determinate informazioni, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali. Più correttamente avrebbe invece dovuto riferirsi all'articolo 12 della stessa legge, che contiene la vera disciplina del segreto, e stabilisce che sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno all'integrità dello Stato democratico, precisando che in nessun caso possono costituire oggetto di segreto fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Sempre a proposito dell'articolo 4, egli nota che i poteri attribuiti alla Commissione nei confronti del teste, in base al quarto comma, appaiono vanamente stabiliti, non contenendo detta disposizione alcuna misura sanzionatoria.

Egli sottolinea altresì la necessità di armonizzare il testo del disegno di legge n. 498 con

quello relativo all'istituzione della Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia.

Proprio allo scopo di garantire la migliore euritmia del sistema, presenta un emendamento, interamente sostitutivo dell'articolo 4, in base al quale, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale. Detto emendamento stabilisce altresì l'applicabilità delle norme vigenti riguardanti i segreti di Stato, d'ufficio, professionale e bancario, nonchè l'opponibilità del segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato, sancendo che gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria non sono tenuti a rivelare alla Commissione i nomi di chi ha loro fornito informazioni.

Il senatore Mancino, nel sottolineare l'opportunità di non indulgere in sterili polemiche emulative con l'altro ramo del Parlamento, esprime tuttavia perplessità sull'orientamento espresso dal relatore, inteso a modificare il testo pervenuto dalla Camera dei deputati. Per quanto riguarda, in particolare, l'emendamento da questi proposto all'articolo 5 del disegno di legge n. 498, tendente sostanzialmente a recepire il testo del corrispondente articolo del disegno di legge sull'istituzione della Commissione sulla mafia, come riformulato dalla Camera, egli osserva che, ove si seguisse tale orientamento, si ammetterebbe implicitamente che il testo licenziato dal Senato attribuiva a tale Commissione poteri eccedenti quelli ipotizzati dall'articolo 82 della Costituzione. Egli è invece dell'avviso che tale testo fosse perfettamente compatibile con il dettato costituzionale anche per quanto riguarda il «potere» della Commissione di richiedere atti all'autorità giudiziaria, che in nessun modo poteva e doveva essere interpretato come un «diritto» ad ottenerli e che, quindi, non incideva in alcun modo sulle norme processuali che disciplinano il segreto istruttorio.

Il sottosegretario Postal, dal canto suo, fa presente che la specificazione - forse pleonastica - introdotta dalla Camera dei deputati circa la possibilità per l'autorità giudiziaria di eccipire il segreto istruttorio alle richieste della Commissione sulla mafia, era stata formulata su sollecitazione del Ministro di

grazia e giustizia che si era fatto portavoce di preoccupazioni e timori emersi in seno alla magistratura.

Il senatore Guizzi, pur condividendo integralmente le osservazioni di merito formulate dal senatore Mancino, ritiene che sia ormai giunto il momento di chiudere la questione e ciò, a suo avviso, è possibile mediante una modifica della disciplina dell'istituenda Commissione d'inchiesta sulle stragi tale da uniformarla a quella prevista per la Commissione d'inchiesta sulla mafia dal disegno di legge recentemente approvato dalla Camera dei deputati. Resteranno comunque - egli conclude - gli atti parlamentari a testimoniare l'iter logico di un procedimento legislativo che ha come esito due testi normativi contenenti disposizioni pleonastiche e truistiche in quanto prive di effettivo contenuto precettivo.

Concorda il Presidente, il quale rileva, peraltro, che sia dalla relazione sul disegno di legge in esame sia da quella sul disegno di legge n. 632-B potranno sicuramente risultare in materia articolata le osservazioni formulate dalla Commissione di fronte alla situazione obiettivamente contraddittoria che si è determinata. Va detto infatti - egli prosegue - che mentre l'eventuale accoglimento senza modifiche del testo della Commissione sulla mafia approvato dalla Camera da parte del Senato è diretto a fugare i dubbi espressi dalla Commissione affari costituzionali di Montecitorio in merito a rischi interpretativi che potevano insorgere circa la formazione dell'articolo 5 del disegno di legge n. 632, la decisione di modificare la corrispondente norma contenuta nel disegno di legge n. 498 approvato dalla Camera ne rappresenterebbe la logica conseguenza, in quanto la contestuale approvazione di due leggi istitutive di Commissioni d'inchiesta i cui poteri risulterebbero diversamente articolati potrebbe effettivamente dare luogo ad un successivo contenzioso in sede costituzionale. Tale decisione, conclude il Presidente, va presa con la massima serenità, nella consapevolezza che sostanzialmente l'altro ramo del Parlamento, nell'esame del disegno di legge n. 632, non ha disatteso il messaggio politico espresso dal Senato, rappresentato dalla trasformazione di una Commissione d'indagine (quale quella prevista nell'origina-

rio disegno di legge licenziato dalla Camera) in una Commissione d'inchiesta.

Il senatore Maffioletti, è invece di contrario avviso, ritenendo che, al di là delle pur fondate questioni di coerenza logico-formale che sono state espresse nel dibattito, occorra riconoscere la prevalenza di ragioni di carattere politico che impongono di approvare rapidamente il disegno di legge n. 498, senza operare un ulteriore rinvio all'altro ramo del Parlamento: rinvio che, oltretutto, non sarebbe sicuramente compreso dalle Associazioni dei familiari delle vittime delle stragi. Egli invita quindi la Commissione ad approvare senza modifiche il provvedimento in esame - facendo poi altrettanto per il disegno di legge n. 632-B -, riservando semmai al dibattito in Aula eventuali emendamenti.

Concorda con tale ultima osservazione il senatore Pontone, il quale presenta altresì un emendamento tendente ad aggiungere un nuovo articolo, dopo l'articolo 6, di contenuto identico a quello illustrato dal relatore.

Dopo un ampio dibattito nel quale intervengono i senatori Vitalone, Maffioletti, Pontone, Guizzi, il Presidente ed il relatore, la Commissione passa all'esame degli emendamenti proposti al testo del disegno di legge n. 498.

Dopo la dichiarazione di astensione a nome del Gruppo comunista da parte del senatore Maffioletti, la Commissione accoglie tutti gli emendamenti, precedentemente illustrati, agli articoli 1, 4, 5 nonchè l'emendamento diretto ad inserire un nuovo articolo dopo l'articolo 6.

La Commissione dà quindi mandato al senatore Mazzola di riferire all'Assemblea nei termini convenuti.

**«Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari» (632-B)**, d'iniziativa dei deputati Alinovi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati; modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati (Esame)

Riferisce alla Commissione il senatore Guizzi, il quale si richiama alle considerazioni precedentemente svolte in sede di esame del disegno di legge n. 498 che giustificano l'acco-

glimento da parte del Senato delle modifiche, non sempre condivisibili nel merito, apportate dalla Camera dei deputati al testo trasmesso dal Senato. Sottolinea come molti degli emendamenti approvati dall'altro ramo del Parlamento siano stati supportati da motivazioni non sempre congrue, come è avvenuto nel caso della soppressione del potere di arrestare il testimone reticente da parte della Commissione d'inchiesta: in riferimento alla questione era stato osservato che il Senato non avrebbe tenuto conto del fatto che la legge-delega per il nuovo codice di procedura penale prevede la

soppressione di tale potere anche per il collegio giudicante. Egli precisa, al riguardo che il Senato, pur non ignorando sicuramente la circostanza, ha tuttavia ritenuto più congruo legiferare *de jure condito*.

Dopo le dichiarazioni di voto favorevoli da parte dei senatori Pontone, Maffioletti, Mazzola e Gualtieri, a nome dei rispettivi Gruppi, la Commissione dà quindi mandato al senatore Guizzi di riferire all'Assemblea nei termini emersi nel corso del dibattito.

*La seduta termina alle ore 12,50.*

**AFFARI ESTERI (3<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

14<sup>a</sup> Seduta

Presidenza del Presidente  
ACHILLI

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'ambasciatore Alexei Obuchov, Capo della delegazione sovietica ai negoziati di Ginevra per il disarmo, accompagnato dall'ambasciatore dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche in Italia Nikolai Mitrofanovich Lunkov.*

*La seduta ha inizio alle ore 10,10.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE RIPERCUSSIONI POLITICHE DELL'ACCORDO DI WASHINGTON TRA STATI UNITI D'AMERICA E UNIONE DELLE REPUBBLICHE SOCIALISTE SOVIETICHE PER LA ELIMINAZIONE DEI MISSILI A MEDIO E CORTO RAGGIO: AUDIZIONE DEL CAPO DELLA DELEGAZIONE SOVIETICA AI NEGOZIATI DI GINEVRA PER IL DISARMO, AMBASCIATORE ALEXEI OBUCHOV**

L'audizione si svolge con l'ausilio della traduzione simultanea.

Il Presidente, introducendo la seduta odierna con la quale prende avvio l'indagine conoscitiva sulle conseguenze politiche dell'accordo raggiunto a Washington tra USA e URSS sulla eliminazione dei missili a corto e medio raggio, rivolge parole di benvenuto all'ambasciatore Obuchov. Sottolineando l'importanza e il particolare interesse che detto accordo riveste, nonché le modificazioni che esso comporta negli equilibri internazionali, il Presidente anticipa altresì la partecipazione

all'indagine di un rappresentante designato dall'Amministrazione americana, che verrà ascoltato nelle prossime settimane.

Il Presidente rivolge infine un ringraziamento al presidente Spadolini per aver consentito con sollecitudine allo svolgimento dell'indagine e al Ministero degli affari esteri per aver agevolato i contatti con gli ospiti.

Ha quindi la parola l'ambasciatore Obuchov.

Rilevando la consistenza dei cambiamenti intercorsi nella situazione politica internazionale nel più recente passato ed il crescente peso delle organizzazioni sociali e dei movimenti pacifisti, egli fa riferimento ai cambiamenti avvenuti all'interno della stessa Unione Sovietica e al processo di democratizzazione ivi in atto, quali fattori determinanti del clima di maggiore distensione attualmente esistente tra USA e URSS.

Da parte sovietica, l'accordo raggiunto l'8 dicembre 1987 a Washington tra Reagan e Gorbaciov gode di una valutazione positiva unanime, nella dirigenza e nell'opinione pubblica: si tratta di un accordo di importanza storica che, come ha detto Gorbaciov in una recente intervista televisiva, rappresenta il primo passo verso l'eliminazione totale degli arsenali nucleari.

Negli ultimi tempi, l'*escalation* nell'installazione di basi missilistiche da una parte e dall'altra aveva raggiunto infatti livelli estremamente pericolosi, tali da far ritenere che in luogo della deterrenza fosse necessario un nuovo approccio per eliminare la stessa minaccia nucleare.

Si è reso pertanto indispensabile, sottolinea l'ambasciatore Obuchov, affrontare il problema con mezzi politici, anche sulla base di consistenti movimenti di opinione pubblica, interessati, soprattutto in Europa, al raggiungimento di un accordo sui missili a medio raggio.

L'intesa raggiunta a Washington si inserisce peraltro nel programma sovietico già illustrato da Gorbaciov nel novembre 1986, con la proposta di un disarmo nucleare.

Al perfezionamento dell'accordo, che rappresenta l'espressione di un nuovo pensiero politico volto a scongiurare all'umanità l'eventualità di una catastrofe nucleare, l'URSS ha collaborato con proposte concrete, tanto che esso può obiettivamente dirsi il risultato di sforzi congiunti di entrambe le parti, cui hanno contribuito validamente anche tutti i paesi del Patto di Varsavia.

Passando al contenuto concreto dell'accordo, l'ambasciatore Obuchov ne sottolinea il carattere di prima riduzione reale di due classi di armamenti. È pur vero che l'intesa nel suo complesso prevede l'eliminazione del solo 4 per cento del potenziale nucleare, e che non rappresenta pertanto una garanzia sufficiente per la sopravvivenza umana, ma è vero altresì che quella modesta percentuale è sufficiente di per sé a distruggere il mondo intero e che perciò l'accordo costituisce già un'importante riduzione della minaccia.

Soffermandosi sui dettagli dell'accordo, l'ambasciatore Obuchov riconosce che l'URSS dovrà eliminare un numero maggiore di missili rispetto agli Stati Uniti, ma invita a non dare valutazioni su un piano di bilancio aritmetico: il risultato sarà infatti quello di un «livello zero» per entrambe le parti, il che rappresenta comunque una posizione di equilibrio. Ad ulteriore riprova della inadeguatezza di un mero calcolo matematico, ricorda che senza la flessibilità di cui è stata data prova, non si sarebbe mai giunti all'accordo.

L'Ambasciatore ripercorre, quindi, le varie fasi delle trattative che hanno condotto alla firma del trattato, soffermandosi in particolare sulle posizioni iniziali americane riguardo i missili Pershing e Cruise, posizioni che non potevano trovare pieno accoglimento nella loro originaria formulazione.

Dopo aver ricordato il ruolo costruttivo svolto dalla Repubblica Federale di Germania nel corso delle trattative, egli fa riferimento al potenziale nucleare inglese e francese che, lasciato intatto dall'accordo USA-URSS, potrebbe determinare una situazione di vantaggio dei paesi della NATO rispetto a quelli del Patto di Varsavia. L'URSS tuttavia prende atto che Inghilterra e Francia hanno consentito ad unirsi al processo di denuclearizzazione, sia pure solo dopo che le due superpotenze abbiano rispettato i propri impegni.

Passando alla questione del controllo, l'ambasciatore Obuchov rileva come l'URSS sia estremamente convinta della necessità di un sistema realmente affidabile che permetta il controllo del rispetto degli impegni presi dalla controparte. Tale sistema dovrebbe comprendere l'uso di mezzi tecnici e forme di cooperazione *in situ*, tra cui anche la possibilità di ispezioni all'interno di imprese adibite alla costruzione di missili.

Facendo riferimento a prime forme di collaborazione in questo senso tra l'Unione Sovietica e alcuni paesi occidentali, tra cui l'Italia, avvenuta attraverso Scambio di Note, l'Ambasciatore conferma quindi la fiducia riposta da parte sovietica nell'accordo ed auspica simili valutazioni anche da parte dei paesi membri della NATO. A questo proposito, ricordando come in alcuni «circoli» degli Stati Uniti siano state sollevate critiche nei confronti dell'accordo subito dopo la sua firma con riferimento al tema della sicurezza europea, sottolinea la totale inopportunità - per la stessa Europa - di una nuova corsa agli armamenti con installazioni di nuovi missili. Da parte sovietica si ritiene, anzi, che l'accordo di Washington possa rappresentare un passo importante per l'Europa verso la integrazione.

Accennando al progetto di dimezzare i missili intercontinentali a lungo raggio, l'Ambasciatore ricorda come di questo si sia parlato anche ultimamente a Mosca durante l'incontro tra Shultz e Shevarnadze del febbraio scorso e come a questo proposito sia possibile giungere ad un accordo, nonostante le molte difficoltà, sempre nel rispetto del trattato ABM del 1972.

Dopo un breve riferimento alle armi convenzionali e tattiche, sulle quali l'Unione Sovietica è pronta a discutere (si potrebbe dare uno specifico mandato in proposito nell'ambito dei negoziati di Vienna) e un accenno alla messa al bando delle armi chimiche, alla cui eliminazione l'URSS è estremamente interessata, l'ambasciatore Obuchov dichiara che proprio oggi il Soviet Supremo ha in programma di esaminare l'accordo di Washington e ricorda i lavori preparatori svolti da una sottocommissione costituita all'interno della Commissione esteri.

Peraltro, già prima della ratifica dell'accordo, l'URSS ha iniziato la rimozione degli SS 12

e delle rampe di lancio dalla Repubblica Democratica Tedesca e dalla Cecoslovacchia e questo rappresenta una obiettiva dimostrazione della sincera ricerca di pace e disarmo da parte dell'Unione Sovietica.

Il presidente Achilli ringrazia l'ambasciatore Obuchov.

Quindi alcuni senatori prendono la parola per rivolgere quesiti all'ambasciatore Obuchov.

Il senatore Cariglia, con riferimento all'ampia relazione svolta dall'ospite, ritiene necessario rilevare che l'installazione dei missili a medio raggio in Europa rispondeva ad una esigenza difensiva europea per la quale si doveva bilanciare il rapporto di forze con l'URSS. Quando si è reso possibile un accordo sulla doppia opzione zero, i paesi europei, a partire dall'Italia, hanno ben volentieri scettato la riduzione degli armamenti. Il senatore Cariglia esprime poi particolare apprezzamento per le dichiarazioni del rappresentante sovietico quando ha affermato che occorre un equilibrio militare e politico. L'Europa per parte sua - conclude il senatore Cariglia - valuterà con particolare attenzione una fase nuova nei rapporti fra Est e Ovest soprattutto con riferimento al problema del rispetto dei diritti umani.

Il senatore Pieralli ritiene che siano di interesse specifico le prospettive per futuri progressi sulla via del disarmo dopo l'accordo sugli euromissili. In particolare egli rileva che dopo la visita del Segretario di Stato americano a Mosca questi ebbe a rilasciare dichiarazioni ottimistiche mentre il presidente Reagan ha recentemente affermato di ritenere difficile la firma di un accordo sull'armamento strategico nel corso della visita che egli farà a Mosca nel prossimo mese di giugno; il senatore Pieralli chiede a tal riguardo se siano insorte difficoltà e se queste riguardino esclusivamente l'iniziativa di difesa strategica o anche altre questioni. L'oratore chiede poi se sia vero quanto affermato da alcune fonti occidentali secondo le quali sarebbero insorte difficoltà nei negoziati riguardanti le armi chimiche a causa della richiesta sovietica di poter avere un periodo transitorio di dodici anni per procedere alla distruzione degli arsenali chimici. Il senatore Pieralli chiede inoltre, anche

con riguardo al trasferimento in Italia degli aerei americani F-16 attualmente di stanza in Spagna, se le trattative di Vienna riguardino esclusivamente le armi convenzionali o comprendano anche le armi a doppia capacità, nucleare e convenzionale.

Prende quindi la parola il presidente Achilli. Egli chiede all'ambasciatore Obuchov se esistono clausole negli accordi già conclusi, o negli schemi di accordo oggetto di trattative, riguardanti le armi trasportate su vettori aerei o navali. Inoltre, essendovi state recenti affermazioni dei Ministri della difesa americano e tedesco-occidentale secondo le quali l'Occidente non può rinunciare alle armi nucleari perchè esse garantiscono una adeguata deterrenza, ed avendo d'altra parte il segretario generale del PCUS Gorbaciov affermato che l'accordo sugli euromissili costituisce solo il primo passo verso l'abolizione totale delle armi nucleari, il presidente Achilli chiede quale sia la posizione del Governo sovietico relativamente al mantenimento nel prossimo futuro di arsenali nucleari.

L'ambasciatore Obuchov, rispondendo a tali quesiti, rileva innanzitutto che discutere sulle motivazioni che hanno spinto la NATO a decidere l'installazione degli euromissili è ormai improduttivo. Certamente questa iniziativa si è inserita nella corsa sfrenata al riarmo derivante dalla guerra fredda. Ora invece sia ad Est che ad Ovest è maturata la consapevolezza che questa corsa agli armamenti non può portare al rafforzamento della sicurezza di nessuno. L'accordo è stato raggiunto perchè vi è stata una convergenza di interessi in tal senso ed esso deve costituire un primo passo per liberare l'umanità dalle armi nucleari. L'URSS ritiene poi che la cosiddetta dottrina della deterrenza sia sostanzialmente nociva per la sicurezza e per la stabilità internazionale; ciò è dimostrato dal fatto che sulla base di tale dottrina a partire dal dopoguerra sono stati realizzati piani che hanno portato ad un colossale aumento degli arsenali nucleari, al punto tale che oggi è sufficiente un errore materiale per provocare una catastrofe. La dottrina della deterrenza, rileva l'ambasciatore Obuchov, presuppone l'uso della forza per risolvere i problemi internazionali, mentre l'URSS ritiene che occorran metodi nuovi.

Nel corso della recente visita del segretario di Stato Schultz a Mosca si è rilevata una atmosfera costruttiva e si sono raggiunte intese su punti importanti per i negoziati di Ginevra, che potrebbero tradursi in documenti da firmare a Mosca in giugno. Le dichiarazioni rese dal presidente Reagan al *Washington Post*, rileva l'ambasciatore Obuchov, si allontanano da tali intese che tendono alla riduzione del 50 per cento degli armamenti strategici. L'obiettivo della conclusione dell'accordo entro giugno resta però, a giudizio dell'ambasciatore Obuchov, possibile anche se si debbono risolvere ancora problemi complessi come quello dell'ottemperanza al trattato sui missili antibalistici (ABM), che è essenziale. Uno dei risultati degli accordi di Washington era stato proprio l'accordo sulla ottemperanza al trattato ABM; ma da parte americana sono state successivamente avanzate proposte che di fatto contraddicono tale accordo. Vi è poi il problema della riduzione dei missili Cruise a lungo raggio installati su sottomarini: a Washington si raggiunse un accordo anche su questo, ma gli Stati Uniti rifiutano ora un esame serio di questo problema, mentre questi missili possono essere l'occasione per una nuova corsa agli armamenti.

Con riguardo poi alle trattative di Vienna, l'ambasciatore Obuchov sottolinea che la posizione dell'URSS è chiara: i paesi socialisti hanno infatti già predisposto programmi di ampio respiro per una riduzione degli armamenti che realizzi un reale equilibrio; a tal riguardo egli fa presente che anche attualmente esiste un equilibrio complessivo di forze fra la NATO ed il Patto di Varsavia in quanto, se per certi aspetti vi è una superiorità di uno schieramento, per altri aspetti vi è una superiorità dello schieramento opposto. L'URSS in ogni caso è favorevole all'eliminazione di asimmetrie laddove queste vengano rilevate. In questa fase occorre elaborare in tempi brevi i mandati per la conduzione delle trattative e quindi occorre precisare che queste riguardano anche le armi a doppia capacità, nucleare e convenzionale.

Per quanto attiene poi alle armi chimiche, il rappresentante sovietico rileva che gli ostacoli alla conclusione di un accordo non provengono certo dalle posizioni assunte dall'URSS,

bensì dall'atteggiamento di alcuni paesi occidentali, in primo luogo gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, che si stanno allontanando dall'idea di eliminare tutte le armi chimiche. L'URSS per parte sua ha già smesso di produrre queste armi ed è pronta a firmare una convenzione; nonostante alcune differenze dottrinali nell'impostazione delle trattative, non vi dovrebbero essere ostacoli insormontabili in questo campo. Il Governo dell'URSS ritiene in via generale che il processo di disarmo non debba fermarsi e che le occasioni di dialogo debbano moltiplicarsi anche con riferimento al problema dei diritti umani, a proposito del quale l'ambasciatore Obuchov comunica la disponibilità dell'URSS a portare avanti iniziative tendenti alla convocazione di una Conferenza internazionale sui diritti umani.

Intervengono quindi i senatori Rosati, Vecchietti e Boffa.

Il senatore Rosati, citando un articolo del Ministro della difesa sovietico apparso sulla stampa a proposito della situazione degli armamenti in Europa dopo l'accordo di Washington - articolo in cui si sostiene la crescente difficoltà a riportare una vittoria da parte delle superpotenze in una eventuale guerra convenzionale - domanda se si possa ipotizzare che ci sia da parte sovietica un cambiamento di dottrina, anche in campo convenzionale, e con quali eventuali conseguenze.

In secondo luogo, il senatore Rosati domanda se, a giudizio dell'ambasciatore Obuchov, sia possibile giungere a forme di controllo e monitoraggio in riferimento ai diritti umani.

Il senatore Vecchietti, rilevando come la sua parte politica abbia considerato l'accordo di Washington più come fatto politico che militare, pone l'accento sulla interdipendenza, anche militare, che attualmente caratterizza i rapporti tra gli Stati. Ricordando come l'Ambasciatore abbia dichiarato che l'accordo fra Reagan e Gorbaciov rappresenti il primo passo verso nuovi risultati, domanda se è su queste basi che si devono affrontare le altre questioni, riguardanti ad esempio le armi chimiche, quelle convenzionali, eccetera.

Il senatore Vecchietti domanda, inoltre, se l'«interdipendenza della sicurezza» possa condurre a discutere sulle armi convenzionali fino

a ridurle alla misura necessaria per la sola difesa.

Il senatore Boffa pone, infine, due quesiti. Innanzi tutto domanda se, dal momento che l'accordo di Washington ha accresciuto l'importanza degli equilibri negli altri settori, da parte sovietica si sia elaborata una concezione su come condurre le trattative sugli armamenti convenzionali. In secondo luogo, chiede se le esperienze acquisite nelle trattative che hanno condotto alla firma dell'accordo potranno in qualche modo essere utili come precedente nelle trattative relative ad altri settori (armi strategiche, chimiche, convenzionali).

Ai quesiti posti risponde l'ambasciatore Obuchov.

Quanto all'articolo del Ministro della difesa sovietico, citato dal senatore Rosati, egli ribadisce che effettivamente condurre una guerra - non solo nucleare ma anche convenzionale - in Europa sarebbe fatale. La concentrazione della popolazione nel Continente è infatti estremamente alta e il potenziale distruttivo delle armi convenzionali è sempre più elevato. Tutto ciò induce ad auspicare una sensibile riduzione anche degli armamenti convenzionali, al fine di far decrescere il livello della contrapposizione. Questa rappresenta, peraltro, una posizione costante dell'Unione Sovietica, che è favorevole ad una riduzione della contrapposizione bellica in tutti i settori. È per questo, ribadisce l'ambasciatore Obuchov, che occorre avviare quanto prima i negoziati sulle armi convenzionali, per i quali egli conferma l'opportunità di conferire un mandato specifico ai negoziatori di Vienna.

