

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

233° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 7 DICEMBRE 1988

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	<i>Pag.</i>	3
5 ^a - Bilancio	»	9
10 ^a - Industria	»	20
11 ^a - Lavoro	»	25

Giunte

Affari Comunità europee	<i>Pag.</i>	27
-------------------------------	-------------	----

Sottocommissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali - Pareri	<i>Pag.</i>	33
---	-------------	----

ERRATA CORRIGE

<i>CONVOCAZIONI</i>	<i>Pag.</i>	35
---------------------------	-------------	----

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 7 DICEMBRE 1988

100^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ELIA

*Interviene il ministro senza portafoglio per la funzione pubblica Cirino Pomicino.**La seduta inizia alle ore 10,20.***IN SEDE REFERENTE**

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - **Norme per una differenziazione di poteri e funzioni dei due rami del Parlamento (21)**, d'iniziativa dei senatori Pasquino e Cavazzuti;

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - **Soppressione dell'articolo 59 della Costituzione (22)**, d'iniziativa dei senatori Pasquino ed altri;

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - **Modifiche agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione (23)**, d'iniziativa dei senatori Pasquino ed altri;

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - **Modifiche della struttura e delle attribuzioni del Senato della Repubblica (30)**, d'iniziativa dei senatori Riz ed altri;

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - **Modifiche agli articoli 56, 57 e 72 della Costituzione (166)**, d'iniziativa dei senatori Filetti ed altri;

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - **«Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica (227)**, d'iniziativa dei senatori Pecchioli ed altri;

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - **Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento (426)**, d'iniziativa dei senatori Mancino ed altri;

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta del 9 novembre 1988.

Il senatore Guizzi rileva che il dibattito riguardante la struttura dei due rami del

Parlamento svoltosi in Assemblea costituente fu assai complesso ed impegnativo, sia in sede di Commissione dei 75 che in sede plenaria.

Osserva quindi che l'estrema sinistra fu in quella sede favorevole alla scelta monocamerale, sulla base delle osservazioni svolte dall'onorevole La Rocca il 6 settembre 1946, a parere del quale, se la radice della sovranità è unica, ed è il popolo, la volontà popolare doveva trovare la propria espressione in un'unica Assemblea, tale da rispecchiare ed attuare tale volontà.

Diversa la posizione della democrazia cristiana e dell'area laica, favorevoli al bicameralismo su basi elettive. All'interno di tali posizioni favorevoli al sistema bicamerale, è comunque necessario distinguere tra la posizione dei democristiani e dei liberali, favorevoli ad un bicameralismo destinato a dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della società nazionale (come sostenuto nell'ordine del giorno Mortati del 7 settembre 1946) e quella di altre forze politiche, favorevoli ad un Senato delle regioni.

Nel corso dei lavori svolti in sede di seconda Sottocommissione si giunse poi, per la flessibilità delle Sinistre, a posizioni di compromesso, come documentato dall'approvazione dell'ordine del giorno Leone (favorevole ad una parità di attribuzioni tra le due Camere) e dell'ordine del giorno Tosato (favorevole ad una seconda Camera eletta su base regionale).

Le divisioni dovevano comunque riproporsi in sede plenaria, dove la democrazia cristiana, con l'onorevole Piccioni, avanzò la prospettiva di una seconda Camera ad impianto corporativo.

Ne derivava la scelta di un bicameralismo atipico rispetto agli schemi tipici di tale modello: paritario sul piano funzionale, non molto differenziato sul piano strutturale e solo embrionalmente agganciato ad una prospettiva (incompiuta) di decentramento territoriale. In questa scelta confluivano l'omaggio alla tradizione e, in parte, il timore per la «tirannide» assembleare: nel bicameralismo si vedeva

infatti una maggior garanzia contro i rischi di concentrazione del potere.

Tale anomalia del sistema bicamerale si è poi accentuata - prosegue il senatore Guizzi - in conseguenza degli sviluppi subiti dalla legislazione (in specie per effetto delle leggi elettorali approvate dalla Costituente) ed in conseguenza della prassi; e una parte della dottrina ha addirittura parlato di impianto «tricamerale», con riferimento al proliferare delle Commissioni bicamerali, sorte per esigenze di coordinamento.

Nelle più recenti forme di Stato democratico l'adozione di modelli costituzionali bicamerali tende, di solito, all'arricchimento delle forme della rappresentanza espresse in sede parlamentare. Ciò ha luogo secondo varie formule. Vi è, anzitutto, il modello, assai diffuso, che collega la scelta bicamerale all'organizzazione territoriale dello Stato, allo scopo di proiettare in sede parlamentare forme di decentramento politico, quali quelle che si esprimono nello Stato federale o regionale. Queste soluzioni tendono a realizzare nella seconda Camera il modello fondamentale di equilibrio tra potere centrale e poteri periferici, dove trovano espressione le varie unità territoriali in cui si articola lo Stato.

Il secondo modello collega il bicameralismo alla rappresentanza degli interessi settoriali delle diverse categorie economiche, professionali e sociali: alla prima Camera, che realizza una rappresentanza politica generale, se ne affianca un'altra, di tipo corporativo, ovvero strutturata in modo da accogliere personalità della cultura o soggetti dotati di particolare esperienza o preparazione professionale.

In sostanza, il moderno bicameralismo prosegue lo scopo essenziale della creazione di un canale di arricchimento della rappresentanza popolare, imperniato su un apparato di «filtro» degli interessi sociali, permettendo altresì di determinare una sede di «raffreddamento» e di «riflessione» dei processi decisionali parlamentari.

Indubbiamente l'adozione di sistemi bicamerali ha in generale corrisposto ad esigenze legate alla pressione esercitata dai vari interessi destinati ad emergere in sede parlamentare. A quest'ordine di esigenze si è peraltro spesso affiancato quello legato ad obiettivi funzionali:

in tale prospettiva si inquadrano le varianti che realizzano un sistema bicamerale non ispirato alla piena parità di compiti e poteri delle due Camere, bensì un sistema ordinato attorno ad una diversa distribuzione delle funzioni (cosiddetto «bicameralismo differenziato»).

Una volta affermato il principio strutturale della differenziazione della rappresentanza si è comunque assistito al recedere delle ragioni del bicameralismo «paritario» rispetto a quelle del bicameralismo «differenziato», che connette le funzioni di ciascuna Camera alle modalità di formazione di essa. Così, con riferimento alla forma di Governo parlamentare, il rapporto fiduciario si instaura, di solito, tra Governo e Camera «bassa», mentre, per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa, si incontrano meccanismi assai diversi ed articolati. In particolare si può, ad esempio, avere l'esclusione della seconda Camera da determinate materie, come ad esempio quella finanziaria, ovvero un'attenuazione dei poteri di essa, attraverso la limitazione del potere di iniziativa o con l'attribuzione di un potere di arresto temporaneo di determinati disegni di legge. Questa linea di intervento presenta, a suo avviso, elementi di grande interesse, anche per il fatto che se ne può immaginare l'applicazione anche a carico di entrambe le Camere, alternativamente, prevedendo gli opportuni strumenti di coordinamento.

L'idea di muoversi sul piano di affinamenti procedurali per migliorare la funzionalità del Parlamento è sicuramente coerente con la natura sostanzialmente processuale del bicameralismo italiano, sostenuta da una dottrina autorevole e più volte ricordata dal presidente Elia, secondo la quale la doppia lettura ha sostanzialmente lo stesso fine che nel processo penale e civile è assolto dal doppio grado di giurisdizione. Essa conduce, per conseguenza, ad ipotizzare semplificazioni o snellimenti che tuttavia - egli ritiene - non possono giungere ad interessare anche aspetti strutturali di base, come avviene nelle proposte di introduzione di un sistema monocamerale.

Il bicameralismo funzionalmente paritario e strutturalmente poco differenziato, disegnato nella nostra Costituzione, resta quindi un buon punto di partenza per interventi che muovano

soprattutto dalla preoccupazione di «limarne» alcuni aspetti rivelatisi scarsamente funzionali.

In questo quadro, nel corso del dibattito svoltosi in Commissione, sono, a suo parere, emersi tre indirizzi di fondo: il primo, favorevole ad una distinzione delle funzioni delle due Camere, che affidano ad una Camera le funzioni di legislazione ed all'altra quelle di controllo; il secondo, indirizzato ad una specializzazione delle competenze (attribuendo, ad esempio, la materia finanziaria ad una Camera ed il complesso della materia affari esteri, normativa comunitaria e regionale all'altra); il terzo, caratterizzato dall'idea di contrapporre una legislazione necessariamente «bicamerale» (impennata sulle materie di cui all'articolo 72, ultimo comma della Costituzione) ad una legislazione tendenzialmente «monocamerale», con possibilità di intervento solo eventuale dell'altra Camera.

Le riforme istituzionali - prosegue il senatore Guizzi - sono ineludibili ed urgenti; occorre tuttavia guardare ad esse con occhio distaccato e nella consapevolezza che la crisi della politica non si risolve con la riforma del bicameralismo. Il problema centrale risiede, infatti, nella crisi della rappresentanza, nella crisi dell'amministrazione, in una legislazione sempre più frammentata e di carattere «amministrativo», nelle disfunzioni riscontrabili nel rapporto Parlamento-Governo-Pubblica amministrazione.

La stretta connessione esistente fra realtà sociale e sistema giuridico ha infatti condotto, in Italia come altrove, all'elaborazione di una legislazione sovrabbondante, minuta e complessa, di carattere sostanzialmente «preziale» (in quanto accorda agevolazioni, benefici, sgravi fiscali a coloro che pongano in essere attività valutate positivamente dalla società) ed «assistenziale».

A questo proposito egli sottolinea l'esigenza di razionalizzare per settori il diritto vigente, recuperando, altresì al Parlamento il suo ruolo centrale.

Prende quindi la parola il senatore Alessandro Fontana, il quale si richiama alle opinioni in passato espresse dall'onorevole De Gasperi, a parere del quale l'accoglimento di una soluzione monocamerale avrebbe impedito ogni prospettiva di più approfondita meditazione sulle leggi.

Osserva che la recente approvazione di profonde modifiche al Regolamento del Senato pone l'esigenza che si riesamini su queste nuove basi la problematica connessa alle differenziazioni strutturali e funzionali dei due rami del Parlamento. Le norme riguardanti il voto palese rendono, infatti, non più possibile affrontare la scelta relativa ad un sistema monocamerale o bicamerale prescindendo dai contenuti dell'articolo 49 della Costituzione e dal ruolo giocato dai partiti nell'ambito del processo decisionale che si svolge all'interno delle due Camere.

Tali modifiche infatti, potrebbero indurre il rischio che un gran numero di decisioni vengano adottate al di fuori delle sedi a ciò deputate e che in sede parlamentare ci si limiti a ratificare, quando non a compiere, gesti meramente velleitari. Per questi motivi occorre preliminarmente affrontare e ridefinire, a suo parere, la problematica connessa alla rappresentanza.

Ha quindi la parola il presidente Elia, il quale, dopo aver svolto talune considerazioni, anche di carattere storico, relative all'adozione, all'interno di vari ordinamenti costituzionali, del principio del bicameralismo, si sofferma, in particolare, sul fatto che il rapporto Parlamento-partiti non venne compiutamente affrontato in sede di Assemblea costituente. L'esistenza di tale rapporto non trova riscontro, ad esempio, nell'ordine del giorno Perassi, e lo stesso ordine del giorno Dossetti, approvato in sede di Sottocommissione, che faceva riferimento, per certi versi, all'esistenza del sistema dei partiti, non ne faceva però discendere indicazioni di carattere operativo.

Dopo aver sottolineato che, ove si voglia riflettere sul funzionamento complessivo del sistema costituzionale, l'articolo 49 va letto in collegamento sistematico con tutti gli altri, osserva che il sistema dei partiti ha ampi riflessi sulla struttura bicamerale, dal momento che le possibilità di ripensamento offerte ai partiti da essa risultano comunque vincolate dai contenuti dei programmi di Governo. Proprio in questa direzione le recenti modifiche al Regolamento apportano elementi di riflessione, in quanto hanno introdotto, all'articolo 53, terzo comma, il principio secondo il quale il programma dei lavori del Senato viene redatto tenendo conto delle priorità indicate

dal Governo e delle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari, nonché da singoli senatori e che ogni semestre, nei programmi dei lavori dell'Assemblea, sono inseriti disegni di legge indicati dai Gruppi parlamentari, in rapporto alla loro consistenza.

Il presidente Elia rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta, che avrà luogo il 21 dicembre prossimo.

IN SEDE REDIGENTE

Disposizioni in materia di pubblico impiego (1446),
approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

Riferisce alla Commissione il senatore Murmura, il quale osserva preliminarmente che sarebbe opportuna una discussione congiunta con quella del disegno di legge n. 1193, concernente l'efficienza e la produttività della pubblica Amministrazione, già da tempo assegnato alla Commissione in sede redigente.

Il provvedimento in titolo, che è collegato al disegno di legge finanziaria, introduce un blocco generalizzato delle assunzioni nella pubblica Amministrazione, al fine di consentire l'avvio di un generale riordino del pubblico impiego fondato su criteri di elasticità e di efficienza, che trovano estrinsecazione soprattutto nella mobilità del personale e nell'introduzione di nuove figure contrattuali, quali il *part-time* ed il contratto a tempo determinato.

Il disegno di legge, prosegue il relatore, si inquadra in una più generale politica di modernizzazione della pubblica Amministrazione, che non può essere gestita come un mero strumento di riassorbimento dell'occupazione giovanile.

Un'altra importante tappa di tale processo sarà costituita dalla riforma della dirigenza, che dovrà introdurre, anche per ciò che riguarda l'attribuzione dei benefici economici, criteri meritocratici e di professionalità, superando l'attuale sistema, spesso umiliante, dei compensi incentivanti generalizzati a tutti gli impiegati, spesso finalizzati a garantirne unicamente la presenza sul posto di lavoro.

