SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI
parlamentari

753° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

TIPOGRAFIA DEL SENATO (650)

INDICE

Commissioni permanenti

1ª - Affari costituzionali ..... *Pag.* 30
2ª - Giustizia ..... » 45
4ª - Difesa ..... » 51
6ª - Finanze e tesoro ..... » 73
7ª - Istruzione ..... » 82
8ª - Lavori pubblici, comunicazioni ..... » 105
10ª - Industria ..... » 113
11ª - Lavoro ..... » 127
12ª - Igiene e sanità ..... » 138
13ª - Territorio, ambiente, beni ambientali ..... » 152

Commissione riunite

5ª (Bilancio-Senato) e V (Bilancio-Camera) ..... *Pag.* 3

Giunte

Affari Comunità europee ..... *Pag.* 163

Organismi bicamerali

Interventi nel Mezzogiorno ..... *Pag.* 164
Informazione e segreto di Stato ..... » 170
Assistenza sociale ..... » 171

CONVOCAZIONI ..... *Pag.* 176

BILANCIO (5ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

28ª Seduta (antimeridiana)

congiunta con la

V Commissione (Bilancio della Camera dei deputati)

Presidenza del Presidente della 5ª Commissione
(Programmazione economica, bilancio del Senato)
ANDREATTA

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la Banca d'Italia il vice direttore generale, dottor Antonio Fazio, il direttore principale, dottor Francesco D'Errico e il dottor Nicola Sartor, del Servizio studi; intervengono, altresì, per la Corte dei conti, il Presidente, dottor Giuseppe Carbone, accompagnato dai consiglieri Manin Carabba, Carlo Chiappinelli, Gaetano D'Auria e Mario Falcucci.

La seduta inizia alle ore 10,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente ANDREATTA fa osservare preliminarmente che è stata presentata, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo per lo svolgimento dell'audizione di cui all'ordine del giorno. Avverte poi che, in previsione di tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

La Commissione aderisce alla richiesta anzidetta e conseguentemente detta forma di pubblicità viene adottata per il susseguente svolgimento dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva sul bilancio a legislazione vigente: audizione dei rappresentanti della Banca d'Italia e della Corte dei conti (R 048, 5ª e 5ª Camera)

Dopo parole di benvenuto da parte del presidente ANDREATTA, ha la parola il dottor FAZIO, vice direttore generale della Banca d'Italia, il quale fa preliminarmente presente che i punti di fondo su cui riflettere

riguardano la perdita di competitività sull'estero e la struttura del finanziamento del debito pubblico: essi richiedono interventi strutturali nel campo della finanza pubblica.

Per quanto riguarda l'Italia nell'economia internazionale, tra il 1979 e il 1985 il tasso di crescita del prodotto interno lordo dei paesi dell'OCSE è stato in media del 2,3 per cento all'anno; nello stesso periodo il prodotto italiano è cresciuto del 2,0 per cento all'anno. Tra il 1985 e il 1991 il prodotto dei paesi dell'OCSE è aumentato del 2,9 per cento all'anno; in Italia del 2,8 per cento annuo.

La crescita dell'economia italiana in termini reali è stata leggermente inferiore nel primo periodo e perfettamente allineata nel secondo, rispetto alla crescita delle economie dei paesi industrializzati.

L'inflazione, misurata dai prezzi al consumo, nell'arco di tempo compreso tra il 1979 e il 1985, è stata in Italia doppia rispetto a quella delle altre economie: 14,2 per cento all'anno contro 7,3. Nel secondo periodo il divario si è sensibilmente ridotto: 5,6 per cento in Italia contro 3,9 nei paesi OCSE.

I nostri scambi di merci e servizi con l'estero erano, nel biennio 1978-79, in prossimità dell'equilibrio; peggiorarono fortemente fino al 1985 in relazione alla seconda crisi petrolifera; ritornarono in prossimità dell'equilibrio nel 1986. Da quella data lo squilibrio fra importazioni ed esportazioni è costantemente, anche se non gravemente, peggiorato. Nel 1990 il disavanzo delle partite correnti è stato di 17.300 miliardi, pari all'1,3 per cento del prodotto interno lordo. Depurando della componente inflazionistica le esportazioni e le importazioni, il saldo appare in netto e costante peggioramento dal 1983.

L'aumento dei prezzi e dei costi interni, solo parzialmente corretto dai movimenti del cambio della lira, ha condotto a una perdita di competitività, in particolare per i nostri manufatti; essa è stata del 5 per cento tra il 1982 e il 1986 e di 7 punti percentuali negli anni successivi.

L'accumulo di disavanzi nel corso degli anni '80 ha portato ad un crescente indebitamento netto del nostro Paese nei confronti dell'estero. Nel 1986 il debito netto dell'Italia era stimabile in appena 13.000 miliardi di lire, i crediti sull'estero erano pari a 249.000 miliardi e i debiti a 262.000. L'esborso netto per redditi da capitale fu, in quell'anno, di 9.300 miliardi. Nel 1990 il debito netto ha raggiunto 95.000 miliardi e l'esborso netto per redditi da capitale è stato di 16.000 miliardi.

La crescita dell'economia internazionale nel 1991 è stata inferiore alle previsioni. Si sono avuti in corso d'anno alcuni segnali di ripresa, ma permangono ampi margini di incertezza sulla stessa.

Circa la congiuntura e la politica monetaria, secondo il preconsuntivo del Ministero del bilancio nel 1991 la crescita del prodotto interno lordo in Italia potrà al massimo raggiungere l'1,4 per cento; a fronte di una previsione del 2,7. Per gli investimenti produttivi un anno fa si prevedeva una crescita in termini reali del 4,4 per cento; secondo il preconsuntivo non si avrebbe alcun aumento.

L'indice della produzione industriale nei primi sei mesi di quest'anno ha oscillato intorno al livello toccato alla fine del 1990, di 4

punti percentuali inferiore al livello di fine 1989. L'attività nel settore dei servizi vendibili risulta leggermente migliore.

L'inflazione misurata dalla variazione dei prezzi al consumo a distanza di dodici mesi ha toccato un massimo del 6,9 per cento in luglio; alla fine del 1991 essa potrebbe collocarsi al di sotto del 6 per cento, risultando nella media dell'anno del 6,5 per cento. L'obiettivo era del 5 per cento; anzichè ridursi, si amplierà leggermente nel 1991 il divario rispetto all'andamento dei prezzi negli altri paesi partecipanti all'accordo europeo di cambio. Le ragioni del divario sono di natura interna. Il prezzo implicito nelle importazioni di beni e servizi è aumentato dell'1,0 per cento, rispondendo alla fermezza del cambio della lira. Il costo del lavoro nel settore privato segue ritmi di crescita annua dell'ordine dell'8 per cento, quasi il doppio che in Germania e in Francia. In Italia i prezzi dei servizi non esposti alla concorrenza internazionale mantengono una dinamica superiore alla media.

Le imprese industriali hanno beneficiato di rincari modesti di *inputs* esteri, ma avvertono la pressione di costi interni crescenti, sia per il lavoro che per gli *inputs* provenienti dal settore terziario. Nel primo semestre, la crescita dei prezzi alla produzione, dell'ordine del 2,8 per cento, non ha evitato una compressione dei margini delle imprese.

Il saldo dell'interscambio mercantile con l'estero nei primi otto mesi è peggiorato di 2.000 miliardi rispetto all'analogo periodo del 1990. Le esportazioni, nel primo semestre, sono rimaste stazionarie in termini di quantità; le importazioni sono aumentate del 2,3 per cento. Il preconsuntivo della Relazione previsionale e programmatica indica per l'intero anno un saldo negativo della bilancia dei pagamenti correnti pari a circa l'1,2 per cento del prodotto.

La domanda di credito si è mantenuta vivace; hanno contribuito al suo andamento la riduzione dell'autofinanziamento delle imprese e l'accumulo, in atto da circa due anni, di scorte di prodotti finiti. Hanno avuto una dinamica particolarmente vivace i prestiti alle imprese operanti nel campo dei servizi anche finanziari e il credito al consumo. Nel periodo gennaio-agosto 1991, l'accrescimento dei finanziamenti al settore non statale è stato, al netto della stagionalità, del 14 per cento su base annua.

Nei primi otto mesi nel 1991 le entrate complessive nette di capitali, incluse quelle attraverso i finanziamenti bancari ora ricordati, sono state pari a 27.500 miliardi, a fronte di 42.900 miliardi nel corrispondente periodo del 1990.

Il fabbisogno complessivo del settore statale è stato da gennaio a settembre dell'anno in corso di 104.000 miliardi: 21.000 miliardi in più rispetto all'analogo periodo del 1990. La manovra aggiuntiva attuata nella scorsa primavera si proponeva di conseguire negli ultimi mesi dell'anno una riduzione del fabbisogno di 12.600 miliardi tra maggiori entrate e minori spese. L'andamento a fine luglio del fabbisogno si è rivelato peggiore di quanto previsto nel precedente autunno a causa, in particolare, di insussistenze nelle entrate fiscali relative all'IRPEF, all'ILOR e al provvedimento di rivalutazione dei beni immobili delle imprese. In parte il limitato contenimento delle entrate tributarie è riconducibile al più lento sviluppo del reddito.

Secondo il preconsuntivo indicato nella Relazione previsionale e programmatica nel 1991 il fabbisogno del settore statale sarebbe di 141.000 miliardi, pari al 10 per cento del prodotto interno lordo; l'obiettivo, indicato nel settembre 1990, era di 132.000 miliardi. Il preconsuntivo sconta l'efficacia nell'ultimo trimestre dei provvedimenti varati in maggio; sconta inoltre la dismissione di cespiti patrimoniali per 5.600 miliardi e ulteriori operazioni di bilancio volte a ridurre il saldo da finanziare per l'anno in corso. In qualche misura tali manovre aggravano i conti per il 1992.

La forte dinamica, ampiamente superiore al previsto, dei finanziamenti all'economia e le maggiori necessità di copertura del fabbisogno pubblico non incideranno – dal lato delle contropartite costituite dalle attività finanziarie – sulla prevista espansione della componente monetaria; questa dovrebbe mantenersi, per tutto il 1991, entro la fascia a suo tempo stabilita del 5-8 per cento; nei primi otto mesi l'incremento, riportato ad anno, è stato, al netto della stagionalità, del 6,5 per cento.

Il rispetto dell'obiettivo monetario, a fronte della descritta crescita superiore al previsto dei finanziamenti complessivi all'economia e al settore pubblico, è stato ottenuto grazie all'ingente collocamento dei titoli pubblici, presso le famiglie e presso le imprese, nel corso dell'anno. Il disavanzo di 104.000 miliardi per i primi nove mesi è stato coperto per 94.000 miliardi tramite titoli, in prevalenza a medio e lungo termine, collocati sul mercato e per 6.000 miliardi con prestiti esteri. Le emissioni lorde di titoli pubblici in tale periodo hanno raggiunto 613.000 miliardi, 66.000 in più che nell'analogo periodo dell'anno precedente.

Sinteticamente, il complesso delle attività finanziarie detenuto da famiglie e imprese dovrebbe accrescersi nel 1991 di circa l'11,5 per cento (11,9 per cento nel 1990); la componente monetaria aumenterebbe del 7 per cento, quella non monetaria del 15 per cento. L'ampio collocamento di titoli pubblici è stato ottenuto con una tendenza decrescente dei tassi di interesse nel corso dell'anno; tale discesa ha anche permesso di concentrare le emissioni nel comparto dei titoli a tasso fisso.

Una diminuzione generalizzata dei tassi di interesse è stata suggellata in maggio dalla riduzione di un punto, dal 12,5 all'11,5 per cento, del tasso ufficiale di sconto; nel corso dell'estate si sono avuti sensibili aumenti dei rendimenti dei buoni del Tesoro e dei titoli a medio e lungo termine in relazione, dapprima, alle insussistenze delle entrate fiscali e, in seguito, agli annunciati aumenti dei tassi di interesse in Germania. In settembre è ripresa la discesa dei tassi di interesse; essi non sono tuttavia ancora ritornati sui valori minimi toccati nella prima parte di giugno.

Il differenziale dei tassi di interesse a più breve scadenza, rispetto alla Germania, che prima dell'entrata della lira nella banda stretta si situava intorno al 4 per cento, si aggira attualmente intorno ai 2,5 punti percentuali.

Il cambio effettivo della lira nei confronti delle monete partecipanti all'accordo europeo di cambio si è svalutato dell'1 per cento tra il gennaio 1990 e l'agosto 1991; il tasso di cambio effettivo con l'inclusione anche di tutte le altre valute nei primi otto mesi del 1991 è stato inferiore dell'1,8 per cento rispetto all'analogo periodo del 1990.

I risultati in materia di controllo dell'espansione monetaria, di collocamento di titoli pubblici, di tassi di interesse e di tassi di cambio hanno beneficiato delle riforme e dei miglioramenti strutturali nei mercati monetari e finanziari, realizzati negli ultimi anni, e della conseguente fiducia che gli stessi mercati si stanno conquistando, nei confronti degli investitori italiani ed esteri, con il loro ordinato operare. Dal settembre 1990 al marzo 1991 i tassi a più breve scadenza, in relazione ad esigenze di controllo monetario, hanno oscillato di tre punti percentuali; il riflesso sul rendimento di titoli a medio e lungo termine è stato inferiore a mezzo punto percentuale.

Sono cresciuti notevolmente lo spessore del mercato telematico secondario dei titoli di Stato e quello del mercato interbancario. Sul primo gli scambi si sono triplicati rispetto al 1990 raggiungendo 148.000 miliardi nello scorso settembre. L'aumento degli scambi ha interessato principalmente i titoli a reddito fisso.

La mobilizzazione della riserva obbligatoria, che a partire dal prossimo 15 ottobre verrà elevata dal 3 al 5 per cento, ha operato positivamente sull'efficacia e sulla dimensione del mercato interbancario e ha ridotto drasticamente la volatilità dei saggi a più breve scadenza. I tassi interbancari rappresentano ora un miglior punto di riferimento per la conduzione della politica monetaria, per le condizioni applicate dalle banche alla clientela, per la determinazione dei rendimenti dei titoli pubblici sia a breve sia a lunga scadenza. Continua a incidere tuttavia pesantemente su tale mercato la trattenuta fiscale sugli interessi interbancari relativi ai depositi, nella misura del 30 per cento, trattenuta che non trova analogie nei mercati monetari degli altri paesi.

Per quanto riguarda il debito pubblico e la legge finanziaria, alla luce delle analisi ora esposte si possono individuare gli obiettivi della politica macroeconomica da assegnare alla politica monetaria e alla finanza pubblica.

Non è possibile, data anche la situazione ciclica dell'economia italiana, ottenere un minore assorbimento di beni e servizi attraverso una ulteriore compressione della domanda interna.

È necessario che il sistema economico progredisca verso una posizione di maggiore competitività ed efficienza.

In un sistema di cambi flessibili, uno squilibrio strutturale dei conti con l'estero tenderebbe a riflettersi in termini di maggiore inflazione. Nell'attuale configurazione del sistema internazionale dei cambi e di accesso a fonti di finanziamento esterno, le deficienze di competitività si riflettono in una lenta ma costante erosione della base produttiva e dell'occupazione, soprattutto industriale. La competitività riguarda direttamente anche il settore dei servizi, dove la bilancia dei pagamenti italiana è divenuta strutturalmente passiva. Alcune componenti (turismo) sono momentaneamente sostenute da tristi vicende in paesi confinanti.

I livelli dei tassi di interesse, la politica di gestione del debito pubblico, le operazioni e gli interventi sul mercato monetario hanno consentito di mantenere il tasso di crescita della componente più liquida delle attività finanziarie in linea con quello di aumento del prodotto.

I tassi d'interesse sul debito pubblico non sono in Italia fuori linea rispetto ai livelli osservabili negli altri paesi industriali, ove si tenga conto dell'inflazione.

La situazione strutturale della finanza pubblica italiana si riflette, oltre che sul volume complessivo di debito – molto elevato in rapporto al prodotto – sulla struttura per scadenza del debito stesso.

Dopo aver toccato a fine 1985 una durata massima di tre anni e quattro mesi, la scadenza media del nostro debito pubblico è costantemente diminuita fino a raggiungere, all'inizio del 1991, i due anni e cinque mesi. L'intensa attività di emissione a più lunga scadenza dell'anno in corso e la limitazione del ricorso ai buoni ordinari del Tesoro hanno permesso di risollevare, in settembre, la scadenza media a due anni e otto mesi. La vita media del debito pubblico era, nel 1989, di 4,1 anni in Francia, di 10,2 anni nel Regno Unito e di 6,0 negli Stati Uniti. Il tasso medio di interesse sul debito pubblico si riferisce dunque a titoli che in Italia sono di durata media più breve e in larga misura a tassi variabili.

Nel 1990 il rapporto tra emissioni lorde di titoli pubblici e prodotto interno lordo è stato in Italia pari al 57 per cento; in Francia e in Germania gli stessi rapporti erano pari, rispettivamente, al 10 e al 7 per cento; negli Stati Uniti al 32 per cento.

La situazione ora descritta rende particolarmente delicata la gestione monetaria e necessariamente si riflette in qualche misura sul costo del debito; è stata fronteggiata con i miglioramenti strutturali dei mercati finanziari sopra ricordati.

La via d'uscita dal problema del debito pubblico deve necessariamente far riferimento a una prospettiva di avanzi primari che consenta la riduzione del peso relativo del debito; più immediatamente, a un allungamento della sua durata media. Tutto ciò richiede una strategia di risanamento strutturale dei conti dello Stato.

Il livello generale della pressione fiscale, in relazione al reddito nazionale, non è particolarmente elevato in Italia, se confrontato con la media degli altri paesi europei. Ciò nonostante è difficile ipotizzare un ulteriore aumento delle aliquote legali gravanti sulla produzione, sull'offerta di servizi e sul lavoro dipendente. Le aliquote legali, in particolare quelle relative alla tassazione dell'intermediazione finanziaria e a quella del risparmio, si situano in Italia a livelli più elevati di quanto osservabile nei grandi paesi industriali a noi più vicini e concorrenti.

È necessario pertanto, in primo luogo, che prosegua l'impegno dell'Amministrazione finanziaria nella riduzione dei fenomeni più gravi di evasione delle imposte e nella razionalizzazione della normativa fiscale.

In materia di imposte indirette i problemi di competitività sono meno immediati. In un contesto di cambi fissi nel quale potrebbe risultare opportuno, in date congiunture, ridurre la domanda interna per consumi e stimolare gli investimenti occorrerebbe mantenere, in prospettiva, margini di discrezionalità.

Dal lato delle uscite, principali candidati per un intervento che strutturalmente ne abbassi il tasso di crescita sono la spesa per pensioni, l spesa per stipendi e salari, la spesa sanitaria, le spese degli enti locali.

È particolarmente importante l'obiettivo di contenere, in linea con l'inflazione del 4,5 per cento, il tasso di aumento delle retribuzioni lorde dei dipendenti. Queste si sono incrementate nel 1990 del 15 per cento e nel 1991 si ragguaglieranno a circa 180.000 miliardi, con un aumento del 9,2 per cento rispetto all'anno precedente.

In assenza di interventi specifici l'aggregato potrebbe accrescersi, secondo una stima prudenziale, di altri 14.000 miliardi nel 1992; una limitazione della crescita intorno al 4,5 per cento ridurrebbe il maggior onere del Tesoro a circa 8.000 miliardi. La manovra ha un ricavo di per sè in termini di minori esborsi per la finanza pubblica, ma ha un significato molto maggiore ed è sopportabile se si inquadra in una politica generale dei redditi estesa ad altre componenti del bilancio statale e, soprattutto, al settore produttivo.

La spesa per pensioni, che ricade direttamente o indirettamente sul bilancio pubblico, ha raggiunto già nel 1990 un flusso annuo di 180.000 miliardi; nel 1991 si prevede un ammontare di pagamenti pari a 201.600 miliardi con un aumento del 12 per cento. In assenza di interventi le erogazioni tenderanno a crescere di altri 10-11 punti percentuali nel 1992.

La situazione del sistema pensionistico è una delle cause fondamentali dello squilibrio della finanza pubblica. I parametri di riferimento sono stati stabiliti in periodi della storia recente nei quali i tassi di sviluppo attesi dell'economia erano più elevati di quelli che è ragionevole attendersi per i prossimi decenni.

Lo squilibrio delle gestioni previdenziali è, o è stato, una causa di difficoltà strutturale dei conti pubblici nella maggior parte dei paesi industriali, in genere più ricchi dell'Italia, anche se in alcuni casi con una maggiore incidenza degli anziani. Anche in Italia tale incidenza tende ad accelerare sensibilmente; inoltre il rapporto tra vita media di coloro che entrano in quiescenza e periodo atteso medio di attività lavorativa è particolarmente favorevole.

Appare improvvido promettere, in particolare alle generazioni di più giovani lavoratori, un trattamento previdenziale che il sistema pubblico non sarà in grado di mantenere per motivi di equilibrio macroeconomico. Il risanamento di tale importante componente della finanza pubblica, o almeno un minore squilibrio, in prospettiva appaiono necessari per dare maggiore fondamento al valore attuale del debito pubblico.

La soluzione va ricercata in uno spostamento di una parte dell'onere verso forme di previdenza integrativa, basate sulla capitalizzazione, da incentivare fiscalmente. Al riguardo, va osservato che nel periodo iniziale della transizione il sistema pubblico a ripartizione potrà vedere crescere i propri oneri, essendo necessariamente legato a prestazioni predeterminate e a contributi che potranno in qualche misura venire limitati.

Il rapporto tra spesa per la pubblica sanità e prodotto nazionale non è fuori linea in Italia rispetto a quanto osservabile nella maggioranza dei paesi industriali (fanno eccezione gli Stati Uniti, in cui è dominante la produzione privata dei servizi, e il Regno Unito con rapporti molto più bassi). La spesa stessa è però in forte crescita: circa il 33 per cento nel 1991 rispetto al 1989. Il rapporto al prodotto, che era pari al 5,8 per

cento nel 1989, sarà del 6,6 nel 1991. Inoltre appare più evidente, anche rispetto ad altri settori dei servizi forniti dalla Pubblica Amministrazione, lo squilibrio tra costo pubblico del servizio, da un lato, e qualità e distribuzione delle prestazioni, dall'altro. Va ripensato il titolo di accesso alle prestazioni e il loro finanziamento. Questo va posto, almeno in parte, a carico dei fruitori con redditi più elevati; la legge finanziaria si dà carico di un inizio di intervento in questo campo. Anche in questo caso andrebbe esaminata la possibilità di integrazione attraverso sistemi assicurativi privati. Il disegno di legge finanziaria 1992 prevede interventi complessivi per 55.500 miliardi che dovrebbero ricondurre nel 1992 il fabbisogno del Tesoro a 128.000 miliardi, a fronte dei 141.000 nel 1991.

Le entrate fiscali e le spese si basano su un'ipotesi di crescita del prodotto interno lordo del 2,5 per cento. Questa appare plausibile solo in un quadro di ripresa internazionale e di capacità di inserimento delle nostre esportazioni nella ripresa del commercio mondiale; inoltre dovrebbe esserci una decisa inversione di tendenza degli investimenti. Una congiuntura più debole del previsto inciderebbe negativamente sulle entrate fiscali.

La previsione in materia di prezzi si basa su un'ipotesi di forte rallentamento dell'inflazione nel corso del 1992. A fine 1991 il livello dei prezzi al consumo sarà superiore di 2,3 punti percentuali al valore medio per lo stesso anno; l'obiettivo del 4,5 per cento richiede che l'aumento durante il 1992 non superi l'1,0 per cento per ogni trimestre, a fronte di 1,4 per cento nel corso del 1991.

Ciò appare possibile solo con una politica dei redditi che limiti, intorno al 4,5 per cento, l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto e che venga immediatamente recepita nei prezzi praticati dai produttori; occorre altresì che non intervengano ulteriori pressioni inflazionistiche dal lato dei margini del commercio e dal settore terziario.

Una più elevata inflazione compenserebbe, nell'immediato, l'effetto del rallentamento dell'economia. Ciò però implicherebbe, oltre al fallimento della politica di stabilizzazione, un'accelerazione, a più o meno breve scadenza, di altre spese pubbliche; tra queste quella per interessi.

Un parte rilevante delle entrate previste nella legge finanziaria ha carattere di *una tantum*. La politica di vendita di beni patrimoniali non incide certo sulle tendenze di fondo delle entrate pubbliche correnti, anche se è possibile continuare con analoghe operazioni negli anni successivi. Si tratta di entrate in conto capitale che riducono di altrettanto il debito pubblico.

La loro rilevanza va giudicata piuttosto in relazione agli effetti sulla redditività sociale dei cespiti e di una migliore organizzazione del settore produttivo.

Le entrate fiscali connesse alla rivalutazione dei beni delle imprese hanno pure caratteristiche di eccezionalità e vanno viste in relazione alla situazione di redditività e alle prospettive del settore interessato.

Infine, dei 21.500 miliardi di nuove entrate, 12.000 sono costituiti dal condono. Il margine di incertezza contenuto in tale cifra è, per la natura stessa delle entrate, molto forte: ciò aumenta l'incertezza sul

risultato globale. Occorrerebbe comprendere se il condono possa contribuire o meno a un aumento della base imponibile per gli anni a venire. In altri termini, è importante l'effetto sul flusso futuro di entrate. Ove non dovesse produrre un ampliamento della base imponibile, il condono stesso si presenterebbe nel complesso inopportuno e di dubbia utilità.

Per quanto riguarda infine gli interessi sul debito pubblico, la cifra prevista è coerente con la politica di forte rallentamento dell'inflazione.

In conclusione, il sistema produttivo italiano tende a perdere competitività nel contesto delle economie industrializzate. Tra il 1985 e il 1990 le importazioni sono cresciute del 44 per cento, in termini reali; le esportazioni sono aumentate solo del 27 per cento.

La stabilità del cambio e la crescente integrazione finanziaria hanno agevolato l'afflusso di capitale estero, allentando la percezione degli stringenti vincoli imposti dalla bilancia dei pagamenti, I vincoli permangono anche se trasposti in un'ottica pluriennale.

Il debito netto nei confronti dell'estero ha raggiunto, a metà del 1991, il valore di 117.000 miliardi, con un ulteriore ampliamento degli esborsi netti per redditi da capitale. Questi squilibri si sommano a quelli della bilancia mercantile.

Poichè non è immaginabile una caduta del livello di domanda interna per riportare in attivo la bilancia dei pagamenti correnti, l'aggiustamento va ricercato in una politica di rientro che ridoni al Paese competitività nei confronti dei mercati internazionali.

A ciò debbono contribuire, in primo luogo, iniziative, ricerche, investimenti nel settore produttivo. In un contesto di tassi di cambio fissi il recupero di competitività richiede altresì un rallentamento, almeno al ritmo di quanto osservato nelle economie dei nostri *partners* commerciali, del tasso di crescita dei redditi e dei prezzi.

La politica monetaria è impegnata nella stabilità del cambio e nel finanziamento del debito pubblico attraverso strumenti non monetari.

Nella legge finanziaria è contenuto un avvio di politica dei redditi per le retribuzioni del settore pubblico. Essa non è incoerente con una ricerca di maggiore produttività nello stesso settore. Acquista pieno significato solo se si estende ad altre importanti componenti della spesa – in primo luogo al settore pensionistico e a quello sanitario – e se un'analoga politica viene attuata nel settore privato.

In tale ottica le politiche dei redditi non comporterebbero costi, se non marginali, per i soggetti e i gruppi interessati, ma se ne ritrarrebbe un bene collettivo in termini di stabilità e di crescita dell'economia, a vantaggio di tutti.

L'espansione delle entrate, indipendentemente dai provvedimenti che hanno caratteristiche di *una tantum*, appare molto modesta, intorno al 4 per cento, scontando nel 1992 una ripresa dell'economia reale e l'ipotesi programmatica per quanto attiene al tasso di inflazione. Tale limitata espansione è il risultato delle politiche di anticipi e di entrate *una tantum* attuate negli anni precedenti.

Le entrate straordinarie previste per il 1992 sono importanti ai fini della stabilità, in quanto riducono il ricorso del Tesoro al mercato. Viene però solo marginalmente affrontato il problema del miglioramento permanente del gettito fiscale.

La gestione del debito pubblico è costretta a confrontarsi con volumi crescenti di emissioni lorde il cui flusso annuo supera la metà del reddito nazionale. Sono stati compiuti progressi notevoli nella funzionalità dei mercati monetari e finanziari; esse hanno permesso il collocamento degli ingenti ammontari di emissioni mantenendo la crescita monetaria in linea con l'aumento del PIL in termini nominali. I tassi di interesse non si sono discostati in termini reali da quelli riscontrabili sui principali mercati concorrenti.

Le prospettive della finanza pubblica inducono i risparmiatori verso investimenti di breve durata. La scadenza media del debito pubblico rimane di molto inferiore a quella rilevata negli altri principali mercati finanziari.

Ciò che è richiesto alle leggi finanziarie e alle politiche della spesa, tributarie, dei redditi, è soprattutto un'incidenza sulle pettative di crescita e di competitività della nostra economia, in un'ottica di medio termine.

Il presidente ANDREATTA chiede quali margini vi siano per una modifica, attraverso la manovra, della tassazione sugli interessi dei depositi interbancari, dato il ruolo che il tasso interbancario riveste nei confronti degli altri tassi.

Il dottor FAZIO fa osservare che in linea di principio la ritenuta del 30 per cento rappresenta un acconto. Di fatto, il sistema attuale ha portato ad un forte accumulo di crediti nei confronti dell'Amministrazione fiscale: nel riservarsi di fornire una valutazione tecnica sugli effetti complessivi, osserva che occorre tener conto del fatto che la tassazione sull'intermediazione finanziaria in Italia appare essere incongruente con quanto osservato in molti altri paesi, il che potrebbe produrre poi effetti di migrazione all'estero delle transazioni. L'effetto di una modifica della tassazione degli interessi interbancari produrrebbe un contenimento dei tassi a breve sui titoli pubblici.