Per quel che riguarda l'utilizzazione dell'esperienza acquisita con l'accordo di Washington, l'Ambasciatore riconosce che si tratta di un'esperienza molto ricca e senza precedenti, soprattutto perchè introduce il discorso del controllo. Tuttavia, al di là delle affinità pur esistenti tra questo accordo e i negoziati sugli armamenti strategici, esistono anche delle questioni specifiche. Per i missili a corto e medio raggio ci si proponeva, infatti, la totale eliminazione, mentre per quelli strategici si parla di dimezzamento e ciò non permette una perfetta assimilazione.

Quanto al confronto tra le dottrine militari, l'Ambasciatore auspica che possa essere ap-

profondito, affinché entrambe le superpotenze giungano ad una concezione difensiva, e ribadisce il principio della «sufficienza militare» tradizionalmente adottata dall'URSS.

Il senatore Strik Lievers chiede se esistono a giudizio del Governo sovietico elementi nuovi per quanto riguarda il ruolo che l'iniziativa di difesa strategica americana assume nelle trattative per la riduzione degli armamenti strategici; infatti, si sono avute prese di posizione nell'ambito dell'Amministrazione americana favorevoli ad un rallentamento degli esperimenti su tali nuovi sistemi di armamento e sarebbe importante sapere se questo rallentamento potrebbe avere un effetto sull'atteggiamento sovietico. Il senatore Strik Lievers chiede poi se, ferma restando la priorità di un accordo per la riduzione delle armi strategiche, esistano criteri di priorità anche per quanto riguarda gli altri tipi di arsenali; in particolare, per le armi chimiche chiede di conoscere se la problematica dei controlli, che presenta aspetti particolari per questo tipo di armi, possa costituire un ostacolo sulla via del raggiungimento di un accordo. Il senatore Strik Lievers chiede altresì come valuti l'URSS un'eventuale intesa tra le maggiori potenze industriali per limitare il commercio di armi con particolare riguardo al Terzo Mondo. Infine fa presente che sarebbero opportune iniziative che consentano una maggiore informazione reciproca fra i popoli dell'Est e dell'Ovest e domanda pertanto se vi sia un rapporto fra le trattative in corso sugli armamenti ed il problema generale del rispetto dei diritti umani.

Il senatore Graziani fa presente che il concetto di interdipendenza non è applicabile solo al settore militare come ha dimostrato la stessa tragedia di Chernobyl; chiede quindi all'ambasciatore Obuchov se, non essendo stati applicati per quanto riguarda i diritti umani i principi stabiliti nella Conferenza di Helsinki, l'URSS ritenga possibile qualche altro tipo di iniziativa a tal riguardo.

Il senatore Volponi chiede al rappresentante sovietico quali sarebbero i tempi ed i costi per una riconversione dell'industria militare dell'URSS.

L'ambasciatore Obuchov fa presente che è già in corso in URSS la riconversione di alcune fabbriche di armi verso produzioni civili. Per

quanto riguarda l'iniziativa di difesa strategica, egli rileva che essa di per sé non è oggetto dei negoziati di Ginevra che invece riguardano gli impegni delle parti rispetto all'ottemperanza al trattato ABM del 1972, già ratificato dal Soviet supremo. Ora occorre elaborare una formula giuridica attraverso cui tale accordo possa essere ratificato in via definitiva; l'URSS ha già presentato un proprio schema di intesa in questo senso, mentre gli Stati Uniti hanno presentato a loro volta una bozza che purtroppo in sostanza non prospetta affatto l'ottemperanza al trattato ABM in quanto parla solo di misure di passaggio ad un sistema di difesa dai missili balistici, allorquando tali missili sono stati banditi proprio dal trattato ABM.

Per quanto riguarda le priorità fra i vari tipi di arsenali oggetto di trattative, l'ambasciatore Obuchov rileva che certamente la riduzione degli armamenti strategici offensivi ha caratteri di assoluta urgenza perchè si tratta di sistemi di arma che possono distruggere l'umanità. Bisognerà però fare attenzione a non trasferire allo spazio la corsa agli armamenti. Se si raggiungerà un accordo per questi settori, prosegue l'ambasciatore Obuchov, vi sarà certamente un miglioramento nei rapporti tra Stati Uniti e Unione Sovietica e più in generale un miglioramento del clima internazionale. Segue per importanza il negoziato sugli armamenti convenzionali; per le armi chimiche poi vi è stato di recente un certo progresso ed un accordo potrebbe essere

concluso in un futuro prossimo anche se le controparti occidentali hanno creato ostacoli; le misure di controllo sullo smantellamento delle armi chimiche sono molto importanti e delicate e su questo punto l'Unione Sovietica sta facendo il possibile per creare le basi per un'intesa.

L'ambasciatore Obuchov sottolinea quindi che non si deve istituire un collegamento tra i negoziati sul disarmo e negoziati politici di altro tipo perchè ciò potrebbe solo determinare ulteriori difficoltà. Una sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui problemi del disarmo sarebbe molto positiva ed oggi, con l'affermarsi della *glasnost*, vi è un livello di informazione più ampio. L'URSS è favorevole comunque alla applicazione di tutte le conclusioni della Conferenza di Helsinki. Per quanto riguarda il commercio delle armi l'ambasciatore Obuchov fa presente di non disporre di dati aggiornati; riconosce però che il problema esiste.

Il presidente Achilli ringrazia l'Ambasciatore Obuchov per le ampie risposte fornite e ricorda che la Commissione ha avuto occasione di ascoltare il rappresentante ufficiale del Governo sovietico proprio all'indomani di un'importante riunione della NATO dedicata ai problemi relativi al disarmo.

Il seguito dell'indagine è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 12,20.*

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

MERCLEDÌ 3 MARZO 1988

**44<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)***Presidenza del Presidente*

ANDREATTA

*Intervengono i ministri del tesoro Amato e delle finanze Gava nonché il sottosegretario di Stato per il tesoro Gitti.*

*La seduta inizia alle ore 10,10.*

**IN SEDE REFERENTE**

«**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)**» (470-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

«**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990**» (471-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1988 (Tab. 1)

(Seguito dell'esame e rinvio)

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

Riferisce alla Commissione il relatore sul disegno di legge finanziaria, senatore Abis, il quale osserva preliminarmente che il disegno di legge finanziaria torna all'esame del Senato dopo una complessa vicenda politica che ha interessato la compagine di Governo, alla quale nello scorso mese di febbraio il Parlamento ha riconfermato la fiducia. Si sono pertanto scaricate anche sulla «finanziaria» le tensioni del sistema politico alla ricerca di un equilibrio non ancora raggiunto dopo le elezioni politiche del 1987. Se dunque vi è un Governo nella pienezza dei suoi poteri costituzionali, occorre tuttavia prendere le mosse, nel valutare anche la manovra di bilancio,

dalla complessa situazione che dovrebbe sfociare in un chiarimento che sciolga i nodi politici.

L'incertezza della situazione non esime peraltro il Senato da un esame, sereno ma puntuale, dei testi approvati dalla Camera. L'opportunità di apportare modifiche va certo valutata anche alla luce del quadro politico, ma non può prescindere dalla individuazione degli aspetti problematici dei documenti all'esame del Senato.

La manovra definita nel corso della prima lettura appariva, sulla base delle informazioni allora disponibili, sostanzialmente corretta ed in grado di evitare sia i rischi del riaccendersi del processo inflazionistico che quelli di una recessione, favorendo il massimo di crescita consentita dai vincoli internazionali.

Tuttavia le informazioni oggi disponibili sull'effettivo livello del fabbisogno del 1987 fanno ritenere non sufficiente l'intervento allora operato. Sembra infatti certo che il fabbisogno primario 1987 supererà di circa 4.500 miliardi l'ammontare previsto nella Relazione previsionale e programmatica. Già il solo effetto di trascinamento nel 1988 renderebbe irrealistico l'obiettivo di 103.500 miliardi per tale anno.

È chiaro che tali dati non giustificano una correzione in senso espansivo della manovra - prosegue l'oratore -, anche perchè le preoccupazioni su possibili tendenze recessive, sottolineate dall'opposizione nel corso del dibattito in Senato, in parte non sono convalidate dai fatti, ed in parte nascono dalla persistenza di un quadro economico internazionale incerto, che comunque sconsiglia un forte rilancio della domanda interna e dei consumi in particolare.

Tornando alle modifiche ora all'esame del Senato, esse non sembrano andare nella direzione di un effettivo maggior contenimento della spesa corrente e del fabbisogno; d'altra parte ciò sarebbe stato strano se solo si pensa al complesso di circostanze politiche venutosi a determinare durante il dibattito in

Assemblea alla Camera; circostanze così singolari che nè la maggioranza, nè le opposizioni, nè il Governo si riconoscono per intero nell'attuale testo della «finanziaria».

Nel complesso gli effetti contabili delle modifiche non pongono in luce peggioramenti dei saldi, se si prescinde dalla soppressione dell'aumento dell'imposta sugli interessi, compensata (nell'impostazione data dalla Camera) da un aumento della previsione di entrata a legislazione vigente. Qui si pone una prima questione: infatti, anche se la previsione di maggiori entrate viene ritenuta realistica, resta il fatto che nell'impostazione del Senato (codificata anche nelle norme sulla copertura - articolo 2 - peraltro accolte e perfezionate dalla Camera) le eventuali entrate aggiuntive, rispetto alle previsioni, restano automaticamente destinate alla riduzione del fabbisogno, mentre le maggiori spese correnti devono essere coperte con incrementi di entrata derivanti da innovazioni normative, o da riduzioni permanenti di spese correnti. Viceversa, dai documenti ora all'esame del Senato si ricava che, rinunciando all'incremento dell'imposta sostitutiva, una parte delle nuove spese correnti trova in sostanza copertura nella evoluzione spontanea delle entrate pur in presenza di un disavanzo da tutti dichiarato eccessivo.

Il relatore si sofferma poi sulle modifiche alla struttura del fondo globale di parte corrente apportate dalla Camera, che ha sostanzialmente varato 2.000 miliardi di maggiori entrate non vincolate e da destinare indistintamente a tutti gli accantonamenti per aumento di spese; quindi, pur se l'effetto sul risparmio è ancora nullo, si programma sostanzialmente un accrescimento della spesa corrente. Anche le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati alle disposizioni sul FIO si traducono in un ulteriore incremento degli stanziamenti per il 1986 con effetti di accelerazione della spesa in conto capitale, che di per sé è certo una manovra altamente positiva per i suoi effetti sulla crescita e l'occupazione ma il cui effetto in termini di cassa si cumula agli ulteriori incrementi di spesa deliberati, anche a seguito dello spostamento di numerosi stanziamenti di fondo globale direttamente in articolato.

Le preoccupazioni per l'andamento del fabbisogno di cassa per il 1988, su cui influisce l'evoluzione del fabbisogno dell'anno precedente per i noti effetti di trascinamento, devono inoltre avere presente la prospettiva di integrazione del 1992, ai fini della elaborazione di un piano di rientro della finanza pubblica. Al riguardo va osservato che la dimensione del problema nei conti pubblici va sostanzialmente al di là di circa 2.000 miliardi che si potrebbero reperire con le modifiche all'imposta sostitutiva, che è comunque importante acquisire, qualunque sia il veicolo normativo utilizzato: ma complessivamente si dovrebbe operare nel senso di bloccare il fabbisogno al livello, comunque già elevato, del 1987.

Quanto poi alla struttura del disegno di legge finanziaria, il relatore osserva che le vicende della «sessione di bilancio» in corso hanno ulteriormente messo in luce la difficoltà di giungere ad un'approvazione dei documenti di bilancio in tempi certi, alimentando la tendenza, in sede di esame parlamentare, ad un eccessivo appesantimento del testo, peraltro già inizialmente complesso nella versione presentata dal Governo. Pesa su tale atteggiamento naturalmente la difficoltà di assicurare un iter rapido ai provvedimenti di maggiore importanza, con conseguente tendenza ad allargare l'ambito della legge finanziaria. Si tratta di un problema che deve essere affrontato senza rinvii, lasciando ai documenti di bilancio il compito di fissare il quadro delle compatibilità finanziarie, ma spostando fuori delle «finanziaria» le tematiche degli interventi paralleli.

Anche gli articoli 2 e 3 del disegno di legge finanziaria confermano l'idea di un processo annuale di bilancio scandito in due fasi distinte, di cui la prima, entro maggio, per la fissazione degli obiettivi, la seconda, entro settembre, per l'esame dei documenti contabili.

Certamente l'elemento più originale e innovativo del lavoro svolto dal Parlamento in questa fase resta comunque la formulazione dell'articolo 2 in materia di regole di copertura per le spese correnti pluriennali disposte dallo stesso disegno di legge finanziaria. In ordine ad esse si precisano dettagliate regole,

che dovrebbero innescare un circuito di comportamenti meno contraddittori ai fini del controllo della finanza pubblica, aprendo anche la strada ad una fase di riflessione e di revisione della legge n. 468 oramai non più procrastinabile.

Dopo essersi analiticamente soffermato sulle modifiche introdotte dalla Camera al testo del disegno di legge ed aver dato conto delle relative ripercussioni finanziarie, il relatore osserva che esiste comunque la possibilità di operare alcune correzioni non solo operando direttamente sulla legge finanziaria nel quadro limitato già enunciato ma anche attraverso alcuni dei decreti-legge all'esame del Parlamento, come quello in materia sanitaria. Sottolinea, altresì, l'esigenza di un approfondimento sulla normativa disposta con l'articolo 27 in materia di compensi extra stipendio dei dipendenti pubblici, che forse sarebbe opportuno stralciare.

Dopo avere ulteriormente dato conto delle preoccupazioni che emergono dall'andamento tendenziale del fabbisogno primario, osserva che complessivamente appaiono attendibili le stime di cui si ha notizia in questi giorni e che collocano il fabbisogno 1988 intorno ai 120.000 miliardi. Tale situazione rende indispensabile un'ampia manovra che consenta di riprendere il controllo delle tendenze della finanza pubblica, anche alla luce della prevedibile evoluzione dell'economia nel suo complesso, che di per sé - pur registrando anche segnali positivi in ordine al mantenimento del ritmo di crescita dell'economia stessa al massimo livello compatibile con i vincoli internazionali - non giustifica peraltro una correzione della manovra in senso espansivo.

Restano in sostanza valide tutte le motivazioni che portavano a ritenere necessaria la riduzione del disavanzo e la riqualificazione della spesa pubblica attraverso la elaborazione di un realistico piano di risanamento mirato all'azzeramento della crescita del debito rispetto alle dimensioni dell'economia, pur con la possibilità di attuare gli opportuni aggiustamenti congiunturali del breve periodo.

Si tratta evidentemente di interventi urgenti che richiedono anche modifiche nelle procedure parlamentari, ma la cui soluzione non può reperirsi entro questa «sessione di bilan-

cio», anche per l'approssimarsi del termine costituzionale di fine aprile. Senza riaprire il dibattito sull'intera «finanziaria», resta forse lo spazio per qualche intervento immediato attraverso modifiche limitate ai testi al nostro esame; peraltro va considerato che esiste anche la possibilità di attuare un intervento di correzione attraverso altri provvedimenti attualmente all'esame del Parlamento.

È opportuno, probabilmente, utilizzare tutte queste possibilità, ma è comunque chiaro che gli interventi immediatamente possibili non saranno sufficienti; il Parlamento ed il Governo (quello attualmente in carica o un altro), dovranno affrontare le questioni di fondo del problema della finanza pubblica. Lo sforzo da concentrare in questa fase consiste nell'individuazione e nella correzione degli elementi di aggravamento in modo da non rendere più complesse le questioni, comunque difficili, che il Parlamento ed il Governo, ognuno nel ruolo suo proprio, dovranno affrontare in tempi brevi.

Interviene, quindi, il presidente Andreatta, il quale dichiara che, a suo avviso, questa dovrebbe essere l'ultima legge finanziaria di questo tipo ad essere discussa dal Parlamento, anche in considerazione della forte tensione che si è venuta creando fra la Commissione bilancio e le Commissioni competenti nel merito, come emerge da alcuni dei rapporti testè comunicati. Occorre pertanto ristabilire delle modalità di esame in base alle quali la Commissione bilancio determini gli involucri finanziari per le grandi funzioni dello Stato, lasciando le decisioni operative alle sedi di merito. Si tratta quindi di ridefinire l'ambito normativo della stessa «finanziaria» attraverso le opportune modifiche legislative e regolamentari, abbandonando così la prassi invalsa di una legge finanziaria *omnibus*.

Ciò risulta tanto più indispensabile se si considera la situazione estremamente preoccupante della finanza pubblica, su cui pesa gravemente la prospettiva di crescita degli interessi per un ammontare di circa 10.000 miliardi annui, con effetti diretti sull'andamento del fabbisogno.

Se quindi la capacità di contenimento del fabbisogno nei primi anni '80 ha in sostanza poggiato su una stabilizzazione del monte

interessi, occorre adesso elaborare un piano di rientro che tenga conto di questi nuovi dati e della scadenza politica del '92, così come proposto dal relatore, se non si vuole mettere seriamente in pericolo la stessa stabilità del sistema economico italiano.

Lo stesso Ministro del tesoro, prosegue il presidente Andreatta, potrà fornire i dati più aggiornati in relazione all'andamento della gestione di cassa del bilancio dello Stato, considerato anche il ritardo nella presentazione, da parte del Governo, della prima relazione di cassa prevista dalla legge n. 468 del 1968.

Ha quindi la parola il relatore sul disegno di legge di bilancio, senatore Forte, il quale si sofferma analiticamente sull'area delle modifiche apportate a questo disegno di legge dall'altro ramo del Parlamento, precisando peraltro che la seconda Nota di variazioni approvata dalla Camera sconta anche gli effetti del decreto-legge n. 3 del 1988, in materia di variazione dell'imposta sugli interessi bancari: il che spiega l'invarianza degli stanziamenti relativi al capitolo 1026. Dopo essersi quindi ulteriormente soffermato sull'incremento per complessivi 2.000 miliardi per le previsioni di entrata per l'IRPEF e l'IRPEG, il relatore dà conto dei riflessi di tali disposizioni sul totale complessivo dell'entrata. Sempre in termini di competenza, i risultati differenziali vedono peraltro un maggioramento per quanto riguarda il risparmio pubblico, in quanto l'incremento delle entrate tributarie ed extratributarie non riesce a pareggiare quello di più di 2.000 miliardi delle spese correnti, mentre il saldo netto da finanziare registra un miglioramento di circa 300 miliardi. Il relatore passa quindi ad esaminare il bilancio di cassa, facendo presente che il risparmio pubblico rimane sostanzialmente invariato, mentre si registra un incremento di circa 600 miliardi per il saldo netto da finanziare e per il ricorso al mercato.

Passando quindi ai dati del bilancio triennale, dopo avere dato notizia della evoluzione prevista delle entrate e delle spese, si sofferma sui risultati differenziali che registrano, per quanto concerne il risparmio pubblico in termini di competenza, una sostanziale invarianza nel 1988, tra la prima e la seconda

lettura della «finanziaria», cui si contrappone una diminuzione del risparmio pubblico per il 1989 nella versione approvata dalla Camera e, sia pure in misura meno marcata, per il 1990. Per quel che riguarda il saldo netto da finanziare, le modifiche varate dall'altro ramo comportano una lieve diminuzione nel 1988 e un incremento nei due anni successivi, mentre per il ricorso al mercato si ha un lieve decremento tra i due testi per quel che riguarda il 1988; per il 1989 i valori risultano più o meno identici, con una crescita di circa 600 miliardi per il 1990.

Il relatore Forte si sofferma quindi in particolare sulla previsione di entrata relativa alla imposta sostitutiva, che è da ritenere a suo avviso sostanzialmente sottostimata e che dovrebbe garantire un gettito di circa 1.700 miliardi. Conseguentemente, mentre il saldo netto da finanziare per il 1988, se si introduce questo tributo, non dovrebbe subire un complessivo peggioramento, per i due anni successivi non è possibile ipotizzare una evoluzione accrescitiva del gettito di questa imposta, in conseguenza della difficoltà di ipotizzare una massa crescente di depositi bancari: quindi una stima prudenziale deve assumere lo stesso andamento del gettito anche per il 1989 e 1990 per tale tributo.

Dopo aver dichiarato di condividere le valutazioni espresse dal relatore sul disegno di legge finanziaria, senatore Abis, in ordine agli effetti di accelerazione della spesa derivanti dal nuovo testo, osserva che, se non si vuole avere una visione solo formalistica dell'andamento dei flussi della finanza pubblica, sarebbe opportuno operare una revisione dei criteri che segnano il passaggio dalla competenza alla cassa, rendendo in tal modo palese il già ipotizzabile peggioramento dei conti di cassa.

Ha la parola quindi il ministro del tesoro Amato.

Egli fa rilevare che la revisione delle previsioni del fabbisogno per il 1988 tiene conto delle tendenze del 1987, che non denotano una riduzione del disavanzo primario, pur nel sostanziale rispetto delle previsioni delle entrate e degli interessi: il che è rilevante in relazione ad ogni ipotesi di rientro. Infatti il disavanzo primario del 1987, valutato in rapporto a quello dell'anno precedente, appa-

re incrementato in termini assoluti e passa a 44.560 miliardi, con una stabilizzazione del rapporto con il PIL, valutato intorno al 4 per cento circa: ciò pure in presenza di notevoli sbalzi di alcune componenti, riferite soprattutto alle spese correnti.

Nel 1987, comunque, le entrate complessive in termini di cassa si attestano intorno ai 326.000 miliardi, di contro a una previsione di 325.000 miliardi: si tratta di un risultato che manifesta una tendenza sostenuta nella componente tributaria ed una di segno inverso in quella extratributaria, il che può trovare spiegazione nella probabile sovrastima iniziale di quest'ultima.

Per quanto riguarda l'andamento delle singole voci di spesa nel 1987 rispetto all'anno precedente, e il comparto corrente in particolare, occorre notare - osserva il Ministro del tesoro - che la spesa per il personale in servizio nello Stato è aumentata del 15,02%, i trasferimenti alle famiglie si sono incrementati del 13%, i trasferimenti alle imprese (essenzialmente nel settore agricolo) sono aumentati del 39,90%, mentre i trasferimenti ai Comuni e alle Province hanno subito un incremento del 20,02% e quelli alle aziende autonome del 14,01%.

Per quanto riguarda il comparto in conto capitale, i trasferimenti ai Comuni si sono incrementati del 91% e quelli alle Regioni del 5,7%. Ad un decremento del 2,23% dei trasferimenti alle imprese si sono accompagnati incrementi del 9,92% per quanto concerne la Cassa depositi e prestiti e del 5,63% per quanto concerne le aziende autonome.

Tutto ciò significa - osserva il ministro Amato - che il fabbisogno per il 1987 dà un risultato di 113.560 miliardi, anche se sussistono ancora partite da valutare, come il tiraggio a fine anno della Regione siciliana, in virtù di una legge di contabilità particolare, e il carico degli interessi relativo ad esercizi futuri in riferimento ai depositi postali.

Quanto poi alle previsioni per il 1988, che non possono non essere influenzate dalla rivalutazione della base dei flussi del 1987; il Ministro fa presente che non è possibile non ricordare che gli effetti di cassa delle modifiche della Camera dei deputati al disegno di legge finanziaria non sempre sono quantifica-

bili esattamente (come dimostra ad esempio il caso del FIO, la cui cassa probabilmente si determinerà solo a fine anno), contrariamente all'impatto più diretto delle norme varate dal Senato. Il ministro Amato fa, altresì, presente che, pur con l'aleatorietà connessa alle osservazioni precedentemente sviluppate e all'incertezza circa il grado di riduzione, in connessione con le norme varate, del disavanzo primario (che tuttavia dovrebbe rimanere stabile nel 1988 in valori assoluti) si dovrebbero sommare i 44.000 miliardi circa di tale disavanzo ad un volume di interessi che oscilla da 75.500 miliardi a 78.000 miliardi, con un risultato finale pari a 122.000 miliardi circa.

Egli fa poi presente che nel 1987 il fabbisogno di cassa teorico, ossia quello ottenuto sommando tutta la massa spendibile al netto delle entrate accertabili, era di 227.000 miliardi circa. Ciò, confrontato con i risultati ottenuti, mette in luce tutta l'importanza del duplice problema della pressione costante della competenza che si crea di anno in anno, con ripercussioni dirette sul disavanzo primario stesso, e della forbice tra saldo netto da finanziare e fabbisogno. Questo finisce con l'essere legato più alle inefficienze della Pubblica amministrazione e al rallentamento della gestione materiale dei flussi che non ad obiettivi ben precisi, con il risultato che più della metà della massa spendibile non viene tradotta in cassa.