Il relatore dà quindi conto dell'articolato, soffermandosi, in primo luogo, sull'articolo 1, a proposito del quale fa presente l'opportunità

che venga attentamente meditata l'autorizzazione ad assumere personale, disposta dal comma 6 per le U.S.L., mentre invita il Governo e la Commissione a valutare l'eventualità di un inserimento, tra il personale soggetto, ai sensi del comma 11, al procedimento di mobilità volontaria, di quello assunto ai sensi della legge n. 285 del 1977.

Egli si sofferma inoltre sull'articolo 4, relativo al personale dell'ente ferrovie dello Stato, rilevando come molte delle disfunzioni verificate nella gestione di tale ente si sarebbero potute evitare se, all'epoca della sua istituzione, si fosse dato seguito alle osservazioni, a suo tempo formulate, in sede consultiva, dalla Commissione.

Il relatore conclude auspicando una rapida approvazione del provvedimento, cui pure potranno essere apportati dal Senato significativi ritocchi migliorativi.

Il Presidente, in riferimento a quanto affermato dal relatore a proposito del disegno di legge n. 1193, osserva che, considerando che tale provvedimento è pressoché interamente recepito nel più ampio disegno di legge n. 1446, potrà essere poi valutata la possibilità di dichiararlo assorbito.

Prende poi la parola il ministro Cirino Pomicino.

Egli osserva, in primo luogo, come si sia diffusa in questi ultimi anni la tendenza a considerare strutturalmente inefficiente la pubblica Amministrazione ed a richiedere, di conseguenza, la privatizzazione dei servizi da essa forniti. Si tratta di un atteggiamento da respingere, in quanto diretto proprio a consentire e ad incoraggiare quel degrado e quell'invecchiamento della pubblica Amministrazione, col quale poi si giustificano gli attacchi ad essa rivolti.

Il Governo, prosegue il Ministro, ritiene invece di doversi muovere nel senso di una reale modernizzazione, di cui una gestione più moderna ed elastica del personale rappresenta il principale presupposto.

La filosofia del blocco delle assunzioni, previsto dal provvedimento in esame, è quindi molto diversa da quella che ha determinato anno dopo anno blocchi a tempo indeterminato, poi ampiamente derogati. Infatti, le assunzioni vengono bloccate per il solo anno 1988,

al fine di completare quell'attività di monitoraggio del pubblico impiego che costituisce il necessario presupposto per la formulazione delle piante organiche territoriali. Solo con tale strumento, prosegue il Ministro, si potrà esercitare una gestione efficace della politica del personale, realizzando in pieno quel principio della mobilità che è, al tempo stesso, il fondamento dell'efficienza delle pubbliche Amministrazioni, e la garanzia di un limite alla loro crescita ipertrofica.

Proprio in considerazione di tale ultima finalizzazione del blocco alla mobilità, prosegue il ministro Cirino Pomicino, è stata disposta una parziale deroga per l'assunzione del personale sanitario delle USL che, stante la sua specializzazione particolare, non è suscettibile di mobilità. Tale deroga, invece, non si estende al personale amministrativo, rispetto al quale può essere applicato il principio della mobilità con il personale degli enti locali.

Per quanto riguarda l'osservazione del relatore circa l'inserimento dei dipendenti assunti ex legge n. 285 del 1977 tra quelli soggetti alle procedure di mobilità volontaria, egli conclude, va detto che tale inserimento è implicito, in quanto tale personale è considerato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1988, n. 325, richiamato dal comma 4 dell'articolo 1 del disegno di legge in discussione.

Il senatore Santini osserva che, a suo parere, è inopportuna l'equiparazione, di cui al comma 1 dell'articolo 4, delle aziende esercenti servizi di trasporto locale all'Ente ferrovie dello Stato. I problemi di queste aziende, infatti, sono molto diversi, ed in particolare esse non sono caratterizzate da esuberanze di personale.

A tale osservazione, il ministro Cirino Pomicino replica che sono assoggettate alla mobilità non solo le amministrazioni il cui personale è in esubero, ma anche quelle che presentano ampie deficienze negli organici, e che possono comunque trarre vantaggio dalla mobilità stessa.

Prende la parola il senatore Maffioletti, il quale osserva come il collegamento del disegno di legge in discussione alla manovra finanziaria del Governo appaia alquanto aleatorio, ove si consideri che i vantaggi che ci si

attendono da tale provvedimento, sia sul piano finanziario, sia su quello dell'efficienza, non potranno essere verificati nel corso del 1989.

Il disegno di legge n. 1446, prosegue l'oratore, pur rappresentando una testimonianza di buona volontà del ministro Cirino Pomicino, cui egli dà atto di un notevole spirito di iniziativa, appare però determinato da una sorta di «ingegnosità improvvisata», e non tiene sempre conto della realtà sulla quale viene ad incidere.

Occorre considerare, infatti, in primo luogo che la costituzione delle piante organiche e territoriali, sulla quale si fonda l'intera manovra, non può essere realizzata senza un efficace censimento del pubblico impiego che, in mancanza di un'adeguata sanzione per gli enti pubblici che non rispondono alle richieste del Governo, è destinato a fallire, in quanto gli enti pubblici stessi tendono a «coprire» i loro eventuali esuberi di personale, nè va trascurato il fatto che anche questo blocco delle assunzioni, pur se si distingue dai precedenti per il fatto di essere ragionato e finalizzato, finisce per danneggiare soprattutto gli enti locali, rispetto alle grandi amministrazioni centrali.

Tali disposizioni poi, prosegue l'oratore, suscitano indubbiamente perplessità.

In primo luogo, il comma 7 dell'articolo 1, appare poco chiaro, in quanto, mentre stabilisce che i concorsi banditi per la copertura di posti per i quali non è richiesto un requisito superiore a quello della scuola dell'obbligo possono essere espletati solo se sono iniziate le prove, dispone anche che «negli altri casi» la copertura dei relativi posti avverrà ai sensi dell'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e dell'articolo 4 del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86. Si tratta di una dizione equivoca, che lascia in dubbio se si riferisca anch'essa alla copertura di posti per i quali non sia previsto un requisito superiore a quello della scuola dell'obbligo.

Il ministro Cirino Pomicino dà assicurazione al senatore Maffioletti circa la corretta interpretazione della norma, che non può in alcun modo essere estesa all'assunzione di personale appartenente a qualifiche superiori.

Il senatore Maffioletti solleva poi la questione dei dipendenti dell'Ente ferrovie dello

Stato, che ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 potrebbero essere assegnati alle dirette dipendenze del Ministro, in applicazione sensi dell'articolo 19, comma terzo, della legge 15 novembre 1973, n. 734, così producendo quel negativo fenomeno dell'assegnazione dei pubblici dipendenti a Gabinetti e Segreterie particolari.

L'oratore, infine, si sofferma sui rapporti di lavoro a tempo determinato e sugli incarichi di consulenza professionale per la predisposizione e la realizzazione di progetti-obiettivo, introdotti dai commi 6 e 7 dell'articolo 7. A tale proposito, egli rileva come, in sede di discussione della legge finanziaria per il 1988, da parte comunista si fosse segnalata l'opportunità, sulla quale il Governo aveva convenuto, che quello del progetto-obiettivo diventasse lo strumento tipico dell'azione della pubblica Amministrazione.

Il ministro Cirino Pomicino replica alle osservazioni formulate dal senatore Maffioletti osservando, in particolare, che la mancata risposta degli enti pubblici alle richieste del Governo per il censimento del pubblico impiego non è senza sanzione, in quanto da essa discende l'impossibilità di assumere nuovo personale.

Mentre poi, egli prosegue, la possibilità di

applicare personale delle Ferrovie dello Stato alle dirette dipendenze del Ministro dei trasporti non importa aumenti di organici, e discende dalla carenza di strutture proprie del Ministero, l'esigenza sollevata dal senatore Maffioletti in ordine ai commi 6 e 7 dell'articolo 7 è stata tenuta presente dal Governo, che non a caso non ha ritenuto opportuno operare un richiamo ai progetti di cui all'articolo 26 della legge finanziaria per il 1988, proprio per non porre limiti alla possibilità per le pubbliche Amministrazioni di utilizzare lo strumento del progetto obiettivo.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 14 dicembre, alle ore 10,30, in sede redigente, per il seguito della discussione del disegno di legge n. 1446 e, in sede referente, per l'esame del disegno di legge n. 1447 («Modificazione della legge 24 gennaio 1979, n. 18, per l'eleggibilità al Parlamento europeo dei cittadini degli altri Paesi membri della Comunità europea»).

La seduta termina alle ore 13.

BILANCIO (5^a)

MERCOLEDÌ 7 DICEMBRE 1988

88^a Seduta

Presidenza del Presidente
ANDREATTA

Intervengono i ministri del tesoro Amato, delle finanze Colombo e per la funzione pubblica Cirino Pomicino nonché i sottosegretari di Stato per il tesoro Gitti e per le finanze De Luca.

La seduta inizia alle ore 10.

IN SEDE CONSULTIVA

Disposizioni in materia di pubblico impiego (1446), approvato dalla Camera dei deputati (Parere alla 1^a Commissione) (Seguito dell'esame e sospensione)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Il presidente Andreatta riassume i punti emersi nel corso del dibattito di ieri e che si riferiscono alla possibilità per il sistema sanitario di assumere 90.000 persone, al fatto che il provvedimento in titolo non blocca i concorsi in via di espletamento (non inserendoli nel *turn-over*), alla idoneità o meno dello strumento dei progetti finalizzati e alla valutazione degli elementi di costo relativi alla introduzione del *part-time*.

Ha quindi la parola il ministro della funzione pubblica, Cirino Pomicino.

In ordine al problema dell'assunzione di 90.000 persone nel settore della sanità, ricorda che il decreto-legge del febbraio 1988, che costituisce in qualche modo la base giuridica per un'eventuale operazione di questo tipo, non aveva ricevuto il concerto del proprio dicastero; comunque è necessario valutare la

parte relativa alle assunzioni con tutta la normativa di azzeramento delle strutture ospedaliere a tasso di utilizzazione particolarmente modesto, normativa intesa a ridurre i costi fissi a fronte di una domanda non elevata.

Occorre in materia far rilevare - egli prosegue - che i poteri di assunzione nel comparto spettano alle Regioni, per le quali peraltro non sussiste l'obbligo di ripianare i disavanzi del settore sanitario. Si dichiara comunque disposto a ritornare sull'argomento delle assunzioni del comparto sanitario, per valutarlo, unitamente con gli altri Dicasteri interessati, alla luce dei molteplici aspetti che il decreto ministeriale del febbraio, a cui ha fatto riferimento il Presidente, presenta. Egli manifesta poi disponibilità ad un'audizione in Commissione bilancio su tutti i temi sul tappeto.

Per quanto riguarda il punto relativo all'espletamento dei concorsi in atto e alla loro mancata inclusione nel blocco delle assunzioni, fa rilevare poi che ai concorsi in via di espletamento era già riferita la norma che prevedeva la deroga delle assunzioni per il 1988, per cui il blocco rimane in relazione al 1989.

Rispondendo poi ad un quesito posto dal presidente Andreatta, egli fa presente che la norma relativa al 1989 riguarda le piante organiche e il *turn-over* e la sua *ratio* è quella di essere limitata ad un anno, allo scopo di consentire le procedure di mobilità, tant'è che se il blocco del *turn-over* viene limitato al 2,66 per cento, si dovrebbero avere risparmi superiori ai 500 miliardi prudenzialmente stimati dal Tesoro. Occorre poi considerare che tale tipo di normativa comporta anche risparmi indiretti, relativi appunto al passaggio al *part-time* e quindi all'assorbimento degli esuberanti.

Intende chiarire, comunque, che l'elemento sostanziale della normativa è costituito non dal blocco delle assunzioni, ma dalla riallocazione del personale e sotto tale riguardo la normati-

va varata negli ultimi tempi ha permesso di costituire la indispensabile base per effettuare tutte le manovre di riallocazione, base consistente nell'afflusso di dati da parte delle varie branche della Pubblica amministrazione.

Quantò poi al *part-time*, egli fa presente che il punto essenziale riguarda il vincolo di bilancio e comunque la valutazione circa i costi dell'introduzione di un simile istituto non può che essere del tutto articolata, dal momento che occorre tenere presente una serie di variabili. Intende comunque chiarire che prima occorrerà attivare le procedure volte alla mobilità del personale e successivamente saranno valutate le varie autorizzazioni in deroga, il che significa in altre parole che il blocco agirà probabilmente almeno per la prima parte del 1989.

Quanto ai progetti finalizzati fa presente che i 150 miliardi annui disponibili sono finalizzati non al recupero della produttività ma al rilancio occupazionale in alcuni settori: tali stanziamenti saranno quindi utilizzati solo se saranno stati approntati progetti validi sul piano dell'apporto occupazionale.

Quanto poi al recupero della produttività, ricorda che tentativi sono stati effettuati nel settore del catasto e comunque si è provveduto a limitare temporalmente la operatività della normativa mancando elementi di valutazione.

In definitiva, egli precisa, il provvedimento va valutato non solo sotto il profilo meramente contabile dei risparmi che esso può determinare, ma anche in una prospettiva più ampia riferita agli assetti del personale della Pubblica amministrazione.

Il presidente Andreatta, in riferimento alla possibilità largamente diffusa che il dipendente pubblico possa chiedere dopo cinque anni di servizio il trasferimento sulla base di graduatorie formate con criteri prefissati, che danno luogo a interessi legittimi che prescindono naturalmente dalle esigenze di servizio degli uffici interessati, si chiede se sia possibile inserire nel parere una condizione per cui il trasferimento può essere accordato solo con determinati vincoli di copertura di organico in relazione all'ufficio nel quale il dipendente è incardinato.

Dopo aver poi ricordata la soluzione già praticata circa il personale esuberante, collocato in una lista presso la Presidenza del

Consiglio dei ministri e di cui occorre tener conto nell'espletamento dei concorsi da parte della Pubblica amministrazione, egli chiede di conoscere quale tipo di norma occorra varare per pervenire effettivamente al blocco delle assunzioni, data la poco positiva esperienza fatta in occasione di precedenti blocchi.