Il deputato D'ACQUISTO chiede quale sia il pensiero della Banca d'Italia sulla stabilità del cambio e sulle discussioni in corso, anche a livello internazionale, sull'adeguatezza dei criteri di calcolo del tasso d'inflazione.

Il dottor FAZIO, in materia di stabilità del cambio, fa presente che la riduzione del divario inflazionistico con gli altri Paesi è stata possibile mediante un controllo rigido del cambio, specialmente negli ultimi anni, per il tramite degli effetti sui prezzi all'importazione, sui margini delle imprese e sulla razionalizzazione del sistema produttivo.

Oggi, in una fase diversa, in cui il processo di ristrutturazione produttiva è completato, occorre pensare a ridurre i tassi di incremento dei salari non diminuendo il numero degli occupati: in alternativa, senza un aggiustamento interno, la conseguenza è una perdita di competitività, se si intende mantenere il cambio fisso. Modificando il cambio, la perdita sarebbe maggiore.

Per quanto riguarda poi i sistemi di calcolo del tasso d'inflazione, oggetto di dispute anche negli Stati Uniti, per esempio, essi vengono

calcolati sulla base dei flussi di produzione e non sugli *stock*: occorre poi tener conto del fatto che alcuni settori registrano incrementi dei prezzi nettamente inferiori rispetto alla media, il che spiega il motivo per il quale in alcuni campi i relativi tassi siano inferiori rispetto alla media.

Il deputato D'ACQUISTO chiede approfondimenti circa lo scarso entusiasmo della Banca d'Italia in ordine alle privatizzazioni e al condono, facendo presente a quest'ultimo riguardo che esso serve anche ad individuare futuri contribuenti, nel passato evasori.

Il dottor FAZIO fa osservare che l'utilità del condono va posta in relazione alla capacità di incrementare la base imponibile degli anni a venire. Il condono comunque non esclude misure di carattere strutturale.

Per quanto concerne le privatizzazioni, le entrate sono comunque utili nel breve periodo, ma si tratta di operazioni in conto capitale, che riducono per un ammontare limitato un debito molto ampio. La loro validità va giudicata in relazione alla redditività dei cespiti dismessi.

Il deputato NONNE si sofferma sui meccanismi che regolano il rapporto tra le emissioni di debito pubblico e il prodotto interno lordo e chiede se non sia possibile contrattare con il sistema bancario una politica di allungamento del debito.

Per quanto concerne poi le privatizzazioni, che sono destinate a generare un flusso di entrata per due o tre anni a venire, a suo avviso occorre circoscrivere meglio ed esaltare le potenzialità di manovra nei settori vendibili, evitando comunque svalutazioni del prezzo e contratti che non siano con controparti ben individuate.

Il presidente ANDREATTA fa osservare che appare essenziale considerare gli effetti del sistema inglese delle *golden shares*.

Il dottor FAZIO rileva che, per le privatizzazioni, esiste un problema di individuazione dei beni, anche se tutta la politica al riguardo andrebbe vista in un'ottica diversa: trattandosi comunque di entrate, è ovvio che esse sono da valutare positivamente, anche se rimane il problema di ridurre la crescita dello *stock* di debito pubblico.

Per quanto concerne invece i titoli pubblici, esiste una anomala sproporzione tra liquidità delle banche e collocamento del debito pubblico mensile, il che si riflette sull'importanza di altre operazioni, come il pronti contro termine, per assorbire l'eventuale liquidità bancaria in eccedenza.

Un punto fondamentale consiste nell'allungare la vita media del debito pubblico con delle prospettive di risanamento di medio e lungo termine, anche perchè, senza questa connessione, si porrebbe un problema di costo.

Il deputato SINESIO chiede quale sia la possibilità per il nostro sistema economico di reggere nelle attuali condizioni di debito pubblico.

Risponde il dottor FAZIO, affermando di non credere che esista alcuna situazione di pericolo, anche se nella prospettiva di medio e lungo termine vi è una certa dose di rischio. D'altra parte anni fa non si pensava che un sistema avrebbe potuto reggere ad un livello così elevato di debito pubblico. In sostanza, se non vi sono problemi sulla creazione della liquidità, esistono tuttavia riflessi indiretti del livello del debito sull'inflazione.

Il senatore ANDRIANI domanda il motivo per il quale si è assistito alla diminuzione dell'ingresso di capitali in Italia ed in particolare se esistono motivi di carattere generale oppure specifico e se tale fenomeno possa essere fatto risalire alla credibilità del sistema bancario del nostro Paese.

Chiede poi di conoscere la valutazione della Banca d'Italia circa le prospettive di finanza pubblica relative al 1991, atteso che su tale anno si regge la costruzione della manovra per il 1992. Chiede infine una valutazione in merito alla prospettiva dell'attuazione della politica dei redditi.

Il dottor FAZIO precisa in primo luogo che la politica dei redditi non può essere riferita esclusivamente al costo del lavoro, ma deve riguardare tutti i redditi: conseguentemente, se si limitano gli incrementi in termini nominali per tutti, nessuno si troverebbe in situazione di svantaggio.

Relativamente al disavanzo per il 1991, fa presente che alcune entrate conseguenti a misure assunte sono concentrate nell'ultimo trimestre dell'anno ed hanno caratteristiche tali da non riprodursi anche nell'anno successivo, come nel caso dell'anticipo dell'INVIM decennale e delle alienazioni.

Circa la questione della diminuzione delle entrate di capitali, ricordato che il sistema bancario italiano resta credibile – cosa che si è verificata anche dopo la vicenda «BNL-Atlanta» – fa presente che dopo la liberalizzazione è stata trasferita liquidità in Italia dal sistema internazionale, in presenza di una situazione meno liquida dell'economia italiana; pertanto si è realizzato un afflusso di capitali dall'estero, afflusso con caratteristiche *una tantum*. Nel corso del 1991 però, eliminata la riserva obbligatoria sulla raccolta delle banche all'estero, i capitali sono entrati attraverso le banche, compensando un deflusso, che porta ad un maggiore uscita di fondi a medio e lungo termine.

Il senatore BARCA chiede di conoscere se l'imposta sui titoli di Stato abbia avuto effetti neutrali oppure negativi, se la proposta di condono possa essere migliorata, per renderlo più efficace, quale possano essere le correzioni da introdurre nel settore dell'agricoltura, al fine di contenere la spesa pubblica, e quale sia il rapporto, nell'ambito degli investimenti dall'estero, tra quelli destinati ad attività finanziarie e quelli destinati ad investimenti produttivi.

Risponde il dottor FAZIO osservando in primo luogo che la tassazione dei titoli di Stato ha avuto un effetto redistributivo degli interessi tra le famiglie e le imprese. Infatti, poichè l'aumento del tasso

lordo è stato inferiore a quello che sarebbe dovuto essere a seguito della piena traslazione della tassazione, le famiglie hanno goduto di un rendimento netto inferiore rispetto al precedente, mentre tale rendimento si è accresciuto per le imprese.

In materia fa poi presente che, come dimostra l'esempio tedesco, è difficile realizzare l'assoggettamento degli interessi sui titoli di Stato all'imposta personale progressiva.

Circa la questione del condono, osserva che alcuni meccanismi potrebbero indurre effetti distorsivi e andrebbero corretti.

Sulla questione degli incentivi all'agricoltura, ricorda che essi sono oggetto di politica comunitaria e non nazionale e che, in ogni caso, la produttività del lavoro in agricoltura è enormemente cresciuta negli ultimi anni.

Circa infine gli investimenti dall'estero, osserva che l'acquisizione di titoli azionari è disincentivata dalle condizioni di operatività dei mercati finanziari italiani; per questo motivo gli investitori preferiscono orientarsi verso il reddito fisso.

Il senatore BOLLINI, rileva che le previsioni macroeconomiche del Governo per il 1992 potrebbero non avverarsi. In tal caso, chiede quale tipo di politica monetaria la Banca d'Italia intende perseguire, quali conseguenze si produrrebbero sull'economia nel caso in cui gli obiettivi iniziali di crescita monetaria venissero ugualmente perseguiti, anche alla luce della tendenziale maggiore autonomia e responsabilità dell'Istituto di emissione. Il senatore rileva che, senza un quadro complessivo coerente, gli annunci di una politica monetaria restrittiva possono comportare conseguenze negative.

Sarebbe altresì importante che la Banca d'Italia chiarisse il proprio pensiero sulle valutazioni relative al fabbisogno.

Il dottor FAZIO fa osservare che può esistere una contraddizione tra bilancio pubblico, conseguente andamento dell'economia e gli obiettivi annunciati: la fermezza della politica monetaria, soprattutto per quanto concerne la creazione di base monetaria, è un elemento che favorisce la strategia del Governo, in quanto occorre tener conto che una eccessiva liquidità si ripercuoterebbe sull'inflazione, sul cambio e, alla fine negativamente anche sui tassi di interesse.

Il presidente ANDREATTA si chiede se questa impostazione non rifletta un'ottica ormai superata, in base alla quale la Banca d'Italia ha un controllo elevato della base monetaria: ciò non sembra più possibile, tenuto conto del fatto che sempre di più va aumentando il peso dei movimenti di capitali con l'estero.

Tutto ciò deve porre il problema del senso dell'annunzio di obiettivi quantitativi da parte della Banca Centrale in un contesto estremamente variabile e complesso.

Il dottor FAZIO sottolinea che gli obiettivi annunziati in tema di politica monetaria sono già coordinati internazionalmente e che essi fanno parte di quelli più generali riguardanti il quadro macroeconomico.

Il presidente ANDREATTA fa osservare che le riflessioni sulla sovranità della Banca d'Italia in materia di liquidità non possono non essere disgiunte dal dibattito relativo alla Costituzione che alcuni vorrebbero riformare prevedendo formalmente la responsabilità della Banca Centrale in materia di inflazione.

Il dottor FAZIO condivide l'osservazione circa gli elementi autonomi di pressione inflazionistica: proprio per questo si richiedono adeguate politiche fiscali e dei redditi. Tuttavia, a suo avviso occorre evitare l'eccesso opposto di una scarsa considerazione sul ruolo della moneta nel controllo dell'inflazione.

Il senatore VIGNOLA, in riferimento alla connessione tra peggioramento della bilancia dei pagamenti e indebolimento della struttura industriale, chiede se ad avviso della Banca d'Italia quest'ultimo fenomeno sia da ricondurre ad un calo di produttività o ad un restringimento della base produttiva: sarebbe interessante al riguardo disporre di una distinzione degli investimenti tra macchinari e impianti nuovi.

Chiede altresì quale sia la scomposizione delle emissioni lorde di titoli pubblici tra la parte relativa al rinnovo e quella relativa alle nuove emissioni.

Il dottor FAZIO, rispondendo anzitutto a quest'ultimo quesito, fa osservare che le nuove emissioni sono al massimo pari al disavanzo annuale, tutto il resto essendo rappresentato dal rinnovo di titoli.

Quanto invece al quesito relativo alla competitività, fa osservare che in tema di ampliamento della base produttiva, un suo incremento è connesso anche ad investimenti, ad afflusso di capitali e a tecnologia. Giocano quindi un ruolo importante i fattori di costo e i prezzi interni.

Il presidente ANDREATTA, nel dichiarare chiusa l'audizione dei rappresentanti della Banca d'Italia, ricorda che l'ammonimento maggiore che emerge riguarda il costo del sistema pensionistico attuale.

Si passa quindi all'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti.

Il presidente ANDREATTA fa osservare che sarebbe opportuna una valutazione sulla costruzione del bilancio a legislazione vigente.

Il presidente CARBONE fa presente preliminarmente che è in corso la predisposizione di un documento, di cui sarà ora illustrata la prima parte.

Ha la parola il presidente CARBONE il quale fa osservare che la base assunta dalla Corte per le proprie valutazioni sul bilancio a legislazione vigente 1992 è offerta dalle considerazioni e dai giudizi già espressi sui consuntivi passati e, da ultimo, sul rendiconto 1990 nella

relazione del giugno di quest'anno. In sede di relazione annuale al Parlamento, del resto, la Corte non si limita a offrire una illustrazione «contabile» dei dati del consuntivo ma cerca di ricostruire, nella propria ottica di organo ausiliario del Governo e del Parlamento, le tendenze di fondo che caratterizzano l'andamento della gestione di bilancio, all'interno degli andamenti del settore statale e del settore pubblico (grandezze, queste, rilevanti nel sistema giuscontabilistico a partire dalla legge n. 468 del 1978).

Ripetendo un lavoro che segue l'impostazione del referto dello scorso anno si cercherà di offrire, in occasione della presente audizione, il contributo delle valutazioni della Corte a partire dagli andamenti tendenziali della gestione di bilancio '91 per passare, poi, alle previsioni '92 sempre in un'ottica di «politiche invariate», tenendo presente, come appare necessario, l'aggregato del «settore statale» al cui interno acquistano maggiore significatività i dati e le proiezioni concernenti la gestione di bilancio in senso stretto.

Resta fuori da questo quadro, ovviamente, ogni giudizio sulla manovra affidata al disegno di legge finanziaria ed ai «provvedimenti collegati»; le considerazioni della Corte sulla «copertura» della legge finanziaria saranno svolte nella relazione quadrimestrale concernente l'ultimo quadrimestre 1991.

Qualche breve considerazione preliminare è dedicata al tema delle caratteristiche del bilancio a legislazione vigente, che costituisce, nel sistema delineato dalla legge 468/362, il parametro su cui misurare l'entità della manovra correttiva affidata alla legge finanziaria ed ai provvedimenti collegati.

Una prima, seria difficoltà deriva dalla struttura stessa del bilancio. Indubbiamente il riscontro sarebbe reso più fattibile e più significativo sulla base del nuovo schema del bilancio (e del rendiconto) previsto dal disegno di legge n. 1203-*bis* Senato, sul quale la Corte si è espressa, positivamente, con apposito referto specifico; le nuove «unità operative» offrirebbero una base migliore alle valutazioni e stime della Corte. Tali più ampie aggregazioni faciliterebbero la costruzione, sulla base delle quantificazioni «necessarie» incluse nella «finanziaria», per il passaggio ad una proiezione «a politiche invariate», nel quadro del «settore statale».

I risultati positivi di maggior rilievo conseguiti dalle politiche di bilancio poste in essere negli ultimi anni sono segnati dagli andamenti del fabbisogno al netto degli interessi che è sceso, in percentuale sul PIL dal 3,4 del 1988 al 2,2 del 1989, all'1,2 del 1990. La stima a preconsuntivo formulata come «programmatica» nel Documento di programmazione economico-finanziaria del maggio 1991 prevedeva, per l'esercizio in corso, il conseguimento, per tale aggregato, di un attivo pari all'0,84 per cento del PIL; la stima è aggiornata dalla relazione previsionale e programmatica per il 1992 che prevede, sempre in sede di preconsuntivo il conseguimento di un avanzo più ridotto, pari alla quota sul PIL dello 0,2 per cento.

Come la Corte ha già osservato in sede di relazione sul rendiconto 1990, i progressi compiuti avendo riguardo al fabbisogno primario appaiono deboli se raffrontati all'evoluzione complessiva del fabbisogno, condizionata dalla crescita della spesa per interessi che finisce per

assorbire tutti gli spazi finanziari faticosamente recuperati sul fronte del fabbisogno primario.

Appare opportuno considerare come grandezza maggiormente significativa, per valutare le tendenze e per misurare il cammino del «rientro», quella, del resto centrale nel disegno della legge n. 468, del «disavanzo corrente» o «risparmio pubblico»; alla quale, come è noto, si legano i più rigorosi e impegnativi vincoli posti dalla CEE in vista della «convergenza» fra Stati membri e alla quale fa positivo riferimento il disegno di legge costituzionale presentato alle Camere dal Governo per una nuova formulazione dell'articolo 81.

Il disavanzo corrente si è ridotto, sempre in quota del PIL, dall'8,7 del 1985 al 6,6 del 1989; ma è tornato a crescere nel 1990, toccando il 7 per cento del PIL. Il Documento di programmazione economico-finanziaria del maggio 1991 prevedeva, per quest'anno, il conseguimento, in sede programmatica, di un disavanzo corrente pari al 5,94 per cento. La relazione previsionale per il 1992, non reca una esplicita previsione aggiornata del saldo del disavanzo corrente. Tale documento fornisce una nuova stima del fabbisogno lordo che passa dalla quota sul PIL del 9,27 per cento prevista dal Documento di programmazione economico-finanziaria a quella, ora aggiornata, pari al 10 per cento. Attribuendo, come appare ragionevole, l'intero aumento della previsione in termini di cifre assolute, alla spesa corrente si desume che il disavanzo corrente per il 1991, previsto dalla proiezione programmatica del Documento di programmazione economico-finanziaria nella misura del 5,94 sul PIL passa alla quota del 6,6 per cento.

Si può osservare, sotto il profilo del metodo, che sarebbe utile che la Relazione previsionale (o la relazione premessa al disegno di legge finanziaria) recasse un aggiornamento della proiezione tendenziale e programmatica contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria da costruire con identico schema espositivo.

Una apposita tabella allegata al presente documento, espone l'evoluzione dei principali saldi del settore statale dal 1985 al 1990 recando per il 1991 le previsioni contenute nei documenti programmatici.

Quanto all'andamento delle entrate i timori, espressi nella relazione sul rendiconto 1990, sulla presenza di elementi di sovrastima nelle previsioni 1991 si sono rivelati fondati.

Già infatti in sede di disegno di legge di assestamento la previsione contenuta nella legge di bilancio (388.111 miliardi) è stata ridotta di 3.837 miliardi per effetto soprattutto del cattivo andamento del gettito dell'IRPEG e dell'ILOR.

Peraltro, assai più allarmanti delle modifiche operate in sede previsionale appaiono i dati del gettito di competenza dei primi sette mesi del 1991, da cui risulta un incremento rispetto al corrispondente periodo del 1990 del 9.1 per cento, rispetto ad una previsione del bilancio assestato di un incremento su base annuale pari al 16.4 per cento.

Anche se, come appare evidente, un miglioramento dei risultati a consuntivo, rispetto a tali negativi andamenti primi sette mesi, potrà derivare, in particolare, dalla manovra in corso d'esercizio (decreti legge del maggio, del settembre e, per la parte che incide sul 1991, dell'ottobre).

Per quanto attiene alle previsioni incluse nel progetto di bilancio di assestamento può osservarsi che esse non tengono conto dell'insuccesso delle misure adottate in materia di rivalutazione dei beni d'impresa e di smobilizzo dei fondi in sospensione d'imposta, per le quali è stata mantenuta la previsione di gettito in ragione di 8.400 miliardi, a fronte di accertamenti di 1.063 miliardi nel periodo gennaio-luglio.

Pur dinanzi alle incertezze sul 1991 (che si ripercuotono evidentemente sul '92) si deve prendere atto di una previsione più cauta formulata per il '92. Le previsioni del bilancio a legislazione vigente, rispetto a quelle dell'assestamento, fanno registrare un incremento pari solo al 4,2 per cento, mentre tale incremento era pari (avendo riguardo allo stesso confronto) al 6,9 per cento nel bilancio a legislazione vigente per il 1991, rispetto all'assestamento '90.

Si deve tener conto, peraltro, che le previsioni assestate '91 includono componenti di gettito concernenti maggiori introiti non ripetibili negli anni successivi (in particolare l'istituzione dell'anticipo IVA), con conseguente aumento al 5 per cento circa del tasso di crescita tendenziale inerente le entrate del 1992.

La quota di entrata da ricollegare alla vendita dei beni disponibili del patrimonio dello Stato (cap. 4010) – che risulta nel bilancio di assestamento '91 pari a 5.600 miliardi – è di 6.000 miliardi nel bilancio a legislazione vigente '92 (laddove la previsione programmatica inclusa nel Documento di programmazione economico-finanziaria include una entrata di 10.000 miliardi).

Per quanto attiene al 1991 appare prossimo a concludersi – con un introito per l'erario stimato in 2.100 miliardi – *l'iter* attuativo del D.L. n. 151 convertito nella legge n. 202 del '91, limitatamente all'operazione Cassa Depositi e Prestiti-CREDIOP; è in corso d'istruttoria la valutazione concernente l'IMI. Per il 1992 la previsione a legislazione vigente (6.000 miliardi), appare, di per sè, allo stato delle cose, non sorretta da adeguate valutazioni tecniche. Il disegno di legge finanziaria per il 1992, reca una previsione programmatica, legata al provvedimento collegato (Decreto-legge n. 309/91) di un'entrata per alienazioni patrimoniali pari a 9.000 miliardi, che si aggiungono all'entrata prevista nel bilancio a legislazione vigente, portando ad una previsione di bilancio (dopo la approvazione del «collegato» e della finanziaria) di oltre 15.000 miliardi. La previsione programmatica, pur poggiando sul Decreto-legge n. 309, appare, tuttavia non sufficientemente motivata in carenza di una rigorosa individuazione delle operazioni da compiere, delle procedure, dei tempi e, quindi, delle conclusive conseguenze da trarre per il gettito 1992.

Gli oneri per interessi, sospinti dalla crescita del debito e dall'andamento dei tassi sui mercati internazionali, hanno fortemente contribuito allo sfondamento del fabbisogno complessivo programmato per il 1990.

È da notare che gli oneri per interessi generati dalle dimensioni del debito pubblico assorbono una quota crescente del bilancio a legislazione vigente, deteriorandone gli equilibri.

La spesa per interessi, soprattutto nel più allargato ambito del settore statale, continua in prospettiva a costituire, per quanto riguarda il versante passivo, il fattore di rischio più rilevante, caratterizzato ormai

da un permanente scostamento tra previsioni e risultati. Si tratta infatti di una grandezza più di altre esposta all'azione di fattori economici internazionali, per la quale, anche allo scopo di evitare pericolosi effetti di annuncio, l'esercizio previsionale sconta difficoltà del tutto particolari, legate oltretutto alla concreta evoluzione del tasso di inflazione e all'efficacia stessa delle manovre correttive del fabbisogno.

Nel periodo 1980-1990 la spesa per interessi ha mostrato una dinamica di gran lunga superiore a quella di ogni altra categoria di bilancio.

Le previsioni recate dal bilancio a legislazione vigente, integrate dalla previsione di spesa recata per i nuovi contratti dalla finanziaria 1992 (pervenendo, così, ad una proiezione tendenziale) sono da esaminare alla luce della esperienza degli anni recenti quale emerge dai consuntivi e dall'attività di controllo della Corte.

Gli incrementi retributivi conseguiti nel pubblico impiego a seguito della tornata contrattuale 1988-1990 hanno superato sensibilmente il limite fissato dal Governo che (con esclusione della scuola) avrebbe dovuto essere pari all'1,50 in termini reale, e, quindi, per il triennio 1988-1990, del 21,4 per cento.

Le risultante del consuntivo registrano un aumento delle retribuzioni, per lo stesso triennio pari al 31,3 per cento, se si include anche il comparto scuola e compreso fra il 26 e il 29 per cento per gli altri comparti. Secondo le elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica l'incremento delle retribuzioni del 1991 rispetto al 1990 sarà del 7,87 per cento, superando, così, il tasso programmato di inflazione, per lo stesso 1991.

Le previsioni recate dal bilancio a legislazione vigente per il 1992 implicano un incremento sulla previsione assestata 1991 pari al 3,7 per cento, legato agli effetti neutrali del «trascinamento» (scala mobile, aumento numerico del personale, evoluzione naturale degli oneri). La stima è fondata su analisi del Dipartimento per la funzione pubblica, fatte proprie dal Tesoro. Nello stesso bilancio a legislazione vigente, tale stima sembra non includere (come apparirebbe opportuno) alcune appostazioni, che pur riguardano l'evoluzione «neutrale» della spesa per il personale, come quella relativa al compenso incentivante. L'incremento del 3,7 per cento comprende sia la spesa per il personale regolato da contratti collettivi, sia quello non contrattualizzato. La previsione di spesa complessiva per il personale in servizio è, sempre nel bilancio a legislazione vigente, pari a 85.405 miliardi.

L'ammontare della spesa prevista dalla apposita norma del disegno di legge finanziaria per le nuove contrattazioni '92-'94 è pari a 2.000 miliardi per il 1992. Assumendo come base la prevista evoluzione neutrale del 3,7 per cento, le stime effettuate dalla Corte conducono a identificare in una misura inferiore rispetto al previsto stanziamento di 2.000 miliardi lo spazio per l'ulteriore contrattazione 1992-1994 compatibile con il rispetto del vincolo, posto dal Governo, di un incremento contrattuale non superiore, per il 1992, al tasso programmato d'inflazione. Si riserva in questa complessa materia un ulteriore approfondimento, volto a chiarire il fondamento delle proiezioni presentate dal Tesoro a sostegno delle previsioni sottoposte al Parlamento ed illustrate schematicamente nella relazione premessa al disegno di legge finanziaria.

In materia è utile comunque esplicitare che si assume come dato da tener fermo l'indicazione del Documento di programmazione economico-finanziaria in virtù della quale la nuova tornata contrattuale non ha alcun impatto sul 1991, slittando al triennio 1992-94.

Ulteriori considerazioni sulle previsioni formulate dal disegno di legge finanziaria saranno formulate dalla Corte nel referto quadrimestrale sulla legislazione di spesa che avrà ad oggetto la copertura della legge finanziaria.

Sulla dinamica della spesa sanitaria pubblica, considerando il possibile impatto della manovra di contenimento disposta dalla legge n. 407 del 1990 (impatto stimato dal Governo dell'ordine di 6.000 miliardi per il 1991), resterebbe, secondo stime del Ministero della sanità, un ulteriore disavanzo, rispetto alle previsioni di competenza del Fondo sanitario nazionale, pari a circa 6.000 miliardi.

Alla base di queste stime resta il dato strutturale di un apporto modesto delle entrate proprie delle U.S.L. (stimate in 572 miliardi per il 1990 ed in 2.200 miliardi per il 1991) e del contributo al Servizio sanitario nazionale delle Regioni a statuto speciale (pari a 972 miliardi nel 1990 ed a 1.300 miliardi nel 1991).

Sulla evoluzione della finanza sanitaria connessa alla legge finanziaria ed ai provvedimenti collegati la Corte avrà occasione di esprimersi con il referto quadriemestrale sulla legislazione di spesa concernente il terzo quadrimestre 1991.

Seguono alcuni quesiti.

Il presidente ANDREATTA ritiene fondamentale la questione di organizzare un sistema di monitoraggio relativamente al costo dei contratti del pubblico impiego. Tra l'altro, sarebbe utile che la Corte fornisse indicazioni circa un'eventuale modifica della normativa del blocco del *turn-over*, al fine di evitare la possibilità di deroghe.

Posto inoltre che è indispensabile ridefinire gli obiettivi pubblici, se si vuole salvare la finanza pubblica, ritiene, per quanto concerne l'analisi dei rendiconti, che si debba procedere a valutazioni dei costi delle unità fisiche, calcolando la varianza di tali costi nei singoli contratti di appalto. Si avvierebbe così la realizzazione di una forma di controllo di gestione, che sarebbe altresì utile anche per definire il costo effettivo dei provvedimenti di legge. Sarebbe poi opportuno estendere la competenza della sezione della Corte che controlla gli enti locali anche alle USL.

Il senatore BOLLINI, nel manifestare compiacimento per l'opera avviata dalla Corte dei conti di verifica di preconsuntivi, si sofferma sulle spese per il personale statale, con particolare riferimento a quelle per le pensioni, che sono lievitate di circa il 21 per cento nello scorso anno. Sarebbe opportuno conoscere quanto di tale aumento è dovuto ai provvedimenti concernenti le pensioni d'annata, soprattutto per gli ex dirigenti statali.

Un'altra questione riguarda il fatto che sono state autorizzate spese, positivamente controllate dalla Corte, che hanno trovato la loro

copertura in presunte maggiori entrate iscritte a bilancio senza che vi fosse la plausibile possibilità della loro realizzazione.

Conclude invitando la Corte dei conti a farsi carico del completamento delle note illustrative delle tabelle di bilancio dei singoli ministeri, al fine di dar conto in esse delle novità che si sono prodotte dalla data della loro redazione a quella dell'esame del bilancio in Parlamento.

Ai quesiti posti risponde il Presidente della Corte dei conti, dottor CARBONE, che osserva innanzitutto come, se pur auspicabile, risulti oltremodo difficile modificare le modalità di azione della Corte dei conti, la cui composizione di magistrati rispecchia un orientamento «culturale» prevalentemente incentrato nell'esame di atti giuridici. Negli ultimi anni si è realizzato un poderoso sforzo di innovazione verso una «cultura» del consuntivo. Certamente, in questa strada, sarebbe assai utile un invito esplicito del Parlamento.

Relativamente alle questioni istituzionali concernenti la Corte, ritiene indispensabile procedere nella strada della riforma, tenendo conto però che sarebbe forse più proficuo affidare la competenza in materia alla Commissione bilancio, piuttosto che a quella Affari costituzionali.

Ha quindi la parola il consigliere CHIAPPINELLI che osserva, relativamente alla questione del controllo sulle unità sanitarie locali, che ben sarebbe possibile, ove il Parlamento lo volesse, estendere la competenza della Corte, tanto più che attualmente la normativa vigente consente alle USL di sottrarsi agli obblighi di documentare alla Corte i loro disavanzi.

Il consigliere CARABBA ritiene che, al fine di migliorare l'attività di controllo della Corte, sia indispensabile giungere alla sollecita approvazione della norma in materia di controllo successivo, contenuta nel disegno di legge n. 1203-*bis*, attualmente all'esame della Commissione e che si augura possa essere al più presto approvato. In questo quadro è altresì utile giungere all'accorpamento dei capitoli di bilancio, come proposto nel medesimo testo: in tal modo sarà più agevole pervenire a stime preconsuntive sempre più affidabili, anche se rimane la questione che non sempre le informazioni che giungono dal Tesoro sono di pronta disponibilità.

Relativamente alla questione dell'iscrizione al bilancio 1991 delle entrate, per così dire figurative, derivanti dalle privatizzazioni, la Corte oltre a segnalare tale anomalia nel referto quadrimestrale, non ha potuto fare altro. Infatti, l'unica strada per bloccare la spesa che trae fonte di copertura da un simile tipo di entrate potrebbe essere solo quella di ritenere il bilancio costruito in violazione dell'articolo 81, comma terzo, della Costituzione, e quindi rinviare il bilancio stesso alla Corte costituzionale.