Dopo aver definito la manovra operata dalla Camera dei deputati in linea con le norme sulla copertura, anche se non tale da incidere positivamente sui divari tra massa spendibile ed entrate, fa presente che si sta lavorando intorno ad un'ipotesi di rientro che si accompagna ad una presentazione di un bilancio pluriennale programmatico inteso non come mera proiezione ma come vincolo alle successive leggi finanziarie annuali: il tutto in vista dell'obiettivo del riassorbimento del disavanzo primario nel 1992. Numerose sono le condizioni sottostanti al raggiungimento di tale obiettivo, ad iniziare dall'andamento del fabbisogno del 1988, la cui massima misura compatibile con il piano di rientro è quantificabile in 112.000 miliardi. Altre condizioni riguardano una rigorosa disciplina dei grandi flussi di spesa, con una crescita inferiore di un punto

rispetto al valore nominale del PIL e con un recupero del 3 per cento sul prodotto interno lordo, dovuto in parti eguali al versante delle entrate e a quello delle uscite. Tutto ciò significa allora che nel 1988 occorre recuperare sul disavanzo primario circa 10.000 miliardi, se si intende rendere coerente il 1988 con il piano di rientro. Ed invero gli inizi dell'esercizio in corso sembrano più positivi di quanto pur autorevolmente fosse stato preventivato, essendosi determinato un risultato complessivo, in termini di fabbisogno del primo bimestre, pari a 10.200 miliardi, derivante da un avanzo di gennaio pari a 300 miliardi e da un disavanzo per febbraio dell'ordine di 10.500 miliardi.

Volendo esprimere un giudizio sulla misura del fabbisogno 1988, quantificata in 122.000 miliardi, occorre dire che si tratta di una stima credibile, ma occorre aggiungere altresì che sussistono margini di recupero fino ad un massimo di 10.000 miliardi, affinché esso sia compatibile con il piano di rientro. Tutto ciò tuttavia non può non introdurre una variabile di carattere squisitamente politico, legata all'individuazione di quale Governo possa gestire gli obiettivi e gli stessi recuperi: probabilmente una tale forza può essere dimostrata più da un Governo nuovo che non da uno con un mandato a termine, il che non significa però che il Governo in carica non debba sforzarsi quanto più sia possibile. Coerente con tale sforzo è infatti l'emendamento presentato in tema di imposizione sugli interessi bancari e postali, anche se occorre tener presente che la valutazione della norma iniziale, fissata in 2.500 miliardi circa di maggior gettito, probabilmente risultava sovradimensionata.

Avviandosi alla conclusione, il ministro Amato fa presente che il problema più generale da affrontare, sotto il profilo metodologico, riguarda la revisione della legge di contabilità. Egli assume al riguardo l'impegno preciso di presentare, in vista della prossima sessione di bilancio, un disegno di legge finanziaria ridotto essenzialmente ai contenuti dell'articolo 1, arricchito delle entrate finali, con proiezioni triennali coerenti con il vincolo imposto dal progetto di bilancio pluriennale programmatico e con una struttura del fondo globale che non dovrà risultare più particolareggiata della distinzione per categorie funzionali.

Il presidente Andreatta ringrazia il Ministro del tesoro per l'ampio quadro fornito alla Commissione sulla situazione della finanza pubblica; si tratta, egli precisa, di un panorama che richiama senza reticenze tutte le forze politiche alle proprie responsabilità, prefigurando, per l'anno in corso, una strada che dovrà necessariamente essere segnata da decisioni impegnative nel senso del contenimento della spesa pubblica. Per tutti i Gruppi, senza distinzioni di approcci metodologici, si pone quindi il problema di come entrare concretamente in una politica di effettivo contenimento dei trend di crescita della finanza pubblica. Si tratta, conclude il Presidente, di un quadro che vedrà necessariamente, nei prossimi mesi, la Commissione bilancio fortemente impegnata a far valere le proprie responsabilità istituzionali.

I senatori Bollini e Andriani, espresse parole di ringraziamento per le informazioni fornite dal ministro Amato, sottolineano entrambi che, per ragionare in modo pacato e costruttivo sul quadro testè offerto alla Commissione, è necessario che il Tesoro adempia all'obbligo, previsto dalla legge n. 468 del 1978, di trasmettere al Parlamento la prima relazione sui dati di cassa.

Il senatore Barca, nell'associarsi alla richiesta avanzata dai senatori Bollini ed Andriani, esprime anch'egli parole di ringraziamento ed apprezzamento per le esposizioni del senatore Abis, relatore sulla «finanziaria» e del ministro Amato.

Tuttavia, prosegue l'oratore, proprio il tono del dibattito avviato stamane (estremamente pacato e costruttivo), conferma la giustezza della impostazione del Gruppo comunista, secondo la quale questo approccio sarebbe stato necessario fin dai mesi di settembre-ottobre 1987, come fase preliminare alla discussione dei documenti di bilancio. Precisa poi al relatore, senatore Abis che, come si evince dalla relazione di minoranza sulla «finanziaria», presentata in prima lettura dal Gruppo comunista, la propria parte politica proponeva l'esatto opposto di una politica di espansione indiscriminata dei consumi; nella relazione si sottolineava, invece, la necessità di un impegno ben più incisivo verso investimenti selettivi, soprattutto nelle regioni meridionali.

I dati forniti dal ministro Amato, in particolare per quanto riguarda la crescita incontrollata dei flussi di spesa a sostegno della politica agro-alimentare, dimostrano invece come si persista in un indirizzo di politica economica che penalizza gravemente sia lo sviluppo del paese in generale, sia quello delle regioni meridionali in particolare, indirizzo sostanzialmente incentrato sulla espansione dei consumi.

Avviandosi verso la conclusione, il senatore Barca richiama l'attenzione della Commissione sulla opportunità di riflettere con grande pacatezza sulle indicazioni espresse in modo unanime nel rapporto trasmesso dalla Commissione finanze e tesoro: indicazioni sostanzialmente contrarie all'emendamento del Governo sul diverso regime dell'imposta sostituitiva sugli interessi bancari.

Il senatore Forte, relatore sul disegno di legge di bilancio, fa osservare al senatore Barca che nel rapporto trasmesso dalla 6<sup>a</sup> Commissione permanente ci si limita a sottolineare l'inopportunità della adozione della misura proposta dal Governo, senza peraltro metterne in discussione la necessità dal punto di vista degli equilibri di bilancio.

Il senatore Barca ribadisce un giudizio fortemente critico nei confronti della misura, proposta dal Governo, di correzione dell'articolo 7, osservando che essa in realtà finisce per penalizzare le forme di risparmio dei redditi più bassi: forme di risparmio che utilizzano soprattutto la tecnica del libretto di risparmio al portatore. Al di là comunque di ogni valutazione polemica, conferma la disponibilità del Gruppo comunista ad un confronto sereno sulle questioni indicate dal ministro Amato.

Il senatore Ferrari-Agradi si associa al ringraziamento al Ministro del tesoro, augurandosi che la Commissione possa disporre anche della relazione di cassa, in modo da meditare attentamente sugli scenari della finanza pubblica che si prospettano con elementi di grave preoccupazione già per il 1988. Nel condividere pienamente l'ipotesi di risanamento pluriennale indicata dal ministro Amato, esprime altresì consenso sulle modifiche ventilate per l'istituto della legge finanziaria, pur raccomandando al riguardo, proprio sulla

base delle esperienze fatte negli anni passati, grande cautela.

Il senatore Mancía esprime un giudizio molto positivo sul tono del dibattito avviato in Commissione grazie alle relazioni dei senatori Abis e Forte e alla esposizione preliminare del ministro Amato. Dichiarò che il Gruppo socialista consente pienamente con la proposta del Governo in materia di tassazione dei frutti derivanti dai depositi bancari, osservando come la soluzione prospettata intenda agevolare i conti vincolati e, quindi, evitare di penalizzare proprio i piccoli risparmiatori. Al senatore Barca fa osservare che non è del tutto esatto parlare di unanimità a proposito del rapporto trasmesso dalla Commissione finanze e tesoro (rapporto che non riflette l'andamento della discussione svoltasi in quella Commissione) e che, comunque, in tale documento si esprime solo una valutazione di inopportunità della modifica proposta dal Governo all'articolo 7.

Il senatore Cavazzuti rileva invece che il parere trasmesso dalla 6<sup>a</sup> Commissione esprime con esattezza il dibattito che ivi si è svolto, dibattito che è risultato gravemente condizionato dal fatto che la Commissione medesima abbia dovuto in realtà discutere non su una proposta di emendamento formalmente presentata (per Regolamento, infatti, gli emendamenti al disegno di legge finanziaria devono essere presentati in 5<sup>a</sup> Commissione), ma su una comunicazione del Governo nella quale si preannuncia la proposta emendativa in questione.

Proseguendo, l'oratore dichiara che i dati forniti dal ministro Amato, relativi agli elementi che compongono il fabbisogno netto del settore statale, dimostrano che la rigidità del bilancio deriva in larga misura dai pagamenti per interessi passivi e che, pertanto, ogni realistico piano di rientro non ha alcuna possibilità di tradursi in atto se non opera contemporaneamente sia sul livello del prelievo che sul livello degli interessi passivi. E ciò a prescindere da ogni considerazione teorica che pure potrebbe condurre a far ritenere sostanzialmente equivalenti gli effetti di un maggior prelievo fiscale ovvero dell'utilizzo del vincolo di portafoglio.

L'oratore valuta quindi sostanzialmente sba-

gliata la misura proposta dal Governo in materia di tassazione degli interessi, proprio in quanto mossa da obiettivi di pura raccolta di gettito, intimamente contraddittori con i criteri generali in base ai quali la proposta appare ispirata: criteri cioè volti ad introdurre una tassazione differenziata secondo il grado di liquidità dei depositi. Se si entra nell'ordine di idee di un trattamento fiscale differenziato sulla base della liquidità dei prodotti finanziari, ordine di idee sostanzialmente corretto, sia dal punto di vista organico dell'assetto del sistema fiscale sia per i benefici effetti che esso avrebbe sugli equilibri di bilancio, occorrerebbe allora, prosegue l'oratore, prendere in considerazione tutte le diverse forme di risparmio a breve, medio e lungo termine, creando una reale equipollenza nei trattamenti impositivi.

Se a ciò si accompagnasse l'obbligo per le aziende di credito di rendere pubblici i rendimenti lordi e netti di tutti i prodotti finanziari trattati, si creerebbero le condizioni, all'interno di una logica di mercato, per rendere ulteriormente appetibili i titoli pubblici, pur in un quadro di tassi di interesse relativi decrescenti. Concludendo, l'oratore ribadisce che, se non si agisce con coerenza su tutto l'assetto del sistema fiscale, si ottengono risultati contraddittori, anche rispetto agli obiettivi di conseguimento di puro gettito aggiuntivo, e non si creano le condizioni per riportare il *trend* dei tassi di interesse reali in linea con la crescita del prodotto interno in termini parimenti reali.

Aggiunge che, se il piano di rientro della finanza pubblica dovesse operare solo sulla spesa corrente, occorrerebbe ridurre quest'ultima in valore assoluto: il che significa, nella situazione attuale, prevedere nei prossimi anni circa 200.000 licenziamenti nel settore pubblico, ovvero la disattivazione di 600.000 assegni pensionistici.

Il ministro Amato sottolinea che occorre operare sul versante della riduzione degli interessi nonché su quello della riduzione del disavanzo primario. Infatti, a parità di disavanzo primario i meccanismi di mercato reagiscono in modo da non consentire una discesa dei tassi di interesse. Inoltre, proprio nella prospettiva della liberalizzazione completa dei

mercati finanziari, occorre tenere conto di uno *spread* tra i tassi a breve e a medio periodo che oscilli entro un margine che consenta una stabilizzazione del mercato sulla base dei connessi effetti sul mercato dei cambi.

Il senatore Cavazzuti aggiunge che gli elementi emersi dal dibattito confermerebbero che ad una politica di bilancio restrittiva deve accompagnarsi una politica monetaria ragionevolmente espansiva.

Il presidente Andreatta osserva che le considerazioni svolte dal senatore Cavazzuti non tengono sufficientemente conto del fatto che il risparmio delle famiglie italiane si distribuisce sostanzialmente tra titoli pubblici e depositi bancari e che, pertanto, la misura proposta dal Governo costituisce un elemento che gioca proprio sull'effetto di sostituzione tra i due grandi aggregati del risparmio pubblico, introducendo un primo elemento che rende conveniente detenere titoli pubblici anche ad un tasso comparativamente inferiore a quello in atto prima della manovra proposta dal Governo.

Il relatore Forte dichiara che le considerazioni svolte dal dibattito dimostrano che il dissenso espresso dalla Commissione finanze e tesoro deriva da una valutazione di carattere sostanzialmente tecnico che non investe gli obiettivi che il Governo intende conseguire in termini di manovra di bilancio. Pertanto, ribadisce il giudizio pienamente positivo del Gruppo socialista sull'emendamento presentato dal Governo in materia di tassazione dei depositi bancari.

Seguono brevi interventi sull'ordine dei lavori del presidente Andreatta e dei senatori Mancina ed Andriani.

Infine il seguito dell'esame è rinviato alla seduta pomeridiana.

#### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

**«Proposta di procedura informativa: audizione, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, del Governatore della Banca d'Italia e del Ragioniere generale dello Stato, in relazione all'esame dei documenti di bilancio per il 1988»**

(Seguito e conclusione dell'esame)

Il presidente Andreatta, alla luce degli elementi di informazione emersi dall'odierno

dibattito svoltosi sulla base delle esposizioni preliminari del Ministro del tesoro sulla evoluzione del fabbisogno di cassa del settore statale, giudica non più necessaria la proposta di procedura informativa esaminata nella seduta pomeridiana di ieri.

La Commissione consente.

*La seduta termina alle ore 13,15.*

#### 45ª Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente*

ANDREATTA

*Intervengono i ministri del tesoro Amato, del bilancio e della programmazione economica Colombo, delle finanze Gava ed il sottosegretario di Stato per il tesoro Gitti.*

*La seduta inizia alle ore 17.*

#### IN SEDE REFERENTE

«**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)**» (470-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

«**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990**» (471-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1988 (Tab. 1)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana.

Ha la parola il senatore De Vito, il quale esprime disagio per il carattere necessariamente riduttivo del riesame che la Commissione bilancio può svolgere sui documenti finanziari in conseguenza della particolare situazione politica, che, per ammissione dello stesso Governo, prelude a una crisi a breve termine. È quindi comprensibile, a suo avviso, il richiamo effettuato dal presidente Andreatta alla realtà dei problemi da affrontare.

Dopo aver dichiarato di concordare con le valutazioni del relatore Abis in ordine alla dimensione dei problemi della finanza pubblica, che superano l'ambito delle risorse finanziarie da recuperare attraverso la manovra sull'imposta sostitutiva cancellata dalla Camera, il senatore De Vito rileva che sono condivisibili le preoccupazioni espresse dal Ministro del tesoro in ordine alla esigenza che sia un Governo dotato della necessaria forza politica ad affrontare l'operazione di risanamento della finanza pubblica. Va però sottolineato che Governo e Parlamento, anche in presenza di una difficile situazione politica, non possono disattendere al loro obbligo di impostare una manovra di rientro: in tale senso è quindi particolarmente apprezzabile lo sforzo già intrapreso dal ministro Amato in ordine ad una ipotesi diversa di costruzione del bilancio pluriennale e di impostazione della legge finanziaria.

Dopo aver quindi ulteriormente sottolineato l'importanza che non si interrompa la manovra di risanamento, si interroga sulla possibilità di identificare percorsi diversi che non implicino una rilettura della legge finanziaria all'esame delle Camere; ricorda al riguardo che sono già all'esame del Parlamento due decreti-legge, in materia fiscale e sanitaria, che potrebbero costituire l'ideale veicolo normativo per apportare le prime indispensabili correzioni ai conti pubblici, qualora su questo terreno si riesca a instaurare un fattivo rapporto di collaborazione non solo fra il Governo e la maggioranza ma anche con l'opposizione.

Dopo aver ricordato le cause della crescente incontrollabilità della situazione di cassa, giudica opportuno il richiamo fatto dal relatore, senatore Abis, alle difficoltà ulteriori che si porranno nel 1992.

Il ministro Amato, prendendo la parola, fa presente che, in effetti, la direttiva comunitaria per la liberalizzazione dei capitali a breve termine entrerà completamente in vigore, presumibilmente, verso il 1990, quindi in anticipo sulle scadenze politiche.

Il senatore De Vito, riprendendo la parola, esprime la preoccupazione che, accettando correzioni limitate alla legge finanziaria, si possa aprire la strada a modifiche di più vasta

portata; sottolinea pertanto la possibilità che si identifichi già nella fase di discussione del disegno di legge di assestamento la sede per operare l'ulteriore riequilibrio dei conti pubblici. Dopo aver quindi sottolineato che il Governo resta un interlocutore indispensabile per questo tipo di operazioni, conclude auspicando che sia possibile quanto prima avviare un dialogo fra le forze politiche su questi temi, per dare una soluzione ai problemi del paese.

Il senatore Andriani ricorda che la riflessione sulle ipotesi di riforma della legge finanziaria e del processo di bilancio era stata avviata con profitto due anni fa, sicchè va attribuita alla responsabilità del Governo e della maggioranza l'attuale configurazione della manovra di bilancio in discussione. In particolare, fa osservare che il Partito comunista, sin dall'avvio della «sessione di bilancio», aveva sollevato il problema di garantire il rispetto delle procedure delineate dalle risoluzioni parlamentari del 10 e 11 giugno 1986, incontrando al riguardo un rifiuto da parte del Governo, che ha peraltro dilatato oltre misura lo stesso contenuto normativo della legge finanziaria, la cui connotazione come tale non può certo essere attribuita alla responsabilità delle forze di opposizione.

Va, inoltre, sottolineato che il quadro di finanza pubblica delineato dal Ministro del tesoro è sostanzialmente diverso da quello assunto a base di tutta la manovra sin dalla sua impostazione iniziale, per cui non si può assolutamente parlare di una violazione di un originario rigore dei documenti di bilancio, considerato che i dati e le ipotesi su cui si basavano non erano veritieri.

Occorre pertanto prendere atto del fallimento del piano di rientro - fissato dal Governo Craxi tre anni fa - che ha potuto conseguire qualche momentaneo effetto di contenimento solo per la riduzione del tasso di interesse nominale; a tale riguardo - osserva l'oratore - va ricordato che il PCI ha sempre sostenuto l'esigenza che i problemi della politica di bilancio si affrontassero agendo contemporaneamente anche sulla leva monetaria e ha prefigurato uno scenario di politica economica completamente diverso.

Dopo avere dichiarato che la dimensione del problema della finanza pubblica è perciò assai

più ampia della esigenza di reperire le eventuali entrate derivanti dalla cancellazione della manovra sulla imposta sostitutiva, il senatore Andriani osserva che l'attuale Governo non è in grado di procedere, con il necessario sostegno, all'azione di rientro, per cui il vero problema urgente da definire è la sostituzione del Governo. Risulta pertanto incomprensibile l'atteggiamento di chi, volendo correggere la «finanziaria», finisce per allungare i tempi del chiarimento politico.

Avviandosi alla conclusione, chiede una sollecita presentazione della relazione di cassa di febbraio prevista dalla legge n. 468 del 1978, nonchè - una volta terminato l'esame dei documenti di bilancio - l'attivazione di una fase conoscitiva di approfondimento sulla reale situazione dei conti pubblici.

Ha la parola il senatore Ferrari-Aggradi, il quale richiama l'esigenza di una approfondita riflessione sulle ventilate ipotesi di una riforma radicale della struttura dei conti pubblici delineata dalla legge n. 468 del 1978, che era stata elaborata per rispondere all'esigenza vivamente sentita di controbilanciare il carattere eccessivamente rigido e notarile del bilancio dello Stato, inadeguato a correggere in modo efficace gli andamenti inerziali della finanza pubblica.

La legge finanziaria era quindi stata concepita originariamente come strumento normativo per apportare le necessarie modifiche alla legislazione vigente attraverso una revisione, anche profonda, della legislazione di spesa, ma era stato altresì delineato con precisione lo specifico ambito normativo di questo strumento, da cui doveva essere esclusa la disciplina di materie completamente nuove.

È stato pertanto il mancato rispetto anche di questi criteri - su cui si sono innestate le complesse vicende parlamentari e politiche che hanno contrassegnato la discussione dei documenti di bilancio degli ultimi anni - a provocare gli esiti non positivi in termini di controllo della finanza pubblica, oggetto di così puntuali e dettagliate critiche.

Dopo aver ricordato i positivi risultati del Comitato di studio insediato dal Presidente del Senato nella primavera del 1986 per una riflessione complessiva sul processo di bilancio, il senatore Ferrari-Aggradi fa presente che

in quella sede fu già elaborata una ipotesi di ridefinizione dei contenuti della legge finanziaria e di rimodellazione delle procedure parlamentari di esame dei documenti contabili: fu allora ipotizzata una fase programmatica di esame e decisione da parte del Parlamento delle macro-grandezze entro il mese di giugno e una successiva fase di discussione, in autunno, dei documenti di bilancio e dei provvedimenti paralleli di accompagnamento, al fine di delimitare notevolmente lo stesso contenuto della legge finanziaria. Dopo aver sottolineato che il mancato rispetto, in questa sessione di bilancio, delle procedure allora delineate è in sostanza da attribuire alla conclusione anticipata della legislatura, il senatore Ferrari-Aggradi sottolinea l'opportunità che non si proceda ad una abolizione *tout court* di questo strumento normativo, che potrà risultare indispensabile per procedere alla necessaria azione di risanamento della finanza pubblica.

Ha quindi la parola il senatore Spadaccia, il quale dopo aver rappresentato l'esigenza che non si dilatino i tempi di discussione, sottolinea il carattere anomalo della situazione politica in cui Parlamento e Governo esaminano i documenti finanziari, che costituiscono una parte essenziale dell'indirizzo di governo.

Dopo avere richiamato le varie cause di deterioramento dei conti pubblici, osserva che tale situazione allontana sempre di più la percorribilità di qualsiasi ipotesi di rientro: in questa ottica sarebbe pertanto consigliabile utilizzare ogni sede politica e parlamentare utile per procedere alle necessarie manovre di correzione della finanza pubblica; è pertanto indecifrabile la posizione di chi ritiene opportuno non cogliere l'occasione di procedere, già in sede di riesame della legge finanziaria, ad apportare tutte le necessarie modifiche legislative.

Dopo avere pertanto dichiarato di condividere in tal senso la posizione espressa dal senatore Cavazzuti, preannuncia la presentazione di alcuni emendamenti al disegno di legge finanziaria, in particolare per il settore della sanità.

Quanto poi alle ventilate ipotesi di riforma di questo strumento normativo, il senatore Spadaccia dichiara di condividere sostanzial-

mente l'opinione negativa più volte manifestata dal senatore Carli sulla struttura della legge n. 468 del 1978, con cui, a suo avviso, più che applicare il dettato dell'articolo 81 della Costituzione, si è trovato un sistema per eluderlo.

Quanto infine alle procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio, dichiara che, a suo avviso, sarebbe stato opportuno inserire nei Regolamenti parlamentari una disposizione che rendesse obbligatoria la votazione preliminare dell'articolo 1 contenente i saldi di bilancio, rafforzando in tal modo i poteri presidenziali in ordine alla ammissibilità degli emendamenti che avessero travalicato la decisione preliminare sui saldi stessi. La responsabilità di tale mancata riforma ricade, a suo avviso, sulle forze di maggioranza, esclusi i repubblicani e anche sull'opposizione, ad eccezione del Partito radicale e di alcuni esponenti della Sinistra indipendente, che si sono sempre battuti in tale direzione.

Il senatore Covi fa rilevare come le dichiarazioni del ministro Amato abbiano messo in luce tutta la gravità della situazione finanziaria sia del 1987 che dell'esercizio in corso, anche se non è possibile rimanere del tutto sorpresi in relazione al 1987, in considerazione del fatto che si è trattato di un anno elettorale e che è proseguito l'utilizzo del metodo del gonfiamento artificioso della competenza, che costituisce uno dei temi su cui certamente occorre incidere. Ma il quadro rimane ugualmente fosco - prosegue l'oratore - anche alla luce delle difficoltà che si palesano sul lato delle entrate e in ordine al conseguimento di un qualsiasi obiettivo di rientro, che costituisce un tema in ordine al quale la previsione di un disavanzo minimo per il 1988 di 112.000 miliardi rappresenta forse una stima improntata all'ottimismo.

Altre preoccupazioni a suo avviso emergono anche in relazione alla prospettiva del mercato unico dei capitali e alle conseguenti difficoltà in tema di finanziamento del debito pubblico: tutto ciò in un contesto nel quale obiettivamente il Governo ha poteri limitati.

Il Gruppo repubblicano esprime un parere favorevole sugli emendamenti del Governo, volti in qualche modo a fronteggiare la situazione, anche se non possono non essere

tenute nel debito conto le osservazioni della Commissione finanze e tesoro, che tuttavia andrebbero considerate alla luce del testo presentato dal Governo e, che probabilmente ovvia ad alcune di tali perplessità. È necessario poi, a suo avviso, tenere conto delle possibilità operative aperte dal senatore Cavazzuti nel suo intervento della mattinata.

Se da un lato sussistono dubbi sulla possibilità di reperire effettivamente un congruo volume di maggiori entrate, dall'altro si deve agire sulla leva dei *tickets* sanitari e sulle stesse entrate extra tributarie: il nuovo Governo deve tuttavia sforzarsi di apportare una sensibile diminuzione alle spese: è questo il messaggio che il Gruppo repubblicano intende lanciare alle forze politiche, allo scopo di avviare un'opera di risanamento che non può non passare anche attraverso l'impegno a non utilizzare i fondi globali con i decreti-legge, almeno fino al varo dell'assestamento.