Ha quindi la parola nuovamente il ministro Cirino Pomicino, il quale in riferimento al punto relativo alla trasferibilità dopo cinque anni di servizio, fa presente che la vera questione consiste nell'assenza di piante organiche territoriali, che è appunto la lacuna che si intende colmare, con la conseguenza che sarà impossibile trasferire un dipendente in costanza di carenze di organico, a meno di non modificare le piante organiche: solo in tal modo dunque, utilizzando quindi questo tipo di schema, sarà possibile eliminare anche la contraddizione della compresenza di esuberi e lacune di organico all'interno delle stesse singole amministrazioni.

Nel far presente poi che il provvedimento in titolo intende modificare la filosofia operativa per quanto riguarda il personale esuberante affidandosi al concetto della mobilità volontaria, sia pure con la riserva dell'intervento di ufficio entro il giugno 1989, ove la prima forma di intervento non dovesse sortire risultati positivi, fa osservare che problemi di inefficiente distribuzione del personale sussistono anche per il comparto della difesa, fermo rimanendo che comunque il punto essenziale è la completamente inefficiente dislocazione territoriale e organizzativa del personale nel suo complesso, per affrontare la quale è necessario avere prima tutte le informazioni del caso, il che vale anche per le assunzioni, che non potranno essere autorizzate se le amministrazioni interessate non avranno fornito dati.

Ad una domanda del presidente Andreatta, circa la possibilità di inserire nel provvedimento una norma che blocchi anche i trasferimenti, oltre che le assunzioni, in caso di mancata definizione delle piante organiche, il ministro Cirino Pomicino fa presente che il Governo è disposto ad impegnarsi per un collegamento fattivo tra le assunzioni e le piante organiche su base territoriale, che è il vero punto che occorre affrontare.

Sempre ad una domanda del presidente

Andreatta, il quale chiede se il provvedimento in titolo sia sufficiente ad evitare che si superi il tetto dei 2.990 mila dipendenti, il ministro Cirino Pomicino fa presente che il Governo accetta la linea del contenimento, ma è particolarmente impegnato sulla questione della riallocazione ottimale della forza-lavoro, che comporta un risparmio sensibile. Si dichiara comunque disponibile ad accogliere tutti i suggerimenti che possano pervenire in ordine alla riallocazione e per la creazione di una dirigenza statale più efficiente: allo scopo si può pensare ad un incontro periodico con le Commissioni parlamentari per una puntualizzazione dello stato di attuazione della legge.

Ad un quesito del senatore Sposetti sul costo del *part-time*, il ministro Cirino Pomicino ricorda che il punto principale è quello del vincolo di bilancio e che è vero da un lato che il *part-time* può anche non comportare costi aggiuntivi, ma è vero d'altro lato che la questione focale riguarda sia la percentuale di utilizzo della relativa norma sia la verifica successiva, da effettuarsi con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ad un'altra osservazione del relatore Covi, circa la oscurità del riferimento nel provvedimento all'esistenza di un vincolo di bilancio, il ministro Cirino Pomicino ricorda che esso deriva dai commi 4 e 7 dell'articolo 7.

Il presidente Andreatta propone allora l'espressione di un parere favorevole, condizionato al ripristino del testo governativo per il comma 1 dell'articolo 1 e per il comma 3 dell'articolo 2, nonché all'ulteriore condizione della restrizione dell'articolo 9, per la parte relativa alla legge n. 64, ai soli uffici tecnici.

Il Ministro per la funzione pubblica dissente per la parte relativa all'articolo 1, comma 1, mentre, per quanto riguarda il comma 3 dell'articolo 2, fa presente che sussiste il problema delle Accademie militari, per le quali occorre espletare concorsi annuali, questa risultando l'interpretazione della norma.

Nel dichiararsi favorevole ad un impegno inteso a valutare gli effetti delle autorizzazioni in deroga su di un piano più generale, relativo alle assunzioni di personale ai sensi del comma 5 dell'articolo 1, si sofferma sull'arti-

colo 9 e fa rilevare al riguardo che la norma non riguarda solo gli enti locali.

Dopo che il presidente Andreatta ha ricordato che rimane il punto della inclusione delle assunzioni del personale medico nel *turn-over*, facendo rilevare al riguardo che l'alternativa è la modifica del decreto ministeriale del febbraio 1988, il tutto per evitare che vengano nel futuro addebitate alla Commissione bilancio responsabilità che ad essa non competono per quanto concerne eventuali, massicce assunzioni in tale comparto, il senatore Azzarà ricorda che la Corte Costituzionale ha riconosciuto la competenza regionale per le assunzioni in materia sanitaria e il ministro Cirino Pomicino fa presente che, appunto partendo dall'annotazione del senatore Azzarà, il vero problema da affrontare è quello di stabilire dei vincoli di bilancio alle regioni in materia di trasferimenti.

Il presidente Andreatta ribadisce che l'inclusione del settore sanitario nel *turn-over* rappresenta una garanzia contro il decreto-legge del febbraio 1988, mentre il ministro Cirino Pomicino fa rilevare che comunque l'articolo 1 del provvedimento, sia nella versione governativa che in quella approvata dalla Camera, altro non è che un atto di indirizzo nei confronti delle Regioni, che invece vanno vincolate in sede di trasferimenti a carico del Fondo sanitario nazionale. Dissente quindi sulla modifica suggerita in ordine all'articolo 1.

Dopo che il presidente Andreatta ha insistito su tale ultima condizione, il relatore Covi propone un parere favorevole con le tre condizioni dianzi specificate, mentre il Ministro della funzione pubblica fa presente che, per quanto riguarda l'articolo 9, esso non può prevedere un potere di cui già è predeterminato il contenuto e che comunque si tratta di una norma concordata con le organizzazioni sindacali.

Il relatore, senatore Covi, propone allora un parere favorevole, con le condizioni riguardanti solo l'articolo 1 e la valutazione della deroga nell'ambito delle altre assunzioni previste nel provvedimento.

La Commissione decide quindi di sospendere brevemente l'esame del provvedimento.

IN SEDE REFERENTE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442), approvato dalla Camera dei deputati

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1989 (**Tab. 1**)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende la discussione generale congiunta, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

Il senatore Azzarà, con riferimento ad alcune notizie di stampa concernenti una presunta utilizzazione impropria dei fondi destinati alle zone terremotate del Sud, utilizzazione collegata a processi elusivi del sistema di tesoreria unica, ricorda che proprio quest'anno il legislatore ha varato una disciplina estremamente restrittiva e rigorosa per quanto riguarda le giacenze liquide, presso i rispettivi tesorieri, dei fondi destinati ai comuni terremotati del Mezzogiorno. Proprio per fugare ogni dubbio che possa ingiustamente insorgere nella pubblica opinione, a fronte di comportamenti legislativi che sono invece stati ispirati al massimo rigore, chiede che il Ministro del Tesoro, che pure ha fatto riferimento a tali elementi di elusione del sistema di tesoreria unica per gli enti pubblici, fornisca al riguardo precise notizie e assicurazioni.

Il senatore Rastrelli osserva che il conflitto relativo alle modalità di copertura della legge finanziaria che si è aperto tra le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, appare come un elemento di notevole rilievo sul quale è auspicabile che il Governo fornisca una complessiva chiarificazione.

Passando ad esaminare gli elementi salienti della manovra di bilancio per il 1989-1991, sottolinea la sostanziale divaricazione che emerge tra le regole e gli obiettivi del Documento di programmazione economico finanziaria, deliberato dal Parlamento nel luglio scorso, e gli elementi ora in esame. In particolare, da un lato, ci troviamo di fronte ad

una crescente ed incontrollabile crescita del fabbisogno che richiede continui e precipitosi aggiustamenti sul versante delle previsioni di entrata e di spesa, dall'altro, ad una dinamica restrittiva della spesa di investimento (a fronte di quella corrente che continua a lievitare), che appare sostanzialmente in contraddizione con tutti gli obiettivi dichiarati di ammodernamento e razionalizzazione tecnologica dell'apparato produttivo e delle infrastrutture, soprattutto nelle regioni meridionali. Non è casuale che la maggior parte dei tagli alla spesa per investimenti è localizzata nel Sud ed in particolare negli interventi relativi alla città di Napoli.

Al riguardo l'oratore si sofferma in particolare ad esaminare una serie di rimodulazioni e riduzioni di spese disposte con le tabelle allegate al disegno di legge finanziaria.

Dopo aver espresso una valutazione di complessiva insoddisfazione per i risultati che si stanno profilando in sede di attuazione delle recenti modifiche alla legge n. 468 del 1978 (manca, a suo avviso, in particolare, una visione d'insieme della manovra), l'oratore, concludendo, dichiara che nessuno dei nodi strutturali della finanza pubblica, nodi del resto chiaramente messi a fuoco dalla stesso relatore Abis (sanità, previdenza, trasferimenti agli enti locali, trasporti, pubblico impiego), appare adeguatamente affrontato nei disegni collegati. Nel complesso, pertanto, il Governo ha perduto una ulteriore occasione per cambiare decisamente indirizzo in materia di spesa pubblica.

Il senatore Bollini dà avvio al suo intervento soffermandosi sulla struttura del progetto di bilancio a legislazione vigente. Al riguardo, sottolinea come la consistente riduzione del ricorso al mercato sia totalmente attribuibile alla diversa struttura che il rimborso dei prestiti assumerà nel corso del 1989, per ragioni del tutto contingenti, collegate alla tipologia dei titoli in precedenza emessi. L'altro elemento importante di riduzione del disavanzo che emerge dalla manovra è interamente attribuibile ad una drastica riduzione delle previsioni di spesa per investimenti, sia in linea di competenza che di cassa. Il complesso della manovra appare comunque

ricostruibile con difficoltà in ragione, egli sottolinea, del fatto che i criteri di costruzione del bilancio a legislazione vigente, nonostante le disposizioni contenute nella legge n. 362 del 1988, permangono largamente opinabili; basti pensare che il fondo globale di parte capitale presenta una riduzione netta, a legislazione vigente, di oltre 5.000 miliardi, elemento questo che modifica radicalmente la base di partenza di tutti i discorsi sugli obiettivi da conseguire in termini di saldo netto e di fabbisogno.

In particolare, l'oratore giudica inaccettabile l'impostazione del Governo secondo la quale la riduzione delle spese di investimento assume come giustificazione una presunta incapacità delle pubbliche amministrazioni a spendere in tempi utili; in questo senso giudica del tutto errata, sul piano sia del merito che del metodo giuridico, la norma contenuta nel disegno collegato in materia di finanza pubblica in base alla quale il Governo, previa deliberazione del Cipe, è abilitato a correggere le autorizzazioni di competenza decise dal Parlamento, sulla base della situazione, a consuntivo, dei residui di stanziamento. Questa operazione, se autorizzata dal legislatore, comporterà un ulteriore taglio di circa 10.000 miliardi di autorizzazioni di spesa per investimenti.

Passando ad esaminare i saldi del bilancio pluriennale, osserva che si tratta di cifre che, nella versione a legislazione vigente, si scontrano sensibilmente dalle regole che lo stesso Governo aveva inteso darsi nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Questo scostamento appare ancora più clamoroso, soprattutto per quanto riguarda l'incremento nominale delle spese di investimento, se si considerano i saldi della sezione programmatica del pluriennale, saldi che, quindi, implicitamente scontano delle linee di politica di bilancio ben più restrittive di quelle enunciate, sia nel Documento di programmazione, sia nella Relazione previsionale e programmatica. Da tutto ciò emerge, prosegue l'oratore, una sostanziale continuità rispetto ai precedenti indirizzi: si comprimono indiscriminatamente le spese di investimento e non si è in condizione di avviare in modo equo e raziona-

le un processo di contenimento delle spese correnti.

L'oratore poi lamenta la persistente scarsa leggibilità dei dati di bilancio, elemento che risulta ulteriormente confermato dai documenti di analisi tecnica forniti ai commissari dal Presidente della Commissione, con riferimento ad ipotesi di riagggregazione delle autorizzazioni per centri di spesa e a rielaborazioni di alcune categorie economiche, fino al terzo codice di disaggregazione. In questo senso conferma la disponibilità del Gruppo comunista a lavorare sull'ipotesi di ridefinizione dei criteri classificatori del bilancio (sulla base dello stralcio dal disegno di legge n. 1203, poi divenuto legge n. 362 del 1988) a condizione tuttavia che si intenda andare nel senso di una più chiara comprensione delle funzioni e dei programmi di spesa e non, invece, verso aggregazioni che riducano la capacità di decisione e di controllo del Parlamento.

L'oratore passa quindi ad esaminare la valenza giuridica del Documento di programmazione, approvato dalle Camere a luglio, per sottolineare come esso sia stato disatteso dallo stesso Governo nella impostazione della manovra e come, pertanto, non possa costituire nulla più di un mero strumento di indirizzo.

Soffermandosi, infine, sul problema delle modalità di copertura della legge finanziaria, conviene con il Presidente in ordine alla necessità che si dia una interpretazione certa e univoca delle norme in questione: soluzioni provvisorie, afferma, finiscono per distruggere l'argine legislativo che si è inteso costruire, così come dimostra tutta l'esperienza applicativa delle disposizioni contenute nel comma ottavo dell'articolo 4, della 468, poi abrogato.

In questo senso conferma la disponibilità della propria parte politica a ritornare, se necessario, su questo tema in sede di esame del richiamato stralcio dal disegno di legge n. 1203; tuttavia, ribadisce l'esigenza che si dia alla soluzione del problema un assetto lineare, anche in considerazione del rilievo regolamentare che è stato dato al tema della copertura della legge finanziaria.

Il Presidente avverte che il seguito dell'esame è brevemente sospeso, onde consentire la conclusione dell'esame del disegno di legge n. 1446, in sede consultiva.

IN SEDE CONSULTIVA

Disposizioni in materia di pubblico impiego (1446)

approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 1^a Commissione)

(Ripresa e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame, precedentemente sospeso.