Il presidente CARBONE precisa che, in costanza di pronunzie giurisprudenziali di condanna dello Stato, l'Amministrazione non può

far altro che pagare ed in ogni caso la Corte costituzionale ha sempre adottato un'applicazione estensiva dell'articolo 3 della Costituzione.

Il consigliere D'AURIA fa presente, in merito alla questione dell'incremento del numero dei dipendenti statali, che la norma sul blocco del *turn-over* non è errata, tuttavia, la possibilità di derogarvi fa sì che essa sia costantemente aggirata. Pertanto, l'unica via è quella di escludere la possibilità di deroga. In materia occorre poi tener conto del fatto che i dati disponibili, forniti dalla Ragioneria Generale, dall'Osservatorio sul pubblico impiego e dall'ISTAT, non coincidono tra loro per quanto riguarda la consistenza numerica dei pubblici dipendenti.

Il presidente ANDREATTA ringrazia gli intervenuti e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 14,25.

29ª Seduta (pomeridiana)
congiunta con la
V Commissione (Bilancio della Camera dei deputati)

Presidenza del Presidente della 5ª Commissione
(Programmazione economica, bilancio del Senato)

ANDREATTA

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Andrea Monorchio, Ragioniere generale dello Stato, accompagnato dai dottori De Leo e Pacifico dirigenti generali.

La seduta inizia alle ore 16,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente ANDREATTA fa osservare preliminarmente che è stata presentata, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo per lo svolgimento dell'audizione di cui all'ordine del giorno. Avverte poi che, in previsione di tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

La Commissione aderisce alla richiesta anzidetta e conseguentemente detta forma di pubblicità viene adottata per il susseguente svolgimento dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'Indagine conoscitiva sul bilancio a legislazione vigente: Audizione del Ragioniere generale dello Stato

Il presidente ANDREATTA fa osservare preliminarmente che, data la differenza rilevante tra i saldi differenziali a legislazione vigente e programmatici nel medio periodo, si pone un evidente problema di come annullare questa divaricazione. Un altra questione riguarda la inaccettabilità dell'inclusione nel bilancio delle previsioni delle entrate connesse alle dismissioni senza avere previamente individuato quali beni saranno posti sul mercato e senza che vi sia una base legislativa. Trattasi peraltro di un processo abbastanza difficoltoso e il Ministro del tesoro deve sapere che questo crea un problema al bilancio.

Altre questioni su cui occorrerebbe un chiarimento riguardano la variazione delle pensioni a carico del bilancio e dell'INPS e i criteri di impostazione del bilancio a legislazione vigente.

Ha quindi la parola il dottor MONORCHIO.

Fa presente che proprio la differenza notevole per il 1993 e il 1994 tra i saldi differenziali programmatici ed inerziali fa capire l'ampiezza maggiore, nel tempo dell'angolo di incisione della manovra degli anni a venire. Le amministrazioni non hanno rispettato le indicazioni fornite dal Tesoro nella formulazione delle previsioni e quindi si è intervenuti di autorità.

Occorre tenere presente che il bilancio è caratterizzato da una percentuale del 72 per cento della spesa relativa alle retribuzioni e alle pensioni, il resto essendo finalizzato al funzionamento del settore pubblico: senza un intervento su questi tre comparti, ossia sul sistema pensionistico, sulle retribuzioni e sulle altre spese non è pensabile attuare una manovra seria.

Per quanto concerne le dismissioni, la caduta delle entrate ha imposto un vincolo particolare alla manovra, essendosi di fatto abbassata la pressione fiscale, cui si è ovviato con un apposito decreto-legge: dall'andamento delle entrate dipendono gli effetti delle privatizzazioni.

Rispondendo ad una domanda del presidente ANDREATTA, egli fa poi presente che le pensioni dovrebbero incrementarsi del 9,8 per cento nel 1992 e quelle pubbliche di una percentuale maggiore a causa delle sentenze che interessano il comparto. Per quanto riguarda quella in particolare che si riferisce alla perequazione, la copertura con l'assestamento è stata valutata in relazione alla necessità di non rallentare le erogazioni. Sulla base dei calcoli effettuati, se il fabbisogno fosse di 141.000 miliardi nel 1991 e di 127.800 miliardi nel 1992, il rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo nel 1994 diminuirebbe.

Il presidente ANDREATTA chiede se con un *turn over* limitato a 1.500 persone vi sarebbero difficoltà operative.

Risponde il dottor MONORCHIO facendo presente che le principali deroghe sono state quelle relative al Ministero delle finanze e ai settori

della giustizia e della pubblica sicurezza, oltre che all'università. Certamente definire un tetto massimo per le deroghe sarebbe utile per contenerne il numero.

Il senatore BOLLINI, nel compiacersi per l'obiettività del Ragioniere Generale osserva tuttavia che sarebbe opportuno definire per legge maggiori garanzie di autonomia, al fine di consentirgli la possibilità di opporre dinieghi al potere politico.

Ritiene poi che se si disponesse di un bilancio pluriennale giuridicamente vincolante si potrebbero evitare i rischi che dipendono dalle tornate elettorali e non ci si troverebbe nell'affanno di varare manovre annuali.

Chiede poi dati relativi al preconsuntivo per il 1991, e circa il fatto se è vero o meno che gli enti locali sono stati il principale soggetto passivo della diminuzione dei trasferimenti nell'ultimo decennio, nonchè dati relativamente agli effetti della norma, contenuta nella legge finanziaria, concernente i limiti all'utilizzazione delle nuove entrate a fini di copertura.

Risponde il dottor MONORCHIO facendo presente, per quanto concerne il preconsuntivo, che il dato tendenziale equivale a 147.000 miliardi, scontando il buon esito della realizzazione delle entrate relative alle alienazioni e all'INVIM decennale. Dato però che l'alienazione del CREDIOP si è conclusa e quella dell'INVIM dovrebbe concludersi entro anno, ritiene che l'iscrizione al bilancio della somma relativa possa essere ritenuta corretta, anche se non vi è dubbio, per quanto concerne le alienazioni di beni mobili, che esistano difficoltà alla loro realizzazione.

Circa la questione dell'utilizzazione di nuove entrate a fini di copertura, fa presente che l'articolo 2 del disegno di legge finanziaria 1992 recepisce il contenuto delle risoluzioni parlamentari approvative del Documento di programmazione economico-finanziaria: in tal modo ne deriva una maggiore elasticità rispetto agli anni precedenti e resta salvaguardata l'esigenza di contenimento della spesa inerente al perseguimento degli obiettivi della manovra. Non vi è dubbio poi che le disposizioni esistenti in materia negli scorsi anni abbiano contribuito al contenimento della spesa stessa. Occorre anche tenere conto degli accolli allo Stato delle spese in conto capitale dei comuni.

Ha quindi la parola il dottor DE LEO, il quale fa presente che attualmente, dopo che è stato superato il sistema del rimborso a piè di lista da parte dello Stato, la finanza locale non rappresenta un problema eccessivo per il bilancio dello Stato, essendo un settore sotto controllo, anche se va aggiunto che, sommando i finanziamenti ai trasferimenti connessi a varie leggi di settore, il giudizio di positività va attenuato.

Occorre anche rilevare che nella comparazione dei dati in epoche diverse è necessario tener presente delle differenze legislative, come per quanto riguarda i fondi per i trasporti. Comunque, si può dire che il sistema delle autonomie ha attualmente entrate proprie e che è possibile una manovra sulla finanza locale.

Il senatore BOLLINI osserva che partendo da questa premessa sarebbe stato più opportuno mettere in luce il forte ridimensionamento dei trasferimenti a questo comparto, mentre il presidente ANDREATTA rileva che ciò che è accaduto per questi finanziamenti dimostra che è possibile effettuare un'opera di contenimento quale ancora non è riuscita per quanto concerne la sanità.

Chiede poi notizie sul preconsuntivo 1991.

Il dottor MONORCHIO rileva che l'andamento delle spese è apparso generalmente soddisfacente e l'aggravio del saldo netto da finanziare nasce dall'andamento cedevole delle entrate, laddove l'assestamento ha provveduto già ad incorporare una parte della manovra. Il preconsuntivo tuttavia non è la base per il 1992, in quanto occorre eliminare, per esempio, una serie di entrate *una tantum*.

Fa poi presente che l'andamento cedente delle entrate porta poi ad incrementare il fondo globale negativo e ad una domanda del senatore PIZZO risponde che il gettito che si può presumere per effetto del condono dipende dal numero delle domande che saranno presentate, mentre, quanto alle critiche rivolte ad alcuni punti della legge finanziaria, occorre tenere presente che l'OMNI serve per corrispondere pensioni, l'AIMA per garantire finanziamenti per il personale e per l'intervento nei settori agricoli per conto della CEE e l'organismo relativo al personale delle imposte di consumo richiede finanziamenti per quanto concerne il pagamento ugualmente delle pensioni.

Il senatore SPOSETTI chiede se sia possibile avere conferma della sensazione di una netta riduzione del trasferimento agli enti locali, per quanto concerne il finanziamento del costo dei contratti di tali comparto, soprattutto se essi verranno conclusi nel corso dell'anno 1992.

Chiede altresì quale grado di realismo abbia la previsione del 4,5 per cento del costo della tornata contrattuale e come si sia potuto determinare un onere di più di 6.000 miliardi rispetto alle previsioni, come afferma la Corte dei conti, il che pone anche un problema di copertura finanziaria.

Risponde il dottor MONORCHIO precisando che, relativamente ai contratti degli enti locali, è stato provveduto a coprirne gli oneri nel limite di incremento dei trasferimenti agli enti stessi. Circa invece il contratto attuale del pubblico impiego, sul quale fornisce documentazione, precisa che il limite d'incremento è fissato nel 4,5 per cento, nel quale si debbono ricomprendere gli aumenti derivanti dalla scala mobile, che in ogni caso cesserà per i dipendenti statali al 31 dicembre 1991. Lo spazio compreso tra l'incremento dell'1,84 per cento derivante dalla scala mobile e il 4,5 per cento è da ritenersi spazio contrattuale, salvo il mantenimento dei meccanismi di indicizzazione anche per il 1992.

Il deputato SOLAROLI, nel ricordare le condizioni di precarietà nelle quali versa la finanza locale, lamenta la diminuzione di trasferimenti a tale comparto, anche con riferimento al settore del trasporto pubblico.

Il dottor MONORCHIO precisa che nell'ultimo decennio la finanza locale ha visto cospicui finanziamenti sotto forma di mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti. Tale *trend* si è interrotto nel corrente anno. Relativamente invece al contratto del settore dei trasporti locali, ricorda che la legge prevede che i trasferimenti dello Stato siano limitati al Fondo nazionale trasporti, mentre poichè la restante spesa rimane a carico delle Regioni null'altro è stato iscritto al bilancio.

Interviene il senatore DE VITO per chiedere i motivi per i quali nel bilancio del 1992 sia stata decurtata di 1.100 miliardi la somma iscritta in ordine agli interventi della legge n. 219 del 1981, in tema di ricostruzione nelle zone colpite dal terremoto del 1980, atteso che tale decurtazione colpisce somme già impegnate dai comuni.

Il dottor MONORCHIO precisa che già la legge finanziaria per il 1991 prevedeva una spesa di 2.500 miliardi per il 1991 e di 1.400 miliardi per il 1992. Pertanto il bilancio 1992 non può non registrare tale decurtazione, che d'altronde non dovrebbe creare problemi ai comuni, trattandosi di somme di spettanza di una pluralità di enti locali.

Il presidente ANDREATTA invita il dottor Monorchio a trasmettere alla Commissione una memoria sull'argomento.

Il deputato MACCIOTTA chiede se sia possibile mantenere la contrattazione al 4,5 per cento senza una modifica della legislazione e senza un recupero d'efficienza e di produttività, a prescindere poi dai problemi che riguardano la struttura della distribuzione del personale nella pubblica Amministrazione: appare sempre più evidente come occorra ritoccare i meccanismi normativi e d'esempio può essere quello dell'indennità di rischio, inizialmente prevista per alcuni magistrati assegnati in zone particolarmente pericolose e successivamente estesa a tutte le magistrature, anche amministrative e contabili.

In ordine poi al preconsuntivo 1991 chiede chiarimenti sul riassorbimento dei residui per il personale.

Il dottor MONORCHIO sottolinea, per quest'ultimo punto, che i residui sono destinati a riformarsi, mentre, quanto al pubblico impiego, si dichiara favorevole all'ipotesi di modifiche dei meccanismi normativi, oltretutto necessari per un problema di controllo nell'ambito della CEE. Ciò che sembra ineludibile è negli anni a venire un controllo nei pubblici dipendenti e sulle relative retribuzioni, non senza pensare alla omogeneità dei trattamenti: un esempio può essere quello del compenso incentivante, ancora oggi previsto in maniera frazionata a seconda del singolo comparto.

Il presidente ANDREATTA fa osservare che le rimodulazioni continuano ad avere un elemento di incomprensibilità, soprattutto per il fatto che esse non sembrano incidere di fatto sugli impegni, il che le rende scarsamente giustificate. Sarebbe forse utile fissare la somma

complessiva delle autorizzazioni in conto capitale, lasciando poi la modulazione alla sola cassa. È chiaro comunque che si è in presenza di una parte della contabilità pubblica che sicuramente merita una modifica normativa.

Il dottor MONORCHIO conferma l'opportunità di una revisione di questi meccanismi, la cui complessità nasce spesso anche dal fatto che in passato si è adottata molto la tecnica dell'eccessivo gonfiamento della competenza, il che ha imposto una pesante rimodulazione come fatto fisiologico, anche per la stessa competenza. Le rimodulazioni avvengono comunque anche dopo che è stato effettuato un impegno: è il caso per esempio delle somme che vengono poi gestite dalle regioni.

Il senatore DE VITO rileva che è del tutto discrezionale la distinzione tra i trasferimenti e i limiti d'impegno, mentre il presidente ANDREATTA osserva che occorrerà fissare una norma che impedisca la rimodulabilità in assenza di impegno, anche se non si può non osservare come la decurtazione artificiosa del fondo sanitario per il 1994, che si configura con una sorta di fondo globale negativo implicito, ponga un problema di copertura tanto più evidente quanto peggiori sono le previsioni del saldo netto da finanziare.

Il dottor MONORCHIO fa osservare, per quanto concerne il fondo sanitario, che il Ministro del tesoro ha compiuto la scelta di privilegiare alcune funzioni-chiave dello Stato, rimodulando pertanto la sanità per motivi contabili legati alla copertura: il rilievo del presidente Andreatta è pertanto giustificato.

Il senatore BOLLINI sottolinea che il Governo può proporre simili *escamotages*, ma il Parlamento non può accettarli: bisognava pertanto esprimere un parere contrario sulla copertura sul disegno di legge finanziaria.

Il presidente ANDREATTA chiede notizie sui trasferimenti all'ANAS e il dottor MONORCHIO riferisce che essi sono giustificati dai piani dell'azienda.

Il presidente ANDREATTA chiede altresì perchè non sia rispettata la norma di cui all'articolo 6 della legge 468 del 1978, che prevede che l'ammortamento vada inserito nelle spese di parte correnti, e il dottor MONORCHIO risponde che la norma di fatto è superata in quanto non si può inserire una posta di carattere economico in un bilancio di carattere finanziario.

Il presidente ANDREATTA osserva che esiste però un problema di copertura finanziaria e, ad una domanda del senatore ABIS, il dottor MONORCHIO fa osservare che la massa spendibile è ancora particolarmente rilevante.

Viene quindi dichiarata chiusa l'audizione dei rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato.

INTEGRAZIONE INDAGINE CONOSCITIVA SUL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

Il presidente ANDREATTA chiede alle Commissioni congiunte che si possa procedere, nella giornata di martedì 15 ottobre, alle ore 15,30, all'audizione, dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle provincie autonome, ovviamente previa autorizzazione della Presidenza: convengono le Commissioni riunite.

La seduta termina alle ore 19.

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

390ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente
GUIZZI

Intervengono i ministri senza portafoglio per la funzione pubblica Gaspari, per gli italiani all'estero e l'immigrazione Boniver e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Cristofori.

La seduta inizia alle ore 9,30.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1991 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

- Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(tab. 1/A e 1/A-*bis*)**
- Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(tab. 8 e 8-*bis*)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporti alla 5ª Commissione, ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta pomeridiana del 9 ottobre.

Il senatore PONTONE osserva preliminarmente che in un'intervista rilasciata nella giornata precedente il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio ha confermato che il Governo si dispone a formulare proposte di modifica sostanziale ai disegni di legge finanziaria e di bilancio. Egli ritiene che questo modo di procedere violi una regola elementare di correttezza nel rapporto tra Governo e Parlamento, in quanto quest'ultimo si trova a discutere di una materia provvisoria ed incerta. Propone pertanto alla Commissione di sospendere l'esame dei disegni di legge, in attesa che il Governo precisi la portata delle proprie proposte di modifica.

Il presidente GUIZZI osserva che la richiesta del senatore Pontone non appare fondata, in quanto è in piena facoltà del Governo, come dei parlamentari, presentare emendamenti ai progetti in discussione.

Conviene il senatore GALEOTTI, il quale rileva inoltre che la presenza del sottosegretario Cristofori consente alla Commissione di affrontare la questione sollevata dal senatore Pontone. È tuttavia comprensibile il disagio, indotto dai contrasti che si registrano sulla manovra finanziaria in seno alla maggioranza ed allo stesso Governo; ritiene quindi che l'esame dei documenti finanziari debba proseguire.

Il ministro GASPARI fa presente che il Governo non ha preannunciato la volontà di introdurre modifiche, ma si è limitato a dichiarare la propria disponibilità in tal senso tenendo però fermi gli obiettivi finali della manovra. Alcune proposte, peraltro, erano già state anticipate sia dai Gruppi politici che fanno parte della maggioranza (cita in proposito una recente dichiarazione del Vice Segretario del PSI su questo tema), sia dai Gruppi di opposizione. Ritiene pertanto anche egli che non vi siano motivi per accogliere la richiesta del senatore Pontone.

Il senatore PONTONE prende atto della dichiarazione del Ministro, pur ribadendo la propria perplessità sulla opportunità di proseguire l'esame.

Passando ad esaminare lo stato di previsione della spesa per il 1992 della Presidenza del Consiglio, egli, dopo essersi soffermato brevemente sulle riduzioni stabilite per i Dipartimenti e uffici ai quali sono preposti Ministri senza portafoglio, rileva la sussistenza di uno stato di grave disagio nel pubblico impiego. Nella manovra economica per il 1992, infatti, il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica viene posto in relazione anche alla realizzazione di risparmi per 7.000 miliardi in questo settore (il Governo dovrebbe peraltro chiarire con quali misure intende concretizzare questo obiettivo) e all'ancoraggio al tasso di inflazione programmata (peraltro sempre al di sotto del tasso reale di inflazione) degli incrementi retributivi da conseguire mediante rinnovi contrattuali.

In tema di riforma della pubblica amministrazione e del rapporto di pubblico impiego si è rimasti fino ad ora nel campo delle ipotesi ed il Governo non ha formulato proposte organiche. Pertanto, temi come la privatizzazione del rapporto stesso, la perequazione dei trattamenti pensionistici (tuttora incerta nonostante i recenti impegni) e la formulazione di una politica retributiva coerente con gli obiettivi di contenimento della spesa rimangono tuttora in attesa di definizione. Nel frattempo, si accentuano fenomeni degenerativi: l'indebitamento pubblico aumenta congiuntamente alla pressione fiscale senza che si riesca a conseguire un miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi, mentre i diritti dei cittadini sono sempre più negletti dalla pubblica amministrazione. Esprime pertanto il proprio avviso contrario alle previsioni di spesa per il 1992 della Presidenza del Consiglio.

Secondo il senatore MURMURA l'esame della tabella relativa alle previsioni di spesa della Presidenza del Consiglio deve procedere

congiuntamente ad una riflessione di carattere generale sui profili attinenti all'organizzazione della funzione di governo, con specifico riferimento allo stato di applicazione della legge n. 400 del 1988 e delle altre leggi di attuazione diretta della Costituzione. In questi anni l'attività svolta dalla Presidenza del Consiglio è stata per molti versi positiva, ma sussistono tuttora numerose carenze per quanto riguarda gli assetti strutturali e funzionali dell'amministrazione. Egli sottolinea in particolare una proliferazione eccessiva dei Ministri senza portafoglio, che spesso usurpano competenze proprie di Ministeri già esistenti, con conseguenti duplicazioni e confusione di funzioni. Sul piano della trasparenza amministrativa egli si richiama ad una recente intervista rilasciata dal Ministro della funzione pubblica sullo stato di attuazione della legge n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo, nella quale venivano mossi rilievi sul ritardo delle amministrazioni centrali e locali nell'assumere idonee misure applicative. A questo proposito egli auspica una pronta emanazione delle norme regolamentari previste dalla citata legge, affinchè la riforma del procedimento amministrativo non rimanga a lungo inattuata (come è accaduto a suo tempo per le norme sull'autocertificazione) e non si verifichi una situazione di inerzia per cui l'applicazione della legge dipenda esclusivamente dalle pronunce della magistratura amministrativa ed ordinaria.

Sulla gestione del personale, egli sollecita un maggiore ricorso alle procedure di mobilità e un impegno coordinato del Governo per quanto riguarda l'automazione degli uffici e dei servizi. Finora infatti i relativi programmi sono stati gestiti dai singoli Dicasteri, senza alcun coordinamento. A questo proposito egli auspica che venga al più presto iscritto all'ordine del giorno della Commissione il disegno di legge n. 2952 relativo alla disciplina dei processi di automazione nelle amministrazioni pubbliche (l'assenza di oneri a carico dello Stato renderebbe possibile la discussione del progetto anche durante la sessione parlamentare dedicata all'esame dei disegni di legge di bilancio).

Occorre inoltre attivare il progetto RIPAM, finalizzato alla qualificazione professionale dei funzionari degli enti locali (già approvato dal CIPE), e per la sua attuazione è opportuno utilizzare le strutture già esistenti (indica a tale proposito il FORMEZ, la Scuola superiore della pubblica amministrazione e i dipartimenti universitari) senza ricorrere alla creazione di nuovi organismi, che potrebbe, tra l'altro, dare adito ad operazioni clientelari.

Dopo aver condiviso la necessità di procedere all'istituzione per legge della Commissione nazionale per la bioetica, alla quale dovrebbero essere assegnati adeguati finanziamenti, egli richiama l'esigenza di rivedere, in sede di definizione dei contratti del pubblico impiego l'intera materia degli incentivi, nonchè di mettere ordine nella situazione retributiva dei dipendenti del Dipartimento per il Mezzogiorno, dato che questi ultimi attualmente, percepiscono indennità ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge n. 400 del 1988, realizzandosi così una disparità di trattamento.

Nell'affrontare la questione, da più parti sollevata, della privatizzazione del rapporto di impiego pubblico, occorre a suo giudizio effettuare le necessarie distinzioni: infatti non ritiene che sia conforme alla Costituzione perseguire un progetto di privatizzazione dei pubblici

uffici, mentre la devoluzione alla competenza della magistratura ordinaria delle relative controversie, oltre a determinare un aumento dei carichi di lavoro, potrebbe non restare priva di effetti sul piano della spesa pubblica. In conclusione, dopo aver auspicato un rafforzamento della funzione di coordinamento esercitata dal Ministro per la funzione pubblica, e dopo aver raccomandato a quest'ultimo di fornire al più presto un preciso ragguaglio sullo stato di attuazione della legge n. 241, esprime il proprio avviso favorevole sulla previsione di spesa per il 1992 della Presidenza del Consiglio.

Il senatore PASQUINO rileva preliminarmente che la legge n. 400 del 1988 non ha consentito la realizzazione di un efficace coordinamento dell'azione di Governo ed il superamento del settorialismo dell'Esecutivo. Sarebbe perciò opportuno modificarne le norme, procedendo innanzitutto ad una organica revisione delle funzioni spettanti ai singoli Dicasteri, rispetto a quelle attualmente assegnate ad alcuni Dipartimenti della Presidenza del consiglio.

La pubblica amministrazione rappresenta a suo giudizio il punto dolente del funzionamento complessivo dell'apparato statale: ne sarebbe perciò indispensabile una profonda riorganizzazione, superando l'attuale tendenza a riforme che non hanno carattere strutturale, ma riguardano aspetti meramente economico-retributivi. A nulla vale, in questo contesto, sollecitare l'automazione nell'amministrazione pubblica, se gli impiegati non sono culturalmente preparati ad avvalersi delle nuove tecnologie. La stessa Scuola superiore della pubblica amministrazione non è peraltro in grado di formare in modo efficace i soggetti che prestano la loro attività nel settore pubblico. Dubita inoltre che sia possibile riformare l'amministrazione senza rivedere i meccanismi che regolano il contratto di lavoro, superando i privilegi che caratterizzano il settore. È questo a suo avviso un problema ineludibile, ove si intendano perseguire esigenze di equità e di funzionalità. La soluzione che solitamente viene avanzata è finalizzata ad estendere a tutti i pubblici impiegati il rapporto di diritto privato, ed in quest'ambito va affrontato il nodo fondamentale della riforma della dirigenza. Va d'altro canto ammesso che il Ministro per la funzione pubblica tende a rappresentare – e di conseguenza a tutelare – i pubblici funzionari, piuttosto che, come sarebbe invece auspicabile, gli interessi degli utenti, ed a cedere di conseguenza di fronte alle pressioni delle organizzazioni sindacali.

Un delicato problema da affrontare è poi quello relativo alla separazione tra politica e amministrazione ed alla individuazione delle responsabilità rispettivamente spettanti a chi impartisce le direttive e a chi è tenuto a darvi attuazione. Ma un'autentica riforma non può realizzarsi senza la cooperazione della stessa amministrazione pubblica. Occorre dunque che la burocrazia riscopra e rivendichi la propria professionalità e l'orgoglio di svolgere con efficacia e competenza il proprio compito. È altresì indispensabile che si eviti l'approvazione di leggine microsettoriali riguardanti singoli aspetti retributivi, rompendo una volta per tutte con la logica degli «scivolamenti» e degli «agganci», tra retribuzioni di comparti diversi: ogni categoria va trattata secondo criteri specifici, che non vanno estesi immotivatamente agli altri

comparti. Su questa questione il senatore Pasquino sollecita una precisa presa di posizione del Ministro, nell'interesse dei cittadini.

Il senatore MAFFIOLETTI ribadisce che molto spesso provvedimenti attinenti a profili ordinamentali vengono esaminati, all'interno delle due Camere, da Commissioni di settore, che non hanno una visione complessiva dei problemi del pubblico impiego, e tendono pertanto a cedere di fronte alle pressioni dei singoli comparti. Per tal via finisce per essere approvata una microlegislazione settoriale, la cui esatta portata sfugge allo stesso Ministro per la funzione pubblica. Emblematica a questo proposito la modifica della struttura e del funzionamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione disposta da una norma del disegno di legge di riforma sanitaria, approvata dalla 12ª Commissione permanente del Senato senza che il ministro Gaspari avesse manifestato il proprio avviso. È pur vero che in Italia si è ben lontani dal realizzare iniziative che godono del prestigio che caratterizza talune istituzioni operanti all'estero (valga per tutti il caso dell'ENA). È comunque impensabile l'istituzione presso ciascun Dicastero di specifiche scuole di formazione, che mina la fondamentale omogeneità della formazione professionale dei pubblici funzionari.

Il ministro GASPARI, ringraziati gli intervenuti per le osservazioni avanzate, molte delle quali egli stesso condivide, rileva che la pubblica amministrazione costituisce un'entità complessa, e che alcuni settori funzionano in modo più che soddisfacente. Non è perciò a suo avviso opportuno avanzare critiche generalizzate e superficiali. Uno dei motivi per i quali alcuni settori dell'amministrazione versano in difficoltà risiede essenzialmente nel ritardo nell'ammodernamento tecnologico. In questo campo occorre pertanto dar corso ad una riforma tempestiva e globale. Egli ricorda quindi la propria passata esperienza di Ministro per la riforma burocratica, sottolineando i problemi e le difficoltà affrontate in tale circostanza. Nella competenza del Ministro ricadevano però allora tutti i provvedimenti riguardanti il pubblico impiego: non si dava dunque spazio ad interventi di carattere settoriale, ed anche le trattative di carattere economico erano centralizzate in quella unica sede. Nel tornare nuovamente, a distanza di anni, a ricoprire la responsabilità della funzione pubblica, il ministro Gaspari fa presente di essersi trovato a far fronte ad una situazione assai deteriorata. I singoli Dicasteri hanno infatti nel frattempo rivendicato spazi propri, e analoga dispersione di competenze è avvenuta all'interno del Parlamento, dove una miriade di provvedimenti è sfuggita al controllo delle due Commissioni affari costituzionali, finendo con l'essere esaminata dalle Commissioni di settore. Lo stesso provvedimento di riforma del Ministero delle finanze ha visto la luce sotto la spinta delle pressioni dei diversi comparti dell'amministrazione, ed innanzitutto da parte di quello delle dogane, che (in modo quasi paradossale, nel momento in cui, all'interno della Comunità europea, le barriere doganali vengono abbattute) ha rivendicato una ristrutturazione che consentisse di portare a tre le direzioni generali del settore, ingenerando peraltro una serie di effetti a catena all'interno del Ministero. La situazione è stata peraltro aggravata dalla circostanza che le organizzazioni sindacali

hanno avuto come controparte nella trattativa la stessa amministrazione del Dicastero, che aveva un evidente, specifico interesse ad accogliere queste rivendicazioni. Ben consapevole della gravità della vicenda, il Ministro fa presente di aver ripetutamente rivolto al Presidente del Consiglio l'invito ad emanare una direttiva che assegni ad una sede unica, ed eventualmente allo stesso Presidente del Consiglio, il compito di esaminare i problemi concernenti il pubblico impiego. Sono infatti proprio le spinte di settore, insieme agli effetti di alcune decisioni giurisprudenziali, ad aver determinato l'espansione della spesa pubblica.