Il senatore Pollice, dopo aver rilevato che la relazione del senatore Abis sembra non tenere conto degli avvenimenti economico-finanziari e politici verificatisi negli ultimi tempi, fa osservare che, in assenza di una concreta possibilità di recupero, occorre approvare al più presto i documenti di bilancio così come pervenuti dalla Camera, per dare avvio ad una fase, anche dal punto di vista finanziario, del tutto nuova, nella quale ci si prefigga certamente lo scopo di risanare la finanza pubblica.

Una tale impostazione - egli prosegue - suscita l'interrogativo circa il grado di utilità che possono attingere emendamenti come quelli presentati, spesso di dettaglio e tali da non avere alcuna credibilità; ciò lo ha indotto a non presentarne di suoi, proprio per l'assenza di validi interlocutori politici.

Dopo che il ministro Colombo ha fatto osservare come sia urgente modificare i Regolamenti parlamentari nel senso di meglio disciplinare la proponibilità degli emendamenti, il senatore Pollice, dichiarando di dissentire parzialmente dall'impostazione del senatore Cavazzuti (che riflette la tendenza tipica di questa società a risolvere comunque problemi di investimento, tralasciando la considerazione per cui vasti strati di essa non ne manifestano la possibilità), conferma di avvertire un senso di disagio per la inutilità dell'insistenza su questioni di dettaglio.

Il senatore Rastrelli, nel notare come la marginalità del ruolo del Senato nelle vicende della legge finanziaria abbia di fatto realizzato il monocameralismo da taluni auspicato, osserva che il dato politico che emerge dalla discussione consiste nella scarsa credibilità di un Governo privo di una maggioranza (il che rappresenta un argomento già di per sé valido per auspicare una sollecita chiusura della sessione di bilancio). Fa poi presente che il dramma che si presenta al paese, quale è desumibile dalla cifre esposte dal ministro Amato, ha fatto nascere un clima tra le forze politiche che deve essere preservato anche nei confronti del nuovo Governo, affinché sia possibile varare qualche misura di risanamento che è nell'interesse generale della collettività approvare al più presto. Tenuto conto di tale esigenza di fondo, gli emendamenti presentati dal Governo rappresentano, a suo giudizio, un elemento di rottura rispetto a questo clima costruttivo, oltre tutto in quanto si tratta di proposte di scarsa portata e facilmente eludibili.

È consigliabile, a suo avviso, demandare l'opera di recupero effettivo al nuovo Governo, sicché la proposizione di emendamenti di poco conto può essere di ostacolo alla predisposizione di una politica finanziaria complessivamente nuova, come il Paese richiede, rendendosi conto della drammaticità della situazione economica e finanziaria.

Il senatore Riva osserva che, alla luce delle cifre esposte dal Ministro del tesoro, il punto in discussione consiste nel fare acquisire una nuova dignità al dato politico in questo paese. Del resto, la stessa relazione del senatore Abis pone il problema del superamento dell'attuale situazione, nella quale non occorre certo attardarsi ad analizzare particolari di scarsa significatività ma è richiesta un'azione, di metodo e di merito, riguardo ai problemi, del tutto nuova. La stessa integrazione comunitaria del 1992 richiede con urgenza una guida sicura a livello governativo; si pone perciò anche un problema di confronto immediato con gli altri paesi europei. In generale, egli afferma, solo recuperando un sistema di valori, la classe politica può ridare speranza all'esercito dei senza-lavoro.

Nel ricordare che la Sinistra indipendente ha presentato un disegno di legge di riforma

dell'articolo 11 della legge n. 468 e, in sede di prima lettura dei documenti di bilancio, una serie di emendamenti intesi a depurare il testo della legge finanziaria delle parti ad esso non coerenti (emendamenti che poi sono stati respinti a seguito dell'orientamento negativo assunto al riguardo sia dalla maggioranza che dal Governo), fa presente che proprio ciò non autorizza queste forze politiche ad elevare proclami di ordine morale o volti a sostenere la necessità di un recupero nei confronti della voragine costituita dalla finanza pubblica.

Oltre tutto, è da notare, prosegue il senatore Riva, che emendamenti di dettaglio, quali quelli presentati dalle forze di maggioranza, non possono non porre anche il problema dell'apertura di un'eventuale prova di forza con la Camera dei deputati; il che, tra l'altro, schiuderebbe la prospettiva, ove l'altro ramo del Parlamento dovesse apportare ulteriori modifiche, di una perdita di credibilità da parte del Senato e delle istituzioni nel complesso. Il Gruppo della Sinistra indipendente propone, perciò, che si chiuda la «sessione bilancio» al più presto, di fronte alla caduta di credibilità della classe politica, e si apra il chiarimento che il Paese richiede.

Il presidente Andreatta nel far rilevare come, nonostante tutto, rimanga il problema che si facciano acquisire allo Stato il più possibile di risorse finanziarie, osserva che, pur in un contesto che vede un certo fermento anche di ordine legittimistico in materia di finanza pubblica (come stanno a dimostrare le proposte di riforma della legge n. 468 e gli stessi ragionamenti svolti in tema di riconduzione delle norme e degli emendamenti di spesa sotto l'alveo dell'articolo 81 della Costituzione) probabilmente è stata persa un'occasione per l'inizio di un'opera di recupero; essa diventa progressivamente più difficile di fronte ad una situazione che va caratterizzandosi sempre di più come situazione di emergenza, soprattutto per i problemi di cassa che stanno emergendo. A tale riguardo, conclude il Presidente, è necessaria una pronta reazione da parte del sistema politico nel suo complesso.

Illustra quindi il seguente ordine del giorno:

La 5<sup>a</sup> Commissione permanente,  
in relazione alla prospettiva che il fabbisogno del settore statale, in mancanza di nuove

decisioni di politica economica, possa risultare a fine anno superiore a lire 120.000 miliardi o possa raggiungere dimensioni comunque incompatibili con la inderogabile necessità di un suo progressivo assorbimento in tempi ragionevoli,

impegna il Governo

a procedere con la massima prudenza e secondo criteri di stretta necessità nelle proposte di quella ulteriore legislazione di spesa a cui la «finanziaria» ha preordinato il supporto di copertura nei due fondi speciali B e C. Tale ponderazione deve innanzitutto indurre il Governo ad evitare in ogni caso l'uso di decreti-legge per approvare nuove spese. In secondo luogo, fatta eccezione per le esigenze di continuità operativa di enti o di programmi in corso, il Governo è impegnato a non proporre l'utilizzazione dei due fondi speciali fino alla presentazione del disegno di legge di assestamento per il 1988, in occasione del quale il Ministro del tesoro provvederà ad una revisione delle dimensioni delle finalizzazioni dei fondi speciali medesimi, in relazione alla impostazione del bilancio pluriennale, a cominciare dalla eliminazione della forte progressione che caratterizza le previsioni di spesa nei tre successivi esercizi della tabella C.

0/470-B/1/5

ANDREATTA

Chiusa la discussione generale, si passa alle repliche.

Il relatore sul disegno di legge n. 470-B, senatore Abis, ricorda al senatore Andriani di avere egli stesso tentato nel corso della prima lettura di percorrere soluzioni intermedie sul tema delle procedure di bilancio, a conferma del fatto che il punto di debolezza delle risoluzioni metodologiche del giugno 1986 consiste proprio nell'assenza di vincoli procedurali riguardanti i lavori parlamentari: assenza che può servire, tra l'altro, al Governo per giustificare l'andamento insoddisfacente della finanza pubblica. Tutto ciò rinvia, quindi, al grande tema della riforma dei Regolamenti parlamentari per l'imposizione di vincoli, soprattutto di ordine temporale, in ordine all'iter di determinati disegni di legge.

Osserva poi che gli emendamenti presentati in passato dal Gruppo comunista hanno avuto

sempre come effetto quello di incrementare i trasferimenti alle famiglie, e quindi, in definitiva, i consumi, non discostandosi sotto tale riguardo dalla gran parte degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati, con un effetto formidabile di accumulo di massa spendibile nel 1989. Egli fa rilevare quindi che occorre superare la contrapposizione tra chi intende rivedere profondamente la legge finanziaria e chi vuole approvarla senza modifiche ulteriori. Tale obiettivo è realizzabile, egli afferma, approvando gli emendamenti del Governo e ritirando tutti quelli di iniziativa parlamentare: ciò anche allo scopo di far iniziare quell'opera di recupero che appare sempre più urgente.

Quanto poi all'ordine del giorno del presidente Andreatta, dichiara che esso può essere accolto, anche se si può svolgere al riguardo una riflessione più approfondita nel corso della seduta di domani.

Il relatore sul disegno di legge n. 471-B, senatore Forte, fa presente che dalle stesse dichiarazioni del ministro Amato si deduce la necessità che si recuperino almeno 1.600 miliardi con l'approvazione dell'emendamento governativo in tema di tassazione di interessi bancari e postali: ciò d'altra parte costituirebbe già un dato rilevante rispetto alla cifra di 10.000 miliardi da recuperare nel 1988, con inevitabile ripercussione positiva sui mercati e sulle stesse aspettative degli operatori.

Oltretutto, egli fa notare, il bicameralismo è utile proprio al fine della correzione di errori tecnici, come quelli compiuti dall'altro ramo del Parlamento in materia di imposizione fiscale sul gas e di contributi degli apprendisti.

Quanto poi agli emendamenti in materia sanitaria, rileva che, se essi in qualche modo dovessero precludere una globale considerazione della materia quale è possibile realizzare esaminando il decreto-legge in corso di conversione, sarebbe preferibile esaminarli nella sede più propria dell'apposito decreto-legge.

Ha quindi la parola il ministro del tesoro Amato.

Egli fa presente anzitutto che sussistono problemi di metodo, in materia di esame dei documenti di bilancio, che non possono essere più elusi. In particolare, si tratta di garantire, in sede di Regolamenti parlamentari, tempi

certi per l'iter di determinati provvedimenti: e ciò anche per evitare le accuse rivolte al Governo di irresponsabilità in relazione agli incrementi di spesa votati dal Parlamento ed alla soppressione da parte di questo di certe norme di riduzione di spesa, (come quelle in materia di invalidi ed in materia sanitaria), che il Governo aveva proposto nel testo originario del disegno di legge finanziaria.

Di fronte all'accumularsi della competenza e di fronte all'esigenza sempre più pressante di riduzione del fabbisogno, occorre - afferma il ministro del Tesoro - incidere certamente sull'area di recupero costituita dalla riduzione dei fenomeni di elusione e di erosione fiscale, quindi agendo sul lato delle entrate: sotto tale riguardo sono positivi gli emendamenti presentati dalla Sinistra indipendente alla Camera, che infatti sono stati recepiti nel fondo globale negativo. Sempre in materia di entrate, va poi utilizzata l'esperienza di altri paesi in materia di aliquote medie relativamente alle plusvalenze.

La questione da affrontare con risolutezza concerne, tuttavia, l'impossibilità di coprire con le entrate spese che aumentano a tassi di 6 o 7 punti percentuali superiori rispetto al prodotto interno lordo. Il problema è quindi costituito, afferma il Ministro, dal rallentamento della spesa anzitutto nel comparto dedicato al personale del pubblico impiego, che costituisce un settore nel quale gli incrementi non sono stati correlati alla produttività.

In particolare occorre - prosegue il ministro Amato - assumere una posizione contraria ad aumenti rilevanti delle retribuzioni e ad un ampliamento del fenomeno delle immissioni mediante supplenze nel settore della scuola: il Governo deve trovare i modi per spostare le unità in soprannumero, anche per il noto *trade-off* tra numero di dipendenti e retribuzioni, per garantire dignità di trattamento economico agli occupati.

Occorre altresì, a suo avviso, agire energicamente in materia di pensioni, sanità ed invalidità, rivedendo i ritmi di crescita delle erogazioni, poichè non è più sostenibile che l'Italia sia il paese che in tutto il mondo presenta il maggior numero di pensionati a carico di occupati. Si tratta, egli afferma concludendo sul punto, di calibrare contributi

e prestazioni, di varare la riforma pensionistica e di evitare un movimento verso l'alto all'interno delle fasce di assistenza.

Per quanto riguarda gli enti locali, va poi chiarito che l'autonomia impositiva non può assolutamente coesistere con l'invarianza della pressione fiscale e con la permanenza degli attuali trasferimenti da parte dello Stato, che invece vanno corrispondentemente ridotti; tali enti debbono abituarsi all'idea di gestire le entrate e vedere ridotti quei trasferimenti. Un altro problema, secondo il Ministro, si pone per quanto riguarda l'Ente ferrovie dello Stato, che si prepara ad avere un *deficit* di 25.000 miliardi per il 1990.

Nel complesso, la legislatura - prosegue il Ministro del tesoro - deve essere utilizzata per varare la riforma dei Regolamenti parlamentari soprattutto per quanto concerne la realizzazione di corsie preferenziali per l'*iter* dei progetti governativi e per coagulare la necessaria volontà politica ai fini dell'impostazione di una coerente manovra di rientro.

Ciò non è in contraddizione con la introduzione di limitate modifiche al disegno di legge finanziaria in corso d'esame, nei pochi punti individuati dal Governo, allo scopo almeno di individuare livelli più fisiologici di saldo netto e di ricorso al mercato. Occorre, d'altra parte, non dimenticare che la situazione più favore-

vole per il varo di spesa aggiuntiva si è dimostrata proprio quella dell'esame di decreti-legge da parte del Parlamento in presenza di un Governo dimissionario: il che fa comprendere come il Governo non possa essere ritenuto responsabile di tutto quanto è accaduto e come sia necessario invece che il Parlamento adotti diverse norme regolamentari.

Il presidente Andreatta avverte che è già stato distribuito il primo fascicolo di emendamenti. Nel fare, altresì, presente che appare opportuno prevedere per le ore 10 di domani il termine per la presentazione di eventuali ulteriori proposte emendative, afferma che occorre, conseguentemente, spostare l'inizio della seduta antimeridiana già convocata per domani.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *MODIFICA DELL'ORARIO DI INIZIO DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI DOMANI*

Il presidente Andreatta avverte che la seduta antimeridiana di domani è convocata per le ore 11, anziché per le ore 9,30, con il medesimo ordine del giorno.

*La seduta termina alle ore 20,10.*

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

GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

**40<sup>a</sup> Seduta**Presidenza del Presidente  
BERLANDA*Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Sacconi.**La seduta inizia alle ore 9,45.***IN SEDE REFERENTE****«Disciplina delle offerte pubbliche di azioni e obbligazioni e misure per il mercato mobiliare» (576)**, d'iniziativa dei senatori Berlanda ed altri  
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 25 febbraio scorso.

Prende la parola il senatore Ruffino, che preliminarmente rivolge espressioni di cordiale e affettuosa solidarietà al collega Vittorino Colombo, manifestando piena certezza della integrità morale del senatore Colombo.

Il senatore Ruffino rileva con soddisfazione che negli interventi sinora svolti nella discussione generale i Commissari hanno concordato sull'esigenza di concludere al più presto l'esame del disegno di legge n. 576, diretto a risolvere problemi del mercato mobiliare sui quali vi è ormai chiarezza fra gli operatori ed una viva attesa da parte della opinione pubblica, anche perchè moltissimi risparmiatori si sono avvicinati alla Borsa e vi è assoluta necessità di proteggere i loro interessi, che sono spesso minacciati in modo preoccupante come risulta da recenti vicende.

L'oratore osserva poi che nella recente visita al mercato mobiliare degli Stati Uniti i Commissari si sono resi conto degli energici sforzi per la protezione dell'azionista di minoranza che in America vengono sostenuti, oggi ancor più energicamente nel quadro di una recente

tendenza alla *reregulation* (come correttivo cioè alla precedente deregolamentazione). Inoltre si è constatato che negli Stati Uniti viene accettata come cosa ovvia la crescente internazionalizzazione dei mercati, che rende ancor più urgente, e al tempo stesso più complessa, la protezione degli azionisti di minoranza.

È evidente - prosegue il senatore Ruffino - che la soluzione primaria di ogni problema dovrà consistere nella riforma della Borsa, per rinforzare questa componente essenziale del mercato finanziario che in Italia è del tutto inadeguata all'economia del paese. Occorre dare chiarezza e trasparenza al mercato mobiliare, pur consentendogli una essenziale libertà di movimento, ed evitando quindi disposizioni minute e dettagliate. Sotto molti aspetti sarebbe preferibile affidarsi alla autodisciplina del mercato, sulla base della capacità ed esperienza del Comitato direttivo degli agenti di cambio della Borsa di Milano: tuttavia si sono presentati negli ultimi tempi fenomeni, anche precisamente nello svolgimento concreto di offerte pubbliche, dai quali si deduce che l'autodisciplina non è sufficiente. D'altra parte, una regolamentazione con atti aventi forza di legge esiste solo in pochi paesi europei, mentre prevalentemente si fa uso di discipline dettate dalle organizzazioni del settore.

Venendo a considerare in dettaglio il disegno di legge in esame, il senatore Ruffino, premesso che l'articolato impone una netta trasparenza delle offerte pubbliche e che ciò viene fatto con articoli completi, chiari e precisi, osserva che l'articolato stesso può apparire eccessivamente ampio rispetto all'esigenza di pervenire ad una sollecita approvazione della legge; sembra opportuno pertanto prevedere, in una certa misura, un rinvio a regolamentazioni amministrative.

Passando ai singoli articoli, l'oratore osserva, fra l'altro, che il silenzio-assenso previsto al comma 4 dell'articolo 8 sembra eccessivamente permissivo, considerato che nel caso corrispondente, di cui all'articolo 24, comma 2, il

silenzio equivale invece a rifiuto. Al comma 3 dell'articolo 12 dovrebbe essere precisato che lo scioglimento della riserva deve avvenire entro il termine previsto all'articolo 7.

L'oratore quindi, nel dichiararsi pienamente convinto della necessità degli obblighi previsti per gli operatori con gli articoli 17 e 18, osserva che tuttavia nell'articolo 17 vi sono alcuni punti non ben chiariti: ad esempio non sembra del tutto precisato il prezzo a cui deve essere effettuata l'offerta pubblica.

Il senatore Ruffino si sofferma poi su ulteriori problemi sollevati dagli articoli della Sezione II<sup>a</sup> del Capo I<sup>o</sup>, osservando in particolare che assai opportunamente all'articolo 21 si prevedono offerte minoritarie e che l'obbligo del segreto stabilito dall'articolo 39 non sembra esplicitato a sufficienza, in relazione a quanto previsto all'articolo 4 della proposta di disciplina formulata dalla Commissione della CEE.

Passando a considerare il Capo II<sup>o</sup>, l'oratore rileva che sarebbe opportuno sottoporre tali disposizioni ad un'attenta revisione. La delega legislativa al Governo dovrebbe essere integrata in modo da evitare l'indicazione di criteri generici per l'esercizio della delega stessa, che potrebbero essere ritenuti incostituzionali. Inadeguata sembra anche, in tale disposizione di delega, la repressione dell'*insider trading*: si tratta pertanto di sottoporre ad un riesame completo l'articolo 50, utilizzando il supporto tecnico della CONSOB.

Il senatore Ruffino conclude affermando che è necessario restituire al mercato mobiliare la affidabilità di cui ha urgente bisogno, in modo che, acquistando credibilità ed efficienza, possa espandersi fino a dimensioni adeguate alla nostra economia. Al tempo stesso, l'approvazione della legge darà all'Italia un anticipo di tempo rispetto alla legislazione comunitaria e a quelle dei singoli paesi europei.

Il presidente Berlanda comunica che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari nella seduta di ieri pomeriggio ha consentito la deroga di cui al comma 9 dell'articolo 126 del Regolamento, per la prosecuzione dell'esame del disegno di legge n. 576 durante la sessione di bilancio.

Osserva in proposito che la deroga risulta quanto mai opportuna, in presenza di una

situazione del mercato mobiliare italiano che rende urgente un intervento legislativo. Anche all'estero, ed in particolare negli Stati Uniti - come risulta da recenti autorevoli articoli di stampa - è stata rilevata la carenza di disciplina legislativa nel nostro mercato mobiliare, il conseguente sviluppo di operazioni non trasparenti, e sono state sottolineate le reazioni più che legittime degli azionisti di minoranza. In particolare è stato osservato che la ristrutturazione finanziaria del Gruppo Ferruzzi-Montedison coinvolge gli interessi di una gran massa di risparmiatori e che tutta l'operazione è stata seriamente difettosa quanto a trasparenza. È stato anche messo in risalto il ritardo della legislazione italiana rispetto a quella europea, e la conseguente non buona reputazione del mercato mobiliare italiano all'estero, dove si ritiene che esso sia tuttora controllato da «gruppi familiari con metodi feudali». In conclusione, all'estero ritengono che una burocratica assenza di iniziativa costituisca un ostacolo rilevante anche per il raggiungimento della necessaria disciplina delle offerte pubbliche di azioni, che darebbe uno strumento di intervento efficace alla CONSOB.

Non vi è dubbio - prosegue il Presidente - che la legislazione sulle OPA richiami l'attenzione del pubblico e della stampa, in Italia, in una misura impensabile nei decenni trascorsi, avendo presente il lungo susseguirsi di iniziative legislative con le quali a partire dal 1958 ci si è sforzati di portare questi problemi in Parlamento, con scarsi risultati. I tempi sono evidentemente maturi e le attese dell'opinione pubblica sembrano anzi riferirsi anche ad una disciplina tempestiva, che incida sulle grosse operazioni finanziarie in corso: in particolare si fa riferimento all'operazione finanziaria del Gruppo Ferruzzi-Montedison, paragonabile come dimensioni solo a quella inerente all'uscita della partecipazione libica dalla FIAT, che farebbe propendere per l'obbligatorietà delle OPA anche per i pacchetti non di controllo. Non è bene fare le leggi - conclude il Presidente su questo argomento - con riferimento ai casi concreti che intervengono, ma di essi è opportuno tenere conto per la formulazione delle norme. Al tempo stesso il legislatore dovrebbe tenere presente che non è suo compito proteggere i grossi gruppi finanziari dalle scalate, bensì dare la più ampia

protezione, in qualunque tipo di operazione possa intervenire, a tutti gli azionisti, compresi quelli di minoranza. Tale esigenza è stata primariamente sottolineata nella dichiarazione di politica generale della Federazione internazionale delle Borse valori, che ha sancito il principio della uguaglianza di tutti gli azionisti, i quali, del resto, senza tale parità di diritti, si allontanerebbero dal mercato. In Italia la vastità della platea che deve ricevere questa protezione non è chiaramente determinabile (così come neppure all'estero), tuttavia si può ritenere che la crescita degli azionisti negli ultimi anni abbia portato il loro numero alle dimensioni di qualche milione, mentre già quelli coinvolti nell'operazione Ferruzzi-Montedison e in altre in corso sono più di 150 mila. Occorre tenere presente - prosegue il Presidente - che in occasione di passati episodi preoccupanti (offerte pubbliche di carattere aggressivo) venne sviluppato dal Comitato degli agenti di cambio della Borsa di Milano un codice di comportamento che prendeva a modello quello in uso alla Borsa di Londra. Tale strumento di autodisciplina è stato in una certa misura applicato nei successivi, più salienti episodi di Borsa; anche di recente sono intervenute iniziative di singoli agenti di cambio, i quali hanno fatto uso di detto codice.

Passando a considerare i problemi che si pongono nell'immediato per il proseguimento dell'esame del disegno di legge, il presidente Berlanda osserva che l'urgenza di provvedere consiglia di limitarsi a disciplinare le offerte pubbliche di acquisto, di vendita e di scambio, proponendo quindi lo stralcio, a norma di Regolamento, della delega legislativa di cui agli articoli 50 e seguenti, articoli che l'Assemblea restituirebbe quindi alla Commissione per un esame che, come è emerso anche nel presente dibattito, non potrà avvenire in tempi brevissimi. Il nodo essenziale da risolvere è costituito tuttavia dal principio dell'obbligatorietà di ricorrere alle offerte pubbliche, previsto agli articoli 17 e 18, articoli che d'altra parte non riproducono esattamente i corrispondenti testi del disegno di legge n. 275 della passata legislatura, in quanto si è tenuto conto dei suggerimenti della CONSOB. Il Presidente conclude dichiarando di ritenere

quanto mai opportuno prevedere un termine per la presentazione degli emendamenti nella prossima settimana, in modo che si decida quindi, contestualmente, sullo stralcio da proporre all'Assemblea. Un esame in sede ristretta potrebbe essere necessario soltanto qualora venissero presentati emendamenti profondamente modificativi del disegno di legge. L'invio in Assemblea di un progetto in tempi brevi costituirebbe un segnale politico, anche a valere per gli operatori del mercato mobiliare, in relazione alle grosse operazioni finanziarie che sono in corso.

Interviene il senatore Garofalo il quale sottolinea, preliminarmente, l'attualità degli argomenti trattati nel disegno di legge in esame. Che tali argomenti necessitino di una appropriata normativa è indicato anche dalle recenti vicende borsistiche, nonché da considerazioni di carattere più generale quali la globalizzazione dei mercati finanziari e le scadenze del 1992, termine entro il quale si dovrà procedere alla armonizzazione delle singole legislazioni nazionali. L'obiettivo, e lo strumento allo stesso tempo, indispensabile per procedere ad una adeguata regolamentazione dei nostri mercati finanziari, è quello dell'attuazione del principio della trasparenza, a tutela del risparmiatore in generale e del piccolo azionista in particolare.