Il relatore Covi, preso atto delle dichiarazioni rese dal rappresentante del Governo, propone l'emissione di un parere favorevole, peraltro subordinato alla condizione che al comma 1 dell'articolo 1 sia previsto che per il personale sanitario delle USL le assunzioni debbano essere contenute nei limiti dei posti che si rendono vacanti nel corso del 1989 e con la ulteriore condizione che sia prevista una norma secondo la quale il potere di deroga attribuito al Presidente del Consiglio dal comma 1 dell'articolo 2 sia esercitato anche tenendo conto delle assunzioni per i posti messi a concorso ai sensi del comma 5 dell'articolo 1.

Il relatore chiarisce ulteriormente che le modalità di erogazione delle risorse al fondo sanitario nazionale dovrebbero in linea di principio essere tali da assicurare il mantenimento delle relative compatibilità finanziarie; peraltro in considerazione delle particolari esigenze relative al sanitario si è proposto l'inserimento di un vincolo più attenuato di quello originariamente previsto nel testo governativo, in modo quindi da consentire il *turn-over* di tale personale con esclusione del vincolo originariamente imposto del 25 per cento, ma - in considerazione dei possibili effetti derivanti dal decreto della sanità sulla rideterminazione degli *standards* ospedalieri - si è previsto comunque che il *turn-over* sia contenuto nei limiti dei posti che si rendono vacanti nel corso del 1989.

Al senatore Boato che chiede chiarimenti, il presidente Andreatta fa presente che i calcoli forniti dal Tesoro erano basati su un'ipotesi che non teneva conto dei possibili effetti del decreto ministeriale citato dal relatore; conseguentemente la soppressione del vincolo originariamente previsto del 25 per cento poteva provocare un incremento del personale anche

superiore all'ammontare integrale del *turn-over*; la formulazione proposta - conclude il Presidente - può rappresentare una soluzione intermedia che tenga conto di tutte le esigenze.

Ha quindi la parola il senatore Bollini, il quale, preso atto che comunque i risparmi attesi sono superiori all'ammontare di 500 miliardi già scontati nei documenti di bilancio, osserva che le condizioni proposte dal relatore e da includere nel testo del parere attengono a profili di merito, rientranti nella competenza della Commissione competente, alla quale quindi potrebbero essere indirizzati più opportunamente come osservazioni e suggerimenti.

Il relatore Covi, dopo aver ribadito che i calcoli del Tesoro consentono di valutare i risparmi attesi dell'ordine di circa 575 miliardi, osserva però che la esclusione del personale sanitario, disposta dalla Camera, potrebbe provocare uno sfondamento della cornice numerica del *turn-over*, rendendo quindi difficilmente raggiungibile la soglia dei 500 miliardi stimati, anche in considerazione del tenore retributivo di tale personale.

Il ministro del tesoro Amato chiarisce ulteriormente che i calcoli effettuati dal Tesoro hanno tenuto conto del personale in servizio, per cui, anche scontando le modifiche introdotte dalla Camera, il dato di base era sempre rappresentato dal personale in servizio nel 1988, in quanto non si era tenuto conto della possibilità che, per effetto del decreto ministeriale della sanità del 13 settembre 1988, si potesse superare anche il limite del *turn-over*. Dichiara quindi di concordare con le proposte avanzate dal relatore.

Dopo che il senatore Bollini si è rammaricato che non sia stato possibile avere informazioni più chiare e trasparenti su tutte le ipotesi di calcolo prese in considerazione e che pertanto si rimetterà alle valutazioni espresse dalla Commissione di merito, la Commissione incarica il relatore Covi di trasmettere un parere del tenore da lui proposto.

IN SEDE REFERENTE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442), approvato dalla Camera dei deputati

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1989 (Tab. 1)

(Ripresa dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, dianzi sospeso, con le repliche dei relatori e dei rappresentanti del Governo.

Ha la parola il senatore Abis, relatore sul disegno di legge n. 1442.

Esprime dubbi sull'efficacia dei tempi di presentazione dei provvedimenti collegati, in quanto, è vero da un lato che attraverso i pareri della Commissione bilancio e in particolare il blocco delle iniziative di spesa finanziate con il fondo globale positivo è possibile in qualche modo guidare tutto il processo dei provvedimenti collegati inseriti nel fondo globale negativo, ma è vero pure che rimane comunque un problema di complessità, forse eccessiva, del meccanismo e di reale garanzia della effettività delle cifre iscritte nel fondo globale negativo, per cui su tutta questa materia occorre indubbiamente effettuare una riflessione.

Per quanto riguarda poi la questione dei tagli, occorre chiarire a suo avviso che, se talune spese sono state decise come prioritarie, allora vanno effettuate, l'alternativa ponendosi non in un contenimento di ciò che è stato già deciso, ma nella rimozione delle cause di base che poi producono una spesa che non si ritiene prioritaria: se non si adotta uno schema del tipo immaginato, improntato soprattutto a ragioni di chiarezza, la conseguenza è che ogni anno si ricade nel rito delle discussioni sulle riduzioni degli stanziamenti, rito non poco conflittuale per l'intrecciarsi di naturali elementi di vario tipo.

Per quanto concerne la sanità, ad esempio, data la impossibilità di garantire gratuitamente tutte le prestazioni a tutta la collettività nazionale, occorre decidere quali segmenti di domanda sanitaria possano essere soddisfatti o meno: ciò implica una qualche perplessità per le modalità con cui in tale comparto si è proceduto negli ultimi anni, ossia in maniera del tutto altalenante, e quindi appare necessaria una riflessione di metodo, intesa a coinvol-

gere anche altri settori che presentino lo stesso tipo di problema, come, ad esempio, gli enti locali, in relazione ai quali bisogna calibrare i finanziamenti in maniera tale che siano offerti al meglio solo quei servizi che si ritiene di poter privilegiare, a detrimento degli altri.

Il caso dell'INPS invece costituisce una questione parzialmente differente, in quanto non appare accettabile la tolleranza dell'evasione allo scopo di evitare oneri eccessivi alle aziende: in tal modo, infatti, si finiscono con l'alterare le ragioni della concorrenza, i disavanzi continuano a permanere troppo elevati e sfugge in qualche modo il controllo della politica industriale.

Passando poi all'importante punto della copertura della legge finanziaria e delle modalità con cui assicurarla, rilevato che probabilmente è stato compiuto un errore in merito alla valutazione del Fondo sanitario nazionale, esamina la scelta compiuta dalla Camera dei deputati di coprire solo l'incremento decidendo l'intervento di ripiano con un'operazione di mutuo dal carattere solo annuale: si tratta di una soluzione che in qualche modo segna un precedente di carattere non negativo per quanto riguarda la scelta di assoggettare a copertura solo la differenza del 1989 sul 1988, ma che sicuramente presta il fianco a perplessità di vario tipo in quanto una crescita permanente della spesa viene coperta con un'operazione di indebitamento dal carattere annuale.

Si tratta di una questione che va valutata con estrema serietà, in quanto il Parlamento, nel varare la legge n. 362, di riforma della legge di contabilità di Stato, ha inteso disciplinare se stesso e il Governo ad un orientamento più restrittivo sotto tale profilo, seguendo il quale non può che essere condivisa una qualche preoccupazione per la soluzione fornita dalla Camera dei deputati, probabilmente dettata più da esigenze di carattere contingente che dalla necessità di assicurare un pieno rispetto del predetto orientamento restrittivo suggellato nella legge n. 362. Questo significa dunque che il discorso sulla copertura della legge finanziaria e delle modalità con cui esso deve trovare applicazione non può non meritare un chiarimento, fermo rimanendo che, nella

fattispecie, correttivi al bilancio potranno essere reperiti nel corso dell'anno per garantire una più efficace copertura.

Ha quindi la parola il senatore Forte, relatore sulla tabella 1 (Entrata) e sul disegno di legge n. 1443.

Circa le osservazioni del senatore Pollice sulla scarsità dei mezzi di cui dispone l'Amministrazione finanziaria, fa osservare che il problema non è quello solo di garantire più ampi organici: per quanto riguarda le dogane, ad esempio, il relativo personale va considerato come di fatto inclusivo anche di un quota dei militari della Guardia di finanza, e ciò anche se rimane una rigida divisione formale di competenze. Anche in questo caso il problema potrà trovare una più opportuna soluzione quando il Parlamento avrà varato la legge di regolamentazione dello sciopero nei pubblici servizi, grazie alla quale si potrà permettere in alcuni casi alla Guardia di finanza di effettuare verifiche e firmare documenti, come attualmente essa non può fare. Lo stesso tipo di ragionamento occorre sviluppare per le imposte dirette e per l'IVA, per i quali comparti sarebbe opportuno distogliere personale dal controllo meramente formale e impiegarlo per le questioni più di sostanza. Tutto ciò fa capire come i ragionamenti sviluppati dal senatore Pollice possano essere accolti come direttive, allo scopo anche di superare l'estrema farraginosità dei tributi e la scarsa armonizzazione con la CEE.

Sul tema poi degli sfondamenti dei singoli comparti delle spese pubbliche, echeggiato nell'intervento del senatore Andriani, intende mettere a confronto le due analisi funzionali ed economiche contenute nelle due relazioni previsionali e programmatiche per il 1988 e per il 1989 e conclude che gli «sfondamenti» delle spese correnti sono dovuti non tanto alla quota per il personale o a quella per l'acquisto di beni e servizi, quanto ai comparti relativi alle Regioni, alle partecipazioni, all'assistenza sanitaria e alla previdenza.

Quanto poi in particolare alla questione sanitaria, condivide il giudizio secondo cui le misure finora adottate non servono molto a ridurre il disavanzo e, dopo aver ricordato il deprecabile episodio avuto luogo durante l'esame dei documenti di bilancio 1988 presso

il Senato, quando apparve chiaro che il Ministro competente non era interessato agli sforzi in corso per varare norme di contenimento della spesa sanitaria, fa rilevare come la questione nel suo complesso vada affrontata garantendo ottimi servizi solo a chi ne ha veramente bisogno: appare comunque, preliminarmente rispetto alle questioni di copertura affrontare alla radice quegli snodi istituzionali dai quali poi deriva il lievitare della spesa. Analogo discorso si può sviluppare per quanto riguarda il settore delle Ferrovie e degli enti autonomi.

Prima di passare alle repliche del Governo, il presidente Andreatta ricorda che risulta presentato un unico ordine del giorno relativo al disegno di legge di bilancio, con particolare riferimento alle linee di politica fiscale, a firma dei senatori comunisti, già riferito impropriamente - dichiara il Presidente - alla tabella 18, in quanto coinvolgente questioni di carattere generale non di stretta competenza del Ministro delle partecipazioni statali. Il Presidente ricorda che l'ordine del giorno presenta il seguente testo:

«La 5^a Commissione permanente del Senato,

nell'esprimere una valutazione positiva della deliberazione del CIPI relativa alla formazione di Enimont,

impegna il Governo:

ad evitare l'utilizzo di privilegi fiscali, nonchè a non consentire l'utilizzazione di «bare fiscali» sia nella formazione della nuova società Enimont sia, più in generale, in tutti i processi di formazione, tramite fusione, di nuove società.

(0/1443/1/5)

ANDRIANI, BOLLINI

Replicano quindi per il Governo il Ministro delle finanze ed il Ministro del tesoro.

Il ministro delle finanze Colombo, dopo essersi soffermato ad analizzare i tassi di crescita nominale e reale dei diversi comparti delle entrate previsti per il 1989 sul 1988, così come emergono dai documenti in esame, dichiara che complessivamente le previsioni di crescita proposta dal Governo appaiono ispirate a criteri di realismo, con l'adozione di un

indice di elasticità rispetto al PIL che tiene conto anche degli andamenti degli ultimi anni.

In particolare, ricorda che la crescita delle imposte sul patrimonio e sul reddito è prevista in circa il 7,6 per cento mentre quella delle imposte indirette dell'8,9 per cento. Il Ministro delle finanze si sofferma poi ad esaminare la strategia del Governo in materia di allargamento e recupero di base imponibile, osservando come le stime che vengono associate sia al provvedimento antielusione (in esame presso il Senato), sia al noto provvedimento sulla ricostruzione delle posizioni fiscali dei lavoratori autonomi, siano state realizzate con criteri di grande cautela, proprio per rendere credibile tutta la manovra di rientro delineata nei documenti del Governo. Per quanto riguarda poi la modifica della curva delle aliquote IRPEF, modifica che comunque avrà decorrenza dal 1° gennaio 1989, a prescindere dalla data di approvazione effettiva del provvedimento relativo, data che comunque il Governo auspica cada entro l'anno, il ministro Colombo dichiara che non si tratta di un fatto puramente formale ma di una modifica strutturale della stessa concezione della curva IRPEF, tenendo naturalmente conto delle attuali compatibilità economico-finanziarie. Ricorda che l'iniziativa del Governo si sviluppa, su questo terreno del recupero di base imponibile, anche attraverso altre importanti iniziative, quali il controllo incrociato sui dati dell'INPS, l'obbligo del codice fiscale nelle denunce catastali nonché altre azioni di riorganizzazione periferica dell'amministrazione finanziaria. Tuttavia questi indirizzi incontrano un limite obiettivo nell'attuale livello di efficienza della macchina amministrativa, livello che deve necessariamente essere migliorato con interventi profondi, che riguardino soprattutto la qualificazione professionale dei dipendenti e la loro migliore utilizzazione territoriale.

Per quanto riguarda poi l'ordine del giorno presentato dai senatori comunisti (0/1443/1/5), il Ministro dichiara che il Governo intende, in linea generale, muoversi esattamente nella direzione indicata nell'ordine del giorno, prevedendo, in particolare, la impossibilità di conferimenti di aziende appartenenti

allo stesso gruppo in sede di formazione di nuove compagini sociali.

Il senatore Andriani, preso atto delle dichiarazioni del Ministro delle finanze, annuncia di ritirare l'ordine del giorno.

Prende quindi la parola il Ministro del tesoro.