Dopo una breve interruzione del senatore ACONE (osserva che la rincorsa retributiva si verifica anche per effetto di iniziative legislative del Governo, adottate, pertanto, di concerto con il Ministro della funzione pubblica), il ministro GASPARI, riprendendo il proprio intervento, rileva che, allorchè un provvedimento è concordato in ogni sua parte, il parere contrario del responsabile di un Ministero non è sufficiente a paralizzarne l'approvazione in Consiglio dei Ministri.

Egli si sofferma quindi specificamente sullo stato di attuazione della legge n. 241 del 1990, che giudica di fondamentale importanza. A tale proposito, ribadisce il proprio impegno a fornire, in un'apposita seduta della Commissione, la documentazione idonea a comprovare gli adempimenti fin qui svolti, quelli in fase di svolgimento, e gli obiettivi che i suoi uffici si prefiggono. Proprio allo scopo di garantire la piena attuazione della legge, egli si è avvalso degli apporti specifici di una commissione composta di studiosi di elevato livello, presieduta dal professor Cassese. Nel corso di una serie di incontri con i dirigenti del suo Dipartimento, ha evidenziato che nel dare attuazione alla legge n. 241 sarà possibile valutare criticamente la legislazione vigente, accertandone la adeguatezza e la congruità. In diretta connessione con la legge sul procedimento amministrativo si trova poi il delicato provvedimento di riforma della dirigenza pubblica, attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati.

Per quanto concerne i rapporti tra amministrazione e politica, il ministro Gaspari rileva che la legge n. 142 del 1990 si muove sulla via del contenimento della partitocrazia e della depoliticizzazione degli organi gestionali: si pensi alle norme ivi contenute riguardanti la composizione dei CORECO e la scelta dei revisori dei conti. Con il disegno di legge di riforma della dirigenza, precedentemente citato, si opera inoltre una distinzione tra le responsabilità rispettivamente spettanti ai politici ed ai funzionari. In questo contesto il Ministro giudica utile, come da lui stesso più volte suggerito in altre sedi, che anche in Italia si proceda alla creazione dell'*Ombudsman*, istituto che ha dato apprezzabili frutti nei paesi scandinavi ed in Francia.

Il Ministro si sofferma quindi sull'intervento del senatore Galeotti, che ha chiesto chiarimenti circa la riduzione di 7.000 miliardi della spesa di parte corrente, da conseguire mediante misure finalizzate al contenimento delle retribuzioni nel settore del pubblico impiego, e sui provvedimenti che il Governo intenda adottare in proposito. Gli elementi di valutazione su questa materia sono già contenuti nella relazione allegata al disegno di legge finanziaria, laddove si precisa che,

per il 1992 e 1993, le risorse sono state determinate nei limiti dei tassi programmati di inflazione (rispettivamente 4,5 e 4 per cento). A tale proposito, il Ministro fa altresì notare che in Francia dal 1983 un preciso indirizzo di politica economica impedisce il lievitare delle retribuzioni in misura superiore al tasso di inflazione programmata, ciò che ha consentito al paese di conseguire oggi il tasso di inflazione più basso d'Europa.

Al fine di pervenire all'adozione delle strategie più opportune, egli dichiara di aver richiesto ai propri uffici di approntare tempestivamente un'analisi complessiva degli organici del pubblico impiego. Esistono infatti alcuni settori con un personale sovrabbondante, come è, ad esempio, il caso della pubblica istruzione. In questo quadro è altresì indispensabile portare a livelli elevati lo *standard* di informatizzazione dell'amministrazione: a tale scopo, il Governo ha presentato il disegno di legge n. 2952 («Disciplina dei processi di automazione nelle amministrazioni pubbliche»), che non pone problemi di copertura finanziaria, e che egli auspica venga al più presto discusso dalla Commissione.

Con riferimento all'intervento del senatore Murmura, il ministro Gaspari precisa che il progetto RIPAM costituisce un accordo di programma tra i Ministri rispettivamente responsabili per la funzione pubblica e per il Mezzogiorno, finalizzato essenzialmente all'affinamento professionale delle strutture burocratiche del Sud, sovente carenti. Si tratta dunque di un'iniziativa lodevole, che egli auspica possa conseguire efficaci risultati.

La situazione retributiva degli impiegati presso il Dipartimento per il Mezzogiorno, che attualmente percepiscono indennità aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legge n. 400 del 1988, è contrassegnata dalla circostanza che ad essi è accordata anche l' indennità di cui beneficiano i dipendenti dell'Agenzia per il Mezzogiorno. Si avverte quindi l'esigenza di mettere ordine nelle retribuzioni degli impiegati pubblici, evitando il verificarsi di situazioni di disparità di trattamento.

Il Ministro conclude infine concordando sulla necessità di ridare centralità alla Scuola superiore della pubblica amministrazione, onde garantire professionalità e prestigio alla burocrazia pubblica.

Il presidente GUIZZI fa presente che il Ministro dell'interno, a causa di impegni sopravvenuti, non potrà partecipare alla seduta odierna della Commissione.

Il senatore GALEOTTI ritiene opportuno che alla replica, per quanto riguarda lo stato di previsione del Ministero dell'interno, proceda comunque direttamente il ministro Scotti, anche se ciò dovesse avvenire in una seduta della prossima settimana, non essendo prevista una seduta della Commissione per venerdì 11 ottobre.

Interviene poi il ministro BONIVER per segnalare alcune questioni inerenti alle poste di bilancio che compaiono nella Tabella 1/A, riferite all'Ufficio per gli italiani all'estero e per l'immigrazione (Rubrica 16). Segnala innanzitutto che al capitolo 3011 «Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'estero» compare una previsione di spesa di

5 milioni che è del tutto insufficiente, dovendosi ella per lo svolgimento del proprio incarico recare frequentemente all'estero. La spesa complessiva afferente alla predetta Rubrica ammonta poi a complessivi 210 milioni, che rappresentano l'erogazione più esigua rispetto alle altre Rubriche della Tabella. Le questioni dell'immigrazione sono invece esplosive, ma la penuria di mezzi disponibili rende estremamente difficile l'elaborazione di qualsivoglia progetto. Passando poi a considerare le voci che compaiono nella Tabella A del disegno di legge finanziaria, gli «Interventi in favore dei lavoratori immigrati e la regolamentazione dell'attività dei girovaghi» sono iscritti per una somma pari a 70 miliardi in ciascuno degli esercizi del triennio; per il 1994 tuttavia la previsione è corredata da una lettera (A), che rende non immediatamente disponibili questi stanziamenti. La dizione autorizza poi più di un'ambiguità, in quanto figurano indicati anche i «girovaghi» che con i lavoratori immigrati non hanno nulla a che vedere. Lo stanziamento poi appare del tutto insufficiente, bastando esso appena alla copertura delle spese sanitarie di un disegno di legge in corso di esame da parte delle Camere. La seconda previsione, relativa a «Interventi connessi con i fenomeni dell'immigrazione, dei rifugiati e degli italiani all'estero» comporta una erogazione di 150 miliardi per ciascuno degli esercizi ed è destinata a fronteggiare le spese di prima accoglienza degli stessi profughi eventualmente provenienti dalla Jugoslavia, tra i quali si annoverano molti di origine italiana. Mette poi in guardia contro il pericolo dell'insorgenza di fenomeni di xenofobia, che possono trovare alimento nella stessa precarietà delle sistemazioni fornite agli immigrati.

Il senatore GALEOTTI, intervenendo relativamente alle considerazioni svolte dal ministro Boniver, osserva che anche la sua parte politica aveva rilevato l'insufficienza degli stanziamenti a favore degli immigrati. Espressa la propria solidarietà al Ministro, segnala tuttavia la propria meraviglia per l'atteggiamento di alcuni componenti del Governo i quali, pur avendo varato la manovra economica, innanzi al Parlamento manifestano posizioni di dissenso. Confida che, coerentemente, la maggioranza ed il Governo stesso presentino alle competenti Commissioni le necessarie proposte di modifica.

Il senatore PONTONE, rilevata la giusta doglianza espressa dal ministro Boniver, che è da riferire alla frettolosa sottovalutazione delle esigenze di alcuni settori, reputa oltremodo contraddittorio l'atteggiamento del Governo e della maggioranza nel corso dell'esame dei documenti finanziari.

Il relatore LOMBARDI ritiene invece corretto che il ministro Boniver, come altri esponenti del Governo, abbia fornito alcuni elementi necessari per un giudizio complessivo sui disegni di legge di bilancio e finanziaria, non potendosi ciò interpretare come un dissenso rispetto all'orientamento dell'Esecutivo.

Il sottosegretario CRISTOFORI, consegnando alla Presidenza della Commissione una dettagliata documentazione illustrativa delle previsio-

ni inserite nella Tabella 1/A e dello stato di attuazione della legge n. 400 del 1988, si sofferma in particolare su alcuni aspetti. Ricordato che i documenti finanziari sono stati approvati all'unanimità dal Consiglio dei ministri, non nascondendosi la severità dell'operazione, afferma che il Parlamento ha il potere di prospettare soluzioni più idonee nel rispetto delle complessive esigenze di equilibrio economico-finanziario. Avverte poi che, per quanto attiene all'attuazione della legge n. 241 del 1990, la commissione presieduta dal professor Cassese ha completato i propri lavori attraverso una attenta analisi degli adempimenti compiuti dalle varie amministrazioni e di quelli che ancora rimangono da eseguire. È stata poi già costituita la commissione per l'accesso, con un ritardo che dipende dalla difficoltà di alcuni organismi nella designazione di propri rappresentanti. Si prevede di predisporre sollecitamente le norme regolamentari di attuazione ed è stata altresì progettata un'indagine sistematica sullo stato di applicazione della legge n. 241; il Governo fornirà dettagliate informazioni nella propria relazione al Parlamento. Concordando poi con quanto sostenuto dal ministro Gaspari, circa l'accentramento nella Presidenza del Consiglio degli adempimenti relativi alla legge ora citata, fa presente che si pensa di avviare alcune iniziative particolarmente emblematiche per modificare prassi e procedure dell'amministrazione.

Relativamente allo stato di attuazione della legge n. 400 del 1988, egli si limita a segnalare la complessità delle operazioni di inquadramento del personale, proveniente da comparti eterogenei della pubblica amministrazione. È stato necessario svolgere un lavoro estremamente complesso e prolungato, rivolto comunque alla migliore utilizzazione delle professionalità a disposizione. Non si è invece ancora provveduto al riordinamento di vari Comitati di Ministri ed interministeriali, a causa delle difficoltà di dar vita ad organi collegiali che rischiano di ripetere la stessa composizione del Consiglio dei ministri.

Il senatore SPETIČ rileva che l'azione del Governo in materia di emigrazione ed immigrazione è risultata finora quanto mai disorganica, data anche la frammentazione delle competenze tra il Ministero degli affari esteri e la Presidenza del Consiglio dei ministri, che ha contribuito a mortificare la funzione di coordinamento che il Ministro senza portafoglio per gli italiani all'estero e l'immigrazione avrebbe dovuto svolgere.

In generale, la manovra finanziaria di quest'anno conferma l'incapacità del Governo nel far fronte, anche sul piano della destinazione delle risorse, a grandi questioni di natura sociale e morale che si agitano non solo nella società italiana, ma in tutto il mondo occidentale. Preoccupa, a questo proposito, l'attrazione crescente esercitata su grandi masse da ideologie sciovinistiche e razziste, mentre proprio nelle società più ricche si moltiplicano i fenomeni di intolleranza e di violenza contro i lavoratori stranieri e le fasce sociali emarginate.

Il fenomeno del razzismo, tuttavia, non può essere stroncato solo con misure repressive o con forme più o meno striscianti di marginalizzazione degli immigrati, soprattutto nelle grandi aree urbane, ma con una coraggiosa politica di integrazione che affronti e risolva i

problemi della condizione dei lavoratori stranieri (estemporanea e poco credibile appare una recente proposta del Vice Presidente del Consiglio, di destinare una quota dei salari corrisposti ai lavoratori extracomunitari alla costituzione di un fondo di assistenza da istituire presso i paesi di provenienza ed in valuta locale), della casa (senza acuire le contraddizioni tra strati sociali non abbienti, ma ispirandosi a misure adottate anche in altri paesi mediante la previsione di sistemi di rotazione degli alloggi tra gruppi di abitazione, nonchè di incentivi e sgravi fiscali) e dell'integrazione scolastica e culturale. Su questi temi si registra invece la latitanza del Governo, la cui iniziativa è ulteriormente ritardata più che dalla insufficienza delle risorse, dalla già richiamata confusione e sovrapposizione delle competenze.

Le recenti aggressioni di stampo razzista contro cittadini italiani residenti in Germania richiamano invece l'attenzione sull'esigenza di una efficace politica di tutela dell'emigrazione italiana: egli auspica iniziative del Governo volte ad assicurare il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero ed a garantire un'integrazione più efficace di questi ultimi nei paesi di residenza attraverso la concessione, in condizione di reciprocità, del diritto di voto nelle consultazioni amministrative.

Egli deplora inoltre che nel disegno di legge n. 3004, recante disposizioni in materia di finanza pubblica, collegato al disegno di legge finanziaria per il 1992, all'articolo 13, riguardante i trattamenti pensionistici in regimi internazionali, si preveda l'integrazione ai trattamenti pensionistici minimi solo per chi possa far valere nella competente gestione pensionistica una anzianità contributiva in costanza di rapporto di lavoro svolto in Italia non inferiore a 5 anni. Dopo aver ricordato che la legislazione in materia prevede attualmente un'anzianità contributiva di un anno, egli annuncia la presentazione presso la Commissione competente di un emendamento soppressivo della disposizione che, a suo avviso, penalizza i lavoratori emigrati e realizza un risparmio aleatorio.

Altrettanto preoccupante risulta la situazione delle minoranze in Italia. Egli dissente da ottimistiche dichiarazioni recentemente rilasciate dal Presidente del Consiglio dei ministri su tale questione, e segnala alla Commissione l'esigenza di procedere nell'esame dei disegni di legge sulle minoranze slovene, superando gli ostacoli posti da partiti della maggioranza. Dopo aver rilevato che l'Italia non è attualmente nelle condizioni di esigere per gli italiani residenti in Istria ed in Dalmazia diritti che nega ai suoi cittadini di lingua slovena, preannuncia la presentazione di un ordine del giorno sulla materia. Egli osserva altresì che tale situazione si ripropone in generale per tutte le minoranze, e ricorda in proposito che mentre alla Camera si trascina ormai da molti anni l'esame della proposta di legge-quadro sulle minoranze, nel disegno di legge finanziaria non figurano accantonamenti per tali finalità. Preannuncia pertanto anche emendamenti finalizzati a destinare risorse per le trasmissioni televisive in lingua ladina (iniziativa nella quale il Governo è inadempiente) e per l'editoria, con riferimento alle minoranze linguistiche. Anche nella materia elettorale, affrontata nella seduta di ieri dal senatore Pasquino, occorre tenere presente, in sede di formulazione delle proposte di riforma, la necessità di assicurare i diritti

delle minoranze, mediante la previsione di adeguate modalità di espressione del voto (segnala a questo proposito l'esigenza di risolvere la delicata questione relativa all'espressione del voto di preferenza su cognomi stranieri di particolare complessità ortografica) e la modifica delle circoscrizioni al fine di determinare collegi elettorali omogenei nelle aree dove risiedono le minoranze.

Il presidente GUIZZI rinvia quindi il seguito dell'esame congiunto ad altra seduta.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente GUIZZI avverte che nella seduta pomeridiana la Commissione procederà alla discussione del disegno di legge n. 3006, recante ulteriore proroga della Commissione d'inchiesta sul terrorismo e le stragi. L'ordine del giorno della seduta stessa è poi integrato con la discussione, in sede deliberante, delle proposte di coordinamento relative al disegno di legge n. 2966, recante norme sui servizi antincendi negli aeroporti, già approvato dalla Commissione nella seduta del 3 ottobre.

La seduta termina alle ore 12,05.

391ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Vice Presidente
GUIZZI

Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari regionali e le riforme istituzionali D'Onofrio.

La seduta inizia alle ore 15,50.

IN SEDE DELIBERANTE

Gualtieri ed altri: Ulteriore proroga del termine previsto dall'articolo 2, comma 3, della legge 17 maggio 1988, n. 172, per l'ultimazione dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi (3006)
(Discussione e approvazione)

Il presidente GUIZZI, dopo avere avvertito che il provvedimento è stato iscritto all'ordine del giorno della Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 12, del Regolamento, ne illustra il contenuto,

consistente nella concessione di un'ulteriore proroga, al 2 luglio 1992, del termine per l'ultimazione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, già prorogato al 31 dicembre 1991 con la legge n. 215 del 1991. Tale misura si rende necessaria a seguito del notevole sviluppo dei filoni di indagine già in precedenza individuati, che ha implicato, soprattutto recentemente, un'intensificazione dell'attività. Il relatore raccomanda pertanto alla Commissione l'approvazione del disegno di legge.

Senza discussione ed all'unanimità sono approvati, con distinte votazioni, gli articoli 1 e 2.

Intervenendo per dichiarazione di voto, il senatore MURMURA, pur dichiarandosi non contrario al provvedimento, osserva che la Commissione di inchiesta, nello svolgimento della propria attività, ha invaso in talune circostanze la sfera di competenza propria del Comitato parlamentare di controllo sui servizi di informazione e sicurezza. Inoltre, egli deplora che nel corso dei lavori della Commissione stessa si siano talvolta evidenziati atteggiamenti di tipo più giornalistico che parlamentare, probabilmente da ricondurre in parte anche al regime di pubblicità nel quale opera di regola la Commissione d'inchiesta (contrariamente al Comitato, la cui attività ha carattere di riservatezza).

La senatrice TOSSI BRUTTI, nell'annunciare il voto favorevole del Gruppo comunista-PDS, dichiara di dissentire dalle affermazioni del senatore Murmura. Infatti, mentre il Comitato parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza è preposto al controllo funzionale di tali apparati, la Commissione di inchiesta ha il compito, ben distinto, di accertare responsabilità e deviazioni dei servizi segreti nell'ambito dello svolgimento delle indagini di sua competenza. Ella ritiene che la Commissione ed in particolare il suo Presidente abbiano svolto in tal senso una attività rilevantissima, che ha onorato l'intero Parlamento, dimostrando come una ferma volontà politica possa conseguire soddisfacenti risultati nell'accertamento delle responsabilità in ordine a fenomeni di terrorismo e di eversione ed alle stragi, per le quali non sono stati individuati esecutori e mandanti. Anche i recenti importanti sviluppi delle indagini sull'incidente di Ustica sono da attribuire in larga misura all'indefessa opera svolta dalla Commissione.

Il senatore GUALTIERI non ritiene che sussistano i presupposti oggettivi o soggettivi per parlare di conflitti di competenze tra il Comitato di controllo sui servizi di informazione e la Commissione di inchiesta e, nella qualità di Presidente di questa, osserva che anche in passato i rapporti tra i due organismi parlamentari sono sempre stati eccellenti e mai offuscati da contrasti. Egli non condivide altresì i rilievi mossi dal senatore Murmura in ordine alle modalità con cui l'attività della Commissione è stata portata a conoscenza del pubblico. Essa infatti non è mai venuta meno agli obblighi di riservatezza, spesso imposti dalla delicatezza delle indagini, e i rari casi di inosservanza di tali obblighi da parte di singoli componenti sono stati puntualmente sanzionati.

Il senatore PONTONE annuncia il voto favorevole del Gruppo del Movimento sociale italiano-DN, sottolineando l'esigenza che la Commissione possa proseguire il proprio proficuo lavoro fino al termine previsto.

Dopo che il sottosegretario D'ONOFRIO ha espresso l'avviso favorevole del Governo, la Commissione approva all'unanimità il disegno di legge nel suo complesso.

Modifiche alla legge 23 dicembre 1980, n. 930, recante norme sui servizi antincendi negli aeroporti (2966), approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa del deputato Sospiri, d'iniziativa del Consiglio regionale dell'Abruzzo e del disegno di legge d'iniziativa governativa

(Coordinamento del testo approvato dalla Commissione)

Il relatore MURMURA ricorda che la Commissione, riunita in sede deliberante, ha approvato con modificazioni il disegno di legge n. 2966 nella seduta del 3 ottobre. Si è riscontrata successivamente l'esigenza di procedere al coordinamento di alcune disposizioni al fine di renderle pienamente compatibili con le modifiche già introdotte dalla Commissione ed in particolare con quella relativa alla norma recante la copertura finanziaria (articolo 7). Essa, ricorda il relatore, era stata apportata a seguito dei rilievi mossi dalla Commissione bilancio, in sede di espressione del prescritto parere, in ordine alla mancanza di copertura per gli anni successivi al 1991. Egli passa quindi ad illustrare le proposte di coordinamento. La prima introduce un comma aggiuntivo all'articolo 2, prevedendo che tutte le spese per la realizzazione o l'adeguamento delle infrastrutture riguardanti i servizi antincendi aeroportuali poste a carico del Ministero dell'interno siano impegnate, nei limiti stabiliti dalla norma di copertura, entro il 1991. La seconda proposta riformula le norma di copertura finanziaria, indicando in Lire 4.000 milioni l'onere relativo alle spese di cui all'articolo 2, e provvedendo alla relativa copertura per il solo anno 1991. La terza proposta sopprime l'articolo 8, reso superfluo a seguito della riformulazione della norma di copertura.

La senatrice TOSSI BRUTTI illustra quindi il seguente ordine del giorno:

«La 1ª Commissione del Senato riunita in sede deliberante per l'esame del disegno di legge n. 2966 concernente "Modifiche alla legge 23 dicembre 1980, n. 930, recante norme sui servizi antincendi negli aeroporti"

considerato

che la legge n. 930 del 1980 che disciplina la gestione dei servizi antincendi negli aeroporti sulla base di criteri meramente quantitativi appare del tutto inadeguata a rispondere alle reali esigenze di collegamento e a quelle di sviluppo economico e turistico che interessano alcune regioni e zone del paese;

che appare necessario adottare in questa maniera criteri di carattere programmatorio e strategico per sorreggere e potenziare una

equilibrata presenza di aeroporti nelle varie parti del territorio nazionale;

che l'aeroporto di Perugia-Sant'Egidio, l'unico esistente nella regione Umbria, riveste valore strategico per il superamento delle gravi carenze di collegamento fra questa regione e altre zone del territorio nazionale, in particolare con le zone del Nord, ai fini dello sviluppo economico e turistico di tale regione;

che l'istituzione della tratta Perugia-Milano con due corse quotidiane ha già determinato un costante sviluppo del traffico passeggeri mentre l'ampliamento della pista, già in corso, renderà a breve l'aeroporto di Sant'Egidio idoneo ad un uso turistico (*charter*) e trasporto merci di grande potenzialità non solo per l'Umbria, ma anche per vaste zone dell'Italia centrale;

che finora tutti gli oneri derivanti dalla gestione del servizio antincendi sono stati sopportati dalla concessionaria SASE, dagli enti locali e dalle forze sociali;

impegna il Governo

ad assumere le necessarie iniziative per una integrazione della normativa approvata estendendo l'affidamento ai Vigili del fuoco del servizio antincendi a quegli aeroporti che, come l'aeroporto Sant'Egidio di Perugia, rispondano alle esigenze strategiche e di programmazione sopra illustrate secondo criteri di regionalizzazione che consentano un equilibrato rapporto tra aeroporti e territorio».

0/2966/1/1 TOSSI BRUTTI

Favorevole il relatore ed il Governo, l'ordine del giorno è approvato all'unanimità.

Favorevole il Governo, la Commissione approva quindi, all'unanimità, le proposte di coordinamento formulate dal relatore.

La seduta termina alle ore 16.

PROPOSTE DI COORDINAMENTO

Modifiche alla legge 23 dicembre 1980, n. 930, recante norme sui servizi antincendi negli aeroporti (2966)

Art. 2.

Dopo il comma 6 inserire il seguente:

7. Agli oneri derivanti dal presente articolo, a carico del Ministero dell'interno, si provvede per il 1991 entro i limiti stabiliti dall'articolo 7, comma 1.

2.1 IL RELATORE

Art. 7.

Sostituire l'articolo con il seguente:

1. All'onere relativo al completamento, alla ristrutturazione, all'integrazione e alla costruzione delle infrastrutture di cui all'articolo 2, in ragione di Lire 4.000 milioni per l'anno 1991, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1991, all'uopo utilizzando l'accantonamento «Modifiche alla legge n. 930 del 1980, recante norme sui servizi antincendi negli aeroporti».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

7.1 IL RELATORE

Art. 8.

Sopprimere l'articolo.

8.1 IL RELATORE

GIUSTIZIA (2ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

247ª Seduta

Presidenza del Presidente
COVI

Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Castiglione.

La seduta inizia alle ore 9,55.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

– Stato di previsione del Ministero per la grazia e giustizia per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tabelle 5 e 5-*bis*)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)
(Rapporto alla 5ª Commissione)
(Esame ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Interviene il senatore FILETTI per proporre una sospensione dei lavori alla luce della dichiarazione di ieri secondo la quale il Governo sarebbe disponibile a sostanziali modificazioni dei provvedimenti in esame, modificazioni il cui contenuto non è ancora dato conoscere.

Il presidente COVI fa presente come la Commissione sia vincolata al rispetto delle scadenze temporali prefissate dalla conferenza dei Presidenti dei Gruppi; comunica inoltre di aver ricevuto garanzia circa la presenza del Ministro guardasigilli in Commissione in una seduta della prossima settimana: pertanto invita il senatore Filetti a non insistere nella sua richiesta.

Il senatore FILETTI prende atto di tali dichiarazioni ma si riserva di investire della questione, attraverso il Presidente del Senato, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, competente per una eventuale rideterminazione del calendario dei lavori per l'intera sessione di bilancio.

Prosegue quindi la discussione generale, nella quale interviene il senatore BATTELLO che esprime anzitutto apprezzamento per la diligenza con cui è stata redatta la relazione che accompagna la tabella 5 del bilancio, benchè, ad una attenta lettura di essa, scaturisca il sospetto di un documento redatto tempo addietro e, pertanto, in diverse parti, non del tutto aggiornato. A fronte di tale accurata relazione, si stagliano infatti le recenti dichiarazioni formalmente rese dal ministro Martelli presso la Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia, dalle quali emergono intendimenti e preoccupazioni del tutto assenti dalla relazione in parola: ciò nonostante che il legislatore abbia bisogno, per adempiere ai suoi compiti istituzionali, di punti di riferimento politici chiari e determinati da parte del Governo.

La reiterata assenza dai lavori della Commissione del Ministro rende difficile l'opera di valutazione degli elementi contabili all'esame, oltretutto perchè la scarsa disponibilità monetaria non solo incide sugli spazi di manovra del Governo, ma condiziona di fatto anche l'autonomia politica del Parlamento, che deve assolutamente evitare il rischio di iniziative velleitarie.

Il responsabile del Ministero della giustizia non è riuscito ad evitare la fissazione di stanziamenti del tutto insufficienti, sia per quanto attiene alla parte corrente, che al conto capitale: purtroppo è anche difficile lamentare questo stato di cose, vista la ben nota, modesta capacità di spesa dell'amministrazione, della quale la sua parte politica intende chiedere conto al Ministro. La consistenza presunta dei residui passivi al 1° gennaio 1992 è stata valutata in oltre 404 miliardi, di cui quasi 105 per la parte corrente e il ministro Martelli non potrà esimersi dall'offrire i necessari chiarimenti, giacchè dichiarare che il volume dei residui di pertinenza ha conosciuto una diminuzione non è certo bastevole.

Senza soffermarsi sul decremento, dell'incidenza sulla spesa complessiva dello Stato, che si registra nelle dotazioni del Ministero rispetto agli stanziamenti per il 1991, nè sul ridotto numero di finalizzazioni di parte corrente previste nella tabella A annessa al disegno di legge finanziaria (da 8 dello scorso anno alle attuali 4) sottolinea la difficoltà di identificare nei documenti di bilancio le linee di una solida politica giudiziaria.

Inoltre, reputa vaga l'affermazione, contenuta nella nota preliminare alla tabella 5, dell'intento di ridare coerenza e organicità alla legislazione che riguarda la lotta alla delinquenza organizzata: se è vero, come lo è, che tale legislazione è inadeguata, ciò dipende principalmente dall'interna debolezza del Governo e dall'assenza di coesione nella maggioranza parlamentare.

A nome del Gruppo comunista-PDS dichiara di condividere parte delle diffuse perplessità sul codice di procedura penale, pur lamentando come il Parlamento (ed in particolare l'apposita Commissione bicame-

rale) non sia stato messo in condizione di visualizzare e di concorrere veramente a formare la realtà concreta del nuovo processo penale. Già tante volte è stato fondatamente contestato al Governo il ricorso a decreti-legge per introdurre nell'ordinamento modifiche al codice, aggirando le procedure previste dalla legge di delega.

Altrettanto note sono le dolenti condizioni in cui versa l'edilizia giudiziaria, come pure quella penitenziaria e ulteriori difficoltà sono state di recente frapposte dallo stesso Governo, allorchè ha reso arduo l'accesso alla Cassa depositi e prestiti, costringendo pertanto i comuni disponibili ad attivarsi per la costruzione di nuove sedi accollandosi l'onere di insostenibili mutui ordinari.

In conclusione, mentre riconosce che il Parlamento è chiamato a varare significativi provvedimenti di grande momento politico – quali la revisione della geografia giudiziaria, la riforma del Ministero, la disciplina della responsabilità civile dei magistrati e la nuova normativa per l'ordinamento forense – dichiara che il Governo deve accingersi a fare la sua parte, quale fissata dalle norme costituzionali e ordinarie in tema di organizzazione e di funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Preannuncia il voto negativo della sua parte politica che si riserva di presentare un documento nel quale esplicitare tutte le critiche che si rivolgono al Governo; confida tuttavia che lo scorcio residuo di legislatura permetta di invertire una preoccupante tendenza negativa.