L'oratore dopo aver espresso alcune osservazioni sul Capo I° del disegno di legge, si dichiara favorevole a stralciare il Capo II°, i cui argomenti dovrebbero essere trattati ed approfonditi in un secondo momento.

Ha quindi la parola il senatore Pizzol il quale dichiara, preventivamente, di concordare sugli obiettivi che si intendono raggiungere con il provvedimento in titolo. Rimane da sciogliere il problema se legiferare con una normativa di dettaglio o se affidare, invece, all'organo di controllo una sufficiente discrezionalità nel proprio intervento, al fine di responsabilizzarlo sempre di più (forse sarebbe meglio procedere in quest'ultima direzione).

Dichiara infine di consentire sull'accantonamento degli articoli di cui al Capo II°, che dovrebbero essere esaminati in un lasso di tempo più ampio, contrariamente agli altri, la cui urgenza non può essere invece disconosciuta.

Dopo un breve intervento del senatore Candioto che dichiara di associarsi a quanto detto dal senatore Ruffino, ha la parola il senatore Colombo.

Il relatore ringrazia preventivamente tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito, sottolineando come sia in sostanza emersa una notevole concordanza sulle caratteristiche di fondo che informano il provvedimento. Sottolinea poi l'urgenza che si dia pronta risposta ai problemi che con il provvedimento stesso si intende risolvere, anche tenendo conto delle recenti vicende borsistiche: a tal proposito, sottolinea come sarebbe auspicabile approvare una normativa in tempi brevi, in mancanza della quale, tuttavia, competerà all'organo di controllo, e forse allo stesso Governo, intervenire per far sì che le operazioni in corso si svolgano nella maniera più corretta possibile. Il fine che bisogna in ogni modo perseguire, è quello di tutelare gli azionisti e i risparmiatori in genere, anche attuando il principio della trasparenza, affinché a tutti gli operatori venga garantita l'uguaglianza e la parità dei punti di partenza.

Il relatore si sofferma poi su specifici argomenti.

Dopo aver sottolineato come anche le imprese pubbliche debbano essere soggette ad un'eventuale normativa sulle OPA, fa presente che occorre approfondire adeguatamente il delicato problema del diritto di recesso in caso di trasformazione delle società. Un problema che si è presentato frequentemente nel corso del dibattito è stato quello della natura della CONSOB e dell'adeguatezza dei suoi poteri: anche in questo caso, nel corso dell'ulteriore esame, si potrà fare una verifica puntuale di tale problema.

Dopo essersi soffermato brevemente su alcuni degli articoli del provvedimento, si dichiara favorevole a rinviare ad altro momento l'esame del Capo II° riguardante la disciplina dei gruppi e dell'*insider trading*; per quanto riguarda poi l'eventualità della nomina di una Sottocommissione, questo dipenderà dalla quantità e qualità degli emendamenti che verranno presentati.

Risponde agli intervenuti nel dibattito il sottosegretario Sacconi, il quale dichiara preventivamente di non avere molto da aggiungere a quanto già detto nella precedente seduta.

Ribadisce, ancora una volta, che non si deve intervenire in materia deresponsabilizzando oggettivamente l'organo di controllo, il quale ha già oggi - a suo avviso - sufficienti poteri (si pensi per esempio alla *moral suasion*); occorre insomma assicurare alla CONSOB una sufficiente flessibilità di azione in relazione all'evoluzione dei comportamenti degli operatori.

Il sottosegretario Sacconi termina il suo intervento affermando di dover ancora ulteriormente approfondire il problema del diritto di recesso e di un'eventuale disciplina dei gruppi.

Il senatore Ruffino, integrando il suo intervento, dichiara di ritenere opportuno aderire alla proposta del Presidente relativa allo stralcio dell'ultima parte del disegno di legge; aggiunge quindi che da parte dei senatori della Democrazia cristiana non sembrano prevedibili emendamenti tali da richiedere un esame in sede ristretta, mentre anche le proposte desumibili implicitamente dagli interventi degli altri Gruppi inducono a ritenere che l'articolo del disegno di legge 576 costituisca una base valida per procedere in sede plenaria, trattandosi eventualmente di recare rettifiche che non stravolgano il testo. Condivide infine l'opinione del Presidente che debba essere dato un segnale politico, con la conclusione dell'esame in sede referente, anche con riferimento alle operazioni finanziarie in corso.

Il presidente Berlanda osserva che si è chiusa la discussione generale e aggiunge che si possono concludere i lavori odierni con l'impegno di riprendere l'esame il prossimo mercoledì, nell'intesa che in quella mattinata debbano essere presentati gli emendamenti (salve ovviamente ulteriori aggiunte), per procedere subito dopo alle decisioni riguardo allo stralcio che è stato proposto. Conviene la Commissione.

*La seduta termina alle ore 11,45.*

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

GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

29<sup>a</sup> Seduta

Presidenza del Presidente  
BOMPIANI

*Interviene il Ministro della pubblica istruzione Galloni.*

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

**COMUNICAZIONI DEL GOVERNO**

**«Comunicazioni del Ministro della pubblica istruzione sulla situazione determinata nella scuola dal blocco degli scrutini»**

Il presidente Bompiani ringrazia preliminarmente il Ministro per il tempestivo accoglimento dell'invito, che ha incontrato la sua piena adesione. Ricorda che l'Ufficio di Presidenza ha fatto propria una iniziativa assunta dal senatore Fassino, rivolta ad ottenere dal Governo alcuni chiarimenti sulla presente situazione sindacale della scuola e sulle conseguenze che essa determina a carico degli studenti e delle famiglie.

Il ministro Galloni esordisce dichiarando che il tema del blocco degli scrutini va inquadrato nella più ampia situazione sindacale che caratterizza l'attuale panorama scolastico. Le organizzazioni sindacali di ogni orientamento hanno da tempo sollecitato una rapida definizione delle pendenze relative al vecchio contratto, non incontrando certo resistenze da parte del Ministero: le difficoltà provenivano invece dal reperimento della necessaria copertura finanziaria. Restavano, in particolare, aperte le seguenti questioni, legate alla ripartizione del fondo di incentivazione, alla sistemazione del precariato, alla limitazione del numero degli alunni per classe. Sulla prima questione la copertura finanziaria è stata assicurata preliminarmente all'avvio dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio

per il 1988; con le organizzazioni sindacali è stata subito dopo intavolata una trattativa circa i criteri di ripartizione. Le organizzazioni confederali hanno svolto in proposito una consultazione referendaria al termine della quale è emersa una proposta di ripartizione, mirante ad una distribuzione a tutti i docenti di due terzi della somma spettante, mentre il terzo restante doveva essere attribuito secondo i profili professionali. L'organizzazione sindacale autonoma SNALS ha da parte sua proposto una diversa ripartizione (90 e 10 per cento); i sindacati di base hanno a loro volta proposto una distribuzione uguale per tutti. Le posizioni si sono rapidamente radicalizzate, mentre ripetuti incontri sono andati deserti. Lo SNALS ha intanto deliberato l'inizio dell'agitazione con il conseguente blocco degli scrutini, denunciandosi da più parti una pretesa inadempienza del Governo in merito alla questione del fondo di incentivazione. Il Ministro ha sotto la propria responsabilità assunto allora una iniziativa, rivolta alla distribuzione della parte non controversa del predetto fondo di incentivazione, assegnando al personale una somma pari ai due terzi, facendo riserva di successive integrazioni a seguito dell'eventuale accordo. Il risultato dell'operazione non è stato negativo, se è vero che nell'incontro di martedì scorso si è finalmente pervenuti all'accordo, sulla base di una distribuzione uguale per tutti nella misura del 78 per cento, mentre la parte restante del 22 per cento verrà assegnata in ragione dei profili professionali (sarà pertanto necessaria una integrazione del 12 per cento sulle somme già distribuite).

La seconda delle questioni elencate, legata alla applicazione della nota sentenza della Corte costituzionale in tema di precariato, ha posto non trascurabili difficoltà di copertura finanziaria.

Alla Camera dei deputati, nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria, mediante risparmi di spesa maturati in altri settori, è stato inserito nella Tabella B un accantonamento con la somma di 3090 miliardi disponibile a favore del Ministero della pubblica

istruzione; tale accantonamento, secondo l'interpretazione concordata, è destinato a fronteggiare l'emergenza nel settore. Esso sotto il profilo della consistenza è giudicato sufficiente riguardo alla capienza; analoghi accantonamenti sono stati disposti per gli esercizi 1989 e 1990. Per impegnare queste risorse un provvedimento legislativo è stato da tempo predisposto ed è attualmente all'esame del Consiglio dei Ministri; appena la legge finanziaria entrerà in vigore, sarà possibile presentare alle Camere questo disegno di legge. Il Governo ha dichiarato comunque, innanzi alla Commissione impiego pubblico e privato della Camera, ove è pendente l'esame del decreto-legge sul precariato, di non opporsi al recepimento di norme tratte dal disegno di legge preannunciato, relative al trattamento economico del personale della scuola, allo scopo di accelerare la loro entrata in vigore. Conclusivamente, sostiene il ministro Galloni, il Governo ha compiuto tutto il proprio dovere per avviare a soluzione la questione del precariato.

In merito poi alla limitazione del numero di alunni per ciascuna classe, il Ministro ricorda che al termine di ciascun anno scolastico vengono impartite le istruzioni necessarie, anche al fine di permettere per tempo il trasferimento degli insegnanti. Il Consiglio dei ministri non ha tuttavia concordato su una rinnovata misura legislativa; il Ministero ha di conseguenza varato disposizioni di carattere amministrativo, interpretative della normativa vigente, rivolte ad avvicinare l'obiettivo dei 25 alunni per classe, avvalendosi della circostanza che la disciplina attuale prevede il limite di 30 alunni come termine massimo di riferimento. Una circolare è stata al riguardo a lungo negoziata con l'Amministrazione del Tesoro e la soluzione alla fine è stata adottata anche per effetto della mediazione della Presidenza del Consiglio. La spesa prevista per il prossimo anno scolastico ascende a 35-40 miliardi, a fronte di un incremento di 1.500 classi di studenti. È stato altresì concordato che per gli anni scolastici successivi verrà varato un apposito provvedimento legislativo, dovendosi per tale periodo prevedere anche un incremento di spesa. In questo atto amministrativo il limite di 25 alunni è inteso come termine tendenziale di riferimento, mentre non è consentito formare classi con meno di 15

alunni. Con separate circolari sono state poi emanate ulteriori istruzioni ai capi di istituto.

Secondo dati informativi raccolti ed elaborati dal centro di Monteporzio, risulta che nella scuola secondaria superiore nell'anno scolastico 1986-87 sono state attivate 104.052 classi, con complessivi 2.389 mila studenti, per una media di 22,91 studenti per classe (nelle classi iniziali, la media ascendeva invece a 26,27 studenti). Nell'anno successivo 1987-88 le classi di alunni risultavano 113.656, con complessivi 2.449.400 studenti, per una media di 21,55, salvo nelle classi iniziali dove la media era di 23,43 studenti per classe, essendo già entrata in vigore la normativa sul limite di 25 alunni. Sulla base della soluzione da lui prospettata, dunque, il Ministero prevede che nel prossimo anno scolastico saranno attivate circa 116 mila classi nella scuola secondaria superiore, con un aumento di 3-4 mila rispetto all'anno in corso, ed un leggero incremento del numero di alunni per classe (intorno a 21,5), comunque nettamente inferiore al limite di 25. Nell'assenza di una stabile soluzione legislativa - prosegue il Ministro - si tratta dell'unica via concretamente praticabile e che risulta pienamente in linea, del resto, con quanto avviene negli altri paesi europei e con le stesse direttive della Comunità. Ritiene pertanto che non vi siano più questioni pendenti relative al vecchio contratto.

Il Ministro passa quindi ad esporre i termini della controversia relativa al nuovo contratto collettivo. Lo SNALS - egli ricorda - ha presentato la propria piattaforma entro il 1987, chiedendo di aprire subito la trattativa; egli peraltro ha replicato di non potere accedere alla richiesta fino a quando anche le altre organizzazioni sindacali non abbiano fatto conoscere le loro proposte. La polemica dello SNALS - che ha proclamato il blocco degli scrutini finché non saranno aperte le trattative - sembra dunque avere a bersaglio più gli altri sindacati che non il Ministro. Il blocco degli scrutini ha indubbiamente avuto un successo quasi totale, fondato peraltro su elementi che dovranno essere riesaminati una volta superata l'attuale tensione: intende riferirsi alla regola del collegio perfetto, per cui è sufficiente l'assenza di un solo insegnante per impedire lo svolgimento degli scrutini, ed al paradossale meccanismo in base al quale, una

volta esaurite le 210 ore annue di disponibilità, gli insegnanti convocati inutilmente potranno godere degli straordinari. In questo modo è rovesciato quel principio di moralità sindacale, secondo il quale l'esercizio del diritto di sciopero è libero, ma viene pagato dal lavoratore. Il Ministro nega comunque di avere l'intenzione di procedere ad alcuna iniziativa in materia, fino a quando durerà l'agitazione; non vi è alcun dubbio, però, sul fatto che sarà necessario valutare in futuro se il blocco degli scrutini - specialmente di quelli relativi alla conclusione dell'anno scolastico - non configuri una fattispecie di sciopero ad effetti ultrativi.

Il provvedimento del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, reso noto ieri, che ordina al Ministro di aprire le trattative con lo SNALS, gli pare inapplicabile tanto in via di principio (non è certo la magistratura che deve impartire direttive al Governo, ma solo il Parlamento), che in via di fatto.

Il TAR muove infatti dall'erroneo presupposto che il Ministro rifiuti unilateralmente di trattare; ma in realtà non è possibile avviare alcuna trattativa se la controparte è solo parzialmente rappresentativa. Il Ministro conclude dichiarandosi comunque disponibile ad accogliere la direttiva che il Parlamento vorrà manifestare al proposito.

Si apre il dibattito.

La senatrice Alberici ricorda in primo luogo che il Gruppo comunista ha da tempo presentato una mozione sui problemi della scuola, ed aveva chiesto che fosse discussa dall'Assemblea prima delle elezioni per il rinnovo degli organi collegiali. Alla luce dei recenti sviluppi - prosegue la senatrice Alberici - è necessario che tale discussione si svolga non appena concluso l'esame dei documenti di bilancio: solo in questo modo le forze politiche, il Parlamento e il Governo saranno chiamati ad assumere le responsabilità, che loro spettano, di fronte a una situazione di gravissima crisi, per la quale da troppo tempo non si intravedono prospettive di soluzione concrete.

Dopo aver osservato che la Commissione potrebbe incontrare i rappresentanti sindacali, pur nel rigoroso rispetto delle proprie attribuzioni istituzionali e solo a scopo informativo, la

senatrice Alberici rileva che il Ministro sembra aver fatto il possibile, anche ricorrendo a sforzi di fantasia, per rimediare alle pendenze del vecchio contratto. Ma si trattava di problemi la cui impostazione appariva viziata fin dall'origine. Mentre le soluzioni prospettate al nodo dei precari (grazie ai fondi reperiti dalla Camera dei deputati) appaiono comunque tardive, a prescindere dalla buona volontà del Ministro, non vi è accenno di risposta sui nodi di fondo del doppio canale e del reclutamento: e tutto ciò mentre nel mondo della scuola crescono la frustrazione e il risentimento.

Del resto, aggiunge la senatrice Alberici, va imputato al Governo (che a suo tempo non ha voluto reperire i fondi necessari) il fatto che il Parlamento non sia ancora riuscito a convertire il decreto-legge, reiterato ormai più volte, sui 25 alunni per classe e sui precari, nonostante l'accordo, maturato alla Camera dei deputati tra tutte le forze politiche, di risolvere in quella sede una varietà di questioni connesse alla sentenza della Corte costituzionale sul precariato.

Quanto poi al limite di 25 alunni per classe, la senatrice Alberici osserva che non sarà facile spiegare agli insegnanti che un provvedimento amministrativo potrà sostanzialmente produrre gli stessi effetti di quel decreto-legge, che il Parlamento si è dimostrato incapace di convertire con la complicità del Governo.

Per quanto riguarda, poi, il nuovo contratto, la senatrice Alberici osserva che la situazione si è ulteriormente aggravata, e la scuola attende un segnale concreto dal Governo. Occorre pertanto prendere atto della disponibilità manifestata dalle forze sindacali, le cui posizioni del resto sono già di fatto conosciute, e avviare la trattativa, secondo quanto previsto dalla legge quadro sul pubblico impiego. È l'unica risposta possibile al blocco degli scrutini, a proposito del quale molte osservazioni del Ministro sono condivisibili, senza peraltro dimenticare che molti fra gli insegnanti che vi aderiscono non possono certamente essere definiti irresponsabili o disinteressati alle sorti della scuola. La senatrice Alberici osserva conclusivamente che il Ministro si trova nella difficile situazione di dover aprire una trattativa senza disporre di alcuna risorsa finanziaria:

è sulla capacità di dare una risposta concreta a questo difficile nodo che sarà giudicato l'impegno politico del Governo.

La senatrice Callari Galli, alle considerazioni svolte dalla sua collega Alberici, aggiunge che il fondo di incentivazione, il quale aveva una funzione premiante della qualità, tenuto conto dell'incandescente situazione scolastica, è stato sottoposto ad una pressione che ne ha modificato radicalmente la giustificazione. Si dichiara quindi non appagata dei dati forniti dal Ministro, i quali fanno riferimento a medie nazionali, in quanto essi offrono risposte puramente quantitative, mentre invece le situazioni concrete risultano assai diversificate. Sottolinea infine una lunga sequenza di inadempienze da parte del Governo, le quali hanno portato tutte a trascurare il profilo qualitativo della situazione scolastica.

Il senatore Manzini dà atto al Ministro di capacità e di tenacia per essere egli riuscito ad avviare a soluzione questioni annose. Il mondo della scuola e del pubblico impiego in genere attraversano una fase di transizione; più dei ritardi relativi alla attuazione del vecchio contratto hanno, a suo avviso, influito le circostanze rilevate nello stesso «rapporto Carniti», il quale ha evidenziato lo stato di profonda mortificazione economica della categoria. Anche il limite dei 25 alunni per classe, posto come obiettivo di qualità, ha finito con l'assumere una valenza contraria. Gli insegnanti si interrogano ora sul proprio futuro, in una situazione di progressiva diminuzione del numero degli studenti, come conseguenza di una negativa evoluzione demografica. È in questo quadro che va collocata anche la soluzione dei problemi economici, considerato altresì che si è già venuta a determinare una nuova fascia di precariato. Il Parlamento - prosegue il senatore Manzini - deve chiedere al Governo di approntare un piano pluriennale di riduzione degli insegnanti in collegamento con il diminuito numero degli studenti, piano che deve inoltre prevedere adeguate misure di mobilità.

Ulteriori difficoltà, sostiene l'oratore, insorgono poi a causa dell'assetto centralistico dell'organizzazione scolastica, difficoltà che potranno essere superate appena verrà approvata la riforma in senso autonomistico. Occorre rifuggire da soluzioni puramente demagogi-

che; in una situazione di grave frammentazione della rappresentanza sindacale, si assiste nell'opinione pubblica al crescere di una tendenza di vigorosa protesta contro gli insegnanti. Tutto quindi congiura a rendere ingovernabile il mondo della scuola. Conclude segnalando la necessità di una maturazione culturale in direzione dei valori dell'autonomia e del controllo come unica prospettiva di miglioramento del settore.

Il senatore Mesoraca osserva che la discussione odierna deve mettere capo a impegni precisi e vincolanti da parte del Governo; all'esposizione del Ministro egli poi rimprovera un quadro di eccessivo ottimismo. La dichiarata centralità della questione scolastica richiede una sede parlamentare adeguata di approfondimento. L'addotta difficoltà di finanziamento del nuovo contratto della scuola fa insorgere il pericolo che ancora si indugi in discussioni puramente accademiche ed altrettanto può dirsi anche a proposito della riforma autonomistica. Occorre invece, prosegue il senatore Mesoraca, superare le contraddizioni esistenti, allo scopo di evitare l'emarginazione del mondo della scuola. Ritiene non convincenti le considerazioni avanzate dal Ministro circa una presunta mancanza di chiarezza nelle piattaforme contrattuali come scusante per il mancato avvio delle trattative. A suo avviso occorre comunque fissare il calendario degli incontri, rifuggendo da manovre dilatorie di natura strumentale. Sul precariato il senatore Mesoraca sostiene che le principali carenze sono imputabili all'organizzazione scolastica. Le ripetute reiterazioni del provvedimento d'urgenza sono imputabili al Governo, malgrado la disponibilità manifestata dalla sua parte politica ad esaminare altre impostazioni. Il comportamento seguito dal Ministro in qualche caso sembra aver favorito la strategia del sindacato autonomo; la soluzione intervenuta in merito al fondo di incentivazione lascia comunque aperte altre questioni, anch'esse legate al vecchio contratto, per le quali non sembra ancora sussistere la necessaria copertura finanziaria.

Il ministro Galloni, interrompendo l'oratore, assicura che i fondi stanziati nel bilancio della Pubblica istruzione, tengono conto anche di questi impegni.

Il senatore Mesoraca, avviandosi alla con-

clusione, sostiene che i preoccupanti segnali che provengono dal mondo della scuola appaiono talora temperati dal più vivo interesse che sembra pervadere il mondo studentesco; occorre che il Parlamento e il Governo intervengano tempestivamente, prevenendo per quanto è possibile l'insorgere di situazioni di più acuta conflittualità.

Il senatore Nocchi, riproponendo un profilo già segnalato nel corso dell'esame della legge finanziaria, domanda se il Ministro sia in grado di determinare gli effetti dell'applicazione del limite di 25 studenti per classe sull'edilizia scolastica, nel prossimo come nei successivi anni scolastici. La Conferenza di Montecatini ha segnato al riguardo un momento di attiva partecipazione da parte degli enti locali; egli non vorrebbe tuttavia che, quando si dovrà passare all'effettiva attuazione delle decisioni, si procedesse sperimentando ancora una volta le soluzioni del passato, ivi compresa l'attivazione dei doppi e tripli turni.

Il ministro Galloni replica agli intervenuti, e ribadisce in primo luogo che le vicende connesse al vecchio contratto sono ormai superate, mentre, per quanto riguarda il precariato, fa presente che le reiterazioni del ricordato decreto-legge sono risultate inevitabili poichè la Commissione impiego pubblico e privato della Camera riteneva di non poter deliberare in proposito in mancanza di un preciso quadro di riferimento, che solo la «finanziaria» sembra ora fornire. Il Ministro aggiunge poi che talune disposizioni economiche in materia potrebbero essere già inserite nel menzionato decreto-legge, mentre il tema del doppio canale di reclutamento dovrebbe essere affrontato in sede di legislazione ordinaria.

Il Ministro fa quindi presente che il testo del provvedimento in corso di elaborazione sull'edilizia scolastica è scaturito da un confronto con le Regioni; il suo Dicastero si è impegnato per uno snellimento delle procedure, ferma restando la competenza primaria delle Regioni.

Quanto poi al nuovo contratto, il Ministro ricorda di aver convocato tutti i sindacati già lo scorso 18 febbraio, e di aver proposto in quella occasione di avviare quanto meno il confronto sugli aspetti normativi che, per generale riconoscimento, dovranno rivestire

preminente importanza rispetto a quelli economici. I temi all'ordine del giorno sono di grande rilievo, dal momento che coinvolgono la possibilità di scorporare la scuola dal pubblico impiego, o altre possibili forme di incentivazione della qualità professionale.

Il Ministro si dichiara quindi lieto che la sua affermazione sulla centralità del problema scuola sia stata recepita dai sindacati sia pure in chiave polemica; vi è infatti il grave rischio di un isolamento della scuola e dei suoi problemi dal paese, che è stato colto in molti interventi, e che coinvolge tutte le forze politiche.

Le forze produttive sembrano aver compreso meglio dell'opinione pubblica l'importanza strategica della scuola per lo sviluppo del paese nei prossimi decenni; la scuola deve quindi trasformarsi da semplice fonte di spese correnti in servizio pubblico altamente produttivo. È questa - prosegue il Ministro - la prospettiva nella quale si deve affrontare la trattativa sul nuovo contratto (che le forze politiche devono illustrare al paese), il quale dovrà mettere a disposizione le ingenti risorse necessarie a tale trasformazione. Il Ministro conclude quindi facendo presente l'opportunità che si dia vita nei prossimi mesi ad una conferenza nazionale sulla scuola promossa dal Governo.

Il Presidente ringrazia il Ministro e gli intervenuti nel dibattito e ritiene di interpretare i sentimenti della Commissione respingendo i timori di quanti hanno paventato una disattenzione del Parlamento nei confronti della scuola; d'altra parte, lo svolgimento dell'odierno dibattito è stato ritardato dagli insuperabili vincoli derivanti dal quadro politico istituzionale. Il Presidente ricorda poi che, oltre al prospettato dibattito generale in Assemblea, alcuni temi particolari da approfondire sollecitamente sono stati individuati dall'Ufficio di Presidenza della Commissione: intende riferirsi particolarmente al funzionamento degli organi collegiali e degli IRRSAE, e al sostegno agli alunni handicappati.

La senatrice Alberici menziona anche il tema dell'automazione nella scuola.