L'oratore, in via di premessa, ricorda che occorre tenere conto con realismo di tutte le difficoltà applicative che il proprio Dicastero ha dovuto affrontare nel rendere operativo, per la prima volta, il nuovo disegno di legge n. 362, di modifica della legge n. 468. Al riguardo ricorda in particolare tutta la problematica del valore da annettere alla doppia serie di saldi pluriennali, a legislazione vigente e programmatici. Ricorda, inoltre, che tutta la problematica della copertura non ha potuto appoggiarsi ad una piena applicazione del comma 6 dell'articolo 11, in ragione del fatto che Governo e Parlamento avevano deliberato le regole di crescita fissate nel Documento di programmazione economico-finanziaria in termini di sola cassa, mentre poi, nella legge n. 362, si è precisato che tali regole, quali elementi di chiusura del sistema di copertura della manovra di bilancio, andavano fissate in termini di competenza. Inoltre, prosegue l'oratore, tutto il quadro dei provvedimenti collegati risente del carattere di marcata sperimentabilità di tutta questa prima fase di attuazione della riforma.

Al senatore Bollini il ministro Amato fa presente che la regola fissata nella cosiddetta «circolare De Mita» per la crescita delle spese ministeriali è coerente con i canoni stabiliti dal Documento di programmazione, in quanto si assume come punto di riferimento il consuntivo 1987. Tuttavia anche in questa vicenda emerge la doppia lettura dei dati, tra competenze e cassa, che costituisce un elemento di obiettiva difficoltà di tutta la lettura della manovra 1989, proprio in ragione delle difformità, prima indicate, tra i tratti salienti del Documento di programmazione approvato a luglio dal Parlamento e i criteri fissati, successivamente, nella legge n. 362, in ordine alla disciplina del medesimo Documento di programmazione.

Per quanto riguarda la polemica sui tagli alle

spese in conto capitale, il Ministro si chiede quale sia il punto di riferimento al quale ancorare i giudizi sulla congruità dei predetti tagli. Ci si può infatti riferire alle generiche esigenze delle amministrazioni pubbliche; ai progetti già presentati; al livello degli investimenti desiderabile per ottenere il tasso di sviluppo economico atteso; al livello desiderabile per conseguire obiettivi di carattere prevalentemente occupazionale. La realtà - sottolinea l'oratore - è che il Parlamento finisce per annettere un valore puramente simbolico alla discussione sugli investimenti, senza cercare di ancorare le decisioni a dei parametri chiaramente definiti, nel quadro di scelte complessive di politica economica. Per quanto riguarda poi le spese correnti ricorda come il Governo abbia cercato, nei provvedimenti collegati, di intervenire in maniera incisiva su alcuni settori (sovvenzioni regionali di trasporto; spesa sanitaria; eccetera) nei quali vi è spazio per eliminare inutili sprechi. Tuttavia sarebbe stato estremamente opportuno se il Parlamento, anche sul piano regolamentare, avesse accettato di discutere i provvedimenti collegati unitamente ai documenti di bilancio, secondo quello che è lo spirito più autentico della riforma della legge n. 468.

Passando ad esaminare il delicato problema della copertura della legge finanziaria, sottolinea come l'interpretazione proposta dal presidente Andreatta appaia certamente la più corretta, in quanto definisce con precisione la base di riferimento a partire dalla quale occorre calcolare la crescita delle maggiori spese della legge finanziaria soggette a copertura. Tuttavia anche la soluzione utilizzata presso la Camera dei deputati appare formalmente legittima in quanto, proprio a fronte di una disposizione non del tutto univoca negli esiti interpretativi, quale il comma 5 dell'articolo 11 della legge 468 come modificato dalla legge n. 362, è comprensibile l'aver utilizzato come base di riferimento l'effettivo andamento nel 1988 della spesa sanitaria.

Comunque, a giudizio del Ministro del tesoro, occorre convenire con l'impostazione (sottolineata anche dal senatore Bollini) secondo la quale è necessario definire in modo univoco e chiaro la base di riferimento: in

questo senso può essere opportuno ritornare eventualmente sulla norma in questione, dopo la conclusione dell'esame dei documenti di bilancio per il 1988, in modo da formalizzare la linea interpretativa sostenuta dal presidente Andreatta.

In ogni caso, esiste obiettivamente un problema di garantire una evoluzione equilibrata tra entrate e spese correnti, problema che è stato in qualche modo considerato nel disegno di legge collegato, in materia di finanza pubblica, proprio con riferimento all'evoluzione dei fabbisogni della spesa sanitaria.

È quindi essenziale operare nell'immediato futuro con l'obiettivo di realizzare ulteriori maggiori entrate.

Al senatore Andriani risponde osservando che sicuramente gli elementi di scostamento rispetto alle previsioni 1988, per quanto riguarda l'obiettivo di fabbisogno del settore statale, sono da individuare essenzialmente nei settori della spesa per interessi, per il personale e nei trasferimenti alle regioni e all'Inps.

Al senatore Azzarà fa presente che, nelle dichiarazioni riportate dalla stampa, egli aveva fatto riferimento, in linea generale, ad alcune disfunzioni che si registrano nel meccanismo della tesoreria unica. In questo senso non vi è alcun preciso rapporto con la situazione nelle zone terremotate, nella quale invece si è di recente intervenuti con legge per disciplinare in modo estremamente restrittivo il regime delle giacenze liquide presso i tesoriери degli enti locali dei comuni terremotati, giacenze che sono state quasi interamente prosciugate.

Il senatore De Vito ribadisce a sua volta come proprio la legislazione a cui ha fatto riferimento il Ministro del tesoro escluda tassativamente la possibilità che i fenomeni da quest'ultimo denunciati possano riferirsi alle zone terremotate del Sud.

Il ministro Amato conviene con le considerazioni testè svolte dal senatore De Vito. Avviandosi verso la conclusione, egli fa poi osservare al senatore Cavazzuti che esiste obiettivamente l'esigenza di una tipologia di titoli a lungo termine coerente con un allungamento delle scadenze del debito, fino ad otto-nove anni. In questa ottica va collocato il recente tentativo operato con i CTO, tentativo

non perfettamente compreso e che invece si colloca pienamente nella logica di una situazione di tassi variabili, al cui interno ricreare condizioni di convenienza per titoli a lungo termine.

Il presidente Andreatta avverte che è opportuno lasciare libero il pomeriggio di oggi per la definizione delle eventuali proposte emendative: il seguito dell'esame riprenderà quindi a partire dalla seduta antimeridiana di domani, con la votazione degli emendamenti relativi al disegno di legge di bilancio.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI OGGI E SPOSTAMENTO DELL'INIZIO DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI DOMANI

Il presidente Andreatta avverte che la seduta pomeridiana di oggi non avrà più luogo e che l'orario di inizio della seduta antimeridiana di domani, giovedì 8 dicembre, è spostato alle ore 10.

La seduta termina alle ore 14.45.

INDUSTRIA (10^a)

MERCLEDÌ 7 DICEMBRE 1988

81^a Seduta*Presidenza del Presidente*

CASSOLA

indi del Vice Presidente

BAIARDI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, il professor Umberto Colombo, presidente dell'ENEA, accompagnato dai dottori Gianfelice Clemente e Fabio Pistella e dall'ingegner Raffaele Simonetta.

La seduta inizia alle ore 11.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, del Presidente del Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative (ENEA), in relazione al Piano energetico nazionale (Doc. LXIV, n. 1)

Dopo una breve introduzione del presidente Cassola ha la parola il professor Colombo. Egli ricorda di aver collaborato alla preparazione del Piano energetico nazionale, di cui ovviamente condivide i contenuti, pur non nascondendosi le difficoltà relative alla sua pratica attuazione.

Egli si sofferma in primo luogo sulle stime relative alla domanda di energia, sottolineando comunque come il grado di dipendenza energetica del nostro paese sia molto superiore a quello degli altri paesi comunitari (l'80 per cento a fronte di una media del 37 per cento) e come maggiore sia in Italia la quota degli idrocarburi (che si avvicina all'80 per cento). Le previsioni relative agli sviluppi futuri sono, nel nuovo Piano, inferiori a quelle che erano contenute nei piani precedenti, in quanto si è tenuto conto del processo di «dematerializzazione» in atto nel sistema eco-

nomico, che comporta un minore incremento della domanda; in questo quadro aumenta peraltro il peso relativo dell'energia elettrica. Bisogna anche tener conto, precisa il professor Colombo, della situazione del mercato, in quanto il ribasso dei costi energetici non incentiva il risparmio: questo rende plausibile la stima di una domanda complessiva di circa 180 Mtep al 2000, che altrimenti potrebbe essere ritenuta eccessiva.

Il professor Colombo sottolinea quindi che proprio questo carattere del mercato rende necessaria una politica di sostegno al risparmio energetico da parte dei poteri pubblici, con interventi nel settore della ricerca, con la previsione di incentivi e con una politica tariffaria e fiscale che penalizzi gli sprechi di energia. Naturalmente, egli aggiunge, una quantificazione dei risultati rimarrà sempre problematica e comunque si deve tener conto del livello attuale dei consumi energetici che, nel nostro paese, è particolarmente basso.

Egli si sofferma quindi sulle connessioni tra politica energetica e problema ambientale, ricordando in particolare il dibattito e le consultazioni internazionali relative al cosiddetto «effetto serra». Per quanto riguarda il sostegno alle energie rinnovabili, egli chiarisce i motivi che hanno portato a previsioni assai caute in ordine al loro possibile contributo alla copertura del fabbisogno energetico nazionale.

Il professor Colombo affronta quindi la questione nucleare, ricordando che l'Italia è il paese che più drasticamente ha reagito all'incidente di Chernobyl. Il Piano energetico nazionale prevede la sospensione delle iniziative in atto assieme a un forte impegno per la ricerca relativa ai reattori a sicurezza intrinseca. Si tratta, egli sottolinea, di programmi che richiedono tempi lunghi e collaborazioni internazionali non prive di difficoltà: nel frattempo bisogna evitare il rischio di una smobilitazione dell'organizzazione industriale e del patrimonio di conoscenze oggi esistenti. Egli afferma altresì che i fondi assegnati all'ENEA a questo fine sono eccessivamente modesti.

Il Presidente dell'ENEA richiama quindi l'attenzione della Commissione sugli effetti che la realizzazione del mercato unico europeo potrà avere in relazione alla politica energetica: per quanto non esistano ancora accordi precisi in materia, bisogna prevedere un aumento degli interscambi, unitamente all'armonizzazione delle normative fiscali, tecniche e di protezione dell'ambiente.

Per quanto riguarda il ruolo dell'ENEA, il professor Colombo illustra brevemente le peculiarità dell'ente, che opera mediante una gamma assai articolata di interventi, in collaborazione con gli altri enti pubblici, con le imprese e con gli organismi internazionali. Egli sottolinea in particolare l'impegno dell'ENEA per la ricerca, che si avvale di grossi centri multidisciplinari. Ricorda la trasformazione dell'ente, che ha abbandonato il carattere originario, di ente meramente nucleare, per estendere la sua attività a settori diversi e molteplici.

Il presidente dell'ENEA ricorda quindi l'impegno stabilito nella legge n. 85 del 1982 e mai smentito, per il distacco della DISP, che porrebbe fine alla convivenza, in seno allo stesso ente, della funzione promozionale e di quella di vigilanza sul settore nucleare. Rilevato inoltre che nel 1990 le ricerche sulla fusione nucleare rappresenteranno il 20 per cento del bilancio dell'Ente, dà ragione dell'ampia rete di collaborazioni internazionali in cui esso è impegnato, unitamente ad altri soggetti italiani ed esteri. Sottolinea altresì l'elevato interesse scientifico per la fusione e, nel contempo, l'ampio margine di incertezze sui risultati e i tempi di applicazione industriale: occorre pertanto evitare il rischio di disperdere notevoli risorse finanziarie e umane.

Dato quindi conto dell'attività nel campo dei combustibili fossili e, in particolare, nei sistemi di combustione, nei processi di depurazione e in quelli di gasificazione, il professor Colombo si sofferma sul settore dell'energia solare fotovoltaica nel quale l'ENEA, oltre a impianti e centri già operativi, ha realizzato un apposito centro di ricerca per lo studio dei materiali e dei sistemi, aperto alla collaborazione con università, industrie, CNR e altri soggetti internazionali. Quanto all'energia eolica egli precisa che in diverse situazioni

anemologiche, quali quelle esistenti nell'Europa del nord, essa è assai vicina alla competitività economica: per le condizioni geografiche del nostro paese, invece, essa andrà sempre considerata come una energia rinnovabile ma integrativa, il cui apporto non sarà mai decisivo per la soluzione dei problemi energetici nazionali.

In tema di biomasse il Presidente dell'ENEA ritiene che la ricerca sia suscettibile di importanti risultati nel lungo periodo, con effetti positivi anche per la realizzazione della cosiddetta benzina verde: questa, tuttavia, nel breve periodo non risulta certamente conveniente sotto il profilo economico mentre con lo sviluppo della ricerca, nel medio e lungo termine, essa produrrà risultati apprezzabili in termini di risparmio e contribuirà a ridurre le eccedenze agricole comunitarie nonché la dipendenza energetica da paesi extraeuropei.

Passando a illustrare le attività dell'ente in materia di risparmio energetico, egli segnala la diffusione nel territorio dei centri di ricerca ENEA allo scopo di far conoscere metodi e tecnologie a bassa intensità energetica; ricorda l'impegno dell'ente nel settore dei trasporti e in quello della cogenerazione di elettricità-calore nonché nello sviluppo del teleriscaldamento. L'ENEA, inoltre, sta estendendo la sua attività nelle valutazioni di impatto ambientale, in studi e interventi sul territorio e in ricerche sull'ambiente marino; collabora altresì con il CNR nello studio delle piogge acide, dell'effetto serra e dell'ozono stratosferico.

Il presidente Colombo, quindi, illustra analiticamente le attività nello sviluppo e nella diffusione dell'innovazione tecnologica, anche in collaborazione con le industrie nazionali, specie nelle tecnologie di punta, quali la robotica, i laser, l'elettronica, i materiali avanzati, le tecnologie oceaniche; dà conto dell'adattamento e della diffusione di tecnologie avanzate nei settori industriali tradizionali al fine di aumentarne qualità e produttività; richiama infine l'attenzione sulla drastica evoluzione degli orientamenti programmatici, e delle relative assegnazioni di risorse finanziarie e di personale, tra il 1983 e il 1988, con proiezioni al 1990.