Il senatore GALLO, dopo aver ringraziato il relatore per la puntuale esposizione dei contenuti dei documenti di bilancio, osserva che nella pur ampia ed articolata relazione che accompagna la tabella relativa al Ministero di grazia e giustizia manca l'indicazione del senso e del significato della politica della giustizia che il Governo intende adottare, tanto che quella relazione presenta le caratteristiche del documento consuntivo più che quelle del documento di previsione, come ha già osservato il senatore Filetti.

Giustamente, nella stessa relazione, si sottolinea l'importanza rivestita dalla riforma del processo penale e le difficoltà che tale riforma ha purtroppo incontrato in sede di attuazione anche per le resistenze inevitabilmente opposte dalla vischiosità degli orientamenti culturali dominanti tra gli operatori giuridici. Queste resistenze devono essere superate, nella consapevolezza che il processo penale accusatorio si risolve sostanzialmente nella proiezione sulla scena giudiziaria dei principi e dei metodi della democrazia, e che esso comprime – proprio in una prospettiva democratica – posizioni di potere esistenti non solo all'interno del rapporto tra lo Stato e i cittadini, ma anche nell'ambito delle relazioni tra questi ultimi.

Non ha comunque senso parlare di fallimento del nuovo codice di procedura penale, visto che esso sta dando una prova più che positiva laddove la sua applicazione è demandata a strutture non particolarmente complesse, e cioè nei centri giudiziari piccoli o medi; mentre lo stesso codice sta incontrando serie difficoltà nei grandi uffici il cui potenziamento, pure da taluni richiesto, risponderebbe in realtà soltanto alla esigenza di creare nuovi centri di potere.

Per consentire alla riforma del processo penale di sviluppare tutte le sue positive potenzialità di innovazione non basta peraltro vincere le resistenze culturali di cui si è detto in precedenza, ma occorre soprattutto rafforzare le strutture dell'amministrazione della giustizia e i mezzi a disposizione degli uffici chiamati ad applicare il nuovo codice. Questo anche al fine di dare piena attuazione sia al fondamentale principio della maggior celerità del rito penale, sia alle regole concernenti la connessione dei procedimenti, volte a scongiurare i maxi-processi.

La recente sentenza con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato suscettibili di appello anche le decisioni emesse a conclusione di riti abbreviati avrà sicuramente come conseguenza un aumento del ricorso a questa forma procedimentale. Del resto già prima di tale sentenza il ricorso al rito abbreviato era largamente praticato, al punto che si può giudicarlo inferiore alle attese solo se si è disposti a riconoscere fondatezza alla ambiziosa previsione iniziale secondo la quale addirittura il 90 per cento dei processi si sarebbe risolto nella forma abbreviata.

Preoccupa non poco il riferimento, contenuto nella relazione che accompagna la tabella 5 alla possibilità di emanare, al termine del triennio previsto dalla legge di delega, tutte le modifiche della disciplina processuale penale che appaiano fondate su una solida base sperimentale; difatti, tale proposito può essere interpretato come una vera e propria controriforma annunciata.

In questo momento non può che essere ribadita la non condivisibilità della tesi secondo la quale la riforma della legislazione penale sostanziale avrebbe dovuto precedere la riforma del processo penale. In effetti, proprio la circostanza che il vecchio codice di procedura penale aveva pienamente recepito i principi di diritto pubblico generale del periodo in cui venne elaborato rendeva indispensabile ed indifferibile la sua sostituzione con un nuovo codice, che rendesse la disciplina del processo finalmente conforme ai principi sanciti dalla Costituzione repubblicana.

Nella nota preliminare alla tabella 5 è annunciata l'intenzione del Ministero di approntare un organico disegno di legge-delega per un nuovo codice penale, sia nella parte generale che nella parte speciale; tuttavia, occorre rilevare che la stessa relazione non contiene alcuna indicazione in ordine ai principi ispiratori della riforma che si intende adottare e alle ragioni che impongono di modificare la legislazione penale sostanziale vigente. La riforma in parola, almeno per quanto riguarda la parte generale, dovrebbe, a suo avviso, riguardare soltanto alcuni pur importanti aspetti di un codice che, nel suo impianto complessivo, non può certo dirsi superato e anacronistico.

Dopo aver sottolineato la necessità di mantenere costantemente i provvedimenti per la lotta contro la criminalità organizzata all'interno del quadro rappresentato dai principi generali della legislazione penale, rileva l'opportunità di intervenire nel settore del diritto societario per disciplinare il fenomeno dei gruppi di imprese, che sta diventando sempre più importante nella realtà economica del Paese e che al momento è preso in considerazione soltanto dalla cosiddetta legge Prodi.

In ordine al problema del reclutamento dei magistrati, occorre valutare in prospettiva l'opportunità della previsione di nuovi meccanismi di accesso alla magistratura, più conformi ai principi liberal-democratici, analoghi a quelli utilizzati nell'esperienza britannica, e, nell'immediato, modificare le caratteristiche del concorso per uditori giudiziari al fine di dare preminenza al momento della valutazione dell'idoneità psichico-morale del candidato, in considerazione del fatto che il giudice deve essere innanzitutto una persona equilibrata e capace di formulare valutazioni oggettive.

Per quanto concerne la riforma del Ministero di grazia e giustizia, nella più volte citata relazione si sostiene che la presenza dei magistrati si giustifica per il fatto che al dicastero è attribuita una serie di attività di notevole contenuto giuridico anche a causa dell'infittirsi dei rapporti tra gli ordinamenti nazionali e con le organizzazioni internazionali e sovranazionali. È doveroso rilevare, però, che, se la complessità e la tecnicità dei compiti che il Ministero deve assolvere impone indubbiamente il ricorso ad esperti dotati di particolari competenze giuridiche, ciò non comporta di necessità il ricorso a quella particolare categoria di operatori giuridici rappresentata dai magistrati.

Il presidente COVI, dopo aver ringraziato il sottosegretario Castiglione, il relatore e tutti i componenti della Commissione per l'impegno profuso nel corso dei lavori, osserva che il Governo, nel definire il documento di bilancio per il 1992, non ha soltanto fatto nuovamente ricorso all'espediente della sovrastima delle entrate, ma ha per di più sottostimato il volume delle spese, come risulta chiaramente dai valori riportati nella Tabella relativa al Ministero di grazia e giustizia. Difatti, secondo le previsioni governative, che appaiono scarsamente credibili, nel 1992 la spesa aumenterà solamente del 2,65 per cento rispetto al bilancio di assestamento, e in particolare quella per il personale, per l'acquisto di beni e servizi e per trasferimenti aumenterà, rispettivamente, soltanto del 2,3 per cento, del 3,8 per cento e del 2,7 per cento.

I senatori repubblicani valutano in maniera del tutto negativa la manovra economico-finanziaria presentata dal Governo, anche in considerazione del fatto che dalla lettura dei documenti di bilancio risulta chiaramente che l'Esecutivo non ha prestato minimamente attenzione alla necessità di rafforzare i mezzi e le strutture dell'amministrazione della giustizia. Difatti, mentre l'aumento generale della spesa in conto capitale rispetto al 1991 risulta pari al 28,6 per cento, l'incremento della stessa spesa per la giustizia risulta pari soltanto al 7 per cento; inoltre, mentre la spesa corrente complessiva aumenta rispetto all'esercizio precedente dell'8,7 per cento, la spesa corrente per la giustizia aumenta soltanto di circa il 2.7 per cento.

Dopo aver osservato che anche l'attività propositiva del Ministero di grazia e giustizia è venuta impoverendosi nell'ultimo anno, fa presente che assolutamente esigui appaiono i fondi sia di parte corrente che di conto capitale riservati al settore e che tale esiguità contrasta palesemente con la gravità della situazione dell'ordine pubblico e con l'esigenza, da tutti riconosciuta, di rafforzare e di rendere più efficienti le strutture amministrative.

Il presidente Covi invita quindi il sottosegretario Castiglione a portare a conoscenza della Commissione gli intendimenti del Governo in ordine alla presentazione alle Camere del provvedimento sulla depenalizzazione e fa presente che la disciplina dettata dal nuovo codice di rito penale dovrà essere indubbiamente rivista e modificata al fine di adeguare alcuni istituti alle necessità repressive derivanti dalla sfida lanciata allo Stato dalle grandi organizzazioni criminali, necessità che certo non possono essere soddisfatte attraverso l'adozione di estemporanei provvedimenti di urgenza.

Rispetto alla proposta di attribuire a procure distrettuali o regionali specializzate la competenza a svolgere le indagini concernenti i reati più gravi, non appaiono fondate le obiezioni di costituzionalità prospettate dal senatore Gallo nella seduta pomeridiana di ieri, trattandosi di una ipotesi che incide soltanto sulla competenza territoriale del giudice e che per questo non chiama in causa il principio costituzionale del giudice naturale.

Per quanto concerne la giustizia civile, grandi speranze sono certo riposte da tutti nel giudice di pace; perchè tali speranze non restino deluse occorre, però, utilizzare il periodo che ancora manca all'entrata in vigore della nuova disciplina al fine di apprestare tutte le strutture e i mezzi indispensabili per la sua pronta e immediata attuazione. A questo riguardo deve essere considerata con attenzione la possibilità di costituire presso il Ministero di grazia e giustizia un'unità incaricata di esaminare tutti i problemi connessi all'istituzione del giudice di pace, a cominciare da quelli relativi al reperimento dei locali da adibire a sede degli uffici e alla preparazione dei nuovi magistrati onorari.

Il presidente Covi auspica altresì che il Ministro nella replica fornisca indicazioni in ordine agli organici dei magistrati e allo stato dell'annunciato provvedimento sull'accelerazione dell'*iter* dei concorsi per uditore giudiziario, e chiarisca gli intendimenti del Governo rispetto alla lotta contro la criminalità organizzata e in particolare rispetto alla creazione di una banca dati presso il Ministero, al rafforzamento – soprattutto qualitativo – della polizia giudiziaria e alla definizione di una nuova disciplina dell'incidente probatorio.

Per quanto concerne poi la questione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, il principale problema da risolvere appare senza dubbio quello delle grandi sedi, anche se va riconosciuto che la consapevolezza delle conseguenze negative che derivano alla giustizia italiana dai grandi centri giudiziari non deve condurre a valutare positivamente il mantenimento di ogni centro di ridotte dimensioni.

In conclusione fa presente che nelle prossime settimane la Commissione dovrà impegnarsi a fondo per esaminare i provvedimenti sulla riforma dei consigli giudiziari, sulla responsabilità disciplinare e sull'incompatibilità dei magistrati, sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, sulla tutela penale del risparmio, sull'arbitrato e sull'ordinamento della professione forense.

Il PRESIDENTE dichiara infine chiusa la discussione generale e rinvia il seguito dell'esame ad una prossima seduta.

La seduta termina alle ore 12,20.

DIFESA (4ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

163ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
IANNI

Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Mastella.

La seduta inizia alle ore 10,15.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

- Stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tab. 12 e 12-*bis*)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporto alla 5ª Commissione, ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento) (Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame dei provvedimenti in titolo, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Nel prosieguo della discussione generale, ha la parola il senatore MESORACA, il quale osserva che il bilancio della difesa si presenta anche quest'anno inidoneo a seguire l'evoluzione positiva del quadro internazionale quale si è verificato negli ultimi tempi.

In particolare, i provvedimenti in questione riflettono l'atteggiamento incerto del Governo in ordine alle prospettive future dello strumento militare e non sembrano neppure essere in grado di porsi in linea con il «nuovo modello di difesa», di cui il ministro Rognoni ha tracciato nella seduta pomeridiana di ieri le linee essenziali.

Venuto meno il rischio di una guerra totale e considerato che le due massime superpotenze hanno ormai avviato un processo di reciproca collaborazione, il Governo italiano avrebbe dovuto adeguarsi provvedendo alla ristrutturazione delle Forze armate in pieno raccordo con l'azione degli organismi internazionali volta a ricercare possibili soluzioni delle varie crisi regionali, etniche e religiose che vanno scoppiando ormai in continuazione in ogni parte del mondo.

Del pari, lo strumento militare avrebbe dovuto essere calibrato anche per compiti civili, di pace e di cooperazione.

Lungi dal venire incontro a queste esigenze, il Governo continua colpevolmente a non dare risposte a numerose e pressanti questioni, quali quelle della riduzione della leva, dell'incentivazione del volontariato e della regolamentazione del servizio civile alternativo (ricorda, al riguardo, che il disegno di legge approvato dal Senato su queste materie nel luglio del 1990 attende ancora di essere preso in esame dall'altro ramo del Parlamento). Nè si è compiuto alcun passo avanti sulla strada della riconversione dell'industria bellica, della riforma dell'obiezione di coscienza e della completa regionalizzazione del servizio di leva.

Il senatore Mesoraca ritiene inoltre che, a seguito del processo di distensione, si dovrebbe procedere ad una riduzione delle basi NATO e statunitensi in Italia (sulla cui dislocazione sul territorio nazionale e sulla responsabilità di comando il Governo, sebbene più volte sollecitato, non ha mai fornito indicazioni chiare al Parlamento). Un caso eclatante, al riguardo, è quello della dislocazione degli F 16 nella base di Crotone. Recentemente il Senato statunitense ha approvato una risoluzione con la quale, sopprimendo i relativi stanziamenti, si giudica ormai inutile il trasferimento di detti velivoli dalla base di Torrejon a quella di Crotone. Sarebbe opportuno che, in attesa di sapere se il presidente Bush deciderà di attenersi o meno alla decisione del Senato, il Governo italiano si facesse promotore in sede NATO di una iniziativa volta a convincere gli alleati che la presenza degli F 16 in Italia non può più essere considerata compatibile con il processo di disarmo.

Illustra, quindi, il seguente ordine del giorno:

«La 4ª Commissione permanente (Difesa) del Senato,

in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno 1992 (Tab. n. 12),

premesso che le recenti proposte del Presidente degli Stati Uniti d'America determinano una decisiva riduzione delle armi nucleari nell'area meridionale della NATO e nel Mediterraneo e giustificano, quindi, maggiormente la richiesta di soprassedere all'insediamento di una nuova base aerea alleata in Calabria e quella di interrompere la presenza di una base galleggiante di supporto a sottomarini nelle acque della Maddalena,

impegna il Governo:

1) a rivedere la decisione relativa alla base F16 a Isola Capo Rizzuto, sospendendo nel frattempo, immediatamente, ogni procedura in atto per la sua realizzazione, anche alla luce delle denunciate irregolarità registrate nei subappalti delle opere;

2) a risolvere l'annosa questione della segretezza degli accordi Italia-USA sulle basi concesse bilateralmente dal nostro paese anche fuori dal quadro normativo della NATO;

3) a ricontrattare gli accordi, finalizzandoli alla NATO e uniformandoli alla più stretta osservanza delle previsioni istituzionali dell'Alleanza, per salvaguardare la sovranità nazionale, sia sul piano giuridico, sia sul piano degli assetti organizzativi che consentono l'esercizio della stessa».

0/2944/4/4-Tab. 12 MESORACA, GIACCHÈ, BOLDRINI, BENASSI e FERRARA Maurizio

Il PRESIDENTE, dichiarata chiusa la discussione generale, avverte che da parte del senatore Antonino Pagani è stato presentato il seguente ordine del giorno:

«La 4ª Commissione permanente (Difesa) del Senato,
in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1992 (Tab. n. 12),

a) considerato che ben quattro fregate (tipo LUPO) originariamente destinate all'Iraq, già varate e allestite in tutte le loro componenti tecniche e strumentali, non sono state consegnate al paese committente per il noto provvedimento di *embargo* deciso dal Governo e che tale situazione comporta per le aziende interessate non trascurabili oneri aggiuntivi derivanti dai costi di conservazione e di approntamento delle misure di sicurezza;

b) rilevato che, oltre al danno economico subito dalle imprese costruttrici (tra l'altro, a stragrande prevalenza di capitale pubblico) l'impossibilità della consegna si traduce di fatto in un enorme spreco di risorse che, lasciando inutilizzate navi prodotte dai cantieri nazionali, incide pesantemente sulla sopravvivenza delle aziende e che rischia di compromettere definitivamente i livelli occupazionali;

c) considerato che la Marina militare italiana potrebbe utilmente impiegare, con preliminari lavori di ristrutturazione, le predette quattro unità che risultano necessarie a tale Forza armata per il logoramento delle navi già impegnate in lunghe missioni fuori area, per l'esigenza di sostituire a breve termine almeno due fregate (ALPINO e CARABINIERE) che hanno ormai superato la vita media utile, per la compatibilità delle suddette navi con il naviglio italiano, dal momento che la maggior parte degli equipaggiamenti installati sono dello stesso tipo ovvero facilmente riconducibili alle dotazioni presenti nelle navi della stessa classe della Marina militare;

d) ricordato che, tra l'altro, l'acquisizione di queste fregate oltre a rispondere ad effettive esigenze del nostro strumento militare, consentirebbe una disponibilità immediata di unità navali che, in caso contrario, non potrebbero essere acquisite prima del 2000;

e) sottolineata, infine, l'opportunità di sostenere la cantieristica nazionale pubblica e, con essa, di assicurare il dovuto sostegno all'occupazione del settore;

impegna il Governo:

1) a ricercare le possibili soluzioni di reperimento dei mezzi che consentano l'acquisizione delle predette navi ove lo Stato maggiore della Marina dovesse formulare al Ministro della difesa opinione favorevole previa valutazione tecnica della rispondenza delle unità navali alle esigenze operative della Forza armata».

0/2944/2/4-Tab. 12 PAGANI Antonino

In sede di replica, ha la parola il relatore POLI, il quale fa preliminarmente notare al senatore Parisi che negli ultimi anni la presenza dei carabinieri nel Mezzogiorno ha avuto un incremento di circa il 30 per cento. L'esigenza di una ridislocazione dello strumento militare nel Sud del Paese appare senz'altro condivisibile, ma la sua

realizzazione incontrerà notevoli ostacoli dovuti all'assenza di adeguate infrastrutture militari in quella zona nonchè al processo di complessiva riduzione delle forze.

Condivide poi pienamente la necessità, prospettata dal senatore Mesoraca, di una rapida approvazione, prima della fine della legislatura, del disegno di legge già varato dal Senato sulla riduzione della leva e l'istituzione del servizio nazionale civile (d'altra parte, in tema di durata del servizio di leva, occorrerebbe uniformarsi al livello medio degli altri Paesi europei, che si è ormai attestato sui 10 mesi).

Del pari, sarebbe auspicabile che si procedesse quanto prima all'approvazione di un provvedimento, pendente alla Camera dei deputati, volto alla realizzazione di nuove caserme per l'Arma dei carabinieri.

Al senatore Giacchè, il relatore fa notare che, se è vero che si continuano a mantenere le vecchie strutture, va però tenuto presente che non si è ancora maturata una sufficiente volontà politica per procedere ad un effettivo rinnovamento degli armamenti e delle infrastrutture. Occorre poi ricordare, al riguardo, che, laddove, come in Francia ed in Germania, si è proceduto alla ristrutturazione degli strumenti militari, non si è però per ciò solo determinata l'auspicata riduzione dei bilanci della difesa.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1992 – ribadisce il relatore – ha natura di transizione in attesa della realizzazione del nuovo «modello di difesa»: questo però non significa che il bilancio, come ha osservato il senatore Mesoraca, non risponda alle nuove concezioni che emergono dall'evoluzione del quadro internazionale, in quanto, ad esempio, appare condivisibile la maggiore considerazione che viene data al settore dell'investimento rispetto a quello dell'esercizio.

Dopo essersi dichiarato soddisfatto nel constatare che l'esposizione svolta ieri dal Ministro coincide pienamente, per quanto attiene all'analisi del bilancio e alle prospettive future della difesa, con la relazione da lui svolta, il senatore Poli si sofferma sulla necessità, richiamata dal Ministro, di rendere lo strumento militare rispondente alle esigenze della mobilitazione. Osserva, peraltro, in proposito, che in Italia è sempre stata carente una vera e propria «cultura» della mobilitazione, cui i tecnici militari non hanno mai creduto pienamente. Per soddisfare questa esigenza occorrerebbe, nel momento in cui si dovesse procedere alla riduzione della leva, prevedere richiami periodici in servizio dei vari contingenti.

Conclude, auspicando che le riduzioni e gli accorpamenti delle forze, contemplati tra gli obiettivi del nuovo modello illustrati dal Ministro, siano effettuati secondo criteri di razionalità e non quindi incidendo sulle specializzazioni dei militari, allo scopo di non deprimere ingiustamente il personale dell'Esercito maggiormente motivato.

Il PRESIDENTE avverte che da parte di un Gruppo parlamentare è stata preannunciata la presentazione di ordini del giorno e emendamenti. Per consentirne la formalizzazione, ritiene opportuno sospendere la

seduta per un'ora, pur essendosi ieri convenuto che questi avrebbero dovuto essere presentati al più tardi entro le ore 11 di oggi.

(*La seduta, sospesa alle ore 11, viene ripresa alle ore 12,10*).

Il PRESIDENTE avverte che, da parte della senatrice MORO, sono stati presentati i seguenti ordini del giorno:

«La 4ª Commissione permanente (Difesa) del Senato,
in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1992 (Tab. n. 12),

considerato che è in corso un processo positivo di disarmo atomico e in parte anche convenzionale;
considerato che il patto di Varsavia è stato sciolto e che le truppe sovietiche si stanno ritirando da tutti i Paesi dell'Est europeo;
preso atto che lo stesso congresso USA ha già più volte rifiutato gli stanziamenti per la base aerea degli F 16 a Crotone,

impegna il Governo:

a revocare definitivamente la decisione della costruzione a Crotone della base aerea per gli F 16».

0/2944/5/4-Tab. 12 MORO

«La 4ª Commissione permanente (Difesa) del Senato,
in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1992 (Tab. n. 12),

considerando la nuova situazione internazionale, i processi di disarmo in atto soprattutto nell'area europea, lo scioglimento del Patto di Varsavia;
considerando altresì che da molto tempo e da diverse parti, l'attuale organizzazione della leva militare nonchè la sua chiamata sono considerate inefficaci e frustranti, qualche volta anche in modo drammatico per gli stessi giovani arruolati;

impegna il Governo:

1) a rivedere radicalmente il nostro modello di difesa, impostandolo esclusivamente in termini difensivi;
2) a disporre un piano di riduzione della leva militare obbligatoria che la porti ad una durata di 4 mesi entro il 1992».

0/2944/6/4-Tab. 12 MORO

«La 4ª Commissione permanente (Difesa) del Senato,
in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1992 (Tab. n. 12),
sulla base delle informazioni pervenute da varie riunioni in sede NATO;

considerando altresì che nella recente dichiarazione congiunta dei Ministri degli esteri italiano ed inglese si prospetta la costituzione di

una forza militare di pronto intervento dell'UEO per operare anche al di fuori dell'area della NATO;

nella convinzione che la pace non si esporta in altri Paesi con interventi militari e di guerra e che la forza di pronto intervento sarebbe necessariamente diretta soprattutto contro il Sud del mondo costretto in una condizione di sottosviluppo e di fame;

nella convinzione altresì che solo una forza militare organizzata e diretta dell'ONU può essere autorizzata ad un intervento di pace;

tenendo conto infine che si prospetta la possibilità che decisioni operative vengano prese su questa materia nel vertice della NATO che si svolgerà in Italia nel prossimo mese di novembre;

impegna il Governo:

1) ad operare perchè tale forza di rapido intervento fuori dai confini del Paese non venga costituita nè nell'ambito NATO nè in quello dell'UEO;

2) a rifiutare comunque la partecipazione a tale forza delle nostre Forze armate;

3) a sottoporre comunque ad un preventivo dibattito in Parlamento ogni decisione che possa coinvolgere l'Italia in questa operazione».

0/2944/7/4-Tab. 12 MORO

Si passa all'esame degli ordini del giorno.

L'ordine del giorno (1), dei senatori Parisi e Poli, viene accolto dal rappresentante del Governo come raccomandazione. Il senatore PARISI non insiste per la votazione.

In sede di esame dell'ordine del giorno (2) (del senatore Pagani Antonino), il relatore POLI si rimette al Governo ed il sottosegretario MASTELLA esprime parere contrario, facendo presente che il problema dell'acquisizione delle quattro fregate è stato valutato dall'amministrazione della difesa, ma si è dovuto prendere atto che per le navi in questione (che in ogni caso dovrebbero essere riadattate alla tipologia nazionale) sarebbero necessari stanziamenti extra-bilancio che la Difesa non è in grado di reperire.

Il senatore Antonino PAGANI insiste per la votazione.

Il senatore GIACCHÈ annuncia che voterà a favore dell'ordine del giorno, perchè, ove non si dovesse procedere all'acquisizione delle navi in questione (la cui utilità è stata ampiamente dimostrata dalla recente guerra del Golfo), si rischierebbe un grave danno economico. Oltretutto, esse potrebbero rivelarsi necessarie nell'ambito del più complessivo processo di rinnovamento del naviglio militare.

La senatrice MORO si associa alle dichiarazioni del senatore GIACCHÈ ed annuncia il proprio voto favorevole.

Il sottosegretario MASTELLA, preso atto dell'orientamento della Commissione, si dichiara disponibile ad accettare l'ordine del giorno come raccomandazione, anche se, fa notare al senatore Giacchè, la concreta utilità futura di altre quattro fregate è ancora tutta da dimostrare.

Il senatore Antonino PAGANI, tenuto conto delle perplessità del Governo e preso comunque atto con soddisfazione della sua disponibilità ad accettare l'ordine del giorno come raccomandazione, non insiste per la votazione.

Sull'ordine del giorno (3), dei senatori Giacchè ed altri, il relatore POLI esprime parere contrario e il sottosegretario MASTELLA invita i presentatori a ritirarlo, in quanto entro la fine del mese verrà ufficialmente presentanto alle Camere il nuovo «modello di difesa» e ciò potrà determinare il superamento delle questioni rappresentate nel documento in esame.

Il senatore GIACCHÈ insiste per la votazione, in quanto l'ordine del giorno propone sinteticamente un piano alternativo a quello ipotizzato nel nuovo «modello di difesa», di cui ieri il ministro Rognoni ha anticipato qualche aspetto.

Posto ai voti, l'ordine del giorno è respinto.

In sede di esame dell'ordine del giorno (4), dei senatori Mesoraca ed altri, dopo che il relatore POLI ha dichiarato di rimettersi al Governo, il sottosegretario MASTELLA, motivando il suo parere contrario, fa presente che l'utilizzazione da parte della NATO o di un singolo alleato di basi della NATO risponde sempre alle esigenze della struttura integrata del dispositivo militare dell'Allenza, che, al verificarsi di uno stato di crisi, prevede il progressivo passaggio delle forze dei Paesi membri sotto il comando alleato unificato. La concessione in uso di infrastrutture nazionali rappresenta poi un mezzo di attuazione dell'articolo 3 del Trattato del Nord Atlantico, nonchè della successiva convenzione tra gli Stati membri della NATO sullo «statuto delle loro forze».

I due menzionati Trattati (ratificati dal Parlamento italiano rispettivamente nel 1949 e nel 1955) hanno trovato attuazione in Italia attraverso l'accordo italo-americano di applicazione dell'articolo 3 del Trattato dell'Atlantico del Nord sul regime delle infrastrutture bilaterali.

Precisa inoltre che ogni eventuale modifica del regime di riservatezza degli accordi internazionali non pubblicati esige in via preventiva la consultazione e il consenso anche dell'altra parte contraente.

Dal citato accordo bilaterale è derivata poi una serie di intese tecniche bilaterali, che disciplinano nel dettaglio l'uso delle singole basi concesse all'Italia dagli Stati Uniti (quale quella de La Maddalena).

In quanto meri provvedimenti di attuazione in via amministrativa di impegni internazionalmente assunti dal nostro Paese, le predette intese tecniche «a fortiori» non hanno richiesto ratifica nè pubblicazione. D'altro canto, la specificità delle disposizioni difensive disciplinate dalle intese, toccando aspetti peculiari delle strutture militari cui si

riferiscono, hanno imposto ed impongono tuttora alle Parti di mantenere adeguata riservatezza, nel rispetto dei principi atlantici e nazionali posti a salvaguardia degli interessi della sicurezza collettiva.

Il senatore MESORACA, insistendo per la votazione, ritiene che le intese di natura amministrativa che derivano dall'applicazione di un trattato internazionale non dovrebbero essere coperte da segreto e che, in ogni caso, dovrebbero essere ormai riviste, considerato che i trattati, cui ha fatto riferimento il rappresentante del Governo, risalgono ad epoche immediatamente successive al secondo conflitto mondiale e non sono più rispondenti alla nuova situazione internazionale.

Posto ai voti, l'ordine del giorno in questione è respinto.

Sull'ordine del giorno (5) della senatrice Moro (che si riserva di illustrare i documenti da lei presentati eventualmente in Assemblea), il relatore POLI si rimette al Governo ed il sottosegretario MASTELLA esprime parere contrario.

Insistendo la senatrice MORO per la votazione, l'ordine del giorno è respinto.

Sull'ordine del giorno (6), tanto il relatore che il rappresentante del Governo esprimono parere contrario. La senatrice MORO insiste per la votazione.

Dopo un annuncio di voto contrario del senatore GIACCHÈ e con l'astensione del senatore MESORACA, l'ordine del giorno, posto ai voti, non è approvato.

Il relatore ed il rappresentante del Governo esprimono poi parere contrario sull'ordine del giorno (7). Dopo che la senatrice MORO ha insistito per la votazione, il documento viene respinto dalla Commissione.

Si passa all'esame di quattro emendamenti (dal 13.Tab.12.1 al 13.Tab.12.4), presentati dai senatori del Gruppo comunista-PDS.

Con il parere contrario del relatore e del sottosegretario MASTELLA, posti separatamente ai voti, risultano respinti i primi tre emendamenti.