Il presidente Bompiani prende atto e dichiara concluso il dibattito.

*La seduta termina alle ore 11,40.*

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

GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

**19<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

CARTA

*indi del Vice Presidente*

MORA

*indi del Presidente*

CARTA

*Interviene il sottosegretario di Stato all'agricoltura Zarro.*

*La seduta inizia alle ore 9,55.*

**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il presidente Carta avverte che sta per pervenire da parte della Commissione affari costituzionali il parere sul disegno di legge n. 779. Preannunzia poi che la Commissione sarà convocata per la prossima settimana in giorno ed ora compatibili con i lavori dell'Assemblea. Sarà inserito all'ordine del giorno, tenuto conto delle indicazioni dei relatori, senatori Calvi e Diana, l'esame dei due schemi di decreti delegati che figurano all'ordine del giorno della seduta odierna.

**MATERIE DI COMPETENZA**

**Esame, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, del seguente atto: «Schema di relazione all'Assemblea sui problemi conseguenti alla recente sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee relativa al divieto di estrogeni nell'alimentazione animale e di importazione di carni trattate con tali sostanze»**

(Esame ed approvazione)

Il relatore, senatore Diana - dopo aver posto in evidenza l'ingiustificato allarmismo e la

confusione causati dai *mass media* fra i consumatori a seguito della nota sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e dopo aver rilevato che l'Italia è stato il primo paese della Comunità ad adottare (1961) una rigorosa normativa per il divieto dell'uso degli estrogeni - si sofferma sulla direttiva CEE del 1981 che ha avallato la situazione normativa esistente nei vari Stati membri, in ordine all'uso degli estrogeni, consentendolo per scopi terapeutici. Si è dovuto attendere fino al dicembre del 1985 per avere una nuova direttiva comunitaria più rigorosa che ha consentito l'uso di talune sostanze solo per curare animali riproduttori sterili.

Nel lamentare quindi la persistente mancanza di efficaci norme di controllo, il relatore fa rilevare come la recente sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee abbia comunque confermato la legittimità della deliberazione a maggioranza, sottolineando che la direttiva abrogata può comunque essere ripresentata al Consiglio dei ministri europei entro questo stesso mese. Ricorda poi che il disegno di legge di recepimento della normativa comunitaria non è stato ripresentato dal Ministro della sanità (il disegno di legge nella precedente legislatura fu bloccato dallo scioglimento delle Camere) e pone l'accento sul fondamentale problema dei controlli alle frontiere da realizzare con adeguato organico di veterinari e con idonei mezzi tecnici e scientifici, che evitino frodi ai consumatori e danni economici ai nostri produttori.

Successivamente il relatore si sofferma sulla recente riunione delle tre maggiori organizzazioni agricole e degli allevatori con il Ministro dell'agricoltura per una campagna promozionale diretta a stimolare il consumo di carne: si è convenuto di ingegnarsi per la costituzione di un consorzio interprofessionale alla cui attività promozionale destinare 6-7 miliardi di lire. Mentre immediate e positive sono state le risposte delle categorie commerciali ed industriali, problematiche sono state invece - prosegue il relatore - le reazioni delle organiz-

zazioni agricole, perplesse circa l'ipotesi di utilizzo di fondi destinati all'agricoltura.

Avviandosi alla conclusione, il senatore Diana rileva come oltre il 40 per cento del nostro fabbisogno di carne sia soddisfatto con il ricorso all'importazione - motivo per il quale bisogna agire per la valorizzazione delle razze indigene - ed auspica la costituzione di un comitato interprofessionale, come sede in cui le parti interessate possano discutere i problemi del settore.

Si apre quindi un dibattito.

Il presidente Carta evidenzia come l'importanza dell'argomento svolto dal relatore Diana debba indurre ad una maggiore diffusione della conoscenza di questa vasta problematica, in modo da tutelare sia le esigenze dei consumatori sia quelle dei produttori (che rischiano di essere danneggiati dal diffondersi di un allarme sproporzionato rispetto alla situazione reale).

Manifestato quindi apprezzamento per la relazione del senatore Diana, elaborata con realismo e serenità, rileva come essa possa rappresentare un punto di riferimento della Commissione al fine di affrontare realisticamente il fenomeno non soltanto fugando le preoccupazioni ma dando avvio ad azioni promozionali; particolarmente idoneo a tal fine è l'invio di tale documento da parte della Commissione all'Assemblea per un ulteriore ampio dibattito.

Il senatore Cascia, premesso che anche il Governo, attraverso le poco prudenti dichiarazioni del Ministro della sanità, ha contribuito a determinare l'allarmismo rilevato dal senatore Diana e posta in rilievo l'utilità delle informazioni fornite dal relatore circa la normativa nazionale e quella comunitaria in materia di divieto dell'uso di estrogeni, rileva come negli altri paesi - nei quali è già avvenuto il recepimento della direttiva comunitaria annullata - non dovrebbero aversi ripercussioni della recente sentenza della Corte di Giustizia.

L'allarmismo - prosegue il senatore Cascia - è servito anche a fare dimenticare i problemi concreti su cui occorre richiamare il Governo e che attengono a controlli efficaci delle frontiere, sia per le carni che per altri prodotti alimentari, e all'uso di adeguati strumenti scientifici e di ricerca negli stessi controlli.

Preso atto della iniziativa delle organizzazioni professionali e del Governo di costituire un consorzio interprofessionale per promuovere il consumo della carne (si augura, peraltro, che esso non faccia la stessa fine dell'organismo costituito per il vino), il senatore Cascia conclude ponendo in evidenza il rischio che si utilizzino i fondi destinati all'agricoltura per una campagna sostanzialmente a vantaggio solo degli importatori: occorre invece sostenere la produzione interna basata sulla qualità.

Il senatore Calvi dichiara anzitutto di non condividere l'ipotesi di destinare 6-7 miliardi di lire alla predetta campagna promozionale: se sono disponibili delle risorse finanziarie, queste vanno, a suo giudizio, utilizzate per valorizzare la qualità della nostra produzione di carne e per sviluppare efficaci controlli con adeguati mezzi scientifici. È in questa direzione, prosegue il senatore Calvi, che bisogna impostare il documento della Commissione per l'Assemblea, stimolando la produzione interna e recuperando l'iniziativa del Governo italiano per l'attuazione della normativa di garanzia sul piano comunitario, da realizzarsi anche nel nostro paese con l'adeguamento della legislazione interna.

La senatrice Moltisanti si dichiara d'accordo con relatore Diana circa l'istituzione di un comitato interprofessionale e sottolinea l'esigenza che si intervenga per raggiungere un ragionevole equilibrio fra gli interessi contrapposti, puntando sulla più proficua azione dei privati.

Il senatore Perricone richiama l'attenzione sull'importanza dei controlli e dell'impiego, a tal fine, di mezzi scientifici che garantiscano la qualità del prodotto, la salute del consumatore e gli interessi dei produttori.

Il senatore Vercesi dettosi favorevole alla relazione illustrata dal senatore Diana, sottolinea il modo scomposto con cui è stato affrontato il problema di fronte all'opinione pubblica; occorre - egli aggiunge - un minimo di valutazione oggettiva della realtà e di riflessione prima di annunciare giudizi e creare sensazioni ingiustificate: tanto più quando si giunge ad accertare che la normativa italiana in materia è la più rigorosa tra quelle esistenti sul piano comunitario.

Rilevata l'esigenza di evitare che i fondi

destinati allo sviluppo del reddito agricolo finiscano con l'essere utilizzati per favorire non la produzione nazionale ma le importazioni dall'estero, il senatore Vercesi auspica che la relazione del senatore Diana sia approvata dalla Commissione e trasmessa all'Assemblea, dove, egli aggiunge, il dibattito dovrebbe essere allargato anche ad altri aspetti produttivi.

Il senatore Margheriti auspica anzitutto che in Assemblea si discuta sia di questa relazione che dell'altra in precedenza trasmessa dalla Commissione sui problemi urgenti della politica agricola comune, dandosi luogo ad un dibattito. Pone quindi in evidenza l'improvvisazione con cui sono stati trattati i problemi del divieto dell'uso degli estrogeni nell'opinione pubblica e denuncia l'incapacità del Ministro della sanità, dimostrata con il ricorso a *slogan* che causano danni al nostro paese oltre che allo stesso Governo.

Successivamente - dopo aver fatto rilevare che la riduzione del consumo di carne bovina potrebbe anche essere correlata al consumo di altri tipi di carne e dopo avere auspicato il rafforzamento del processo di integrazione economica e politica della Comunità europea, nonché un sistema di garanzia e di controllo che rassicuri produttori e consumatori - il senatore Margheriti auspica una corretta e rigorosa informazione all'opinione pubblica da parte dei Ministeri dell'agricoltura e, soprattutto, della sanità. Sollecita, altresì, la risposta alle interrogazioni e alle interpellanze rivolte al Governo e manifesta perplessità circa l'ipotesi di un comitato interprofessionale per la promozione del consumo della carne, per il quale, egli sottolinea, non si può pensare di procedere analogamente a quanto fatto per il vino. C'è il rischio, a suo avviso, di usare i finanziamenti per promuovere il consumo di prodotti comunitari e non nazionali: occorre invece sviluppare e utilizzare le ricerche di genetica, sostenendo il consorzio per la valorizzazione delle cinque razze di carne bianca italiane, attraverso una campagna di rigorosa informazione.

Il presidente Carta rileva l'ampiezza del dibattito svoltosi e il largo consenso manifestato sulla relazione del senatore Diana. Propone quindi che la Commissione dia mandato al

predetto relatore di elaborare una relazione per l'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, primo comma, del Regolamento, secondo le linee da lui espone, integrate con le osservazioni ed i suggerimenti emersi, e riferiti, fra l'altro, alla ricerca, alla genetica e alla produzione di qualità. Tale relazione - aggiunge il presidente Carta - dovrebbe essere auspicabilmente discussa insieme alla precedente relazione sui problemi urgenti di politica agricola comune, avviandosi un dibattito che rafforzi l'attenzione della opinione pubblica e lo stesso spirito europeistico del nostro paese.

La Commissione all'unanimità concorda.

#### IN SEDE DELIBERANTE

**«Norme sugli accordi interprofessionali e sui contratti di coltivazione e vendita dei prodotti agricoli» (779)**, d'iniziativa dei deputati Lobianco ed altri; Binelli ed altri; approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione ed approvazione)

Si riprende la discussione, rinviata nella seduta del 25 febbraio.

Il presidente Carta dà lettura del parere favorevole testè trasmesso dalla Commissione affari costituzionali.

Il senatore Lops, sottolineato l'impegno del Gruppo comunista per una sollecita approvazione del disegno di legge in titolo, si sofferma anzitutto ad evidenziare la forte dipendenza del nostro paese dai vincoli comunitari: non esiste una normativa nazionale che valorizzi, ad esempio, un prodotto di qualità come l'olio d'oliva, mentre permangono carenze nelle nostre strutture di commercializzazione dei prodotti agricoli e quanto fatto con la normativa comunitaria per gli incentivi alle associazioni dei produttori non è sufficiente.

Dopo aver posto, quindi, in rilievo che il provvedimento in esame tende a muoversi in una direzione utile per gli operatori economici e per i consumatori, ribadisce la necessità che si ipotizzi un eventuale adeguamento in rapporto all'esperienza che verrà realizzata circa gli aspetti quantitativi e qualitativi della produzione e circa eventuali abusi della parte più forte nella stipulazione degli accordi. Sottolinea, inoltre, l'esigenza che si coinvolga mag-

giormente il settore pubblico e si sofferma sull'articolo 4 secondo il quale il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, se non interviene la stipula degli accordi interprofessionali, convoca le parti su richiesta di una di esse per favorire detto accordo. Si tratta, sottolinea il senatore Lops, di chiarire come possano essere coinvolti negli accordi interprofessionali coloro i quali non hanno come punto di riferimento una propria organizzazione.

Rilevata poi l'accettabilità del testo di legge in esame ed evidenziata l'opportunità che si ricorra ad eventuali aggiustamenti successivamente, dopo una prima fase di esperimento e di applicazione della normativa varata, l'oratore conclude ribadendo il giudizio favorevole dei senatori del Gruppo comunista.

Il senatore Calvi, premesso di condividere lo spirito e la finalità del disegno di legge in esame, richiama l'attenzione sulla opportunità che, nell'approvare il provvedimento, la Commissione predisponga anche un ordine del giorno nel quale tenga conto delle rilevanti preoccupazioni emerse in ordine all'articolo 5. Il documento ipotizzato, egli aggiunge, potrebbe essere di aiuto nel caso in cui insorgessero difficoltà in sede di applicazione della normativa, ferma restando la possibilità che il Parlamento successivamente deliberi su eventuali necessarie modifiche del citato articolo.

Il senatore Calvi si intrattiene quindi ad illustrare ampiamente il ruolo che gli accordi interprofessionali svolgono nel vasto campo dell'autonomia contrattuale dove la razionalizzazione dei rapporti tra settori produttivi è una conseguenza dei mutamenti avvenuti nel sistema agroalimentare.

Dopo aver poi fornito le spiegazioni di ordine economico e sociale che motivano gli interventi nell'economia contrattuale attraverso procedure che agevolino la definizione di accordi tra le parti, il senatore Calvi pone in luce come nel suo lungo processo evolutivo il settore agricolo si sia trovato in una posizione contrattuale indebolita rispetto ai comparti della trasformazione industriale e della commercializzazione.

Il nuovo strumento legislativo dovrà consentire al settore primario di usufruire di migliori condizioni per recuperare quella quota di valore aggiuntivo che gli compete nel «merca-

to all'origine» con una opportuna concentrazione dell'offerta, in cui l'associazione di prodotto, con la sua tipica struttura verticale di larga rappresentatività economica collettiva, consenta la realizzazione di obiettivi fondamentali: la riorganizzazione produttiva e quella mercantile.

Ricordati quindi i precedenti dell'*iter* legislativo del provvedimento in esame, il senatore Calvi sollecita la costituzione del comitato interprofessionale previsto dall'articolo 9 della legge 752 dell'87, che finanzia il piano agricolo nazionale ed evidenzia il valore di atto negoziale vincolante per le parti che hanno gli accordi interprofessionali ed i contratti di coltivazione e cessione: per tale motivo, egli osserva, è particolarmente importante la presenza delle organizzazioni professionali agricole che, in quanto portatrici di esigenze complessive, possono garantire la completa rappresentanza di tutti i produttori.

Ulteriori considerazioni del senatore Calvi riguardano il ruolo chiave assegnato allo Stato e alle Regioni per una corretta realizzazione del nuovo sistema e gli incentivi attribuiti dalla nuova normativa ai soggetti degli accordi in esame.

Il senatore Calvi conclude ribadendo l'opportunità di una sollecitata approvazione del testo in esame, senza alcuna modifica, e richiamando l'attenzione sulla opportunità di un ordine del giorno nel senso anzidetto.

La senatrice Moltisanti - posto l'accento sulla necessità di una legislazione che favorisca l'integrazione verticale fra produzione agricola e industria di trasformazione - dichiara urgente una normativa-quadro di riferimento per gli accordi interprofessionali che consenta di adeguare l'offerta della produzione alla domanda, di accrescere i consumi e di consentire un giusto equilibrio nel soddisfacimento dei vari interessi: obiettivi tutti che consentono di risanare la bilancia agroalimentare del nostro paese.

Soffermandosi quindi sulla dinamica dei vari sistemi di integrazione dei settori produttivi in senso orizzontale, verticale e circolare, la senatrice Moltisanti pone l'accento sul ruolo del comitato interprofessionale previsto dalla legge pluriennale di spesa; pone in rilievo l'importanza che si lascino libere le parti nel

confrontare e comporre i propri interessi, meglio di quanto possa fare l'intervento del legislatore, e conclude sottolineando la carenza del provvedimento in ordine alla mancata previsione della efficacia *erga omnes*.

Il senatore Perricone esprime il giudizio positivo del Gruppo repubblicano rilevando la necessità che siano resi disponibili strumenti normativi che favoriscano l'adeguamento della produzione alla domanda di mercato, evitando in tal modo l'istruzione di risorse e di energie. Richiama quindi l'attenzione sulla necessità che si individui un sistema di intervento atto a superare gli svantaggi che subiscono i produttori agricoli di aree lontane dai centri di trasformazione.

Il senatore Vercesi, premesso il consenso dei senatori del Gruppo democratico cristiano sul disegno di legge in titolo, evidenzia la complessità e la delicatezza della materia da disciplinare senza ulteriori rinvii. Per quanto attiene alle perplessità scaturite dal testo dell'articolo 5, afferma che si tratta di vedere in tale testo anche tutti gli elementi positivi che costituiscono un veicolo di maggiore collaborazione tra le parti chiamate ad accordarsi. Manifesta, infine, l'impegno a valutare successivamente l'esperienza che scaturirà dall'applicazione della legge.

Il senatore Diana, premesso il suo largo consenso sul disegno di legge, manifesta, a titolo personale, delle riserve su taluni aspetti posti in luce dallo stesso relatore e dal senatore Calvi in ordine al disposto dell'articolo 5 ed in particolare, al punto in cui si richiede la fissazione di un prezzo minimo.

Rilevato, a tale riguardo, il diverso atteggiamento della normativa comunitaria che considera non utile l'indicazione di un prezzo, il senatore Diana osserva che l'inclusione di rigidi condizioni legislative non favorisce il raggiungimento dell'accordo e contrasta quindi con le stesse finalità della legge che si intende varare.

Osservato poi che l'esperienza ha confermato essere il «prezzo minimo» di fatto un prezzo «massimo», il senatore Diana ricorda l'esperienza maturata a proposito del prezzo del latte, osservando altresì come quello del prezzo sia uno degli aspetti che condizionano il raggiungimento degli accordi (grande im-

portanza ha, ad esempio, anche il tempo di pagamento).

Osservato, poi, come prudentemente nel disegno di legge della Camera, presentato dagli onorevoli Lobianco ed altri si parli solo di criteri e non di fissazione del prezzo minimo, il senatore Diana prospetta l'opportunità che si modifichi l'articolo 5 al comma 1, lettera b).

Il senatore Cascia manifesta preoccupazione per i processi di concentrazione ed internazionalizzazione dell'industria di trasformazione - processi che rafforzano la posizione subalterna dell'agricoltura -; dichiara urgente l'adozione della nuova normativa in esame e dichiara di condividere l'idea che la nuova legge sia considerata a carattere sperimentale con riserva di eventuali successive modifiche. Dettosi quindi d'accordo sull'approvazione di un ordine del giorno che accompagni l'approvazione del disegno di legge nel testo della Camera dei deputati, rileva come le pur comprensibili perplessità circa il disposto della lettera b) del comma 1 dell'articolo 5 non debbano portare a drammatizzare nè a proporre emendamenti, ai quali i senatori comunisti sono contrari.

Successivamente il senatore Cascia chiede che il Governo confermi l'impegno già assunto ad estendere il sostegno alle associazioni dei produttori agricoli, cui consentire l'accesso al credito agevolato perchè possano accordare le agevolazioni ai soci conferenti; sollecita la costituzione degli organismi previsti dall'articolo 9 della legge pluriennale di spesa e sottolinea la necessità che, in successiva sede, si individui uno strumento legislativo per la costituzione di fondi finanziari che garantiscano i produttori agricoli di fronte ai rischi di mancato pagamento da parte dei produttori.

Il senatore Vercesi, riconfermata l'urgenza di approvare la nuova legge e dettosi d'accordo per l'adozione di un eventuale ordine del giorno, osserva che le associazioni dei produttori hanno già accesso al credito agevolato, e che esistono già dei meccanismi per il rischio dei pagamenti, che comunque non va esaminato in questa sede.

Invita quindi il senatore Diana a ritirare l'emendamento nel frattempo presentato all'articolo 5.

Replica agli intervenuti il relatore, senatore

Mora, Preso atto dell'orientamento favorevole della Commissione e della intenzione di valutare con attenzione la fase di prima applicazione della nuova normativa per eventuali futuri adeguamenti, si sofferma dettagliatamente su come si sia giunti, attraverso le varie proposte presentate alla Camera dei deputati, alla definitiva formulazione dell'articolo 5 in ordine all'indicazione del «prezzo minimo» (nel caso in esame, egli osserva, non c'è comunque, un terzo soggetto che interviene come succede per il prezzo del latte): nel concetto di prezzo minimo è inclusa una parte mobile la cui determinazione è affidata all'applicazione di alcuni parametri.

Osservato quindi che non esiste alcun dubbio nel considerare le cooperative come produttori associati, rientranti nell'ambito della nuova normativa (il loro stato di acquirenta considerato in relazione all'attività prevalente di fatto), il relatore si sofferma sul problema delle garanzie per le associazioni dei produttori e su quello dei finanziamenti, per cui confida nella sensibilità del Governo.

Il relatore Mora riassume quindi le finalità della normativa in esame, evidenziando in particolare l'obiettivo dell'adeguamento della offerta alla domanda di mercato nel nuovo quadro dell'economia contrattuale profittevole per tutti i settori produttivi cointeressati. Si dice infine favorevole all'adozione di un eventuale ordine del giorno che accompagni l'approvazione del testo del disegno di legge così come trasmesso dalla Camera dei deputati.

Il sottosegretario Zarro dopo aver fornito assicurazioni in ordine al disposto dell'articolo 4, sottolinea l'importanza delle considerazioni svolte dal relatore Mora sul concetto di prezzo minimo, stabilito all'articolo 5. Considera l'ordine del giorno ipotizzato dal senatore Calvi come un mezzo inteso a rispondere alle esigenze emerse. Rilevata quindi l'urgenza che si approvi il disegno di legge considerando la congiuntura politica e lo stesso equilibrio raggiunto con la formulazione attuale dell'articolo 5, il sottosegretario Zarro ribadisce la

disponibilità del Ministro dell'agricoltura circa il rafforzamento delle garanzie ai produttori agricoli e per quanto attiene all'attuazione dell'articolo 9 della legge pluriennale di spesa. Per quanto riguarda il rischio di mancato pagamento, egli conclude, ci si può avvalere di istituti assicurativi già operanti in tal senso.

*La seduta, sospesa alle ore 12,45, è ripresa alle ore 12,50.*

Si passa quindi alla votazione degli articoli. Senza modifiche sono approvati gli articoli 1, 2, 3 e 4.

Su proposta del relatore Mora è quindi accantonato l'articolo 5.

Sono poi approvati, sempre senza modifiche, gli articoli, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12.

Si riprende l'esame dell'articolo 5: la Commissione - dopo un intervento per dichiarazione di voto contrario del senatore Bussetti a nome del Gruppo democratico cristiano - respinge l'emendamento presentato dal senatore Diana, al comma 1 lettera b), inteso a sostituire le parole «il prezzo minimo o in caso di accordi poliennali, i criteri per la sua determinazione» con le parole «il prezzo minimo o i criteri per la determinazione del prezzo».

All'emendamento si sono detti contrari anche il relatore ed il rappresentante del Governo.

L'articolo 5 è quindi approvato senza modifiche.

Il presidente carta interviene infine per rilevare come la Commissione abbia ritenuto prevalente l'importanza complessiva della nuova legge per la programmazione agricola e a tutela dell'economia del paese. La Commissione, egli aggiunge, non si è sottratta alla necessità di un momento di valutazione anche critica che potrà essere effettuata dopo un anno di applicazione della stessa.

Il disegno di legge è quindi approvato nel suo complesso.

*La seduta termina alle ore 13.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA RISTRUTTURAZIONE E RICONVER-  
SIONE INDUSTRIALE E PER I PROGRAMMI  
DELLE PARTECIPAZIONI STATALI**

(Seduta antimeridiana)

GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

*Presidenza del Presidente*  
MARZO

*Interviene il presidente dell'Ente cinema,  
dottor Ivo Grippo.*

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

**SEGUITO DELL'ESAME DEL PROGRAMMA PLURIEN-  
NALE DI INTERVENTO DELL'ENTE AUTONOMO DI  
GESTIONE PER IL CINEMA**

Il Presidente Marzo ricorda che, nella seduta del 16 dicembre 1987, la Commissione ha proceduto all'audizione del presidente dell'Ente.

Invita quindi il senatore Covello a svolgere la relazione.

Il senatore Covello, relatore, ritiene che, per meglio valutare il programma quadriennale del gruppo cinematografico pubblico, sia necessario tenere ben presente il contesto operativo in cui lo stesso cinema pubblico è chiamato ad intervenire; pertanto, occorre analizzare anche l'attuale realtà e le prospettive della cinematografia nazionale nonché del più ampio sistema audiovisivo italiano. I dati che oggi maggiormente colpiscono sono, da un lato, la persistenza della crisi del settore cinematografico e, dall'altro, la profonda trasformazione in atto nell'intero sistema audiovisivo, quindi anche nel cinema che di questo sistema è parte integrante ed essenziale.

Per quanto riguarda la crisi del cinema italiano, va notato che essa concerne soprattutto il consumo filmico nelle sale cinematografiche: anche nel 1987, infatti, gli spettatori sono

diminuiti, confermando così che l'esercizio cinematografico continua a versare in serie difficoltà. La situazione appare migliore sul versante della produzione filmica, poichè sono aumentati sia il numero dei films prodotti sia l'ammontare complessivo degli investimenti, nel 1987 pari a 259 miliardi.