Circa le leggi che regolano il funzionamento

dell'ente egli, auspica un sistema di finanziamento basato su piani triennali, scorrevoli di anno in anno, in raccordo con le disposizioni della legge finanziaria e della proiezione triennale degli stanziamenti: ciò consentirebbe maggiori certezze e una migliore flessibilità in termini programmatici e operativi. Auspica inoltre diverse competenze per il Consiglio di amministrazione, cui dovrebbero essere attribuiti compiti di indirizzo e di verifica dei risultati conseguiti, mentre all'Esecutivo dovrebbe essere affidata la gestione dell'ente, sollevando in tal modo il Consiglio da una serie di incombenze, tra le quali l'eccessiva attenzione dedicata ai problemi del personale dipendente. Ritiene auspicabili le correzioni della prassi, instauratasi dal 1981, per la quale sono presenti nel Consiglio di amministrazione dipendenti in numero superiore a tre (come pure prescrive la legge), con il risultato, tra l'altro, che il direttore generale partecipa alle riunioni del Consiglio con voto consultivo mentre i suoi dipendenti hanno voto deliberativo. Occorre pertanto scegliere un modello che eviti soluzioni ibride e consenta all'ENEA di svolgere un ruolo significativo nell'attuazione della politica energetica e delle innovazioni tecnologiche.

Seguono domande e richieste di chiarimenti.

Il senatore Aliverti, dopo aver rilevato che la documentazione fornita potrà essere utilmente impiegata nel corso di altre procedure parlamentari attinenti l'ENEA, affaccia il dubbio che la filosofia dell'ente possa essere dominata da un criterio ispirato al decremento produttivo: il contenimento di consumi (già inferiori a quelli degli altri paesi comunitari) è cosa ben diversa dal decremento produttivo in senso stretto. Egli ritiene, inoltre, che il ricorso al nucleare non potrà essere del tutto abbandonato: chiede pertanto chiarimenti sul corretto significato da attribuire al riferimento del presidente Colombo a un «nucleare nuovo e diverso»; domanda quindi se sia proprio necessario convertire l'impianto in costruzione a Montalto di Castro e chiede informazioni sul tipo di collaborazioni in essere, nell'ambito del progetto JET, e come l'ENEA intenda impegnarsi nell'attività di studio e diffusione delle tecnologie avanzate.

Il presidente Colombo, premesso che l'ente

giustamente esalta il ruolo del risparmio energetico, precisa che il contenimento dei consumi non deve ostacolare il processo di crescita e di evoluzione produttiva; riconosce che i consumi energetici in Italia sono inferiori a quelli degli altri paesi comunitari, ma questa constatazione non esime dal dovere di ricercare nuove forme non solo di risparmio energetico ma anche di sviluppo tecnologico funzionale al primo. Il dottor Pistella aggiunge che il consumo di energia elettrica, previsto per l'anno 2000, si colloca tra i 290 e i 315 miliardi di KWh: la realizzazione di nuovi impianti, tuttavia, non è correlata esclusivamente alla maggiore domanda, ma tende ad assicurare rendimenti più elevati e un minore impatto ambientale. Il presidente Colombo, quindi, ritiene che lo svolgimento dei referendum in materia nucleare abbia confermato la tesi per cui il nostro paese non vuole la diffusione del nucleare con le attuali tecnologie; in via del tutto personale egli si dichiara peraltro convinto che la centrale nucleare in costruzione a Montalto di Castro sia stata progettata tenendo conto dei nuovi e più avanzati criteri di sicurezza. In ogni caso, poichè nessuno può escludere l'eventualità di un incidente nucleare, il problema da risolvere consiste nelle garanzie da fornire qualora esso accada, limitando i danni al solo impianto e le conseguenze di natura economica a carico della gestione ma escludendo il coinvolgimento dell'ambiente e delle popolazioni circostanti. In questo senso va inteso il riferimento al nucleare nuovo e diverso e con analoghi obiettivi stanno studiando il problema non soltanto un'apposita Commissione in Italia, ma anche gli altri paesi industrializzati: si tratta pertanto di favorire una gran mole di progetti di ricerca scientifica i cui risultati, comunque, non potranno aversi nel breve e medio periodo.

Fornisce quindi notizie sul progetto JET, cui l'Italia partecipa con personale qualificato, e sulle attività dell'ENEA nello sviluppo delle tecnologie avanzate in sistemi tradizionali, con risultati presi a modello anche da altri paesi industrializzati.

Il dottor Pistella ritiene che sia possibile limitare l'espansione a macchia d'olio dei campi di attività dell'ente: che a tal fine occorre impegnarsi in un ambito ristretto di

tecnologie, adottando progetti di studio in pochi e qualificati settori. È innegabile, infatti, che in questa fase l'ENEA risenta del disorientamento programmatico che pervade gran parte dei soggetti cui istituzionalmente sono attribuite le responsabilità in materia.

Il senatore Perugini domanda informazioni sui risultati delle convenzioni stipulate con le Regioni, in particolare quelle meridionali; un giudizio sui rapporti con il CNR e le università e sul contributo che l'ENEA potrà fornire in materia di protezione ambientale, specie attraverso lo smaltimento dei rifiuti tossici.

Il senatore Baiardi chiede chiarimenti in tema di riallocazione delle risorse finanziarie e del personale, considerata l'assenza di innovazioni al riguardo contenute nel progetto di nuovo Piano energetico; domanda inoltre quale correlazione ci sia tra le strutture di ricerca nucleare (quella di Saluggia in particolare) e i nuovi progetti di sviluppo nel settore; chiede infine quali potranno essere gli ambiti di collaborazione tra ENEA e Agenzia spaziale nonché le modalità della preannunciata ristrutturazione del personale.

Il senatore Cardinale si sofferma sulla ricerca e lo sviluppo nel settore energetico, giudicando negativamente la modesta entità e qualità della spesa in materia; affaccia un'ipotesi secondo la quale l'ENEA potrebbe fungere da coordinatore del settore energetico; chiede notizie su ricerca e innovazione nel Mezzogiorno e sulla possibilità di studi volti al recupero di energia elettrica. Domanda inoltre informazioni sulla possibilità che l'energia elettrica nelle campagne, il cui costo di impianto e di esercizio risulta notevolmente superiore ai costi medi, venga integrata con l'eolico e il fotovoltaico; sulla possibilità che l'ENEA fornisca *standards* qualitativi ai produttori, a monte dell'immissione di prodotti nel mercato, considerato che il coefficiente di utilizzo generale degli impianti ENEL dovrebbe risultare pari a circa il 50 per cento. Chiede infine come si intenda riconvertire il centro della Trisaia.

Il senatore D'Amelio, premesso che dopo lo svolgimento dei *referendum* si è accentuata la diversificazione delle attività dell'ente, chiede come esso intenda sviluppare le tecnologie avanzate, specie nel Mezzogiorno (in particolare nel centro della Trisaia), evitando di polverizzare capacità e risorse che costituisco-

no un grande patrimonio nazionale. Auspica infine l'incremento di impegni nel trattamento delle acque reflue dei frantoi, sperimentando direttamente nuove ipotesi di ricerca che si avvalgano di impianti già in funzione, come quello di Ferrandina.

Il senatore Corleone esprime preoccupazione per l'eccessivo peso accordato dal Presidente dell'ENEA alle nuove ipotesi di nucleare sicuro; chiede inoltre i dati, disaggregati per regione, sulla riduzione dei consumi, chiarimenti sulla utilizzazione delle biomasse, sul mercato unico del 1992 in materia di interscambio energetico e di problemi fiscali connessi all'uso di energia.

Il presidente Cassola, rilevato che nell'ambito delle nuove tecnologie già esistono strutture operative come l'ENEA e l'Agenzia spaziale, chiede se sia più utile auspicare la diffusione di altre agenzie per settori diversi o non sia piuttosto il caso di pensare a una riforma dell'ENEA che superi il campo di attività attualmente limitato alle energie alternative.

Quanto ai reattori a sicurezza intrinseca egli riconosce che già da tempo l'ENEA aveva fatto sapere che li riteneva operativi soltanto nel lungo periodo: poichè, tuttavia, è verosimile che l'energia nucleare resti una fonte energetica, appare necessario favorire il passaggio a una nuova fase tecnologica. Egli si augura che il nuovo tipo di reattori sia espressione della nuova fase e che le decisioni sulla ricerca e lo sviluppo in questo settore non vengano influenzati da interessi sezionali, siano essi di natura partitica, industriale o accademica.

Il dottor Clemente fornisce dettagliate informazioni sulle iniziative in corso, in collaborazione tra l'ENEA e le regioni. Si tratta, egli afferma, di iniziative che in molti casi hanno dato risultati assai positivi, e che riguardano principalmente il risparmio energetico, la promozione delle fonti rinnovabili e i piani energetici regionali. Prima della chiusura delle centrali in esercizio, l'ENEA ha collaborato alle attività regionali connesse alla loro presenza sul territorio. Altre attività riguardano l'agricoltura, lo smaltimento dei rifiuti e la tutela dell'ambiente, con particolare riguardo all'inquinamento costiero. Il dottor Clemente riferisce inoltre sulle collaborazioni in atto tra ENEA e università, a sostegno della ricerca universitaria e dell'insegnamento.

Il professor Colombo avverte che, data l'ora avanzata, fornirà risposte estremamente sintetiche, che si riserva di integrare per iscritto. Egli precisa che la collaborazione tra ENEA e CNR riguarda principalmente l'Antartide e il progetto finalizzato energetico: confida che essa possa estendersi ad altri settori, con risultati egualmente positivi. Per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti tossici, il professor Colombo afferma che l'ENEA dispone di personale e conoscenze adeguate, per potersene occupare, ma che potrebbe incontrare difficoltà di ordine giuridico.

Per quanto riguarda il problema della riconversione delle strutture dell'ENEA, e della riallocazione delle relative risorse, a seguito della interruzione dei programmi relativi ai reattori veloci e al ciclo del combustibile, il professor Colombo, dopo aver sottolineato la serietà del problema, informa che già vi sono dei programmi: il centro di Saluggia dovrebbe occuparsi di settori come la robotica e i nuovi materiali, quello della Trisaia principalmente dei problemi ambientali (tra i quali egli menziona in modo particolare il problema delle acque di frantoio). I nuovi programmi nucleari dovrebbero invece svilupparsi nell'area del Brasimone e alla Casaccia.

Il Presidente dell'ENEA afferma infine che è prematuro ogni discorso di dettaglio sulla possibile collaborazione con l'Agenzia spaziale italiana, anche se è evidente la necessità di impedire l'emarginazione del sistema produttivo italiano dalle forniture spaziali europee.

Il dottor Pistella fornisce ulteriori precisazioni sui programmi che riguardano i vari centri di ricerca, affermando che l'ENEA intende agire, di regola, come capofila di una pluralità di operatori.

Il presidente Colombo informa che l'ENEA si è occupato delle elettrificazione delle campagne in alcuni paesi in via di sviluppo, dove le tecnologie più interessanti sono quella fotovoltaica e quella delle biomasse. Accenna alle attività svolte dall'ENEA in Italia, in relazione all'incentivazione di determinati impianti; ritiene di non poter fornire dati in ordine al coefficiente di utilizzo degli impianti dell'Enel.

Dopo aver fornito ulteriori informazioni circa i problemi del centro di ricerca della Trisaia, e sulle prospettive occupazionali che

lo riguardano, il professor Colombo afferma che l'attuale situazione di crisi del settore nucleare costituisce per l'ENEA una stimolante occasione per ripensare il proprio ruolo. La diversificazione delle iniziative non deve peraltro significare dispersione delle risorse, ma - egli afferma - va organizzata in modo meditato.

Per quanto riguarda le iniziative dell'ENEA per lo sviluppo della ricerca nel Mezzogiorno, il professor Colombo si riserva di fornire una documentazione scritta, richiamando la sua recente audizione presso la 7^a Commissione permanente del Senato. Per quanto concerne l'energia nucleare, egli richiama le indicazioni del PEN, confermando comunque un giudizio positivo sulle garanzie di sicurezza offerta dal Progetto modificato nucleare, a suo tempo approvato. Egli ritiene inoltre che quando il Paese sarà più consapevole dei danni prodotti dalle energie convenzionali si darà corso a una opportuna e più approfondita riflessione in materia nucleare. Assicura quindi la Commissione che fornirà dati sui consumi energetici e prende atto del maggiore interesse per le energie da biomasse: al riguardo sottolinea i benefici effetti derivanti da un minore protezionismo a livello internazionale e dalla possibilità di smaltire le eccedenze agricole europee per le quali l'unico mercato alternativo appare quello energetico. Quanto alla scadenza del 1992 egli avverte che, verosimilmente, non sarà più possibile per il nostro paese mantenere eccessive difformità nelle politiche tariffarie e fiscali attinenti l'energia. Conviene con le osservazioni del presidente Cassola e sottolinea le capacità dell'ente dimostrate anche in campi non strettamente connessi alla materia energetica: ciò permette di ritenere che l'auspicato rinnovamento dell'ente consentirà un più qualificato impegno in direzione delle nuove tecnologie, sia che l'ENEA venga chiamato a operare come ente a competenza esclusiva sia che debba cooperare con una eventuale e apposita agenzia di nuova istituzione.

Il presidente Baiardi ringrazia gli intervenuti e li congeda dichiarando conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 13,45.

LAVORO (11^a)

MERCOLEDÌ 7 DICEMBRE 1988

54^a Seduta*Presidenza del Presidente*

GIUGNI

Intervengono il ministro per il lavoro e la previdenza sociale Formica e il sottosegretario di Stato allo stesso Dicastero Fontana.

La seduta inizia alle ore 16,20.