Sull'emendamento 13.Tab.12.4, dopo che il relatore ed il rappresentante del Governo hanno espresso parere contrario, il senatore GIACCHÈ fa presente che l'emendamento in questione intende procedere ad una parziale riduzione delle spese per l'ammodernamento consentendo così un incremento dei capitoli relativi al rafforzamento dei servizi e delle strutture dell'Arma dei carabinieri. L'emendamento, quindi, si pone in linea con l'orientamento, emerso pressochè unanimemente dal dibattito, di conferire maggiori stanziamenti a favore dell'Arma per combattere la criminalità.

L'emendamento, posto ai voti, non è approvato.

Si passa quindi all'esame di 60 emendamenti presentati alla Tabella 12 dal Gruppo di Rifondazione Comunista (progressivamente numerati da 13.Tab.12.5 a 13.Tab.12.64).

Nell'illustrarli sinteticamente e globalmente, la senatrice MORO chiarisce la logica politica sottesa a tutte le proposte riduttive che il suo Gruppo ritiene di dover apportare al bilancio della difesa; questo, a differenza di altri stati di previsione che dovrebbero subire pesanti tagli, risulta essere sostanzialmente invariato rispetto a quello precedente, quasi che la drastica e severissima manovra finanziaria che il Governo intenderebbe portare avanti non possa, per definizione, colpire anche le risorse destinate alla difesa; e ciò proprio, paradossalmente, quando il processo di disarmo mondiale ed i risultati conseguiti in direzione della stabilità internazionale e della garanzia della pace ne avrebbero al contrario imposto una ragionevole diminuzione.

Tanto il relatore POLI che il sottosegretario MASTELLA esprimono parere contrario su tutti gli emendamenti del Gruppo di Rifondazione Comunista. Questi, posti separatamente ai voti, risultano tutti respinti.

Il seguito dell'esame è, infine, rinviato.

La seduta termina alle ore 13,10.

164ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
IANNI

Interviene il Ministro della difesa Rognoni.

La seduta inizia alle ore 17,05.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

– Stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tab.12 e 12-*bis*)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporto alla 5ª Commissione, ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Seguito e conclusione dell'esame: Rapporto favorevole)

Si riprende l'esame dei provvedimenti in titolo, sospeso nella seduta antimeridiana di oggi.

Il ministro della difesa, onorevole ROGNONI, replica ai senatori intervenuti nel dibattito.

Osserva preliminarmente che i principali argomenti trattati nel corso della discussione generale possono essere ricondotti a tre temi generali: la valutazione del Governo sui grandi avvenimenti internazionali più recenti; le decisioni che l'Italia intende adottare per adeguare il proprio sistema di sicurezza alla nuova situazione; la configurazione del progetto di bilancio per il 1992, vista in rapporto alle modifiche che la Difesa si propone di apportare allo strumento militare del Paese.

Per quanto riguarda il nuovo contesto internazionale, il Governo ha subito preso coscienza e tratto le conseguenze, sia in sede nazionale che internazionale, degli straordinari mutamenti intercorsi, che incidono profondamente sullo scenario geopolitico mondiale.

L'epicentro di questi mutamenti risiede indubbiamente nell'URSS: l'evoluzione dell'Unione Sovietica in senso democratico, peraltro, deve essere inquadrata nell'ambito della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa ed è stata favorita dalla coesione politica e dalla deterrenza militare manifestata dall'Occidente attraverso la NATO, nonchè dal processo di integrazione europea.

Non va comunque ignorato che le Forze armate sovietiche continuano a controllare il più vasto arsenale del mondo e permangono nel convenzionale una superpotenza mondiale. È anche vero però, che, pur in presenza del rischio di un'eventuale perdita di controllo da parte delle autorità centrali sovietiche, questa minaccia appare al momento «anestetizzata» e non è irragionevole sperare che possa scomparire del tutto.

Le minacce che potranno verificarsi in futuro trarranno probabilmente origine da tensioni etniche, nazionalistiche e religiose. Dovranno essere quindi prevenute con politiche e strumenti non militari, anche per contenere il preoccupante fenomeno delle massicce immigrazioni.

La politica della dissuasione non dovrà comunque essere abbandonata, in quanto la proliferazione, chimica e missilistica, è ben lungi dall'essere sotto controllo. Occorrerà procedere con convinzione sulla via della limitazione e riduzione degli armamenti, convenzionali e nucleari (un riscontro importante è dato dall'accelerazione al disarmo nucleare che il presidente Bush ha di recente dichiarato di voler perseguire).

In materia di armamenti convenzionali, il trattato di Parigi è ormai avviato alla ratifica dei Paesi firmatari. Per quanto riguarda l'Italia il relativo disegno di legge è ora in attesa della firma del Presidente della Repubblica e verrà presto sottoposto all'approvazione del Parlamento.

Nel contempo, accanto all 'Alleanza atlantica, si vanno delineando nuovi fori istituzionali in cui lo strumento militare verrà chiamato a svolgere un ruolo più attivo: in primo luogo l'Unione Europea Occidentale e l'ONU.

I ministri della difesa della NATO si riuniranno a Taormina il 17 e 18 ottobre prossimo per mettere a punto gli aspetti più propriamente militari della dottrina dissuasiva: certamente cambierà il ruolo delle forze statunitensi in Europa e così anche quello delle forze europee, così da dar vita ad unità multinazionali più snelle e flessibili.

Anche nella nuova architettura di sicurezza che va progressivamente strutturandosi nell'ambito della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, si consolidano strutture di gestione delle crisi, di verifiche e di controllo che richiedono contributi da parte delle Forze armate. Si evidenzia, inoltre, con sempre maggiore intensità il dovere dell'Italia e della CEE di contribuire più attivamente alla costruzione della sicurezza internazionale ed al sostegno di politiche di pace e di sviluppo.

Da tutto questo non può non discendere, per l'Italia, l'esigenza di dotarsi di un nuovo «modello di difesa», nell'ambito di un più ampio quadro di riferimento, che tenga conto dei problemi della sicurezza europea e dell'evoluzione degli strumenti militari degli altri Paesi dell'Alleanza.

Al riguardo, il ministro Rognoni ribadisce che presenterà al Parlamento il nuovo «modello di difesa» entro la fine del corrente mese e, precisa che chiederà ai Presidenti dei due rami del Parlamento di illustrarne il contenuto dinanzi alle Commissioni difesa riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

La linea portante del nuovo modello risiede nella valorizzazione del concetto di sicurezza globale e delle nuove strategie di partecipazione internazionale per il mantenimento della pace e della sicurezza e per la tutela dei giusti interessi di tutte le popolazioni.

Verrà altresì valorizzata la progressiva riduzione della minaccia di un conflitto totale e ciò consentirà l'adozione del principio della «prontezza operativa differenziata» e un largo ricorso alla mobilitazione.

Si è così pervenuti alla definizione di uno strumento militare bilanciato nelle sue componenti, idoneo a perseguire la sufficienza difensiva attraverso la collaborazione con gli alleati e ad operare in contesti multinazionali, ai fini di una efficace prevenzione attiva delle crisi regionali.

Il nuovo modello intende poi porsi l'obiettivo di ottimizzare il rapporto costo-efficacia, adottando il criterio della maggiore «capitalizzazione per uomo» e riducendo le dimensioni dello strumento militare privilegiando la qualità, il tutto compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili.

Il perseguimento di una maggiore efficienza dovrà avvenire attraverso il ricorso ad elevate doti di mobilità, prontezza operativa e attraverso l'acquisizione di materiali di alto contenuto tecnologico. La realizzazione di economie si potrà ottenere attraverso la ristrutturazione della componente operativa e la razionale riduzione delle strutture di supporto. Il Ministro assicura comunque al senatore Boldrini che è intenzione del Governo procedere al rilancio dello strumento militare in termini di concreta credibilità e consenso popolare.

Le Forze armate continueranno poi ad essere impegnate anche nel settore della protezione civile assicurando ogni utile intervento per il bene della collettività nazionale.

Un traguardo essenziale del «nuovo modello di difesa» sarà poi il miglioramento della condizione militare, attraverso l'incentivazione del volontariato, il perseguimento di una più elevata professionalità, il razionale riordinamento dell'organizzazione, il varo di nuove normative concernenti il personale, nonchè il miglioramento delle infrastrutture, del supporto logistico e dell'addestramento.

Si procederà ad una adeguata redistribuzione dei reparti sul territorio, in modo da mitigare l'eccessiva incidenza nel settore nord orientale e favorire la regionalizzazione della leva (in tale quadro, sicuramente più consistente sarà la presenza dello strumento militare nel Mezzogiorno, come raccomandato dai senatori Parisi e Poli).

Per quanto attiene allo sviluppo tecnologico, i programmi di ammodernamento dovranno essere definiti in modo equilibrato ed in una organica visione interforze, armonizzando le esigenze e fissando le priorità al di fuori di logiche percentualistiche preconcette. La chiarezza e la stabilità nella programmazione delle risorse consentirà all'industria della difesa di salvaguardare la propria competitività e di partecipare alle grandi imprese di cooperazione europea nel settore degli armamenti.

Il Ministro della difesa assicura poi che l'invito dei senatori Boldrini e Giacchè a tener conto dell'evoluzione dello strumento militare negli altri paesi dell'alleanza è tenuto ben presente dal Governo italiano, anche se paesi a noi vicini – quali la Francia e la Germania – affrontano la ristrutturazione con un impegno finanziario ben superiore al nostro.

Fa poi notare al senatore Giacchè che lo strumento militare futuro richiederà un minor numero di militari con rapporto di impiego: ma, per procedere a tale riduzione occorrerà un'apposita legge di contrazione degli organici e di incentivazione agli esodi (non si può pensare, infatti, ad un blocco delle assunzioni nel settore militare ma è possibile, tutt'al più, attraverso calibrati contenimenti dei reclutamenti, assicurare le necessarie disponibilità in tutti i gradi della gerarchia).

Quanto alle spese di investimento, l'esigenza di un forte impegno in questo settore è stato sempre sottolineato nei dibattiti parlamentari sui bilanci della difesa degli ultimi anni. Per il 1992 è stato possibile reperire solo 5.000 miliardi, che consentono appena la prosecuzione dei programmi per i quali esistono impegni già formalmente assunti, nonchè di quelli maggiori la cui scelta è stata condivisa anche dal Parlamento.

Concludendo, il Ministro della difesa tiene a precisare ai senatori Bozzello Verole e Giacchè che, per quanto riguarda l'equiparazione degli appartenenti all'Arma dei carabinieri al personale della Polizia di Stato, il relativo ricorso, pendente al Consiglio di Stato, dovrebbe essere esaminato nei prossimi giorni. La sentenza potrebbe chiudere la questione per quanto riguarda i carabinieri e allora il progetto istitutivo del ruolo dei luogotenenti dovrebbe essere di conseguenza riesaminato.

Si passa alla votazione per il conferimento del mandato al relatore.

La Commissione, (con il voto contrario dei senatori del Gruppo comunista-PDS e del senatore DIPAOLA per il Gruppo repubblicano e l'astensione dichiarata dalla senatrice MORO) conferisce mandato al senatore Poli di redigere un rapporto favorevole sullo stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno 1992 (tabella 12) e sulle parti di competenza del disegno di legge finanziaria per lo stesso anno.

Il Senatore GIACCHÈ si riserva di presentare, a nome del Gruppo comunista-PDS, un rapporto di minoranza.

Il PRESIDENTE dichiara conclusa la trattazione dei provvedimenti.

La seduta termina alle ore 18.

EMENDAMENTI

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 (2944)

(Tabella 12)

Ai capitoli sottoelencati, ridurre le previsioni di competenza e di cassa come indicato:

capitolo 1073 (Spese riservate degli Stati maggiori...)	L.	5.000.000.000
capitolo 1180 (Anticipazioni agli enti...)	»	91.000.000.000
capitolo 1245 (Fondo per eventuali deficienze dei capitoli relativi alle tre Forze armate...)	»	40.000.000.000
capitolo 4584 (Spese riservate del Comando generale e degli enti dell'Arma dei carabinieri...)	»	3.000.000.000
capitolo 4797 (Fondo per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi dell'Arma dei carabinieri...)	»	12.000.000.000

13.Tab.12.1 GIACCHÈ, FERRARA Maurizio, BOLDRINI, MESORACA, BENASSI

Ai capitoli sottoelencati, ridurre le previsioni di competenza e di cassa come indicato:

capitolo 2501 (acquisto ed approvvigionamento di viveri)	L.	65.000.000.000
capitolo 2502 (acquisto ed approvvigionamento di vestiario)	»	200.000.000.000
capitolo 2103 (acquisto ed approvvigionamento di combustibili)	»	55.000.000.000

13.Tab.12.2 GIACCHÈ, BOLDRINI, FERRARA Maurizio, MESORACA, BENASSI

Al capitolo 4001 (Concorso in spese inerenti a lavori di infrastrutture dipendenti da accordi internazionali), *ridurre le previsioni di competenza e di cassa di lire* 54.000.000.000.

13.Tab.12.3 GIACCHÈ, BOLDRINI, FERRARA Maurizio, MESORACA, BENASSI

Ai capitoli sottoelencati, ridurre le previsioni di competenza e di cassa come indicato:

capitolo 4011 (Spese per l'ammodernamento dei mezzi e materiali)	L.	191.000.000.000
capitolo 4031 (Spese per la costruzione dei mezzi e dei materiali)	»	154.000.000.000
capitolo 4051 (Spese per l'ammodernamento dei mezzi e dei materiali)	»	151.000.000.000

Ai capitoli sottoelencati aumentare le previsioni di competenza e di cassa come indicato:

capitolo 4071 (Reparti operativi mobili per la protezione civile)	L.	50.000.000.000
capitolo 4611 (Manutenzione immobili in uso ai carabinieri)	»	10.000.000.000
capitolo 4612 (Acquisto mezzi di trasporto)	»	10.000.000.000
capitolo 4613 (Manutenzione mezzi di trasporto per i carabinieri)	»	10.000.000.000
capitolo 5031 (Spese per il potenziamento dell'Arma dei carabinieri)	»	20.000.000.000

13.Tab.12.4 GIACCHÈ, FERRARA Maurizio, BOLDRINI, MESORACA, BENASSI

Al capitolo 1004, ridurre le previsioni di competenza da lire 1.536.353.000 *a lire* 536.353.000 *e quelle di cassa da lire* 1.536.000.000 *a lire* 536.000.000.

13.Tab.12.5 MORO

Al capitolo 1005, ridurre le previsioni di competenza da lire 180.000.000 *a lire* 80.000.000 *e quelle di cassa da lire* 180.000.000 *a lire* 80.000.000.

13.Tab.12.6 MORO

Al capitolo 1376 (Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, assegni...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 51 miliardi.

13.Tab.12.7 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1375 (Stipendi, assegni ed altre indennità previste per legge al personale militare...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 75 miliardi.

13.Tab.12.8 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1245 (Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi alle tre forze armate), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 39 miliardi.

13.Tab.12.9 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1180 (Anticipazioni agli enti, istituti, stabilimenti ed agli altri organismi...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 88 miliardi.

13.Tab.12.10 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1093 (Spese di pubblicità), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 4 miliardi.

13.Tab.12.11 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1087 (Propaganda per l'arruolamento ed il reclutamento di volontari...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 9 miliardi.

13.Tab.12.12 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1168 (Concorso in spese dipendenti da accordi internazionali), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 13 miliardi.

13.Tab.12.13 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1172 (Contributi previsti per legge ad enti ed associazioni), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 4,8 miliardi.

13.Tab.12.14 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1084 (Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, ...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 2 miliardi.

13.Tab.12.15 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1076 (Spese per il funzionamento dei servizi di cooperazione internazionale...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 5 miliardi.

13.Tab.12.16 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1079 (Acquisto di medaglie al valore e di decorazioni), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 0,4 miliardi.

13.Tab.12.17 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1070 (Spese servizi stampa, informazioni...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 1,4 miliardi.

13.Tab.12.18 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1073 (Spese riservate degli Stati maggiori...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 5 miliardi.

13.Tab.12.19 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1075 (spese per il funzionamento degli uffici ...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 5 miliardi.

13.Tab.12.20 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4031 (Spese per la costruzione, l'acquisizione, l'ammodernamento...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 100 miliardi.

13.Tab.12.21 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4051 (spese per l'ammodernamento, il rinnovamento, la manutenzione straordinaria ...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 900 miliardi.

13.Tab.12.22 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4001 (concorso in spese inerenti a lavori di infrastrutture connessi con l'applicazione ...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 150 miliardi.

13.Tab.12.23 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4011: «spese per l'ammodernamento, rinnovamento, costituzione e completamento...» *ridurre le previsioni di competenza di lire* 850 miliardi.

13.Tab.12.24 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4620, ridurre le previsioni di competenza da lire 16.758.000.000 *a lire* 11.758.000.000 *e quelle di cassa da lire* 17.000.000.000 *a lire* 12.000.000.000.

13.Tab.12.25 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4625, ridurre le previsioni di competenza da lire 2.230.000.000 *a lire* 730.000.000 *e quelle di cassa da lire* 2.200.000.000 *a lire* 700.000.000.

13.Tab.12.26 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4791, ridurre le previsioni di competenza da lire 32.500.000.000 *a lire* 22.500.000.000 *e quelle di cassa da lire* 32.500.000.000 *a lire* 22.500.000.000.

13.Tab.12.27 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4797, ridurre le previsioni di competenza da lire 12.000.000.000 *a lire* 2.000.000.000 *e quelle di cassa da lire* 12.000.000.000 *a lire* 2.000.000.000.

13.Tab.12.28 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 5031, ridurre le previsioni di competenza da lire 197.000.000.000 *a lire* 97.000.000 *e quelle di cassa da lire* 220.000.000.000 *a lire* 120.000.000.000.

13.Tab.12.29 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4613, ridurre le previsioni di competenza da lire 52.890.000.000 *a lire* 40.000.000.000 *e quelle di cassa da lire* 60.000.000.000 *a lire* 45.000.000.000.

13.Tab.12.30 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4615, ridurre le previsioni di competenza da lire 39.797.000.000 *a lire* 30.000.000.000 *e quelle di cassa da lire* 45.000.000.000 *a lire* 35.000.000.000.

13.Tab.12.31 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 7002, ridurre le previsioni di competenza da lire 3.000.000.000 *a lire* 1.000.000.000 *e quelle di cassa da lire* 2.500.000.000 *a lire* 500.000.000.

13.Tab.12.32 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2503 (Acquisto ed approvvigionamento per esigenza di vita ed addestramento...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 60 miliardi.

13.Tab.12.33 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2802 (Manutenzione, riparazione, adattamento e piccole trasformazioni...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 100 miliardi.

13.Tab.12.34 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2103 (Acquisto ed approvvigionamento per esigenza di vita ed addestramento...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 40 miliardi.

13.Tab.12.35 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2104 (Acquisto ed approvvigionamento per esigenza di vita ed addestramento...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 40 miliardi.

13.Tab.12.36 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2501 (Acquisto ed approvvigionamento di viveri per esigenza di vita ed addestramento...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 70 miliardi.

13.Tab.12.37 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2502 (Acquisto ed approvvigionamento per esigenza di vita ed addestramento...), *ridurre le previsioni di competenza di lire* 120 miliardi.

13.Tab.12.38 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4584, ridurre le previsioni di competenza da lire 3.000.000.000 *a lire* 1.000.000.000 *e quelle di cassa da lire* 3.000.000.000 *a lire* 1.000.000.000.

13.Tab.12.39 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4612, ridurre le previsioni di competenza da lire 78.024.900.000 *a lire* 58.024.900.000 *e quelle di cassa da lire* 100.000.000.000 *a lire* 80.000.000.000.

13.Tab.12.40 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1077, ridurre le previsioni di competenza da lire 3.010.000.000 *a lire* 2.010.000.000 *e quelle di cassa da lire* 3.010.000.000 *a lire* 2.010.000.000.

13.Tab.12.41 MORO

Al capitolo 1079, ridurre le previsioni di competenza da lire 2.200.000.000 *a lire* 1.200.000.000 *e quelle di cassa da lire* 2.200.000.000 *a lire* 1.220.000.000.

13.Tab.12.42 MORO

Al capitolo 1070, ridurre le previsioni di competenza da lire 1.468.000.000 *a lire* 968.000.000 *e quelle di cassa da lire* 1.460.000.000 *a lire* 960.000.000.

13.Tab.12.43 MORO

Al capitolo 1006, ridurre le previsioni di competenza da lire 210.000.000 *a lire* 100.000.000 *e quelle di cassa da lire* 210.000.000 *a lire* 100.000.000.

13.Tab.12.44 MORO

Al capitolo 1084, ridurre le previsioni di competenza da lire 2.471.000.000 *a lire* 1.471.000.000 *e quelle di cassa da lire* 3.000.000.000 *a lire* 2.000.000.000.

13.Tab.12.45 MORO

Al capitolo 1107, ridurre le previsioni di competenza da lire 18.341.000.000 *a lire* 12.341.000.000, *quelle di cassa da lire* 20.000.000.000 *a lire* 12.000.000.0000 *e quelle residue da lire* 12.918.098.000 *a lire* 2.918.098.000.

13.Tab.12.46 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4011, ridurre le previsioni di competenza da lire 1.301.917.700.000 *a lire* 1.001.917.700.000 *e quelle di cassa da lire* 1.514.241.700.000 *a lire* 1.214.241.700.000.

13.Tab.12.47 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4031, ridurre le previsioni di competenza da lire 1.302.067.152.000 *a lire* 905.737.530.000 *e quelle di cassa da lire* 1.432.170.530.000 *a lire* 1.232.170.530.000.

13.Tab.12.48 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4051, ridurre le previsioni di competenza da lire 1.701.768.900.000 *a lire* 1.201.768.900.000 *e quelle di cassa da lire* 1.839.425.216.000 *a lire* 1.339.425.216.000.

13.Tab.12.49 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4072, sostituire la previsione di competenza «per memoria» *con la cifra di lire* 1.000.000.000 *e aumentare la previsione di cassa da lire* 49.000.000.000 *a lire* 50.000.000.000.

13.Tab.12.50 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1091, ridurre le previsioni di competenza da lire 28.260.100.000 *a lire* 22.260.100.000 *e quelle di cassa da lire* 29.000.000.000 *a lire* 23.000.000.000.

13.Tab.12.51 MORO

Al capitolo 4005, ridurre le previsioni di competenza da lire 328.158.000.000 *a lire* 28.158.000.000, *quelle di cassa da lire* 600.000.000.000 *a lire* 560.915.216.000 *e quelle residue da lire* 1.050.915.216.000 *a lire* 550.915.216.000.

13.Tab.12.52 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 4001, ridurre le previsioni di competenza da lire 183.000.000.000 *a lire* 83.000.000.000 *e quelle di cassa da lire* 250.000.000.000 *a lire* 150.000.000.000.

13.Tab.12.53 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 3101, ridurre le previsioni di competenza da lire 31.370.000.000 *a lire* 26.370.000.000 *e quelle di cassa da lire* 31.300.000.000 *a lire* 28.000.000.000.

13.Tab.12.54 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1087, ridurre le previsioni di competenza da lire 9.485.500.000 *a lire* 5.485.500.000 *e quelle di cassa da lire* 10.000.000.000 *a lire* 6.000.000.000.

13.Tab.12.55 MORO

Al capitolo 1107, ridurre le previsioni di competenza da lire 18.341.000.000 *a lire* 10.341.000.000, *quelle di cassa da lire* 20.000.000.000 *a lire* 12.000.000.0000 *e quelle residue da lire* 12.918.098.000 *a lire* 10.405.612.000.

13.Tab.12.56 MORO

Al capitolo 1106, ridurre le previsioni di competenza da lire 13.950.000.000 *a lire* 8.950.000.000, *quelle di cassa da lire* 13.950.000.000 *a lire* 8.950.000.0000 *e quelle residue da lire* 5.894.629.000 *a lire* 2.015.035.000.

13.Tab.12.57 MORO

Al capitolo 3003, ridurre le previsioni di competenza da lire 19.948.000.000 *a lire* 9.948.000.000 *e quelle di cassa da lire* 20.000.000.000 *a lire* 10.000.000.000.

13.Tab.12.58 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2512, ridurre le previsioni di competenza da lire 23.377.000.000 *a lire* 13.377.000.000 *e quelle di cassa da lire* 26.000.000.000 *a lire* 16.000.000.000.

13.Tab.12.59 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2802, ridurre le previsioni di competenza da lire 574.182.000.000 *a lire* 374.182.000.000, *quelle di cassa da lire* 650.000.000.000 *a lire* 400.000.000.0000 *e quelle residue da lire* 371.252.068.000 *a lire* 271.252.068.000.

13.Tab.12.60 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2803, ridurre le previsioni di competenza da lire 8.025.000.000 *a lire* 5.025.000.000 *e quelle di cassa da lire* 8.300.000.000 *a lire* 5.300.000.000.

13.Tab.12.61 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2804, ridurre le previsioni di competenza da lire 28.419.000.000 *a lire* 8.419.000.000, *quelle di cassa da lire* 40.000.000.000 *a lire* 30.000.000.0000 *e quelle residue da lire* 31.865.305.000 *a lire* 21.865.305.000.

13.Tab.12.62 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 2806, ridurre le previsioni di competenza da lire 16.240.500.000 *a lire* 11.240.500.000 *e quelle di cassa da lire* 20.000.000.000 *a lire* 15.000.000.000.

13.Tab.12.63 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1093, ridurre le previsioni di competenza da lire 4.153.040.000 *a lire* 2.153.040.000, *quelle di cassa da lire* 6.000.000.000 *a lire* 3.000.000.0000 *e quelle residue da lire* 5.249.892.000 *a lire* 2.249.892.000.

13.Tab.12.64 MORO, CROCETTA, LIBERTINI

FINANZE E TESORO (6ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

389ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
BERLANDA

Intervengono i sottosegretari di Stato per le finanze De Luca e per il tesoro Pavan.

La seduta inizia alle ore 10,15.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1992 (limitatamente a quanto di competenza) e relativa Nota di variazioni **(Tab. 1 e 1-*bis*)**
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tab. 2 e 2-*bis*)**
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1992 **(Tab. 3)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporti alla 5ª Commissione, ai sensi dell'articolo 126, sesto comma, del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

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

Il senatore BRINA sottolinea, preliminarmente, come la manovra di politica economica impostata dal Governo per il 1992 confermi, ancora una volta, il divario tra l'urgenza di procedere ad un risanamento della finanza pubblica e la capacità politica dell'Esecutivo di raggiungere tale obiettivo. Negli ultimi tempi, accanto alle vecchie critiche avanzate ormai da anni dalle opposizioni di sinistra, si sono aggiunte quelle di forze politiche e di categorie sociali solitamente collocate a sostegno della linea governativa. Il problema del risanamen-

to della finanza pubblica, la cui soluzione viene sempre più sollecitata anche da istituzioni internazionali, non ha trovato nel Governo e nelle forze di maggioranza che si sono succedute negli anni un'adeguata risposta in termini di coerenti politiche economiche e sociali adatte a raggiungere l'obiettivo in questione; interventi improvvisati e non organici hanno finito per compromettere la competitività delle imprese all'estero e alimentare il clima di sfiducia e di malessere che rischia di sfociare in forme di protesta plateale; quella che è mancata, insomma, è una presa di coscienza reale e complessiva dei problemi economici, finanziari e sociali, cosa che ha portato all'attuazione di politiche incoerenti ed assolutamente inefficaci per risanare la finanza pubblica e per permettere all'Italia di entrare a testa alta nell'Europa comunitaria.

In particolare, per quanto riguarda la politica tributaria degli ultimi anni, invece di immaginare riforme volte ad attuare una reale giustizia fiscale e a rendere più flessibile la leva tributaria come strumento di politica economica, ha prevalso l'attuazione di politiche contingenti e disorganiche che hanno, alla fine, aggravato i problemi originari: si pensi soltanto a quanto più diffuso sia oggi il problema della evasione fiscale, rispetto agli anni precedenti. A tal proposito, si sarebbero dovute usare più adeguatamente le risorse disponibili, come, ad esempio, le potenzialità dell'anagrafe tributaria attraverso un corretto uso dei controlli incrociati.

In sostanza, il sistema fiscale ha bisogno di elementi di riforma strutturale che il PDS ripropone, ancora una volta, in occasione del dibattito sul disegno di legge finanziaria per il 1992: in particolare, si tratta di procedere, tra l'altro, ad un decentramento del sistema impositivo per realizzare, in capo ai centri di spesa periferici, una reale autonomia impositiva che si coniughi opportunamente con la responsabilità nella gestione delle risorse.

A tali problemi il Governo fornisce risposte disorganiche ed improvvisate quale, per esempio, il condono fiscale previsto nel disegno di legge n. 3005, collegato alla finanziaria 1992. Non è facile considerare la proposta ipotesi di condono una scelta di rigore, moralmente in sintonia con i drastici tagli operati nel settore della sanità, della previdenza e della assistenza. Il problema rimane quello dell'incapacità del Governo di accompagnare ad una equa politica di rigore una lungimirante politica di riforme in settori essenziali della vita economico-sociale quale quelli fiscale, previdenziale e la finanza locale. Il risultato è invece sotto gli occhi di tutti: evasioni fiscali, disfunzioni dell'apparato statale, trasferimento di risorse ed indebitamento pubblico hanno costituito un sistema funzionale ai partiti di governo per la conquista del consenso. Tale sistema, oltre a provocare i noti guasti economici, ha attivato un processo di deresponsabilizzazione diffusa e favorito il formarsi di una economia parassitaria.

La manovra di politica economica per il 1992 è affetta dagli stessi vizi di quelle degli anni precedenti; a fronte di un previsto risparmio di circa 61.000 miliardi, si rileva come molte delle voci che dovrebbero portare al raggiungimento di tale obiettivo risultino puramente figurative, come ad esempio i 15.000 miliardi derivanti dalle privatizzazioni, i 4.000 miliardi per risparmio di interessi ed i 7.000 miliardi per il rinvio degli aumenti al pubblico impiego. In pratica, la manovra si

riduce a 35.000 miliardi, aumentando i *tickets*, i contributi previdenziali, introducendo il condono fiscale e la rivalutazione obbligatoria dei beni d'impresa; insomma, si vengono a colpire le categorie meno protette, il mondo del lavoro e quello dell'impresa. Quella prospettata non è quindi una manovra seria e credibile e per questo il Governo-ombra del PDS ne ha proposta una alternativa, più realistica e più equa nei contenuti.