Osserva che questo incremento deriva principalmente dalle attività produttive delle televisioni, sia quella pubblica che quelle private: anche in Italia è in atto da diversi anni un processo di integrazione - non privo, peraltro, di residui di conflittualità - tra il cinema e la televisione che sta modificando gli schemi produttivi, i modi ed i tempi della distribuzione filmica, ed anche le abitudini e le motivazioni degli spettatori. Una delle cause che hanno prima concorso a provocare la crisi economica e poi hanno impedito che venisse affrontata con misure adeguate è da ravvisare proprio nella diffidenza e nelle remore operative che hanno accompagnato per troppo tempo questo processo d'integrazione, oggi finalmente giudicato come un fenomeno positivo, oltre che inevitabile.

Ancora con riferimento alla crisi del cinema, rileva che alla parziale ripresa produttiva non ha corrisposto una maggiore competitività del film italiano, nè sul mercato cinematografico interno, dove raccoglie soltanto il trenta per cento circa degli incassi globali, nè sui mercati esteri, dove stenta sempre moltissimo a penetrare. Il superamento della crisi, inoltre, trova un altro ostacolo nella mancata riforma dall'assetto legislativo; è pertanto auspicabile che una nuova legge sul cinema, invocata da tanti anni e da tante parti, possa essere varata entro tempi ragionevoli, possibilmente in stretta connessione con una nuova legge di regolamentazione del settore televisivo, anch'essa tanto necessaria quanto urgente.

Con la crisi, l'altro elemento che connota l'attuale situazione e le dinamiche del cinema e dell'audiovisivo italiano è la trasformazione, che ha la sua matrice principale, oltre che nei sempre più stretti rapporti tra industria cine-

matografica ed industria televisiva, nella rivoluzione tecnologica tuttora in corso, la quale sta prefigurando, appunto con il prossimo avvento di nuove tecnologie (satellite, alta definizione, tv via cavo), un nuovo scenario dell'audiovisivo. La conseguenza più importante sarà una forte crescita della domanda di *software* audiovisivo, ed in particolare di *fiction* cinematelevisiva: quindi l'audiovisivo europeo, ed in esso l'audiovisivo italiano, deve attrezzarsi per non perdere la sfida produttiva, cioè deve predisporre a produrre molto di più ed anche molto meglio, per diventare sempre maggiormente competitivo e così subire meno la concorrenza dei prodotti extraeuropei, in particolare quelli statunitensi. E ciò vale soprattutto per l'Italia, dove vige un sistema che moltiplica il consumo di immagini audiovisive. Reputa perciò indispensabile che si determinino nuove condizioni affinché il nostro paese diventi sempre meno importatore e sempre più produttore di programmi, in particolare di *fiction* cinematelevisiva. Ricorda che le trasformazioni che riguarderanno il settore televisivo avranno conseguenze dirette ed importanti anche in quello cinematografico, rendendo più rapido e completo il processo di integrazione tra i due *media*.

La predetta situazione del cinema - e dell'audiovisivo - italiano dimostra che è indispensabile una forte presenza del gruppo cinematografico pubblico al fine di assicurare, nell'ambito di un'economia mista - dove peraltro il polo privato è preponderante -, lo sviluppo e la riqualificazione della nostra industria dell'immagine. Si può dare per scontato che il cinema pubblico debba operare in tutti i campi previsti statutariamente e legislativamente; mentre occorre prestare molta attenzione al suo programma, per accettarne la corrispondenza agli impegnativi compiti che lo stesso cinema pubblico deve assolvere. Tali compiti possono essere sintetizzati nei seguenti punti: contribuire al superamento della crisi del settore cinematografico, favorire la salvaguardia ed il potenziamento delle strutture produttive, ricercare sempre maggiori occasioni di collaborazione tra il cinema e la televisione e tra il settore pubblico e quello privato, incentivare la produzione e la socializzazione di cultura filmica ed audiovisi-

va. Ritiene che soprattutto quest'ultimo punto motivi maggiormente l'attività del cinema pubblico, conferendole, oltre alla dimensione economica, una significativa valenza sociale: riconoscendo al settore in questione un'importanza strategica, il gruppo pubblico deve, cioè svolgere un ruolo propulsivo affinché il cinema e l'audiovisivo nazionali accrescano la loro autonomia economica valorizzando, al contempo, la loro identità culturale.

Il programma 1987-1990 del gruppo cinematografico pubblico appare in linea con i compiti istituzionali prima indicati e, anche sulla base dei risultati conseguenti negli ultimi esercizi, può essere considerato valido non soltanto sulla carta, cioè per le intenzioni che manifesta, ma anche per le concrete possibilità di attuazione che offre. A questo riguardo, osserva che proprio la possibilità di realizzare una politica di piano ha permesso al cinema pubblico di raggiungere rilevanti traguardi: ricorda, in proposito, il progressivo miglioramento nell'ultimo triennio del bilancio consolidato del gruppo che prefigura, alla fine del corrente esercizio, l'equilibrio gestionale e quindi il compiuto risanamento economico; oppure la formazione di validi listini dove figurano films firmati dai più prestigiosi autori del cinema italiano, nonché opere straniere di straordinario valore artistico-culturale. Giudica poi un risultato particolarmente apprezzabile il fatto che la gestione dello stabilimento di Cinecittà chiuda, anche nel 1987, con un attivo in crescita; a tale risultato appare ancora più cospicuo se si pensa che è stato ottenuto mentre la stessa Cinecittà se si pensa è stato ottenuto mentre la stessa Cinecittà stava portando avanti una complessa attività di ampliamento impiantistico ed aggiornamento tecnologico che la rende attualmente un'azienda *leader* in Europa, in grado di soddisfare ogni tipo di lavorazione commessa alla produzione cinematografica ed anche alla *fiction* televisiva. In questi recenti anni di rilancio, il cinema pubblico è riuscito a tesaurizzare un patrimonio di iniziative ed esperienze che, oltre a restituirgli un patrimonio di iniziative ed esperienze che, oltre a restituirgli credibilità ed efficacia, fanno bene sperare in una sua ulteriore crescita, che può andare anche a vantaggio di tutto il sistema audiovisivo nazio-

nale. Ciò non significa che tutto è stato fatto per il meglio, dato che si sono verificati anche ritardi e carenze operative, cui occorre rapidamente rimediare; significa tuttavia che su quanto è stato fatto si può esprimere un fondato giudizio positivo e, cosa ancor più importante, che rappresenta un sostanzioso punto di partenza per fare, nell'immediato futuro, altri decisivi passi in avanti.

Esaminando in particolare il programma 1987-1990, rileva che gli investimenti previsti tendono a coprire tutte le aree operative, dalla produzione alla distribuzione, dall'esercizio ai servizi, presumendo giustamente come necessaria la massima armonizzazione tra i diversi comparti d'attività. Nel quadriennio in esame, con la disponibilità di un fondo di dotazione pari complessivamente a 112 miliardi, si ipotizzano investimenti globali per 226 miliardi, così suddivisi: 57,5 miliardi nel 1987, 54,5 miliardi nel 1988, 56 miliardi nel 1989 e 58 miliardi nel 1990. Il *trend* degli investimenti annui si mantiene sostanzialmente sugli stessi livelli quantitativi, che considera abbastanza elevati. A fronte di ciò, riscontra positivamente che la richiesta dei fondi annui di dotazione diminuisce annualmente, passando dai 37 miliardi del 1987 ai 27 miliardi del 1988, ai 24 miliardi del 1989, ai 21 miliardi del 1990; altrettanto positivamente riscontra che, per le risultanze gestionali, il programma prevede a partire dal 1988 margini di attivo, sia pure limitati, in aumento.

Per quanto riguarda i contenuti programmatici, afferma che appare perseguito l'obiettivo di coniugare industria e cultura, conciliando così la produttività economica con la produttività sociale. Infatti, l'articolazione e la differenziazione degli investimenti ipotizzando un'intesa attività produttiva dell'Istituto Luce-Italnoleggio e di Cinecittà che, mentre investe le diverse tipologie di prodotti ad esempio films d'autore, documentari, serie televisive, agisce come volano per tutta la produzione audiovisiva nazionale, poichè permette di attivare altre risorse, pubbliche e private. Proprio da queste sinergie può svilupparsi, quantitativamente e qualitativamente, un'industria nazionale dell'immagine sempre più capace di trovare spazi, e quindi anche remuneratività, nei diversi mercati: tutto ciò potrà

verificarsi in misura tanto più crescente ed incisiva quanto più il cinema e la televisione pubblici sapranno operare in stretto coordinamento, dandosi una comune strategia ed individuando congiuntamente i mezzi più efficaci per realizzarla.

Altre parti del programma quadriennale che meritano particolare attenzione ritiene siano quelle tese a rafforzare le strutture interne dello stesso cinema pubblico. In tal senso va vista la consistente attività relativa alla ristrutturazione impiantistica e tecnologica di Cinecittà, che tra l'altro prevede per questa società la dotazione delle più moderne e sofisticate tecnologie, riguardanti anche gli effetti speciali e le riprese in elettronica, conferendole in tal modo una sempre maggiore forza concorrenziale e, insieme, assicurando a tutta la cinematografia nazionale la possibilità di usufruire di un polo produttivo - qual è, appunto, Cinecittà - che può garantire l'ottimizzazione dei servizi e così contribuire alla realizzazione di prodotti cinetelevisivi altamente qualificati sotto il profilo industriale e spettacolare.

Un altro settore operativo di grande interesse culturale - che peraltro può avere notevoli risvolti economici - è costituito dall'archivio fotocinematografico dell'Istituto Luce, per il quale sono previste dal programma molteplici iniziative - come la riconversione dei materiali di repertorio, la catalogazione computerizzata di tutti i filmati, la costruzione di nuovi cellari - che hanno il duplice scopo di salvaguardare l'integrità dello stesso patrimonio fotocinematografico e di favorirne la migliore utilizzazione.

Il programma dell'Ente cinema prevede, infine, un intervento a vasto raggio nel settore dell'esercizio, dove finora l'Istituto Luce non è riuscito ad operare direttamente. Le ragioni che motivano tale intervento sono molteplici e, anche in questo caso, gli interessi specifici del cinema pubblico possono congruarsi con gli interessi di tutta la cinematografia nazionale. A tale riguardo, sottolinea che la disponibilità di un circuito pubblico di sale cinematografiche o di un circuito gestito a partecipazione mista (pubblico e privato), mentre permette una maggiore e migliore diffusione dei films prodotti o distribuiti dallo stesso cinema pubblico, serve anche alla tenuta del mercato

nazionale con conseguente vantaggio di tutta la produzione filmica italiana, e specialmente di quella più qualificata culturalmente. È pertanto indispensabile ed urgente che questa parte del programma sia compiutamente realizzata, e quindi che l'Istituto Luce, recuperando il grave ritardo accumulato, risulti presente, in modo organico e continuativo, anche nell'esercizio, sia agendo in proprio sia - ed è forse la strada migliore - cercando di coinvolgere altri soggetti imprenditoriali.

Anche se non investe direttamente l'aspetto economico del programma, in quanto si tratta di un'attività per la quale non sono previsti capitoli di spesa *ad hoc*, consente sulle iniziative che l'Ente cinema intende realizzare a favore della promozione commerciale e culturale del cinema italiano all'estero, per le quali è prevista la costituzione di un'apposita società a partecipazione azionaria paritetica tra lo stesso Ente e l'ANICA. Valuta infatti che sia una strada obbligata per la cinematografia italiana quella di cercare una sempre maggiore penetrazione nei mercati esteri, sia perché il mercato interno non è sufficientemente remunerativo, sia soprattutto perché è ormai una tendenza irreversibile quella dell'internazionalizzazione del mercato cinematografico, come anche dell'audiovisivo; è noto del resto che per acquisire competitività non basta il valore dei singoli prodotti filmici, ma occorre anche un'adeguata azione promozionale, da considerare come un coefficiente essenziale per la commercializzazione dei prodotti stessi.

Concludendo, nel riaffermare l'importanza economica e sociale che riveste il sistema audiovisivo e dentro di esso il settore cinematografico, afferma che il programma 1987-1990 dell'Ente cinema ubbidisce ad una logica di sviluppo e che la sua piena realizzazione, per la quale esistono attualmente i presupposti, comporta più lavoro, più ricchezza, più cultura, quindi un beneficio per tutta la collettività.

Il Presidente Marzo, ringraziato il senatore Covello per l'esauriente relazione, preannuncia che la Commissione tornerà a riunirsi nelle prossime settimane per procedere all'approvazione del parere sul programma dell'Ente.

*La seduta termina alle 10,10.*

(Seduta pomeridiana)

*Presidenza del Presidente*

MARZO

*Interviene il ministro delle partecipazioni statali, senatore Luigi Granelli, ed il presidente dell'ENI, professor Franco Reviglio.*

*La seduta inizia alle ore 15.*

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

Il Presidente Marzo ricorda che il 15 marzo prossimo la Commissione procederà all'esame del piano siderurgico della Finsider, cui parteciperà il ministro Granelli, che invita ad intervenire con puntualità alle sedute dove è prevista la presenza del rappresentante del Governo.

Il deputato Castagnetti esordisce rilevando innanzitutto come la dichiarazione del professor Reviglio sulla possibile riduzione degli investimenti da parte dell'Ente - nel caso in cui dovesse mancare l'aumento dei fondi di dotazione da parte dello Stato - non può che fargli valutare che i programmi presentati al Parlamento nel luglio 1987, oggi all'esame della Commissione, siano privi di una seria previsione manageriale.

Per quanto concerne poi la strategia industriale dell'Ente, manifesta serie preoccupazioni circa la riduzione delle sue attività sul mercato petrolifero; a tale riguardo, si dichiara favorevole ai possibili tagli all'attività di distribuzione ma decisamente contrario ad una rinuncia strategica di quote di mercato. Dopo aver chiesto chiarimenti in ordine ai rapporti tra l'ENI e l'ENEL per quanto riguarda le forniture petrolifere, si sofferma sulla ipotesi di acquisto da parte dell'ENI della COGEFAR, in ordine alla quale chiede quali siano le sue reali intenzioni.

Conclude rilevando l'impegno editoriale dell'ENI, che è comunque non strategico, e

deve salvaguardare tutte quelle voci che rappresentino interessi e posizioni politiche differenziate.

Il senatore Crocetta, ribadendo quanto già detto ieri nella Commissione Bilancio del Senato, rileva che si sta ora procedendo all'esame di programmi ormai superati dalla realtà: è necessario che in futuro si ponga rimedio a ciò, in modo che il Parlamento sia messo in grado di conoscere tempestivamente le modifiche da apportare ai programmi stessi. Si riferisce in particolare alle recenti vicende relative all'AGIP-Petroli, all'avvio delle intese fra ENI e Montedison per una *joint-venture* nel settore chimico, all'entità della richiesta per i fondi di dotazione modificatasi nel tempo, al riscontro concreto per le aree del Mezzogiorno dei programmi reali di intervento.

In relazione al rispetto della legge n. 64, sottolinea che deve aversi riguardo al livello qualitativo dell'intervento nel Mezzogiorno, dove si tende a privilegiare lo sviluppo della chimica di base e non quello della chimica secondaria e della chimica fine. Non consente con tale tendenza, soprattutto se si opera con lo sguardo rivolto al futuro: anche il Mezzogiorno deve invece beneficiare dello sviluppo della chimica secondaria e fine. Circa quest'ultimo comparto, osserva che - a differenza degli anni scorsi - nei programmi attuali sono riportate non cifre precise ma affermazioni generiche oppure dichiarazioni di intenti. In essi non sono altresì contenuti riferimenti alle produzioni chimiche intermedie, sempre nell'ottica di una penalizzazione delle aree meridionali, non solo in Sicilia e Sardegna, ma anche in Puglia ed in Basilicata.

Quanto alla richiesta dell'ENI per i fondi di dotazione, ricorda che essa ammonta attualmente a tremila miliardi: non intende a tale riguardo aprire una sterile polemica, ma è dell'avviso che debbono essere innanzitutto individuate le esigenze reali dell'Ente e gli investimenti da privilegiare.

L'ENI con altri enti partecipa all'utilizzo dei fondi previsti nella legge n. 64, di cui peraltro lamenta le inefficienze. Sotto tale aspetto, definisce aleatorio il programma in esame e dichiara che la sua parte politica intende sostenere quei programmi che sono reali e realizzabili; precisato che al riguardo è neces-

saria una ripresa di progettualità, in particolare sulle fonti di energia, chiede al professor Reviglio quale sia lo stato delle trattative con la regione siciliana in ordine alle concessioni petrolifere, nell'auspicio che sia conferito un forte impulso alla ricerca in materia.

Premesso che è opportuno procedere sulla strada dell'accordo fra ENI e Montedison senza svendere in ogni caso la chimica pubblica, rileva che nei programmi emerge la situazione debitoria dell'ENI però senza una chiara ripartizione delle singole voci, che è invece necessaria per comprendere la validità dei piani di risanamento ipotizzati. Rifacendosi alle novità introdotte dalla legge finanziaria in materia di fondi di dotazione, chiede se l'ENI intenda anche utilizzare le possibilità in essa previste.

Interviene quindi brevemente il deputato Castagnola, il quale, soffermandosi sulla trattativa in corso tra l'ENI e la Montedison, rileva che per essa si debbono seguire procedure rapide e tendenti ad evitare sovrastime in modo che errori già commessi in passato dalle imprese di Stato non abbiano ancora a ripetersi. Dopo aver sottolineato la necessità che l'accordo ricomprenda anche quelle società della Montedison che presentino una favorevole situazione finanziaria, conclude chiedendo che la trattativa commerciale dell'ENI si sviluppi in tempi certi e ponendosi obiettivi sicuri, in un quadro di difesa degli interessi nazionali.

Il deputato Merloni consente innanzitutto con i commissari finora intervenuti circa la non aderenza alla realtà dei programmi in esame: ciò non deve imputarsi alla responsabilità dell'Ente ma alla farraginosità della legge n. 675 del 1977, che è forse opportuno modificare. Invita il ministro Granelli a valutare attentamente la situazione, affinché il Parlamento sia posto in grado di procedere ad un sollecito esame dei programmi stessi.

Giudica ampia ed esauriente la relazione del presidente Reviglio, che ha sottolineato i risultati positivi del triennio 1984-1986, in cui si è assistito ad un riequilibrio del conto economico dell'Ente: tali risultati sono proseguiti anche nel 1987. Rivolto al ministro Granelli, afferma che una maggiore competitività a livello internazionale può essere rag-

giunta intervenendo sull'aspetto fiscale, e ciò vale in particolare per gli enti di maggiori dimensioni.

Circa la richiesta dell'ENI di tremila miliardi per il fondo di dotazione, si limita a rilevare che tale cifra impone di rivedere il piano di investimenti in precedenza definito, con riguardo particolare al settore petrolifero. Invita poi alla cautela in merito alla ventilata acquisizione della COGEFAR: non ritiene, infatti, che tale operazione possa risolvere *tout court* la grave situazione in cui versa la SAIPEM. Osserva poi che i paesi produttori di greggio tendono ad aumentare la quota di prodotto raffinato in proprio e quindi i paesi non produttori incontrano sempre maggiori difficoltà nell'attività di raffinazione; reputa necessaria un'ampia ristrutturazione dell'attività di distribuzione del prodotto, ed è probabilmente opportuno un intervento legislativo al riguardo.

Concludendo, non può non consentire all'accordo fra ENI e Montedison, sempre che ciò realizzi le condizioni per un miglioramento complessivo del settore chimico nazionale. Occorre però procedere con cautela e senza fini reconditi, per evitare il ripetersi di un altro «caso Telit»: la collaborazione sincera fra la parte pubblica e quella privata permetterà di conseguire l'obiettivo di un rapido e significativo sviluppo dell'intero comparto.

Il senatore Mantica, dopo aver svolto una considerazione di carattere generale sull'opportunità di una nuova ridefinizione dei rapporti tra Parlamento, Governo ed enti a partecipazione statale, osserva come il piano illustrato dal professor Reviglio comporti mutamenti surrettizi intesi a consentire che le *Rolding* statali perseguano politiche tendenti a rafforzare il proprio gruppo a danno degli altri. Dopo aver manifestato qualche perplessità sull'attività dell'ENI specialmente in campo internazionale, si sofferma sul settore chimico, rilevando che l'intervento dell'ENI in tale settore ha creato una situazione di crisi e comportato un lievitamento dei prezzi. A suo avviso, l'ingresso dell'ENI nel comparto chimico doveva avvenire nel rispetto della logica di mercato e nel presupposto dell'esistenza di condizioni obiettive di convenienza industriale.

Dopo aver ricordato il particolare periodo che la chimica italiana sta vivendo e la situazione di crisi finanziaria che sta vivendo in particolare il gruppo Montedison, osserva che la prospettata ipotesi di accordo formulata dall'ENI, se vorrà avere possibilità di successo, dovrà tenere conto e far prevalere gli elementi di politica industriale e finanziaria sugli interessi di altro genere. Lo strumento della *joint-venture* paritaria, con cui si vuole formalizzare il cosiddetto *business plane* prospettato dall'ENI, non gli sembra il modo migliore per portare a conclusione tale intesa, in quanto ritiene preferibile che uno dei due *partners*, quello più forte finanziariamente, abbia la responsabilità gestionale dell'azienda.

Conclude prospettando l'opportunità che sia l'ENI che la Montedison definiscano i punti di incontro e quali siano le società che si possono costituire, in modo da poter sviluppare un'operazione che abbia come obiettivo la riduzione delle dispersioni e non una mera operazione politica o di salvataggio di un'industria privata.

Il senatore Covello, riferendosi alla relazione del professor Reviglio del 24 febbraio scorso, ritiene che sia importante impedire un possibile conflitto fra ENI, IRI ed EFIM.

La relazione prevede un programma di investimenti per il triennio 1988-1990 di 16 mila miliardi volto a rafforzare la presenza nei settori della ricerca, produzione e distribuzione di idrocarburi e nel settore chimico, in particolare attraverso la razionalizzazione e specializzazione delle produzioni, attività di stretta pertinenza dell'ENI. Allo stesso tempo il professor Reviglio mette in luce una situazione di considerevole squilibrio e di crisi di questi due mercati, rileva la necessità di diversificare le attività dell'Ente e di rafforzare la propria presenza in campo dell'ingegneria e dei servizi ampliando la sua presenza sul mercato italiano, sviluppando le attività nel campo delle opere infrastrutturali e rafforzando la presenza del gruppo nel comparto delle costruzioni, e rivestendo quindi un ruolo non di sua pertinenza.

Ricorda che l'ENI ha il preciso ruolo di provvedere ed attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e, dal 1967, anche nel campo chimico nonchè in quello nucleare, ma non certamente in quello

delle costruzioni o del supporto delle pubbliche amministrazioni nel campo delle infrastrutture e dell'assetto del territorio, ruolo che invece spetta all'IRI ed in particolare alla sua finanziaria ITALSTAT.

Allo stesso tempo, la relazione afferma che l'ENI destinerà solo una modesta porzione di questi investimenti al Mezzogiorno, in attività di risanamento delle aziende e di consolidamento della base occupazionale. Sarebbe invece richiesta una politica di intervento e di investimenti molto maggiori da parte di un'azienda che ha molto spesso utilizzato il Mezzogiorno come unico grande giacimento, evitando spesso di partecipare globalmente al suo sviluppo. A fronte di ciò, l'ENI sembra voler abbandonare il campo e dedicarsi ad attività più lucrative in settori non di sua competenza.

È dunque a questo punto necessario un chiarimento, per evitare l'insorgere di un conflitto tra i tre enti suddetti.

In quest'ottica, peraltro più volte ribadita nelle sedi istituzionali, ritiene necessario un chiarimento da parte del professor Reviglio circa le voci di una acquisizione del pacchetto di maggioranza della COGEFAR, che è la prima società italiana privata nella realizzazione di grandi opere infrastrutturali, da parte della SAIPEM, la grande società di ingegneria dell'ENI che attraversa un momento di forte crisi. L'acquisizione della COGEFAR stravolgerebbe i ruoli tra IRI ed ENI riportando indietro il settore di molti anni. Si chiede quindi se un'eventuale acquisizione della COGEFAR significhi che l'IRI possa poi acquisire o comunque stipulare accordi e convenzioni con società petrolifere private per rifornire la rete autostradale ed i propri stabilimenti industriali.

Chiede in conclusione se sia vero che l'ENI, attraverso la SAIPEM, è interessata all'acquisizione di azioni della COGEFAR, se sia comunque interessato ad entrare nel settore dell'industria delle costruzioni, rimettendo così in discussione il suo ruolo istituzionale, e quali siano gli obiettivi e gli scopi di questa eventuale interazione.

Il senatore Cardinale, preso atto che la proposta avanzata dell'ENI nel comparto chimico non si dirige verso un polo unico ma

verso *joint ventures* su singoli affari, manifesta qualche preoccupazione nel caso in cui si dovesse avviare una seconda fase di sola razionalizzazione, senza procedere all'avvio di uno sviluppo integrato, in particolare del settore manifatturiero chimico, ad alto valore aggiunto e contenuto tecnologico, che abbisogna di una ricerca adeguata e di un'occupazione qualificata.

La non convenienza di un polo chimico unico scaturisce anche dal fatto che non si può caricare ancora sullo Stato tutto il peso della chimica nazionale senza cercare di avviare un processo che porti al riequilibrio della bilancia commerciale. Ritiene quindi che nell'interesse nazionale sia auspicabile avere due o più gruppi nel settore chimico, per consentire un reale sviluppo di tale settore.