IN SEDE DELIBERANTE

Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro (Stralcio degli articoli da 3 a 13, 14 (commi da 3 a 6), da 15 a 18, 20 e 21 (commi 3, 4 e 6) del disegno di legge n. 585-bis deliberato dalla 11^a Commissione in sede deliberante nella seduta del 3 agosto 1988) (585-ter)

(Discussione e rinvio)

Il presidente Giugni ricorda preliminarmente che il relatore alla Commissione, senatore Calvi, aveva già riferito in merito ai contenuti del testo elaborato dalla Sottocommissione nella seduta del 17 novembre scorso. Informa altresì che essendo il senatore Calvi impossibilitato, per la seduta odierna, a partecipare ai lavori della Commissione svolgerà egli stesso, in sua vece, funzione di relatore. Dopo essersi riferito alla relazione già svolta in sede referente in data 17 novembre, dà conto dei pareri pervenuti sul provvedimento in titolo da parte della 1^a e della 5^a Commissione permanente.

Non essendovi richieste di intervento in sede di discussione generale, propone di procedere all'esame degli articoli del disegno di legge.

Il senatore Antoniazzi sottolinea l'esigenza di dar corso, prioritariamente rispetto all'esame dei singoli articoli, ad incontri con i

Gruppi della Camera dei deputati, al fine di sviluppare un aperto confronto sulle questioni che necessitano ancora qualche approfondimento, nell'interesse generale di pervenire ad una rapida approvazione del provvedimento.

Il senatore Sartori, nel condividere tale esigenza, sottolinea l'opportunità di avviare un confronto con i membri della Commissione lavoro della Camera dei deputati, in modo da consentire l'approvazione definitiva del disegno di legge entro la fine dell'anno. Osserva poi, nel merito del provvedimento, che non risultano accolte le proprie richieste in tema di trattamento di cassa integrazione dei lavoratori agricoli.

Interviene brevemente il senatore Pizzo, che ritiene possibile appianare le difficoltà che possono essere insorte nel corso dell'esame su singoli punti del provvedimento, in modo da pervenire ad una sua rapida definizione.

Il presidente Giugni, facente funzione di relatore, rileva che, pur permanendo la necessità di approfondire i problemi - sollevati dal senatore Sartori - inerenti ai trattamenti di disoccupazione dei lavoratori agricoli, sarebbe possibile procedere fin d'ora all'esame e all'approvazione degli articoli sui quali si è oramai registrato un consenso generale in via informale, consentendo in tal modo una rapida approvazione del provvedimento.

Il ministro Formica rileva preliminarmente che il Governo è vivamente interessato ad una sollecita definizione della normativa che razionalizza importanti istituti del mercato del lavoro. In particolare, in mancanza di un provvedimento organico di riforma approvato entro l'anno, ritiene difficilmente accoglibile la richiesta di parte sindacale di stralciare la materia relativa alla riforma dell'indennità di disoccupazione; pertanto, nel caso in cui si debba procedere all'emanazione di un decreto-legge per il trattamento di disoccupazione, sarà indispensabile varare una normativa di urgenza che si estenda a tutte le materie contenute nell'attuale disegno di legge n. 585-

ter. Ciò in conseguenza del fatto che, sotto il profilo giuridico e finanziario, la normativa costituisce un'entità inscindibile.

Il senatore Vecchi, dopo aver dichiarato preliminarmente che anche il Gruppo comunista è d'accordo circa la necessità di procedere ad una rapida approvazione del disegno di legge, rileva che tuttavia i tempi, pur obiettivamente ristretti, consentono un momento di necessaria valutazione e riflessione sui contenuti degli emendamenti già preannunciati.

Il senatore Angeloni, dopo aver sottolineato l'impegno perssochè generale dei componenti la Commissione a procedere ad una rapida definizione del disegno di legge, ritiene tuttavia che una pausa di riflessione, che consenta di sviluppare un utile confronto con i colleghi della omologa Commissione della Camera dei deputati, non possa che contribuire positivamente ad accelerare l'iter dei lavori.

Il presidente Giugni afferma che ovviamente non si può rifiutare una richiesta di rinvio motivata dalla intenzione di acquisire consensi più larghi sul provvedimento. Ricorda tuttavia che su di esso è stata ottenuta da parte della Presidenza del Senato la sede deliberante ed è stata altresì concessa la facoltà di tenere seduta nel corso della sessione di bilancio: sarebbe pertanto opportuno giungere almeno all'approvazione di qualche articolo, al fine di corrispondere alla reale urgenza che riveste il disegno di legge.

Dopo ulteriori interventi dei senatori Antoniazzi e Vecchi e del presidente Giugni, la Commissione concorda di rinviare la discussione del provvedimento in titolo alla prossima settimana, dando corso nel contempo ad incontri informali.

La seduta termina alle ore 17.

GIUNTA
per gli Affari delle Comunità europee

MERCOLEDI 7 DICEMBRE 1988

11^a Seduta

Presidenza del Presidente
MALAGODI

Interviene il Ministro degli affari esteri Andreotti.

La seduta inizia alle ore 10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente Malagodi comunica che è stata presentata, ai sensi dell'articolo 33, quarto comma, del Regolamento, la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo per la seduta odierna.

Avverte che, in previsione di tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

La Commissione aderisce alla richiesta anzidetta e conseguentemente viene adottata tale forma di pubblicità per il prosieguo dei lavori.

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO

Audizione del Ministro degli affari esteri in ordine al tema dell'indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo ed agli orientamenti emersi in sede comunitaria in materia di politica energetica

Il ministro Andreotti, dopo aver sottolineato che l'attenzione prestata dai Consigli regionali alla prospettiva dell'Unione europea - mediante la presentazione di disegni di legge costituzionale volti all'indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato

costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989 - testimonia l'accresciuta partecipazione del Paese alla realtà comunitaria, preannuncia che sono in corso nuove iniziative da parte di altre Regioni e ricorda le proposte di legge presentate negli anni scorsi dal partito radicale e dal partito comunista per l'indizione di un referendum consultivo ed il disegno di legge di iniziativa popolare presentato dal Movimento federalista europeo.

Dal punto di vista procedurale sarebbe opportuno che l'indizione di un referendum consultivo avvenisse attraverso l'approvazione di un disegno di legge costituzionale.

Riconosce, dal punto di vista politico, che un coinvolgimento del corpo elettorale attraverso una votazione referendaria potrebbe portare effetti di amplificazione - da taluno ritenuti desiderabili - in occasione della terza elezione del Parlamento europeo a suffragio universale. Del resto è un atteggiamento costante del Governo italiano quello di sottolineare con forza un ruolo politico sempre più incisivo del Parlamento europeo per favorire l'integrazione politica della Comunità anche attraverso accresciuti poteri da conferire all'Assemblea di Strasburgo.

Tuttavia, nel corso dell'ultimo vertice del Consiglio europeo, svoltosi a Rodi nei giorni scorsi, le proposte italiane volte a sottolineare nel documento finale la crescente importanza del ruolo del Parlamento europeo sono state accolte solo in parte. Si è constatato in tale modo che non è condiviso in generale dagli Stati membri l'orientamento, di cui si è fatta interprete l'Italia, teso ad attribuire maggiori poteri al Parlamento europeo.

L'Italia rappresenta soltanto una frazione della CEE e l'iniziativa in discorso risulterebbe priva di efficacia nei confronti degli altri Paesi della Comunità; essa potrebbe determinare sia la collocazione dell'Italia in una posizione isolata sia il rinvio, in luogo dell'accelerazione, del processo di integrazione politica di cui le istituzioni comunitarie hanno bisogno.

Il ministro Andreotti sottolinea anche l'esigenza di favorire una più efficace cooperazione tra i componenti del Parlamento europeo ed i parlamentari nazionali, attraverso forme più idonee di collegamento fra le istanze comunitarie e quelle dei Paesi membri.

Cita al riguardo, fra l'altro, la recente provvida iniziativa assunta dall'Assemblea del Senato, in sede di modificazione del Regolamento, volta a prevedere l'intervento alle riunioni della Giunta di rappresentanti italiani al Parlamento europeo.

Alla luce delle verifiche effettuate nel citato Consiglio europeo svoltosi a Rodi, e fermo restando quindi l'impegno dell'Italia a battersi in tutte le forme possibili per favorire la crescita politica della Comunità e delle sue istituzioni rappresentative, esprime qualche perplessità in ordine all'indizione di un *referendum* di indirizzo: progetto in sé pieno di significati condivisibili, ma che rischia di tradursi in un'iniziativa che definisce velleitaria, avuto soprattutto riguardo all'atteggiamento anche di recente ribadito dalla più parte degli altri Paesi membri.

Tale valutazione - ribadisce il Ministro Andreotti avviandosi alla conclusione - non deve essere interpretata come un labile impegno del Governo italiano a potenziare il ruolo del Parlamento europeo.

Il presidente Malagodi fa presente di essere stato informato dal Presidente del Movimento federalista europeo che iniziative legislative volte a tenere *referendum* analoghi stanno per essere intraprese in altri Paesi membri tra cui il Belgio.

Il ministro Andreotti sottolinea l'importanza dell'attività delle organizzazioni federaliste e dell'associazione dei Comuni e delle Regioni d'Europa al fine di coinvolgere nel processo di integrazione politica le comunità locali e l'opinione pubblica.

Il senatore Diana esprime preliminarmente apprezzamento per le considerazioni ispirate a realismo testè svolte dal ministro Andreotti. Sottolinea tuttavia che il processo d'integrazione politica della CEE è stato più volte alimentato da iniziative che potevano inizialmente apparire velleitarie o utopiche e che, in seguito, hanno validamente contribuito alla crescita dell'Europa. In questa fase occorre

preoccuparsi di dare all'appuntamento elettorale del 1989 un carattere di novità, capace di arginare il serpeggiante disinteresse dei cittadini ai problemi della Comunità e che potrebbe anche tradursi in una scarsa partecipazione dei votanti in occasione delle prossime elezioni.

Se non si conferiranno maggiori poteri d'intervento al Parlamento europeo in tempi rapidi, si consoliderà la tendenza ad anomale supplenze che vedono, ad esempio, la Corte di Giustizia della CEE di fatto riempire il vuoto lasciato dalle sedi più propriamente politiche. Fenomeno questo tante volte registrato negli interventi in tema di agricoltura.

Vi è poi da rilevare la scarsa attenzione anche a livello dei Parlamenti nazionali: lamenta al riguardo l'eccessivo ritardo con cui l'Assemblea del Senato - anche quest'anno come in passato - esamina la relazione annuale della Giunta sulle politiche comunitarie.

Esprime infine un giudizio positivo sull'iniziativa di indizione di un *referendum* popolare per l'unità politica dell'Europa centrato sull'accrescimento dei poteri del Parlamento europeo.

Il senatore Spadaccia esordisce rilevando come la scelta, effettuata dall'altro ramo del Parlamento, di incardinare l'iniziativa del *referendum* in discorso in una legge costituzionale, scelta in sé opinabile, costituisce ormai un fatto acquisito. Al punto in cui sono le cose, la scelta dei tempi per le due letture in ciascuna Camera assume un significato politico essenziale: ritiene indispensabile che il Senato discuta il testo che sarà trasmesso dalla Camera dei deputati prima della sospensione dei lavori in occasione delle festività di fine anno. Annuncia di aver già sottoposto la questione dei tempi all'attenzione del Presidente del Senato.

Per quanto concerne le riserve politiche sull'iniziativa, rileva con preoccupazione come l'Italia sembri rassegnata ad avallare gli atteggiamenti di scetticismo improntati al rinvio da parte degli Stati membri che seguono una linea che definisce «antieuropeista». In tal modo la prospettiva federalista appare oggi isolata anche per l'inopinato atteggiamento del Governo italiano che, in un passato anche

recente, si è contraddistinto per una positiva e propulsiva opera in direzione dell'integrazione politica della Comunità.

Nè, d'altra parte, sembra concepibile immaginare l'effettiva realizzazione di un mercato unico europeo senza delineare nel contempo il tracciato politico che porti alla costituzione di una moneta unica, di un unico istituto di emissione ed, in prospettiva, di un Governo europeo. Altrimenti il rischio che si corre è già alle porte; un'area comunitaria priva di controlli democratici, in cui l'organismo rappresentativo eletto a suffragio universale è costretto ad operare quasi come un fantasma. Se è vero che la spinta degli interessi in gioco porta al perpetuarsi di questa fase di stallo, è anche vero che nelle tradizionali linee della politica estera italiana - ora sfumate - vi è una coraggiosa e fattiva azione tesa alla crescita dell'integrazione politica sfidando difficoltà e diffidenze con un vigore del quale oggi non vi è traccia.

Il senatore Gianotti esprime comprensione per le argomentazioni, dettate dal buon senso, testè espresse dal ministro Andreotti. Dissente tuttavia dalle conclusioni che il rappresentante del Governo sembra trarre ed auspica che le istituzioni italiane si facciano promotrici di iniziative, caratterizzate magari da una punta di estremismo, atte a compensare il clima di apatia e di diffidenza che da altri Stati membri sembra diffondersi. Così facendo, oltre a rendere politicamente più attuale l'appuntamento elettorale del giugno 1989, si otterrà il duplice benefico scopo di riconoscere un maggior peso all'unica istanza a base elettiva fra gli organismi comunitari e di sottolineare l'importanza della crescita politica della CEE che deve accompagnare e non soltanto seguire l'integrazione dei mercati.

Il senatore Tagliamonte, ricordato che numerosi componenti del gruppo democristiano del Senato hanno presentato un disegno di legge costituzionale sulla indizione di un referendum popolare per il conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo, condivide le considerazioni espresse dai precedenti oratori. Sottolinea l'importanza di dare al corpo elettorale italiano la possibilità di pronunciarsi sull'unione politica europea, creando così una importante occasione di

verifica che il mero rinnovo del Parlamento europeo non è forse capace di assicurare. Si sofferma sugli inevitabili pericoli e sulle possibili distorsioni che la sola integrazione dei mercati può provocare senza il contemporaneo accrescimento del potere politico, soprattutto mediante una presa di coscienza da parte del Parlamento europeo del nuovo ruolo che lo attende. Una Europa integrata nei mercati e nella libera circolazione dei cittadini, dei capitali e dei servizi non dà infatti le necessarie garanzie di coesione economica e sociale che tale imponente processo determina.