Il senatore Brina, dopo essersi soffermato su alcuni dati quantitativi riguardanti la manovra economica per il 1992, sottolinea come già da quest'anno si ottenga un avanzo primario, il che significa che il *deficit* annuale rimane quasi sostanzialmente addebitabile alla remunerazione dei titoli del debito pubblico; tutto ciò riapre il problema dell'alto tasso di inflazione interno e del costo del denaro troppo alto in relazione ai livelli che si possono riscontrare negli altri maggiori paesi industrializzati.

Il senatore MANTICA informa, anzitutto, che il Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale ha richiesto alla Presidenza del Senato la sospensione dell'esame dei documenti di bilancio per accertare la consistenza dell'ipotesi ventilata dal Governo di modificare sostanzialmente la manovra finanziaria in corso.

Dopo aver criticato il realizzarsi della suddetta ipotesi, che in qualche modo appare lesiva delle prerogative parlamentari, l'oratore passa ad esaminare i documenti di bilancio, rilevando anzitutto come sia pretestuoso ricondurre ai vincoli contabili posti dalla Comunità economica europea l'esigenza di risanamento della finanza pubblica. Tale esigenza, infatti, si impone nell'interesse del Paese e va soddisfatta con una riforma sostanziale del sistema nel suo complesso.

Peraltro, ciò che solleva le maggiori proteste dell'opinione pubblica, soprattutto settentrionale, è che la pressione fiscale, che ormai ha raggiunto livelli insostenibili e superiori alla media europea, è accompagnata dall'inefficienza dilagante dei servizi pubblici (cita ad esempio il sistema dei trasporti e quello delle aree urbane). Un discorso a parte – continua l'oratore – meritano i problemi connessi alla pubblica amministrazione, la quale non solo è completamente deresponsabilizzata, ma opera ormai al di fuori del sistema produttivo (per il quale rappresenta solo un peso insostenibile) con costi elevatissimi e pressioni politiche di varia natura.

Più in generale, si assiste ad un crescente distacco tra il paese reale e produttivo e sistema di governo, con una conseguente perdita di fiducia nelle istituzioni che favorisce, tra l'altro, l'evasione fiscale. Peraltro la lotta all'evasione non deve indirizzarsi solo verso i grandi evasori, ma deve considerare una molteplicità di categorie che, negli ultimi anni, hanno beneficiato di una avventata politica di ricerca di consensi elettorali che ha portato alla diffusione di forme agevolative ed esonerative.

Passando all'esame della manovra economica proposta dal Governo, sottolinea anzitutto come essa sia fondata, dal lato delle entrate, soprattutto su misure di condono e di dismissione del patrimonio statale. Le privatizzazioni, pur correggendo e riducendo opportunamente la presenza dello Stato nell'economia, rischiano di inserirsi in un

mercato finanziario asfittico e, quindi, di tradursi in una svendita dei beni dello Stato.

Dopo aver sottolineato negativamente come la manovra non contenga sostanziali tagli della spesa pubblica, nè ipotesi di riforma degli stessi meccanismi di spesa (per esempio nel settore dei trasporti), il senatore Mantica fa presente che il suo Gruppo focalizzerà la propria attenzione su tre questioni pregiudiziali: il problema della casa, della sanità e dell'assistenza pensionistica e previdenziale. In tal senso, occorrerà dare credibilità alla manovra in corso, delineando ipotesi di riforma strutturale del sistema.

Il senatore GAROFALO dichiara di condividere la preoccupazione che la manovra finanziaria, attualmente all'esame del Parlamento, venga sostituita dal Governo con altre misure, al momento sconosciute. Egli ritiene, peraltro, che l'esame dei documenti contabili sia quest'anno particolarmente complesso e debba essere svolto secondo canoni diversi dal passato, anche perchè la manovra finanziaria ha sollevato un generale coro di disapprovazione.

La manovra in questione – continua l'oratore – si caratterizza per essere sostanzialmente iniqua ed inefficace. È iniqua nella misura in cui si fonda sulla concessione di un condono fiscale (che incrina ulteriormente il rapporto di fiducia tra Stato e cittadini) e sul contenimento della spesa sanitaria, a danno delle categorie più deboli. Inoltre, non solo si assiste ad un ulteriore aumento dei contributi assistenziali e previdenziali, in attesa di conoscere il contenuto della riforma del sistema pensionistico, ma si colpiscono nuovamente gli enti locali, i quali – com'è noto – devono rispondere alle più immediate esigenze dei cittadini.

Inoltre, rileva come la manovra sia unanimemente considerata inefficace soprattutto perchè si continua ad operare con misure di recupero di gettito incerte e di natura straordinaria, destinando peraltro il gettito stesso al finanziamento della spesa ordinaria.

In conclusione, dopo aver ribadito la necessità di avere chiarimenti su alcuni aspetti dei documenti in esame, egli auspica che l'esame dei principali temi in questione venga effettuato seriamente e prescindendo da ogni considerazione elettorale, vista la gravità della situazione della finanza pubblica e l'inefficacia della manovra approntata.

Il presidente BERLANDA, svolgendo alcune considerazioni sui provvedimenti collegati al disegno di legge finanziaria, chiede al Governo alcuni chiarimenti in ordine alla disposizione per la quale, a decorrere dal 1992, cesserebbe la concessione di indennità e di contributi per danni di guerra. Inoltre, con riferimento alla norma che consente la deducibilità, ai fini IRPEF, dei contributi ad associazioni sindacali ed di categoria, il Presidente intende sapere quale dovrà essere il trattamento riservato ai contributi versati da contribuenti diversi dai lavoratori dipendenti a favore delle rispettive associazioni di categoria. Infine, per quanto riguarda le disposizioni sulla rivalutazione obbligatoria dei beni di impresa, sarebbe opportuno sapere i motivi che hanno indotto ad assumere l'aliquota del 42 per cento per il calcolo dell'ammontare della rivalutazione in questione.

In conclusione, il presidente Berlanda propone di fissare quale termine per la presentazione di eventuali emendamenti le ore 15 di martedì 15 ottobre 1991.

Conviene la Commissione sulla proposta del Presidente.

Il seguito dell'esame congiunto viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,45.

390ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
BERLANDA

Intervengono i sottosegretari di Stato per le finanze De Luca e per il tesoro Pavan.

La seduta inizia alle ore 16,15.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1992 (limitatamente a quanto di competenza) e relativa Nota di variazioni **(Tab. 1 e 1-*bis*)**
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tab. 2 e 2-*bis*)**
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1992 **(Tab. 3)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporti alla 5ª Commissione, ai sensi dell'articolo 126, sesto comma, del Regolamento: seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

Ha la parola il senatore DE CINQUE, il quale sottolinea, preliminarmente, come la manovra economica impostata dal Governo per il 1992 rappresenti un momento necessario per arrivare, con le carte in regola, all'appuntamento comunitario del 1993; infatti, condizioni indispensabili per aderire a pieno titolo al processo di unione economica e monetaria sono quelle di risanare la nostra finanza pubblica e di contenere il tasso di inflazione, così come si propone appunto la manovra in questione.

Soffermandosi sulla tabella 1 delle entrate, l'oratore fa poi presente come nel nostro paese si sia ormai raggiunto un livello di pressione tributaria simile a quello degli altri paesi europei. C'è, tuttavia, da considerare che spesso i maggiori gettiti vengono ottenuti attraverso provvedimenti di carattere straordinario (per esempio quelli che anticipano il gettito di imposte future) i quali faranno sentire tuttavia il loro impatto negativo in termini di gettito negli anni futuri; a tal proposito, sarebbe invece opportuno impostare manovre tributarie più organiche e strutturalmente di più ampio respiro. Occorre poi sottolineare – egli continua – che per raggiungere l'obiettivo di una maggiore giustizia fiscale è necessario rendere più efficiente ed efficace la nostra Amministrazione finanziaria, senza di che non si potranno ottenere, tra l'altro, rilevanti risultati in termini di maggior gettito; a tal proposito, occorrerebbe potenziare, in tempi relativamente brevi, gli organici degli uffici finanziari periferici, alcuni dei quali, proprio per mancanza di personale, hanno un arretrato notevole nell'evasione delle pratiche con grave pregiudizio per il gettito. Per quanto riguarda poi il condono fiscale contenuto nel disegno di legge n. 3005, collegato alla finanziaria, egli dichiara di nutrire qualche dubbio sulla reale possibilità di conseguire il gettito per esso previsto.

Il senatore De Cinque, riferendosi poi al problema delle cosiddette «privatizzazioni», per il quale è stato emanato un apposito decreto-legge all'esame dell'altro ramo del Parlamento, sottolinea come occorra tener conto delle effettive possibilità di realizzo di tale operazione che dovrebbe comportare circa 15.000 miliardi di entrate; infatti, bisogna tener ben presenti le difficoltà in cui versano i mercati mobiliari interni ed internazionali e quindi le conseguenti difficoltà di assorbimento dei titoli da collocare. A tal proposito, è necessario creare le condizioni più appropriate affinchè i risparmiatori possano indirizzarsi verso l'investimento azionario.

Per quanto riguarda poi le modifiche introdotte alla «legge Formica» dall'articolo 3, comma 2, del disegno di legge finanziaria, egli dichiara di non poter condividere le modalità restrittive con cui si è prorogato, per l'ennesima volta, il beneficio fiscale per l'acquisto della prima casa: infatti, le agevolazioni in questione ora spetterebbero solo nel caso in cui il soggetto non sia proprietario di altro fabbricato destinato ad uso di abitazione nel territorio dello Stato e non più nel comune di residenza, come era previsto finora. A parte la necessità di ripristinare, perlomeno, la formulazione attualmente vigente, sarebbe semmai il caso di ampliare la possibilità di accedere al beneficio, prevedendo, in casi determinati, la possibilità di usufruirne per più di una volta.

L'oratore conclude il proprio intervento esprimendo, a nome del Gruppo della Democrazia cristiana, un giudizio largamente positivo sulla manovra economica per il 1992, anche se non è da escludere la possibilità di introdurre modifiche e correttivi che, a parità di gettito, migliorino i vari provvedimenti in cui si articola la manovra.

Il senatore CAVAZZUTI dichiara che il Gruppo della Sinistra Indipendente esprime un giudizio negativo sul complesso della manovra finanziaria, in quanto ritiene che l'analisi ad essa sottostante non abbia centrato il problema effettivo che impedisce il risanamento

della finanza pubblica. Tale problema è quello dell'alto tasso di inflazione che differenzia la nostra economia da quella degli altri paesi industrializzati. Le proiezioni per il prossimo anno indicano un tasso di inflazione dell'ordine del 6,5 per cento che risulta composto dalla media dei tassi di inflazione previsti rispettivamente nei settori produttivi soggetti alla concorrenza internazionale (4-4,5 per cento) e nei settori sottratti alla predetta concorrenza (oltre il 7 per cento). Proprio questi ultimi settori (che includono quello dei servizi pubblici e privati) contribuiscono maggiormente all'inflazione e ne impediscono un effettivo controllo.

L'oratore rileva pertanto che la manovra economica in esame non è nè credibile, nè riveste carattere strutturale, ma l'insieme dei provvedimenti che la compongono si configura con previsioni incerte (quali quelle sulle dismissioni patrimoniali), largamente improbabili (quali quelle sul condono fiscale) o inattendibili (quali quelle sul risparmio sui rinnovi contrattuali e sugli interessi del debito pubblico).

Dichiaratosi contrario ad eventuali ipotesi di stralcio delle norme sull'abolizione del segreto bancario (in quanto esse debbono malgrado tutto avere lo stesso veicolo legislativo del condono fiscale), egli si sofferma sulla spesa relativa al pubblico impiego. Non è certo il tetto massimo fissato nel disegno di legge finanziaria che potrà impedire la lievitazione della spesa in corso di esercizio, peraltro già verificatasi negli anni passati. Occorre invece modificare le norme che regolano la contrattazione e la struttura dei salari, privatizzando il rapporto di pubblico impiego ed affidando la gestione delle risorse finanziarie ad un apposita Agenzia sottratta al controllo politico.

Dopo aver espresso l'esigenza di riconsiderare in maniera diversa la politica tariffaria ed aver giudicato dannoso l'ulteriore aumento dei contributi previdenziali, l'oratore, soffermandosi sulle misure concernenti i *tickets* farmaceutici, ritiene che in questo settore si debba intervenire sul lato dell'offerta, riducendo, per esempio, il numero dei farmaci prescrivibili.

Infine, pur dichiarandosi un favorevole assertore della politica di privatizzazione (ricorda di aver presentato un apposito disegno di legge in tal senso), egli ritiene che tale politica non possa essere condotta secondo il modello delineato dal decreto-legge n. 309 del 1991, il quale, essendo privo di ogni norma di garanzia e trasparenza, sembra favorire la totale politicizzazione di tale processo di privatizzazione.

Il senatore Cavazzuti conclude il proprio intervento ribadendo la necessità di impostare una manovra finanziaria più efficace, che tenga conto delle aspettative del mercato ed assuma come obiettivo fondamentale la riduzione del tasso di inflazione.

Il senatore FORTE dichiara, preliminarmente, di condividere la necessità di fissare quale momento centrale per il risanamento della finanza pubblica quello della riduzione del tasso di inflazione. In effetti, occorre invece registrare che la manovra finanziaria è stata impostata in termini contabilistici, senza approntare quelle misure strutturali che, benchè più gravose, rendono gli interventi in economia più efficaci e permanenti; in particolare, occorrerebbe impostare una seria ed efficace politica dei redditi.

L'oratore ricorda come il nostro paese, avendo aderito all'Unione monetaria europea, abbia rinunciato alla possibilità di variare i tassi di cambio; eventuali ripensamenti di tale scelta equivarrebbero a rinunciare ad anni di sacrifici e a danneggiare la credibilità del nostro paese. Posto pertanto che la politica monetaria non è più praticabile da questo punto di vista, occorre contenere il tasso di inflazione entro quello medio europeo. Viceversa, si produrrebbero una serie di effetti negativi quali, ad esempio, la perdita di competitività delle imprese e la presenza di stagflazione, da una parte, e la creazione di un disavanzo della bilancia dei pagamenti, dall'altra. A ciò farebbe seguito un abbassamento del tasso di crescita del prodotto interno lordo e, corrispondentemente, del gettito tributario. Inoltre, il mancato adeguamento ai tassi inflattivi europei, produrrebbe, accanto al preesistente indebitamento pubblico interno, un indebitamento pubblico verso l'estero che, rispetto al primo,non favorisce alcun ritorno in termini di risparmio e peggiora i conti con l'estero. Infine, non solo aumenterebbe l'onere per il servizio del debito pubblico, ma poichè gli operatori internazionali per poter investire vogliono un più alto tasso di interesse reale (per rischio-cambio), accanto agli interessi nominali aumenteranno anche quelli effettivi.

Pertanto – continua l'oratore – il problema della finanza pubblica va affrontato intervenendo sul tasso di inflazione e non sul saldo dei conti pubblici, che invece è stato obiettivo preminente nell'impostazione della manovra finanziaria in esame. In ogni caso, poichè occorre confrontarsi positivamente con questa manovra, è necessario almeno verificare attentamente alcune misure in essa contenute. Anzitutto, poichè si prevede di limitare l'aumento delle tariffe pubbliche al 3,5 per cento, dovrà essere chiarito come si calcola questa percentuale e a che cosa si applica. Inoltre, con riferimento alla norma che contiene gli aumenti delle retribuzioni pubbliche entro il 4,5 per cento, egli chiede chiarimenti sulla portata della disposizione e sottolinea come essa nasca da una impostazione sbagliata del problema da affrontare. Infatti, prima di fissare un tetto di crescita di questo tipo, occorre valutare la possibilità di introdurre uno strumento di controllo parlamentare sulla copertura dei contratti del pubblico impiego.

Passando all'esame delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 309 del 1991, in tema di dismissioni delle partecipazioni statali, egli ritiene che occorre valutare attentamente i profili costituzionali della normativa, soprattutto con riferimento all'articolo 23 della Costituzione. Il citato provvedimento infatti è privo dell'indicazione dei beni da dismettere, nè a tal fine disciplina una particolare procedura di vendita. Per gli stessi motivi non è possibile valutare correttamente l'entità del gettito previsto dal provvedimento.

Dopo aver auspicato che il futuro processo di privatizzazione non segua il modello previsto per le operazioni concernenti l'IMI e la CARIPLO, egli giudica improponibile la cessione a privati della maggioranza degli enti di gestione delle partecipazioni statali, mentre ritiene possibile la cessione di parte delle imprese appartenenti ai gruppi in questione oppure rivedere il regime di mercato in cui esse operano.

Passando alle tematiche che riguardano il settore sanitario, egli preannuncia la presentazione da parte del Gruppo socialista di appositi emendamenti, i quali, ferma restando l'entità della manovra, mirano a

correggere e a compensare alcuni aspetti distorsivi delle norme sui *tickets* farmaceutici, anche se questo aspetto andrebbe più correttamente collegato con una riforma complessiva del sistema sanitario.

Avendo dichiarato di condividere l'opportunità politica di abbinare le norme sul condono fiscale alle altre misure tributarie di più ampio respiro, l'oratore sottolinea tuttavia la necessità di superare il problema tecnico-procedurale della presenza di alcune disposizioni del disegno di legge n. 3005 (quelle in particolare sul contenzioso tributario) anche in provvedimenti già da tempo all'esame della Camera dei deputati. A tal fine, si potrebbe pensare ad una eventuale ipotesi di stralcio o almeno ad individuare un momento di confronto e di coordinamento con l'altro ramo del Parlamento.

In conclusione, sempre con riferimento al disegno di legge n. 3005, egli esprime alcune perplessità sulle disposizioni che modificano ed integrano lo strumento del redditometro, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di indicare, tra l'altro, nella dichiarazione dei redditi, l'eventuale iscrizione a circoli ed associazioni similari. Tale misura, oltre ad essere criticabile da un punto di vista costituzionale ed economico, deve essere senz'altro chiarita nella sua portata.

Interviene il senatore TRIGLIA il quale dichiara, in primo luogo, di aver ascoltato con estremo interesse l'intervento del senatore Forte sui problemi del settore della sanità. Egli dichiara poi di volersi soffermare su alcuni aspetti del disegno di legge finanziaria riguardanti gli enti locali. In particolare, fa presente la difficoltà di applicare quanto disposto dall'articolo 2, comma 11, di tale provvedimento in merito al finanziamento dei rinnovi contrattuali dei dipendenti degli enti locali, negli anni 1992, 1993 e 1994. Tali difficoltà consistono nel fatto che non esiste alcun margine reale di contrattazione da parte di tali enti; la fissazione di eventuali tetti verrebbe sicuramente aggirata da richieste di benefici normativi con conseguenze economiche rilevanti, avanzate anche per un effetto di emulazione rispetto alla dinamica salariale degli altri comparti del pubblico impiego.

Nella tabella A, allegata al citato provvedimento, i fondi relativi ai trasferimenti agli enti locali, nel prossimo triennio, vengono strettamente legati alla acquisizione di apposite entrate: ciò significherà, in definitiva, una scarsa certezza nell'acquisizione delle risorse da parte di tali enti e quindi un vincolo sostanziale alla loro operatività. Alla tabella B si rileva poi una diminuzione del concorso statale per i mutui contratti dagli enti locali. Tutto ciò, insieme alla ormai verificata, minore dinamica dell'incremento delle spese degli enti locali rispetto a quelle degli altri settori dell'amministrazione pubblica, fa pensare che si voglia andare avanti in un processo di mortificazione delle autonomie locali. D'altra parte, una ulteriore conferma di ciò sembra venire dal fatto che il provvedimento sulla autonomia impositiva degli enti locali, con l'istituzione dell'ICI, non fa passi avanti, tanto che assai difficilmente riuscirà ad essere approvato nel corso di questa legislatura; aumenta, invece, il gettito dell'imposizione nel settore immobiliare, di pertinenza dell'Erario.

Il seguito dell'esame congiunto viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 18.

ISTRUZIONE (7ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

312ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
SPITELLA

Intervengono il presidente del Consiglio dei ministri e ministro ad interim per i beni culturali ed ambientali Andreotti, il ministro della pubblica istruzione Misasi, il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Melillo, i sottosegretari di Stato per i beni culturali ed ambientali Covatta e Astori.

La seduta inizia alle ore 8,35.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

- Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tab. 7 e 7-*bis*)**
- Stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tab. 21 e 21-*bis*)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporti alla 5ª Commissione, ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento. Seguito e conclusione dell'esame per la Tabella 7: rapporto favorevole. Esame della Tabella 21: rapporto favorevole)

Riprende l'esame delle Tabelle 7 e 7-*bis* e delle connesse parti della legge finanziaria, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Il senatore LONGO sottolinea l'ormai annosa ripetitività dei dibattiti sui documenti di bilancio, in cui le posizioni del Governo e dell'opposizione, purtroppo, sono sempre le stesse. Ma l'attuale sessione di bilancio sembra – se possibile – ancora più artificiosa delle precedenti, inquadrata com'è in una situazione politica ormai allo sbando e senza alcuna prospettiva. Sembra poi chiaro che i partiti della maggioranza si apprestano a lanciarsi ancora una volta all'assalto del

disegno di legge finanziaria, contraddicendo quindi tutte le fumose affermazioni di rigore sin qui sostenute.

Del resto, del clima elettoralistico in cui questo dibattito si svolge costituisce un'eco lo stesso emendamento proposto dal senatore Manzini. L'impostazione severa della Tabella 7 è a suo avviso una scelta masochista, poichè colpisce uno dei settori strategici per lo sviluppo economico e civile dell'Italia. Non è possibile, infatti, realizzare riduzioni di spese nei settori strategici per la formazione delle giovani generazioni con misure che peraltro sono rigorose soltanto nelle cifre ma non certo nella gestione; l'appello al rigore testimonia soltanto la carenza di idee e di progettualità di questo Governo. Ai comparti più rilevanti della scuola sono riservate briciole della spesa, che si contrappongono alle affermazioni meramente retoriche circa l'obiettivo di portare l'Italia a pieno titolo nell'alveo europeo. Infatti, se proprio ci sono settori in cui occorre investire per adeguare l'Italia al resto dell'Europa questi sono la scuola e l'università; invece non soltanto si assiste ad un'assenza di investimenti ma – ancor più sconcertante – alla totale sordità rispetto alle sollecitazioni che ormai da anni vengono dal Parlamento.

Il senatore Longo prosegue evidenziando la carenza di volontà politica nel realizzare davvero le riforme, dall'autonomia delle scuole all'esame di maturità e alla scuola secondaria superiore. Gli ordini del giorno presentati dalla sua parte politica mirano proprio a sollecitare almeno l'avvio di un cambiamento nel modo di gestire la scuola, privilegiando una maggiore trasparenza e la circolazione di notizie tra il Governo e il Parlamento, che permetta a quest'ultimo di svolgere appieno le sue funzioni costituzionali.

In conclusione, il senatore Longo ribadisce il giudizio totalmente negativo della sua parte politica sulle Tabelle 7 e 7-*bis* e sulle connesse parti del disegno di legge finanziaria, dalle quali emerge l'assenza di qualità politica e di capacità progettuale dei partiti di maggioranza.

La senatrice ALBERICI avverte che devono intendersi illustrati i seguenti ordini del giorno:

La 7ª Commissione permanente del Senato,

nell'esaminare lo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per il 1992,

valutati i problemi connessi alla gestione del capitolo 1121, riguardante l'aggiornamento del personale della scuola,

rilevato che per la Convenzione stipulata in data 27 novembre 1990 tra il Ministero della pubblica istruzione e la RAI per la realizzazione di iniziative di aggiornamento a distanza del personale della scuola nell'ambito del piano nazionale di aggiornamento, sono stati prelevati dal suddetto capitolo 8 miliardi per il 1990 e 18 miliardi per il 1991,

considerato che le aree di intervento alle quali doveva riferirsi il programma annuale per il 1991, ai fini del raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel piano nazionale per l'aggiornamento, erano indicate dall'articolo 2 della convenzione medesima,

impegna il Ministro della pubblica istruzione:

a riferire in Commissione entro il mese di gennaio 1992 circa:

1) i contenuti del piano annuale delle attività di aggiornamento a distanza formulato dal comitato tecnico scientifico;

2) la relazione illustrativa delle valutazioni dello stesso comitato relativamente alle attività realizzate;

3) ogni altro tipo di valutazione che il Ministro abbia potuto acquisire direttamente dagli operatori scolastici interessati ai programmi, dai docenti universitari impegnati nel settore e dalle cronache giornalistiche.

0/2944/3/7/TAB.7 ALBERICI, CALLARI GALLI, NOCCHI, LONGO

La 7ª Commissione permanente del Senato,

nell'esaminare lo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per il 1992,

rilevato che la legge 20 giugno 1990, n. 162, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, a modificazione della legge n. 685 del 27 dicembre 1975, prevede specifici interventi nel settore scolastico,

constatato che i suddetti interventi a decorrere dal 1990 dovevano essere sostenuti con appositi stanziamenti di bilancio,

considerato che di recente la stampa ha dato notizia dell'idea ministeriale di promuovere l'attività, a livello dei singoli istituti, di insegnanti qualificati come «referenti» nel sopracitato settore di intervento,

preso atto che nè i documenti di bilancio nè la relazione del Ministro forniscono indicazioni al riguardo,

impegna il Ministro della pubblica istruzione:

a riferire in Commissione entro il mese di gennaio 1992 circa:

a) l'entità e il tipo di utilizzazione degli stanziamenti relativi agli anni 1990 e 1991 e le relative modalità di gestione finanziaria e di bilancio;

b) il numero dei centri di consulenza e di informazione costituiti fino a questo momento nelle scuole e l'entità dei finanziamenti ad essi effettivamente destinati;

c) il quadro delle attività promosse autonomamente dagli studenti in orario aggiuntivo e i relativi stanziamenti;

d) i programmi annuali, «differenziati per tipologie di iniziative e relative metodologie di applicazione per la promozione di attività da realizzarsi nelle scuole»;

e) lo stato di funzionamento dei comitati tecnici a livello nazionale, provinciale e distrettuale e i loro rapporti con gli analoghi comitati costituiti nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione per il Progetto giovani '93;

f) il rispetto delle condizioni stabilite dall'articolo 86, comma 7, della legge 162 del 1990 per l'utilizzazione di un numero massimo di 100 docenti di ruolo e l'elenco delle suddette utilizzazioni con l'indicazione delle Associazioni o degli Enti destinatari;

g) le modalità di svolgimento e i risultati conseguiti con i corsi di formazione dei docenti relativi all'anno scolastico 1990-1991;

h) l'efficacia e la reale diffusione dei cosiddetti «docenti referenti»;

i) il modo e i tempi con cui si intenda intervenire a livello di scuola di base.

0/2944/2/7/TAB.7 ALBERICI, CALLARI GALLI, NOCCHI, LONGO

La 7ª Commissione permanente del Senato,

nell'esaminare lo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per il 1992,

valutati i problemi connessi alla gestione dei capitoli 1121 e 1019, riguardanti l'aggiornamento del personale della scuola,

rilevata l'incidenza che avrebbero dovuto assumere su tali capitoli i finanziamenti previsti dalla legge n. 148 del 1990 relativa al nuovo ordinamento della scuola elementare,

constatata l'assenza di indicazioni circa la specificità degli obiettivi e degli interventi attuati per realizzarli, e gli stanziamenti ad essi destinati,

impegna il Ministro della pubblica istruzione:

a riferire in Commissione entro il mese di gennaio 1992:

1) sul consuntivo rispetto alle previsioni del piano nazionale di aggiornamento di cui alla circolare del Ministero della pubblica istruzione n. 109 dell'11 aprile 1991;

2) sulle modalità di impiego dei finanziamenti previsti dall'articolo 16 della legge n. 148 del 1990 e sui risultati in conseguenza raggiunti.

0/2944/1/7/TAB.7 ALBERICI, CALLARI GALLI, NOCCHI, LONGO

Il relatore AGNELLI Arduino replica agli intervenuti, rilevando una corrispondenza di vedute riguardo ai problemi fondamentali della scuola italiana; certo, quando dalla fase descrittiva si passa a quella propositiva, le posizioni divergono, ma probabilmente gran parte delle questioni potranno essere affrontate in sedi diverse da quella odierna. Conviene con le preoccupazioni emerse per le difficoltà di ordine finanziario che si incontrano in conseguenza dell'espansione della spesa per il personale, ma non ritiene che le lamentazioni possano risolvere problemi strutturali del bilancio, certo meritevoli di un approfondimento e di un mutamento di rotta. La riqualificazione del personale docente è un obiettivo di tutti che deve essere perseguito con gli strumenti più opportuni.

L'esiguità degli emendamenti e degli ordini del giorno presentati – prosegue il relatore – dimostra una consapevolezza sulla correttezza formale del bilancio, pur nell'auspicio che possa essere avviato un processo di reale rinnovamento di questo importante settore. Nel dibattito ha trovato forte eco il disagio da lui manifestato per la mancata previsione di un apposito accantonamento per la riforma della scuola

secondaria superiore, disagio peraltro colmato dalle affermazioni del Ministro alle quali egli dichiara di rimettersi. Sono state espresse motivate riserve sugli IRRSAE e sul loro effettivo ruolo nell'aggiornamento dei docenti, sulle quali occorrerà riflettere ma, in sostanza, non può che confermare la sua proposta di riferire favorevolmente alla 5ª Commissione sulle Tabelle 7 e 7-*bis* e sulle connesse parti della legge finanziaria, pur riconoscendo l'estrema importanza di incrementare l'impegno del Governo e del Parlamento per il rinnovamento del settore. Infine si rimette al Governo circa la proposta emendativa del senatore Manzini.

Il senatore MANZINI, dopo aver ribadito le ragioni che lo hanno spinto a presentare l'emendamento 8.TAB.7.1, si sofferma a valutare gli ordini del giorno presentati dal Gruppo comunista-PDS, dichiarando di condividere le esigenze espresse, pur se con alcuni accenti diversi.