Crede che sia giusto porsi l'obiettivo di far crescere la chimica pubblica per consentirle di andare ad occupare, nello scenario internazionale, un posto di primo piano. Dopo aver rilevato che la concentrazione per siti porrà gravi problemi di tutela dell'ambiente alla comunità nazionale, chiede, in ordine al sistema distributivo, se esista un piano e se siano stati predisposti accordi specifici con i privati. Soffermandosi poi sulla riserva degli investimenti per il Mezzogiorno, osserva che gli enti delle partecipazioni statali devono tenere nel dovuto conto gli investimenti che si dirigono nelle zone dove esistono gravi problemi sociali ed occupazionali; a tale riguardo, chiede quale sarà la politica occupazionale dell'Ente nei prossimi anni.

In ordine alla questione della reindustrializzazione di aree particolarmente interessate da processi di ristrutturazione e riconversione, chiede se non ritenga di favorire un'accelerazione di tale processo per evitare un maggiore degrado di quelle zone, con la caduta di gravi oneri sull'intera comunità.

Chiede infine ulteriori chiarimenti sul settore meccano-tessile, negli anni scorsi in via di dismissione, e che invece, dalla relazione del presidente Reviglio, appare in ripresa.

Il senatore Picano, riferendosi alla ventilata acquisizione della COGEFAR da parte dell'ENI, rileva che si sta assistendo ad una sovrapposizione dei campi di attività dei tre maggiori enti di gestione, non solo nel com-

parto delle costruzioni, ma anche dell'informatica, del turismo e della impiantistica. Si chiede quindi se i tre enti debbano operare sulla base delle ripartizioni utilizzate in passato o secondo nuove ottiche: sarebbe opportuna al riguardo una risposta del rappresentante del Governo, dacchè il problema assume una connotazione squisitamente politica.

Riferendosi ad alcuni programmi speciali, ritiene che debba essere fornita una precisa risposta sulla costruzione degli impianti di depurazione, soprattutto nel Mezzogiorno. Precisa poi che la sua parte politica giudica inadeguata la struttura commerciale dell'AGIP-Petroli, da considerare obsoleta in rapporto alle esigenze del mercato internazionale; possono essere altresì individuate alcune eccedenze di personale, che è forse possibile assorbire con una diversa ripartizione delle risorse: in tal modo potrebbe recuperarsi una certa quota di mercato, ormai sempre più competitivo.

Il Presidente Marzo, dopo aver espresso il suo compiacimento al professor Reviglio per l'esauriente e significativa relazione svolta, rileva che lo sforzo effettuato dall'ENI nella definizione di strategie industriali dirette alla diversificazione delle sue attività, in un quadro di congiuntura economica negativa, va valutato assai positivamente.

Ricordato lo sforzo dell'Ente per far raggiungere al paese l'autonomia energetica e rilevata la politica di risanamento svolta nel settore meccano-tessile, sottolinea l'importanza che assume nel comparto chimico il tentativo dell'ENI di costituire una *joint-venture* con la Montedison in modo da creare un forte raggruppamento industriale che possa rendersi competitivo a livello internazionale e consentire alla chimica italiana di raggiungere una posizione di avanguardia tra i colossi industriali internazionali del settore.

Ricorda quindi che le strategie di politica industriale dell'ENI hanno avuto rilevanti successi anche in settori in crisi come quello petrolifero e l'annesso settore impiantistico. L'ENI ha fatto registrare utili netti pari ad oltre 1.100 miliardi; tenendo conto degli accantonamenti e dei debiti delle industrie decotte acquisite, l'utile netto annuo è stato di circa 700 miliardi, che è non a caso il secondo in

Italia solo dopo quello della FIAT. Dopo aver ricordato l'avvenuta conclusione delle vertenze sindacali presso la SAMIN e l'AGIP-Petroli, rileva, in ordine all'ipotesi di acquisizione della COGEFAR, l'utilità che ne potrebbe ricavare l'ENI se potesse diventare, a livello internazionale, competitivo anche nel comparto delle grandi costruzioni.

Conclude augurandosi che il Ministro delle partecipazioni statali possa al più presto dare una risposta definitiva sulle procedure da seguire in ordine all'esame dei programmi pluriennali degli enti.

Il deputato Pumilia, ad integrazione di quanto detto nella seduta del 24 febbraio scorso, afferma che le sue parole non erano dettate da ostilità personali, nè da animosità nei confronti di un Ente che ha - fra l'altro - costituito un punto di riferimento essenziale agli inizi della sua attività politica; ricorda, in particolare, le vicende legate al fondo di solidarietà riferito alla regione siciliana voluto dall'allora presidente Mattei.

Esprime la sua preoccupazione per la crisi dell'Ente, che si evidenzia oggi ma le cui cause debbono riferirsi agli anni passati: l'attuale situazione del mercato internazionale infatti si configura con caratteristiche del tutto originali, ed il venir meno dei contatti *net-beak* ha fatto emergere la crisi del ciclo petrolifero; osserva che a ciò non è conseguita un'adeguata attività del Governo e del Parlamento per porvi rimedio.

Rileva che con gli anni ottanta si conclude il processo di metanizzazione del paese - di cui l'ENI è stato protagonista -: si chiede quindi quale ruolo rivestirà l'Ente negli anni novanta. È finora mancata una risposta, un progetto credibile per evitare ad esso il ruolo di approvvigionatore energetico sussidiato - che pure deve continuare ad avere - per farne invece uno strumento come nel passato per lo sviluppo del paese. Potrebbe essere la chimica uno dei comparti nei quali scommettere per l'avvenire: è infatti interesse generale avere una solida, competitiva industria chimica per riuscire ad eliminare il *deficit* della bilancia commerciale; ciò del resto prescinde dalla collocazione nell'ambito pubblico o privato.

Dichiara che la sua parte politica considera utile la ricerca di accordi fra l'ENI e la

Montedison per pervenire ad assetti societari ed industriali volti allo sviluppo dell'economia nazionale: si augura che il Parlamento seguirà con attenzione lo sviluppo della trattativa. Nel giro di pochi mesi lo scenario è profondamente mutato ed il Governo non potrà ignorare a lungo la dimensione del problema Montedison, nè si potrà immaginare di fare dell'ENI un veicolo improprio di finanziamento del produttore privato in crisi: l'ENI non può essere pensato altresì come socio finanziatore di minoranza, debole anche per un diverso grado di managerialità dei due produttori. Tutto ciò non fa venir meno l'attenzione della sua parte politica al prosieguo della trattativa.

Intende infine fare tre precisazioni. Nel corso della seduta del 24 febbraio scorso, ha sostenuto che l'utile netto di esercizio industriale dell'ENI per il 1986 è inferiore ai 510 miliardi di cui alla relazione del professor Reviglio: attende una risposta al riguardo.

Non ha parlato in quell'occasione di «bare fiscali», ma ha chiesto quali indicazioni accompagnino l'utilizzazione dei proventi determinati dalla utilizzazione della legge «Visentini-ter». Riguardo all'ipotesi di acquisizione della COGEFAR da parte dell'ENI, le questioni che devono essere considerate non sono quelle espresse dalle preoccupazioni di altri costruttori pubblici che temono la concorrenza, ma quelle di carattere industriale.

Il deputato Sanguineti, dopo aver rilevato come la situazione economica e commerciale sia cambiata in questi ultimi mesi, tanto da far risultare le previsioni industriali contenute nei programmi assai lontane dalla realtà economica prospettata dalla relazione del professor Reviglio, osserva come il Paese non possa fare a meno di una politica, come quella del resto svolta dall'ENI, che porti ad una maggiore capacità di autosufficienza energetica.

Dopo aver chiesto alcuni chiarimenti in ordine al gas metano ed aver rilevato che si sono create eccessive illusioni attorno al processo di metanizzazione del paese, svolge alcune considerazioni nei confronti della SAIPEM e nei confronti delle società che svolgono attività nel settore turistico. Soffermandosi sul comparto chimico, rileva la necessità di una certa riservatezza nei confronti della trattativa ENI-Montedison; data l'importanza della que-

stione, ritiene che la trattativa debba essere impostata sulla base di esigenze reali e nella prospettiva del raggiungimento di obiettivi di politica industriale.

Conclude sottolineando l'opportunità che l'ENI mantenga viva la sua capacità industriale e dichiara il suo appoggio all'Ente nei confronti della trattativa in atto a condizione che essa si concreti nella costituzione di un raggruppamento chimico nazionale in grado di confrontarsi con la concorrenza internazionale.

Il deputato Cherchi non sottovaluta certo la portata della relazione del presidente Reviglio, che definisce preoccupata e preoccupante. L'ENI costituisce una struttura essenziale per il paese: apprezza al riguardo la passione con cui egli ha sostenuto il ruolo dell'intervento pubblico in economia, di cui l'Ente è parte rilevante. Ricorda che non è la prima volta che la sua parte politica sostiene che i risultati ottenuti con il risanamento ed il consolidamento dell'ENI sono stati enfatizzati, anche se è stato fatto molto - e non lo nega - sul piano industriale.

Fatto cenno ad un articolo de *L'Economist* sulle sonde petrolifere, rivolge al professor Reviglio una serie di quesiti. In particolare chiede quanto valgano e come siano sviluppabili le riserve di petrolio dell'ENI in Italia e quelle di petrolio e gas all'estero; quali siano i rapporti fra l'AGIP ed AGIP-Petroli, come avvengano i trasferimenti di petrolio tra le due società, quali siano i prezzi di trasferimento e quali i margini dell'attività mineraria; quale sia la situazione specifica dell'AGIP-Petroli, a che punto sia il processo di raffinazione dei greggi nazionali e se sia confermato il progetto relativo all'impianto di Milazzo.

Ritiene che in passato l'ENI abbia operato nel settore chimico ottenendo risultati positivi: oggi si pongono interrogativi nuovi e si devono stabilire le condizioni con cui la parte pubblica può definire la sua politica nel rapido divenire dello scenario mondiale.

Chiede al ministro delle partecipazioni statali di conoscere - fatti salvi gli aspetti di riservatezza - l'esatto contenuto dell'autorizzazione all'ENI per il proseguimento delle trattative con la Montedison, se il mandato abbia un contenuto ampio o limitato. Dichiara che la sua parte politica è d'accordo nel

rendere più competitiva la chimica nazionale, nell'unione delle forze della parte pubblica e privata, e nell'impedire lo smembramento della Montedison. Giudica altresì errato precludere *a priori* l'integrazione del polipropilene, dacchè è illogico lasciare fuori dall'accordo i settori più importanti della parte privata.

Chiede ragguagli circa l'acquisizione della COGEFAR e quali siano i vantaggi che l'ENI si propone anche per i flussi di cassa. Nel settore metallurgico, non ritiene opportuno «regalare» una notevole quota di mercato interno alle industrie europee, poichè è necessario disporre di un progetto industriale ed avere riguardo al mantenimento dei livelli occupazionali, soprattutto nel Mezzogiorno. Quanto al settore minerario, il gruppo comunista rileva che non possa cancellarsi totalmente tale attività: le capacità presenti debbono essere valorizzate dove è possibile, non solo al nord; l'ENI altresì intende promuovere un accordo di programma perchè in Sardegna ed in altre aree si possano trasformare convenientemente le strutture produttive minerarie.

Chiede infine quale sia la reale caduta degli investimenti, quali società l'ENI intenda portare in Borsa, quali siano le prospettive e le attività presenti nel settore dei nuovi materiali, e se «il cervello» dell'operazione relativa all'accordo nord-sud nel Mediterraneo possa risiedere nel Mezzogiorno, e non a Roma o Milano.

Il senatore Consoli, ricordata la scarsa disponibilità di risorse nella legge finanziaria a fronte della richiesta di tremila miliardi avanzata dal professor Reviglio, sottolinea come l'Ente non abbia sfruttato la situazione economica favorevole di qualche anno fa per meglio strutturarsi in previsione di possibili tempi difficili. Vi sono state quindi chiare responsabilità di gestione e di scelte commerciali che devono portare all'individuazione dei responsabili ed all'assunzione di impegni più concreti per il futuro da parte dell'ENI.

Soffermandosi sul comparto chimico, ritiene che l'integrazione tra l'ENI e la Montedison non debba configurarsi come un'operazione di salvataggio e chiede se tale processo di integrazione vada nel senso che le sinergie riguardano tutti i settori della chimica. A tale riguardo, ricorda che tale processo di integra-

zione pone seri problemi di gestione manageriale e di controllo.

Per quanto concerne poi la riserva degli investimenti per il Mezzogiorno, ricorda come sia stato previsto nella legge finanziaria un apposito accantonamento avente lo scopo di recuperare un equilibrio che nei programmi delle partecipazioni statali non c'era. Esiste quindi un problema serio di rapporto tra investimenti nel Mezzogiorno ed investimenti complessivi, che, a suo avviso, non va nella direzione che la stessa Commissione bicamerale aveva auspicato nella passata legislatura.

Interviene quindi il professor Reviglio, il quale osserva che sulle strategie e sui programmi dell'ENI è nato un dibattito, anche in relazione alle difficoltà che il mutamento del quadro esterno impone ad alcune società del gruppo. Non ritiene perciò inutile offrire al dibattito alcuni sintetici termini di riferimento, partendo ovviamente dalle strategie degli ultimi anni.

I programmi realizzati finora hanno perseguito essenzialmente due obiettivi strategici: l'aumento dell'indipendenza energetica del paese ed il consolidamento e lo sviluppo industriale delle attività diversificate, in gran parte localizzate nel Mezzogiorno. Il perseguimento del primo obiettivo, legato alla natura prevalente dell'ENI come gruppo energetico che opera a livello internazionale, ha richiesto ingenti investimenti nella ricerca e nello sviluppo di idrocarburi e di carbone e nella metanizzazione del Paese. I risultati ottenuti sono stati apprezzabili. Oggi l'ENI produce ogni giorno 670 mila barili di idrocarburi, pari al 27 per cento dei consumi nazionali di idrocarburi. L'Ente ha poi creato *ex novo* una capacità produttiva di carbone pari a 3,5 milioni di tonnellate l'anno. Le riserve di idrocarburi sono salite dal 1980 a oggi da 450 a 570 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio e quelle di carbone da 60 a 330 milioni di tonnellate. Grazie alle proprie riserve, l'ENI si colloca oggi al sesto o settimo posto tra le grandi compagnie petrolifere internazionali ed al primo posto in termini di crescita.

Alla riduzione della vulnerabilità dell'approvvigionamento ha dato un grande contributo anche la metanizzazione del paese. Median-

te una rete di ben 21 mila chilometri, oggi l'ENI fornisce 38 miliardi di metri cubi di gas naturale, con un margine elevato di sicurezza per la pluralità delle fonti, le ampie scorte strategiche e l'accresciuta produzione nazionale.

Il secondo obiettivo, vale a dire il consolidamento delle attività industriali diversificate, è stato praticamente raggiunto. Negli anni settanta e nei primi anni ottanta l'ENI aveva in parte cambiato il proprio profilo con i salvataggi delle raffinerie del gruppo Monti ed il subentro nelle attività della ex Shell e con le acquisizioni di rilevanti attività produttive fallite o decotte nella chimica, nel minerario-metallurgico, nel meccano-tessile e nel tessile. Tali acquisizioni avevano tanto appesantito il gruppo da essere la causa principale delle ingenti perdite, pari a circa 1500 miliardi per anno, registrate negli anni 1982 e 1983. Le attività della chimica sono state razionalizzate, riportandole al profitto, con grandi investimenti che hanno consentito la ristrutturazione dei siti, la definizione delle missioni dei diversi comparti e il consolidamento dei livelli occupazionali. È stato creato un raggruppamento chimico che ora è pronto a perseguire più ambiziosi traguardi di sviluppo e di internazionalizzazione, soprattutto se sarà possibile integrare le sue attività con quelle del maggiore gruppo privato nazionale.

Ricorda quindi come le attività tessili sono state riportate in utile e poi privatizzate. Il meccano-tessile è stato risanato grazie ad una diversificazione produttiva che quattro anni fa pochi avrebbero sperato. Le perdite del metallurgico sono state dimezzate, nonostante la caduta dei prezzi dello zinco e del piombo. Grazie ai sacrifici dell'azionista, alle razionalizzazioni in corso, all'internazionalizzazione e agli aumenti di produttività non è lontano il momento in cui anche questo settore potrà raggiungere il pieno risanamento economico.

Il successo delle strategie perseguite è confermato dai dati di bilancio. Nell'ultimo triennio, in media sono stati registrati utili netti pari a oltre 1100 miliardi l'anno. Opportunamente, due quinti di questi utili, sono stati accantonati, principalmente per cancellare dai libri cespiti relativi alle aziende decotte acquisite che non erano capaci di generare reddito e per accrescere la capacità di affrontare con

successo le possibili difficoltà future. Dopo questi accantonamenti, l'utile netto annuo del gruppo è stato in media nel triennio pari a 690 miliardi, secondo in Italia sono all'utile della FIAT.

Sempre nell'ultimo triennio sono stati effettuati investimenti per oltre 17 mila miliardi, finanziati per il 90 per cento con autofinanziamento. Investimenti ingenti, se si considera che essi, misurati in relazione al fratturato, sono stati superiori di tre quarti a quelli medi delle principali imprese petrolifere internazionali e di due terzi a quelli medi dei primi quattro gruppi privati italiani. Nello stesso periodo i debiti dell'Ente sono diminuiti di tremila miliardi.

Rileva quindi come i risultati conseguiti, il gruppo ENI è oggi solido e in buona salute. Ne è attestazione il *rating* massimo che ottiene sui mercati finanziari internazionali, in cui riceve credito a tassi inferiori all'interbancario di Londra. L'ENI può, quindi, affrontare in posizione di forza i gravi problemi che la caduta del prezzo del barile e la svalutazione del dollaro hanno determinato. I due fattori esterni hanno avuto un impatto «drammatico» sui ricavi della produzione di idrocarburi, riducendo questi, e conseguentemente anche gli utili minerari, del 60 per cento. Di colpo sono stati sottratti all'Ente ben 13 mila miliardi di fatturato, pari, tanto per dare l'ordine di grandezza, al fatturato della Montedison.

Nonostante questo «uragano», l'ENI ha chiuso i propri conti nel 1987 con un utile lordo di 4.700 miliardi, pari a quasi il 15 per cento del fatturato. L'utile netto è stato di 660 miliardi, dopo aver fatto svalutazioni di cespiti per 112 miliardi. Alla caduta drastica dei margini minerari il gruppo ha saputo reagire accrescendo i margini negli altri comparti, compensando così in gran parte l'amputazione dell'utile lordo determinata dai minori margini minerari.

La risposta ai gravi problemi posti dalla situazione di crisi del settore petrolifero e dell'impiantistica ad esso legata è stata definita nei programmi all'esame del Parlamento. La loro lettura indica che, nonostante il mutamento del quadro esterno, in una situazione in cui i grandi gruppi petroliferi internazionali hanno tagliato drasticamente i propri programmi di investimenti, il gruppo è in grado di

realizzare con proprie risorse, senza indebitarsi, programmi di investimento e di diversificazione per 16 mila miliardi, nella stessa misura di quelli realizzati nel triennio 1984-1986. Con l'apporto richiesto al proprio azionista (3 mila miliardi nel triennio), pari a poco più del 15 per cento degli investimenti totali, potranno essere sviluppati investimenti per 19 mila miliardi. Con la maggior parte di tali investimenti verranno accresciute ulteriormente le riserve e la produzione di idrocarburi e di carbone in Italia e all'estero, verrà completata la rete di metano nel Mezzogiorno e si provvederà ad un adeguamento tecnologico della raffinazione e della rete, accrescendo la capacità di conversione dei greggi pesanti nazionali e l'erogato medio della rete dei distributori.

Si attueranno, altresì, ingenti investimenti di sviluppo nella chimica, particolarmente in attuazione di accordi e *joint-ventures* con prestigiosi *partners* esteri, allo scopo di garantire apporti tecnologici e sbocchi sui mercati internazionali alla reindustrializzazione dei siti localizzati nel Mezzogiorno. Verranno, infine, realizzati investimenti di diversificazione nel campo dell'ingegneria e dei servizi applicati al settore degli idrocarburi per fronteggiare gli effetti provocati dalla depressione del mercato petrolifero.

Un vero e proprio salto tecnologico potrà essere infine ottenuto grazie al grande sforzo in corso nella ricerca e sviluppo, con una spesa nel triennio di 1500 miliardi in diversi settori e su una vasta gamma di temi, tra i quali i nuovi materiali e gli usi innovativi del carbone in grado di ridurre l'impatto ambientale.

I programmi definiti consolideranno ulteriormente la presenza all'estero del Gruppo, con nuove importanti iniziative, anche in *joint-ventures*, nell'America Latina, in Africa, nell'Estremo Oriente ed in Unione Sovietica, confermando così il ruolo dell'impresa pubblica come motore della cooperazione e del lavoro italiano all'estero.

Si riserva, infine, di inviare risposte scritte in ordine ai quesiti specifici posti dai commissari ai quali non è stato possibile rispondere nella seduta odierna.

Il ministro Granelli rileva che la questione riguardante il ritardo dell'esame dei program-

mi pluriennali degli Enti è allo studio di un comitato tecnico costituito presso il Ministero che ha pressochè ultimato i propri lavori, saranno fatti conoscere all'Ufficio di Presidenza della Commissione prima della loro definitiva emanazione.

Con riferimento alla «legge Visentini», ricorda di aver già interessato il Ministero delle finanze circa la necessità di allineare la normativa nazionale a quella in vigore nei paesi della CEE, in materia di compensazione degli squilibri fiscali esistenti fra gli enti.

Quanto all'accordo ENI-Montedison, ritiene prematuro affrontare la questione nel merito: assicura comunque che il Parlamento sarà informato tempestivamente dello sviluppo delle trattative. Ritiene che l'industria chimica nazionale abbia bisogno di rafforzarsi e di internazionalizzarsi: il Governo ha inteso evitare lo smembramento della chimica privata e, nel contempo, creare i presupposti per una ripresa dei negoziati fra le due società. L'orientamento manifestato collegialmente dal Governo si concreta in un mandato ampio: sarà valutato al momento opportuno cosa dovrà farsi, sempre rispettando il principio della massima trasparenza; afferma che il piano industriale viene prima di ogni valutazione sugli assetti societari e finanziari.

Sulla impiantistica, rileva che alcune imprese come la SAIPEM presentano l'esigenza di una diversificazione e di un rafforzamento delle attività; assicura comunque di non avere mai interferito su quella parte dei programmi relativa alla suddetta materia. È chiaro però che al ministro compete la valutazione della corrispondenza delle proposte contenute nei programmi alle normative e agli interessi dello Stato.

Rileva che nella legge finanziaria in corso di approvazione le risorse finanziarie sono state collocate in un fondo globale e che sarà necessaria una legge *ad hoc* per i singoli comparti; è chiaro che ogni soluzione dovrà tenere conto del fabbisogno completo del sistema delle partecipazioni statali. Ritiene infine che sia necessario procedere celermente, per evitare il rischio di non utilizzare le somme comprese nel fondo globale.

Il Presidente Marzo ringrazia gli intervenuti e li congeda.

*La seduta termina alle ore 20.*

**COMITATO PARLAMENTARE PER I SERVIZI  
DI INFORMAZIONE E SICUREZZA E PER IL  
SEGRETO DI STATO**

GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

*Presidenza del Presidente*

SEGNI

*La seduta inizia alle ore 11,10.*

Il Comitato ha ascoltato le comunicazioni del Presidente ed ha discusso sui criteri di organizzazione dei propri lavori e sul prossimo programma di attività.

*La seduta termina alle ore 12,00.*

## SOTTOCOMMISSIONI

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

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

**26<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
MURMURA

*La seduta inizia alle ore 9,30.*

«**Norme sugli accordi interprofessionali e sui contratti di coltivazione e vendita dei prodotti agricoli**» (115), d'iniziativa dei senatori Micolini ed altri

«**Norme in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli**» (117), d'iniziativa dei senatori Micolini ed altri

«**Legge-quadro per la stipula di accordi interprofessionali tra produttori agricoli ed industria di trasformazione**» (398), d'iniziativa dei senatori Casadei Lucchi ed altri

«**Norme sugli accordi interprofessionali e sui contratti di coltivazione e vendita dei prodotti agricoli**» (779), d'iniziativa dei deputati Lobianco ed altri; Binelli ed altri, approvato dalla Camera dei deputati  
(Parere alla 9<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del presidente Murmura, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

*La seduta termina alle ore 9,40.*

### GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

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

*alla 1<sup>a</sup> Commissione:*

238 - «Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi», d'iniziativa dei senatori Pecchioli ed altri: *parere favorevole con osservazioni;*

489 - «Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi», d'iniziativa dei deputati Zangheri ed altri, approvato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole con osservazioni;*

632-B - «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari», d'iniziativa dei deputati Alinovi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato della Repubblica, nuovamente modificato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole con osservazioni.*

## CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

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

*Venerdì 4 marzo 1988, ore 11 e 16*

*In sede referente*

Seguito dell'esame congiunto dei bilanci di previsione dello Stato e del disegno di legge inerente alla loro formazione:

- Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990 (471-B) (*Approvato dal Senato e dalla Camera dei deputati*).
  - Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1988 (471-B - Tab. 1) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*).
  - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988) (470-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*).
-