Se è vero che la crescita politica della Comunità incontra gli ostacoli testè realisticamente indicati dal Ministro Andreotti, è pur vero che occorre puntare a traguardi più alti per raggiungere in tempi brevi obiettivi almeno parziali, fra i quali il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo.

Il senatore Arfè premette di non avere dubbi sull'impegno europeo del Ministro degli esteri. Rileva di non nutrire eccessiva fiducia nell'istituto del referendum, ma quello in discorso ha una valenza politica tale da meritare attenzione e consenso. Ritiene che non si tratti di una operazione velleitaria, ma dell'introduzione di un elemento dinamico capace di rimuovere la grave situazione di stallo che si è determinata.

L'Italia ha acquisito in campo europeo meriti e prestigio sufficienti per mettere in moto, anche da sola, un processo atto a favorire la crescita politica dell'Europa. A tale scopo sarà anche necessario mobilitare le grandi risorse degli strumenti della comunicazione di massa che sono un veicolo indispensabile per alimentare tutti i processi politici di grande respiro.

Il senatore Rosati ritiene che la proposta del senatore Spadaccia sui tempi di approvazione della proposta di legge costituzionale, che la Camera dei deputati è in procinto di trasmettere al Senato, debba essere fatta propria dalla Giunta: la scelta dei tempi, date le circostanze, è una scelta prettamente politica. L'utile iniziativa del referendum d'indirizzo per l'unificazione politica europea si sostanzia, in definitiva, nell'affidare un compito politico ai parlamentari eletti in Italia, che consiste non tanto in un effetto di trascinarsi delle sedi

istituzionali degli altri Stati membri, ma piuttosto delle forze politiche e sociali operanti nella Comunità e sempre più collegate a livello transnazionale.

Apprezza i richiami al realismo del ministro Andreotti: ma, accanto ad essi, occorre con grande convinzione operare scelte coraggiose e tempestive volte davvero ad accrescere l'importanza del Parlamento europeo nella prospettiva dell'integrazione politica. Conclude auspicando che in questa fase, nel Parlamento italiano, ogni forza politica assuma la propria parte di responsabilità senza indulgere a rinvii.

Il senatore Visentini, nel ringraziare il ministro Andreotti per le considerazioni espresse alla Giunta, aderisce pienamente alla visione realistica e chiara del rappresentante del Governo.

Il problema, infatti, non è tanto quello di essere più o meno europeisti, ma quello di valutare se sia ammissibile spingere gli elettori a partecipare alle elezioni del giugno 1989 anche mediante l'iniziativa della votazione referendaria in discorso. Giudica tale strumento oggettivamente sproporzionato allo scopo.

Esprime quindi forti perplessità a conferire un mandato costituente in bianco ad una Assemblea caratterizzata da ritmi di lavoro più somiglianti a quelli di un'associazione di tipo politico-culturale che a quelli di un vero e proprio organo parlamentare.

Per quanto riguarda in particolare gli interessi dell'Italia, rileva come la sede del Parlamento europeo faccia registrare notevoli difficoltà operative per i rappresentanti italiani, in confronto a quanto fortunatamente accade in altre istanze comunitarie come il Consiglio dei ministri della CEE.

La peculiare situazione della finanza pubblica italiana determina motivi di ancor maggiore preoccupazione di fronte ad obiettivi quali quello della banca centrale europea e della creazione di una moneta unica.

Conclude rilevando che tali considerazioni consigliano di non avviare procedure che portino all'indizione di un *referendum* per un mandato costituente al nuovo Parlamento europeo.

Il ministro Andreotti rileva preliminarmente come la proposta di legge costituzionale in

corso di discussione alla Camera dei deputati non possa e non debba cadere nel nulla per motivi di calendario: di qui l'impegno a che l'*iter* della proposta si svolga in tempi il più possibile brevi. Sottolinea che il Ministero degli affari esteri sta dedicando il massimo delle energie possibili al processo di integrazione economica e politica della Comunità; esprime l'auspicio che lo sforzo per l'indizione del *referendum* non determini un indesiderabile calo di impegno nel completamento del mercato unico.

Oltre alla iniziativa referendaria che scaturirà dal concorrente impegno del Parlamento e del Governo, occorre curare che i lavori del Parlamento europeo, spesso pregevoli, siano di effettivo ausilio all'attività dei Parlamenti nazionali mediante forme di collegamento e di contatto simili a quelle di recente adottate nel testo modificato del Regolamento del Senato.

Pone l'accento - di fronte alle disfunzioni determinate anche dai ritardi accumulati nelle sedi nazionali per adeguare l'ordinamento interno a quello comunitario - su un impegno alla coerenza che dovrebbe informare l'attività politica ai vari livelli: soltanto così l'iniziativa referendaria non sarà una manifestazione fine a se stessa, ma una spinta in avanti anche per gli Stati membri meno disposti a procedere speditamente verso l'integrazione comunitaria.

Per realizzare tale clima politico occorrerebbe registrare nei prossimi mesi una disponibilità diversa e un impegno più fattivo da parte di tutti i *partners* della Comunità. Anche dopo una lunga serie di delusioni, il Governo italiano ha sempre proseguito con convinzione sulla strada dell'integrazione politica resa possibile dalle circostanze. Nè va trascurata la difficoltà di trasferire nelle sedi nazionali le posizioni politiche assunte in seno al Parlamento europeo.

Conclude rilevando che, se da un lato il completamento del mercato interno non può rappresentare il solo obiettivo nel difficile processo dell'integrazione comunitaria, d'altro canto un'attenzione forse troppo marcata sul funzionamento degli organismi comunitari può rischiare di pregiudicare il programma, già in sè tanto impegnativo, del completamento del mercato unico.

Il presidente Malagodi, prima di dare la parola al Ministro degli esteri sugli orientamenti emersi in sede comunitaria in materia di politica energetica, propone di avviare quanto prima le procedure di contatto di cui all'articolo 142, secondo comma, del Regolamento del Senato, con i rappresentanti italiani al Parlamento europeo per acquisire ogni elemento utile alla futura attività della Giunta. Propone inoltre che la Giunta torni a riunirsi alle ore 15 di giovedì 15 dicembre prossimo per l'esame in sede consultiva della proposta di legge costituzionale, attualmente in discussione alla Camera, recante indizione di un referendum per l'unità politica dell'Europa, a condizione che la Camera l'approvi in tempo utile perchè sia trasmessa dalla Presidenza del Senato alla Giunta per la data indicata.

Nessuno chiedendo la parola così resta stabilito.

Successivamente il ministro Andreotti fornisce alcune notizie richieste dalla Giunta concernenti gli orientamenti emersi in materia di politica energetica. Precisa di limitarsi a fornire dati elaborati dagli uffici, essendo la politica energetica affidata alla competenza del Ministero dell'industria. Il testo delle comunicazioni di cui il Ministro dà lettura resta a disposizione dei senatori componenti la Giunta.

IN SEDE CONSULTIVA

«Modificazione della legge 24 gennaio 1979, n. 18, per l'eleggibilità al Parlamento europeo dei cittadini degli altri Stati membri della Comunità europea» (1447), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 1^a Commissione)

Il presidente Malagodi dà atto che il prescritto numero dei senatori presenti conviene sull'opportunità di esaminare il disegno di legge in titolo nella seduta odierna.

Riferisce il senatore Arfè, relatore designato alla Giunta. Dà lettura di un progetto di parere del seguente tenore:

«Il disegno di legge in titolo reca modificazioni agli articoli 4 e 6 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei rappre-

sentanti italiani al Parlamento europeo. L'adeguamento all'esigenza di costituire un corpo elettorale unico è oggi ritardato dall'assenza di un procedimento elettorale uniforme in tutti i Paesi membri per l'elezione dei componenti il Parlamento europeo.

Il 17 giugno 1988 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione volta, fra l'altro, a favorire - soprattutto sul piano istituzionale - l'integrazione politica e non solo economica delle Comunità, sottolineando la diversità delle norme che, nei vari Stati aderenti alla CEE, regolano sia le procedure elettorali sia le votazioni referendarie.

Lo stesso Parlamento europeo, il 16 settembre 1988, ha approvato un documento concernente il diritto dei cittadini dei Paesi membri della CEE di candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo in qualsiasi ed in ciascuno dei Paesi membri.

La Giunta ritiene necessario che in tempi brevi gli Stati membri adottino una normativa uniforme atta a costituire una disciplina elettorale unica concernente l'elettorato sia attivo sia passivo. Per l'immediato valuta positivamente l'iniziativa legislativa in esame.

La Giunta esprime pertanto parere favorevole per quanto di competenza».

Il ministro Andreotti - premesso che la discussione del provvedimento ha fatto registrare alla Camera dei deputati perplessità in ordine allo strumento da adottare, se legge ordinaria o legge costituzionale - rileva l'opportunità di prevedere, per la candidatura nelle liste italiane per l'elezione del Parlamento europeo di cittadini di altri Paesi della CEE, una condizione di reciprocità. Tale condizione consentirebbe ai cittadini italiani di essere candidati in quei Paesi membri i cui cittadini siano presenti come candidati nelle liste presentate in Italia.

Ritiene, fra l'altro, che tale condizione di reciprocità costituisca una forma di salvaguardia atta ad evitare, o quanto meno ridurre, operazioni strumentali di carattere propagandistico.

Precisa che il Governo, che si limita in questa fase a porre il problema, non mancherà di sollevarlo nel prosieguo dell'iter del provvedimento in esame.

Il senatore Diana condivide le valutazioni del Ministro degli affari esteri, giudicando essenziale l'introduzione di una condizione di reciprocità. In secondo luogo ritiene urgente l'adozione di una legge elettorale uniforme, applicabile in tutti i Paesi membri, com'è rilevato nel parere proposto dal senatore Arfè.

Il senatore Spadaccia esprime netto dissenso dalle valutazioni espresse dal ministro Andreotti e dal senatore Diana. Giudica importante approvare il disegno di legge in titolo nell'identico testo adottato dalla Camera dei deputati.

Non esita a definire di stampo antieuropeista la proposta volta ad introdurre condizioni di reciprocità, siano esse legate all'approvazione di un'analoga norma in tutti i Paesi membri, siano esse limitate a prevedere la reciprocità per i soli Stati membri i cui cittadini aspirino ad essere eletti nelle liste italiane.

Il senatore Rosati sottolinea che, nell'attuale sede, è opportuno limitarsi a valutare il disegno di legge in esame sotto il profilo comunitario, raccomandando alla Commissione di merito destinataria del parere di svolgere un esame approfondito della materia anche alla luce delle considerazioni svolte dal rappresentante del Governo.

Condivide talune perplessità sia di ordine

costituzionale sia di merito in ordine alla normativa in esame.

Il presidente Malagodi osserva che le valutazioni espresse dal rappresentante del Governo e da alcuni componenti la Giunta non possono in alcun modo essere qualificate come orientamento improntati ad antieuropeismo.

Il ministro Andreotti respinge con fermezza il giudizio espresso dal senatore Spadaccia il quale definisce «antieuropeo» il suggerimento volto ad inserire la predetta condizione di reciprocità, che giudica quanto mai opportuna.

Su proposta del presidente Malagodi resta stabilito di aggiungere al progetto di parere sopra riportato, dopo le parole «iniziativa legislativa in esame» le altre: «aggiungendo che da parte di alcuni membri della Giunta è stato sollevato il problema della necessità di introdurre nel testo del disegno di legge in titolo una clausola contenente la condizione di reciprocità, almeno nei confronti dei Paesi membri cui appartengono gli eventuali candidati non cittadini italiani nelle liste italiane».

La Giunta dà mandato al senatore Arfè di redigere il parere alla 1^a Commissione permanente sul disegno di legge in titolo nei termini sopra indicati.

La seduta termina alle ore 13.

SOTTOCOMMISSIONE

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 7 DICEMBRE 1988

61^a Seduta

Presidenza del Presidente

MURMURA

La seduta inizia alle ore 9,20.

Emendamenti al disegno di legge:

Riordinamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero (1312)

(Parere alla 10^a Commissione)

Riferisce in senso favorevole alla Sottocommissione il senatore Santini, il quale rileva, in particolare, che gli emendamenti in titolo rendono più preciso e puntuale il testo del Governo, specie per ciò che riguarda la composizione del Consiglio di amministrazione dell'ICE.

Il senatore Franchi solleva perplessità sul fatto che il trattamento economico dei dipendenti dell'Istituto sia stabilito con riferimento

ai contratti collettivi nazionali del settore assicurativo.

Il senatore Mazzola, pur convenendo con il senatore Franchi, fa presente che tale proposta recepisce la disciplina attualmente in vigore.

Il presidente Murmura, mentre esprime perplessità sull'espressione «qualificati», riferita ai rappresentanti degli operatori economici nel consiglio di amministrazione, che appare decisamente pleonastica, fa presente che per i criteri di nomina dei rappresentanti delle regioni nel Consiglio di amministrazione stesso occorre fare riferimento alla legge n. 400 del 1988.

La Sottocommissione esprime quindi, per quanto di competenza, parere favorevole, con le osservazioni emerse nel corso del dibattito.

Emendamenti al disegno di legge:

Ventre ed altri: Norma transitoria in materia di gestione delle farmacie urbane (684)

(Parere alla 12^a Commissione)

Su proposta del senatore Ventre, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

La seduta termina alle ore 9,40.

ERRATA CORRIGE

Nel 232° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari di mercoledì 6 dicembre 1988, seduta della 9^a Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare), a pagina 55, nella prima colonna, alla prima riga, le parole: «ad Hannover» vanno sostituite con le altre: «a Stoccarda».

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

BILANCIO (5ª)

Giovedì 8 dicembre 1988, ore 10 e 16

In sede referente

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (1443) (*Approvato dalla Camera dei deputati*);
 - Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1989 (Tab. 1).
 - Stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1989 (Tab. 18).
 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (1442) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
-