Il senatore NOCCHI interviene brevemente per precisare la posizione della sua parte politica circa il rinnovo contrattuale dei docenti della scuola, che non risulta chiaramente dal resoconto sommario della seduta di ieri. Dopo aver ricordato le considerazioni generali della senatrice Alberici sul problema dei rinnovi contrattuali, sottolinea che il Gruppo comunista-PDS ha assunto un indirizzo completamente opposto a quello governativo, ribadendo la necessità di affrontare le trattative contrattuali di tutto il pubblico impiego e quindi anche del settore della scuola senza porre tetti prefissati, il cui calcolo non trova affatto concorde l'opposizione. Occorre invece individuare una dimensione di qualificazione e di responsabilità nel lavoro, sulla quale modulare gli incrementi retributivi. A questo proposito, chiede che il ministro Misasi confermi le sue dichiarazioni anche attraverso il concreto atto di riprendere le trattative sindacali.

Il ministro MISASI, replicando agli intervenuti, illustra le iniziative legislative e amministrative che ha inteso avviare nel breve corso del suo mandato. Purtroppo lo spazio di manovra è stato molto stretto e si è cercato di realizzare il possibile per movimentare la vita di un settore che soffre da anni di una stasi molto dannosa.

Soffermandosi sui problemi attualmente all'esame dei due rami del Parlamento, indica tra le priorità che il Governo si è posto la riforma della scuola secondaria superiore: si è tentato di sciogliere alcuni dei nodi che ancora ne bloccavano l'*iter*, raggiungendo un accordo tra i partiti di maggioranza che sta dando i primi frutti che ha tenuto conto anche di alcuni suggerimenti provenienti dall'opposizione. Riguardo al problema della edilizia scolastica, ricorda che è stato approvato dal Senato il disegno di legge che stanzia 1500 miliardi per la ristrutturazione degli edifici scolastici, mentre non si è posto mano ad una legge organica, poichè i tempi sono troppo ristretti. Altra questione centrale per il Governo è la riforma dell'esame di maturità, che la Camera dei deputati sta esaminando e che potrebbe essere definita contestualmente alla riforma della scuola secondaria superiore. Tutti gli altri temi non potranno essere purtroppo approfonditi come dovrebbero in questo scorcio di legislatura, pur se sul piano amministrativo egli intende

attivare – per quanto possibile – un processo di innovazione. In effetti la scuola è stata per troppo tempo tenuta ai margini dell'interesse della pubblica opinione, senza comprendere che essa costituisce il cardine per lo sviluppo economico e civile di una nazione, cui questa deve dedicare la dovuta attenzione e quindi le necessarie risorse.

L'Amministrazione si è dunque impegnata in alcune scelte, anche coraggiose, che non mancheranno di provocare resistenze e critiche, ma che pure dovevano essere adottate, come i nuovi orientamenti per la scuola materna, volti a trasformare questo comparto in una sorta di pre-scuola, superando le funzioni meramente assistenziali sin qui svolte. Medesime considerazioni possono essere svolte per quanto riguarda l'introduzione della lingua straniera nella scuola elementare, prevista da una specifica disposizione legislativa. Nel medesimo contesto vanno inquadrati altri interventi di carattere amministrativo realizzati nei mesi scorsi, quale l'accordo sui servizi minimi garantiti, che dimostra l'alto livello di responsabilità dei sindacati, anche di quelli autonomi, presenti nella scuola. L'introduzione, poi, dell'insegnante «referente» costituisce la prima seria risposta per la lotta alla droga, che nella scuola può trovare uno strumento prezioso; infatti le risorse attribuite al Ministero della pubblica istruzione dalla legge n. 162 del 1990 sono state utilizzate, quanto a 6 miliardi per realizzare una formazione mirata dei docenti, e quanto a 20 miliardi per dare avvio ai progetti proposti dagli allievi in due programmi approvati dal Ministero e volti proprio ad aiutare, coinvolgendoli, i giovani a comprendere le ragioni che li spingono verso questo baratro. La figura dell'insegnante «referente» non è quindi estranea al corpo docente ma vive in esso e con esso.

Il Ministro prosegue soffermandosi sul problema del rinnovo contrattuale, sollevato dal senatore Nocchi, sostenendo che occorre riconoscere ai docenti la specificità della funzione svolta rispetto al resto dell'impiego pubblico e collegare tale riconoscimento alla realizzazione effettiva dell'autonomia scolastica. Soltanto in tal modo potranno essere sciolti i lacci che da troppo tempo impediscono ai docenti di esplicare la loro professionalità. Del resto il tema dell'autonomia delle scuole è all'attenzione del Governo e dovrà essere approfondito in tempi brevi, collegandolo al contempo ad una riforma profonda dell'amministrazione centrale che dovrà diventare un polo di progettazione e di indirizzo, decentrando la realizzazione degli obiettivi alla capacità e alla fantasia degli operatori scolastici.

In conclusione, rivolge un appello alle forze di maggioranza e di opposizione affinchè la riforma della scuola secondaria superiore possa essere approvata almeno dal Senato entro il prossimo dicembre, nella convinzione che ulteriori ritardi sono pericolosi e capaci di compromettere l'esito finale. Si tratta di uno sforzo comune per adeguare – questa volta sì – l'Italia al resto dell'Europa. A questo proposito, egli si impegna, pur senza garantire un risultato positivo, a ricercare le vie possibili per individuare le risorse necessarie anche nel disegno di legge finanziaria come da più parti richiesto. Qualora ciò non fosse realizzabile, ribadisce il suo impegno a realizzare comunque la riforma attraverso opportuni risparmi nell'ambito del bilancio del Ministero.

Dichiara quindi di accogliere i tre ordini del giorno proposti dal Gruppo comunista-PDS.

Riguardo all'emendamento del senatore Manzini, il ministro Misasi, pur comprendendo l'esigenza ad esso sottesa, non ritiene opportuno approvarlo, poichè si tratta di questione da affrontare in un quadro complessivo di riassetto della scuola materna.

Il relatore AGNELLI Arduino, considerata la posizione del Governo, dichiara di essere contrario all'emendamento in discussione.

Interviene, poi, per dichiarazione di voto sull'emendamento, la senatrice ALBERICI, per la quale si sarebbero potuti presentare moltissimi emendamenti alla Tabella 7, ma la sua parte politica ha rinunciato a ciò, rifiutando totalmente l'impostazione governativa, nella consapevolezza che non potrebbe essere migliorata con nessun aggiustamento. Il giudizio sull'emendamento del senatore Manzini non può che essere negativo, poichè il problema della scuola materna va affrontato globalmente, ponendo prioritariamente sul tappeto le carenze e le necessità della scuola materna statale e di quelle gestite dagli enti locali.

L'emendamento stesso, posto in votazione, risulta respinto.

Si passa alla votazione del mandato da conferire al relatore Agnelli Arduino.

Il senatore VESENTINI esprime a nome del Gruppo della Sinistra indipendente parere contrario sui documenti di bilancio relativi al Ministero della pubblica istruzione, pur con un certo imbarazzo, poichè sembra quasi di infierire su una situazione senza speranza. La mancata presentazione di emendamenti alla Tabella 7 è dovuta alla consapevolezza che si tratta di un tessuto così logoro che non potrebbe essere migliorato con nessun parziale aggiustamento. Il suo parere contrario è stato rafforzato dall'intervento del senatore Manzini, che egli non esita a definire un vero e proprio attacco alla scuola statale, secondo una linea di tendenza affermatasi negli ultimi tempi. Tale strategia è iniziata con l'approvazione della legge organica sul finanziamento alle università non statali, cui il Gruppo della Sinistra indipendente si è opposto con tutte le sue energie. Egli riconosce nell'impostazione della Tabella 7 quasi il preannuncio di un periodo ancor più buio per la scuola statale.

La senatrice CALLARI GALLI non condivide le opinioni del relatore circa una supposta convergenza emersa nel dibattito, poichè invece, a suo avviso, è evidente il contrasto tra la maggioranza e l'opposizione non soltanto nell'analisi della situazione ma anche nella valutazione di questa manovra finanziaria. La sua parte politica ha tentato di delineare le linee d'intervento per realizzare un effettivo rinnovamento nel settore scolastico, nell'ottica di migliorare la qualità della gestione, condizione fondamentale per una migliore produttività delle strutture e dei docenti. La rinuncia a presentare emendamenti dipende dalla consapevolezza che le logiche sono totalmente contrastanti e che non è possibile tentare aggiustamenti parziali. Gli ordini del giorno mirano soltanto a ottenere

maggiore chiarezza e informazioni sul modo di gestire le risorse, fermo restando il giudizio su di esso. Ribadisce la posizione del Gruppo comunista-PDS circa i rinnovi contrattuali del settore del pubblico impiego ed in particolare di quello della scuola, che dev'essere alieno dalla prefissazione di tetti discutibili e piuttosto collegato ad un processo di riqualificazione della professionalità collegato agli incrementi retributivi.

Mancano assolutamente prospettive riguardo ad una legislazione organica sull'edilizia scolastica, ad un riassetto del sistema dell'aggiornamento dei docenti, ad una concreta azione per combattere la dispersione scolastica. Ma ancor più grave è la mancata previsione di un accantonamento per la riforma della scuola secondaria superiore, che a suo avviso costituisce un chiaro segnale della mancanza di volontà politica del Governo. Del resto, il problema dei finanziamenti non dovrebbe sussistere per l'anno corrente, poichè ancora esiste l'accantonamento previsto dalla legge finanziaria dello scorso anno.

In conclusione, manifesta il parere totalmente contrario della sua parte politica sulle Tabelle 7 e 7-*bis* e sulle connesse parti del disegno di legge finanziaria e preannuncia la presentazione di un rapporto di minoranza.

Il senatore BOMPIANI esprime il parere favorevole del Gruppo democratico cristiano sui documenti del bilancio relativi al Ministero della pubblica istruzione e condivide le valutazioni del senatore Mezzapesa: il personale docente costituisce la risorsa primaria della scuola e quindi va adeguatamente motivato affinchè esplichi al meglio la sua funzione. Non ritiene affatto che la mancata previsione di un accantonamento per la riforma della scuola secondaria superiore possa essere interpretato come disimpegno politico da parte del Governo al riguardo, ma confida nelle affermazioni del Ministro circa il reperimento delle risorse all'interno del bilancio stesso, ricordando che in molte altre occasioni la previsione di un accantonamento nella legge finanziaria non ha affatto garantito l'effettiva approvazione di provvedimenti legislativi ritenuti centrali nella politica governativa. Riconosce l'impegno profuso dal Ministro nel breve tempo del suo mandato per realizzare almeno un primo accenno di rinnovamento del settore, che auspica possa essere continuato, nella consapevolezza – a tutti comune – dell'importanza strategica della scuola per lo sviluppo economico e civile del Paese. Anche la sua parte politica ritiene prioritaria la realizzazione dell'innalzamento dell'obbligo scolastico, la lotta contro la dispersione, il miglioramento dei sistemi di aggiornamento dei docenti e quindi il problema del rinnovo contrattuale, che dovrà essere affrontato con responsabilità da entrambe le parti in causa. L'attribuzione dell'autonomia alle scuole è un altro traguardo da realizzare, senza però mettere in dubbio il ruolo di coordinamento del Ministero. Si tratta comunque di un tema che riguarda tutte le strutture della società e che nei prossimi anni impegnerà Governo e Parlamento.

Infine la Commissione conferisce, a maggioranza, il mandato al relatore Agnelli Arduino a trasmettere un rapporto favorevole alla 5ª Commissione sulle Tabelle 7 e 7-*bis* e sulle connesse parti del disegno di legge finanziaria.

Si passa quindi all'esame delle Tabelle 21 e 21-*bis*.

Il presidente SPITELLA ringrazia il Presidente del Consiglio Andreotti che, nella sua qualità di Ministro *ad interim* per i beni culturali e ambientali, interviene alla seduta della Commissione, a dimostrazione dell'attenzione che il Governo dedica alla materia.

Successivamente il senatore PELLEGRINO Bruno, relatore designato sulle parti dei documenti di bilancio concernenti il Ministero per i beni culturali e ambientali, illustra i dati essenziali delle Tabelle 21 e 21-*bis*, che, paragonati all'assestamento 1991, mettono in luce un limitato incremento delle spese correnti ed una ingente riduzione, invece, delle spese in conto capitale. I residui passivi sono previsti in più di 500 miliardi, ma la dinamica relativa al 1991 induce a ritenere che lieviteranno ad oltre 1500; sarebbe quindi opportuno che il bilancio di previsione contenesse fin dall'inizio questa più realistica indicazione.

Al di là dei dati contabili, il bilancio pone in evidenza l'impossibilità di governare il più straordinario patrimonio culturale del mondo facendo esclusivamente ricorso alle finanze statali, così come impone una tradizionale concezione che assegna allo Stato un primato giuridico e, in certo modo, anche morale, nella protezione di beni che sembrano quasi presentare caratteri di sacralità. Se va dato atto al Governo di non aver apportato drastici tagli alle previsioni per il 1992, tuttavia è chiaro che per molto tempo non si potrà chiedere allo Stato nuove risorse da destinare al settore. Occorre quindi porsi il problema se continuare secondo una linea di condotta che, in prospettiva, è destinata a condurre ad un degrado del patrimonio culturale italiano.

Nell'imminenza del 1993, ed anche del terzo millennio, occorrerebbe invece impostare una politica nuova, che comprenda grandi programmi di restauri e catalogazione, un sistema museale più moderno ed articolato, nonchè un ripensamento di quelle prestigiose istituzioni culturali vigilate dal Ministero le quali vivono in condizioni di assoluta precarietà. Si devono quindi ridisegnare le regole complessive del gioco, nell'auspicio che la prossima legge finanziaria abbia caratteri ben diversi. Più in generale il sistema dei beni culturali va considerato come asse portante del complessivo sistema della cultura e della comunicazione in Italia, che rappresenta, a tacer d'altro, una risorsa strategica. L'Italia, infatti, non deve restare esclusa dalla rete di comunicazione planetaria ove operano i grandi protagonisti della cultura e dell'informazione, poichè i pericoli di colonizzazione culturale non si evitano certo alzando barriere verso il mondo esterno. Certo, prosegue il relatore, per partecipare a questa sfida occorrono nuove risorse umane, professionali e finanziarie; occorre un quadro istituzionale completamente rinnovato, nel quale siano superate le inefficienze e le sovrapposizioni; occorre soprattutto una chiara definizione dei ruoli, che attribuisca allo Stato l'indirizzo e il controllo e l'attuazione di pochi interventi strategici, rimettendo la maggior parte delle attività agli enti locali. Per quanto riguarda i privati, occorrerà una riflessione in termini nuovi. In particolare si devono sviluppare gli incentivi fiscali capaci di attrarre risorse, inducendo inoltre il sistema bancario, che si attarda su modelli economici superati, ad occuparsi della materia. Si

dovrà inoltre disegnare nuovi modelli normativi capaci di favorire il concorso fra soggetti pubblici e privati. In definitiva, allo Stato dovrebbero restare la proprietà dei beni, la pianificazione e la certificazione degli interventi; la manutenzione e la gestione potrebbero invece passare ai privati.

Un altro tema su cui il Governo dovrebbe impegnarsi anche a tempi brevi è il superamento delle sovrapposizioni fra Ministeri e il riordino delle competenze e delle procedure, così da consentire l'ottimale impiego delle risorse disponibili. Infine segnala il problema particolare di consentire agli uffici ministeriali di acquisire in *leasing* quelle sedi, per le quali spendono ingenti cifre di affitto.

Si apre il dibattito.

Il senatore CHIARANTE osserva che i documenti di bilancio in esame, sostanzialmente privi di novità rispetto agli anni precedenti – che avevano peraltro visto tagli pesanti al settore – confermano ancora una volta come l'impegno finanziario dello Stato per la tutela del patrimonio culturale e la promozione della vita culturale italiana sia irrisorio. Dopo aver deplorato l'incomprensibile eliminazione del piccolo accantonamento per le celebrazioni di Rossini, osserva che i pochi fondi disponibili sono talvolta utilizzati poco e male, da una struttura burocratica vecchia e irrigidita, incapace fra l'altro di valorizzare la qualità tuttora fortunatamente elevata degli organi tecnici. Circa i buoni propositi manifestati nella nota illustrativa alla Tabella – la volontà del Ministero di giocare un ruolo centrale nella programmazione delle attività e di dare assoluta prevalenza alla catalogazione e alla inventariazione dei beni – si chiede come potranno mai essere attuati. Le esperienze precedenti sono purtroppo negative: cita in particolare la vicenda dei cosiddetti «giacimenti culturali» che pure sembrò segnare, alla metà degli anni '80, un rinnovato impegno dello Stato a favore del patrimonio culturale. In realtà mancavano tanto un quadro programmatorio quanto la definizione dei criteri operativi necessari a costruire una conoscenza tecnicamente e scientificamente utilizzabile. I risultati di quel programma, finanziariamente molto impegnativo, furono del tutto sproporzionati alle risorse impiegate. Gli interventi previsti dalle leggi successive, poi, non hanno ancora prodotto risultati concreti, proprio perchè non si è ancora una volta tenuto conto delle esperienze passate. In particolare, la legge n. 84 del 1990, la cui attuazione ha suscitato le giuste critiche della Commissione e della Corte dei conti, appare ormai un'occasione perduta del Ministero. Al di là dei buoni propositi, dunque, è facile prevedere che si giungerà alla fine del 1992 senza che nulla sia stato concluso per difendere un patrimonio culturale in buona parte ancora mal conosciuto.

Dopo aver richiamato l'attenzione del Governo sull'esigenza di studiare con gli altri Paesi comunitari i meccanismi di riconoscimento reciproco delle norme di tutela, il senatore Chiarante prosegue rilevando che l'obiettivo di una programmazione unitaria della spesa è destinato a scontrarsi con la frammentazione delle competenze e dei fondi fra vari Dicasteri, il cui superamento, tentato dalla Commissione,

non è finora riuscito. Va poi ricordata la critica, ormai ampiamente condivisa, sulla divaricazione fra stanziamenti ordinari del Ministero da un lato e spesa straordinaria, spesso affidata a soggetti esterni all'Amministrazione, dall'altro. Su questo problema, così come sulla valorizzazione dell'autonomia di gestione delle sovrintendenze e degli istituti centrali, si potrebbe cominciare ad intervenire fin d'ora, senza attendere più ampi progetti di riforma. Del resto, l'ordinamento del Ministero e le norme che regolano il suo rapporto con gli enti locali ed i privati nacquero all'insegna della provvisorietà; ma purtroppo in questa legislatura il Governo ha perfino rinunciato a presentare un progetto di riforma del Ministero e della legge di tutela n. 1089 del 1939. Alcune parziali innovazioni approvate nel frattempo, poi, sono rimaste sostanzialmente inattuate; ricorda in particolare la legge n. 512 del 1982 che, inapplicata per molti anni per mancanza delle norme attuative, ora viene svuotata nell'infondata speranza di ottenere qualche risparmio. Analoghe considerazioni valgono per l'importante legge n. 431 del 1985 sui piani paesistici, che non ha sortito pressochè alcun effetto, poichè la sua entrata in vigore non è stata accompagnata dalla predisposizione dei necessari strumenti operativi a livello nazionale e regionale.

Il senatore MEZZAPESA, preso atto con soddisfazione dell'impegno manifestato dal Ministero a svolgere nel futuro un deciso ruolo di coordinamento e programmazione, sottolinea l'importanza di tale funzione, dal momento che le risorse finanziarie, in realtà, esistono, ma spesso vengono usate in maniera non ottimale dai numerosi soggetti pubblici e privati che ne dispongono. Osserva poi che spesso il legislatore ha operato sotto la pressione dell'urgenza, senza peraltro mai rinunciare a cercare di elaborare criteri e indirizzi di programmazione. Con tali premesse, il disegno di legge sugli interventi organici, approvato dalla Commissione nella scorsa estate ed ora all'esame della Camera dei deputati, rappresenta un utile punto di riferimento per l'elaborazione della futura legge sulla tutela dei beni culturali. Vi è tuttavia una certa sproporzione in quel testo fra le sofisticate procedure previste e la pochezza dei finanziamenti cui esse si applicano. Quanto all'urgenza, questa non dovrebbe essere dettata da eventi imponderabili, ma rispondere comunque a priorità indicate dai tecnici. In tale prospettiva, il Ministero dovrà farsi carico di programmare e coordinare le diverse iniziative che vanno diffondendosi sempre più nel Paese ad opera di enti, associazioni e privati, dal momento che esso non potrà mai disporre nel breve periodo di tutte le risorse necessarie ad intervenire in prima persona. In caso contrario, il Ministero rischia di legittimare il crescente malcontento nei confronti della gestione del patrimonio culturale pubblico, che induce una parte sempre più grande dell'opinione pubblica a suggerire la sua soppressione. Se occorre respingere questa tentazione, va tuttavia riformato con urgenza l'ordinamento del Dicastero, rafforzandone non gli organici, ma le funzioni.

Il processo di unificazione europea apre nuove prospettive alla vita culturale italiana, non soltanto per quanto riguarda il noto problema della circolazione dei beni, ma anche per lo sviluppo di nuove relazioni. Di tali nuove prospettive saranno protagonisti non più solo i Governi,

ma anche i più diversi soggetti, dalle regioni, ai comuni, alle istituzioni culturali. Le soprintendenze non devono restarne escluse, ma devono giocare un ruolo attivo, sia per controllare la serietà delle iniziative altrui, sia per promuovere e assecondare la circolazione della cultura. Purtroppo, però, qualche volta le soprintendenze fanno sentire la loro presenza ai cittadini solo per l'esasperato fiscalismo di cui danno prova. L'Italia, dunque, non deve essere solo gelosa depositaria di un ricco patrimonio culturale, ma impegnarsi in un attivo scambio culturale con gli altri Paesi. In conclusione il Gruppo della Democrazia cristiana voterà a favore dei documenti di bilancio relativi al Ministero per i beni culturali e ambientali, nella consapevolezza che la loro impostazione è dettata dalla necessità, ma certo senza entusiasmi.

Il presidente del Consiglio e ministro *ad interim* per i beni culturali e ambientali ANDREOTTI prende la parola nel corso della discussione generale, scusandosi di dover successivamente lasciare il dibattito a causa di impegni di Governo. Osserva in primo luogo che fu opportuno costituire il Ministero, anche se la sua nascita risente di qualche vizio d'origine; d'altra parte le proposte di riordino elaborate dalla commissione Giannini sono state respinte dal Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali. La questione dovrebbe trovare la soluzione più idonea ed organica nel quadro della legge sui Ministeri voluta dalla Costituzione e purtroppo ancora mancante. È in quella sede, infatti, che, diminuendo fra l'altro il numero dei Dicasteri, si potrà procedere al riassetto delle competenze, all'eliminazione delle incertezze e delle sovrapposizioni che è il necessario presupposto del buon andamento dell'amministrazione. Ricorda quanto avvenuto in relazione agli interventi per la torre di Pisa, ove sono occorsi mesi di discussione per definire le competenze dei vari Ministeri ed organi interessati. Auspica pertanto che l'elaborazione della legge sui Ministeri sia avviata entro pochi mesi, così da poter giungere a compimento nella prossima legislatura.

Quanto al Ministero per i beni culturali ed ambientali, ammette un certo appesantimento burocratico e nell'ordinamento del personale, con una rigidità che comporta esuberi di personale in certe aree e carenze in altre; la qualità professionale media, tuttavia, è davvero notevole. Dopo aver dichiarato di aderire a molte delle osservazioni del relatore Pellegrino, informa che per la scadenza del 1993 è stato costituito un gruppo di lavoro congiunto con il Ministero degli esteri, incaricato di elaborare una normativa. Occorrerà comunque anche riordinare e sveltire le procedure, dal momento che oggi vi sono sovrapposizioni e vischiosità, non giustificate dalle legittime esigenze di controllo, che diffondono all'estero una immagine di inefficienza e sciatteria dell'amministrazione italiana, inducendo molti operatori culturali ad indirizzarsi per le loro attività verso altri Paesi.

Dopo aver osservato che per gli interventi di urgenza come le catalogazioni sembrano ormai esistere risorse sufficienti, e che le aggressioni al patrimonio culturale rappresentano il risvolto negativo della grande crescita di interesse da parte dell'opinione pubblica nei confronti di tale patrimonio, dichiara di concordare sull'esigenza di unificare i vari interventi finanziari dello Stato sui beni culturali in capo

al Ministero. È purtroppo pienamente consapevole del fatto che il bilancio per il 1992 consente solo di predisporre gli interventi riformatori senza attuarli; tuttavia le condizioni della finanza pubblica e la rigidità del bilancio statale non consentono di operare diversamente.

Sottolinea poi che la spesa per i beni culturali deve essere considerata anche come spesa produttiva, dal momento che in questo settore l'Italia manterrà sempre un margine di vantaggio qualitativo rispetto ad ogni altro concorrente.

Risponde poi ad un rilievo del senatore VOLPONI (il quale segnala la totale assenza, nei musei statali, dell'arte italiana del '900) prospettando la possibilità di riottenere le opere vendute all'estero mediante una politica di scambi, utilizzando a tal fine anche i materiali che giacciono nei depositi. Assicura inoltre di approfondire la questione delle detrazioni fiscali, segnalando tuttavia l'esigenza di distinguere il trattamento dei beni culturali che producono un reddito a vantaggio dei loro proprietari da quelli improduttivi. Esprime poi un giudizio positivo sul fenomeno del mecenatismo, che ha consentito di risolvere molti problemi, e segnala le prospettive aperte dalla riforma degli istituti di credito.

Più in generale, nella menzionata prospettiva di riordino dell'amministrazione, rileva come varie forme di espressione artistica e culturale quali il teatro, la musica e la danza potrebbero essere ricondotte ad un punto di riferimento unitario, combattendo la disorganica proliferazione di organi e strutture settoriali. Conclude ricordando l'impegno del Governo per ridurre il disavanzo primario ed avviare una manovra economica che possa conseguire una valutazione positiva dalla CEE ed auspicando di poter partecipare ad un nuovo dibattito in Commissione, nel quale impostare le direttrici per le future riforme del settore.

Il senatore NOCCHI ricorda in primo luogo la richiesta formulata dal suo Gruppo al Governo, affinchè riferisca sollecitamente alla Commissione sulle trattative in corso con la Chiesa cattolica per la stipulazione di un'intesa in materia di beni culturali. È indispensabile infatti che il Parlamento possa pronunciarsi al riguardo prima che l'intesa stessa sia sottoscritta, tanto più che le anticipazioni fornite appaiono preoccupanti. Invita poi il Governo a trovare una soluzione per la copertura finanziaria alle celebrazioni rossiniane: la soppressione dell'accantonamento ha il sapore di una beffa e suona offesa alla città di Pesaro.

Il senatore Nocchi afferma quindi che il disegno di legge elaborato dalla Commissione in materia di interventi organici di tutela per i beni culturali, attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento, rappresenta uno strumento innovativo per i criteri, i soggetti ed i meccanismi della programmazione ivi prevista, auspicando una sollecita approvazione definitiva.

Passando ad esaminare le prospettive di riforma da indicare al futuro legislatore, il senatore Nocchi segnala in primo luogo gli interessanti rilievi formulati dalla Corte dei Conti, indi si sofferma sul ruolo da riconoscere ai privati. Al riguardo, giudicate interessanti le osservazioni del relatore Pellegrino Bruno, afferma che non si devono

ripercorrere strade, come quella dei «giacimenti culturali», su cui la sua parte politica ha già espresso un giudizio negativo. I privati potranno svolgere invece un ruolo sicuramente utile nel campo della valorizzazione e della gestione dei beni; l'ipotizzato disegno di legge per la riforma del sistema museale potrà rappresentare la prima occasione per affrontare il tema. Conclude facendo presente che, per le ragioni menzionate, il Gruppo comunista-PDS voterà contro le proposte finanziarie del Governo.

Il senatore VOLPONI condivide le argomentazioni del senatore Chiarante ed anche i rilievi del relatore Pellegrino Bruno sulla necessità di una vera politica da assegnare al Ministero. Ciò presuppone la riforma della legge 1089 del 1939, la cui impostazione idealistica è colpevole di molti gravi danni; occorre dunque il coraggio di idee nuove, stroncando ad esempio il catastrofico fenomeno degli scavi clandestini e della conseguente esportazione di reperti (frutto del rigoroso divieto di scavo e commercio da parte dei privati), eventualmente mediante la concessione a privati di autorizzazioni allo scavo e la creazione di un mercato controllato.

Concluso il dibattito, il relatore PELLEGRINO Bruno replica riconoscendo che il confronto ha offerto interessanti spunti per avviare un discorso nuovo per i beni culturali e ambientali. Riferendosi in particolare all'intervento del senatore Nocchi, precisa che la sua proposta di liberare la tutela dei beni culturali dai lacci dell'intervento statale sempre insufficiente non significa certo rinnegare che essi debbano rimanere di proprietà dello Stato, pur riconoscendo ai privati un ruolo nuovo nella loro gestione. A questo proposito, occorrerà individuare gli opportuni meccanismi fiscali per attrarre non soltanto i grandi capitali ma anche la realtà più vasta e diversificata dei piccoli investitori, che potrebbero validamente contribuire a conservare e a rendere meglio fruibile da parte della comunità il patrimonio culturale.

Raccomanda al Presidente del Consiglio di accelerare l'*iter* dello schema governativo per la riforma del sistema museale, ancora giacente presso il Consiglio dei ministri, e chiede di avviare una riflessione, anche in sede parlamentare, sui rapporti tra Stato e Chiesa per la gestione dei beni culturali. Illustra quindi due emendamenti alla Tabella 21: uno è volto a modificare la denominazione del capitolo 3032 e l'altro attribuisce autonomia rispetto al provveditorato centrale dello Stato all'Istituto centrale per i beni librari. Infine ribadisce il suo parere favorevole sulle Tabelle 21 e 21-*bis* e le connesse parti del disegno di legge finanziaria.

Il sottosegretario COVATTA esprime parere favorevole sugli emendamenti testè illustrati dal relatore, che consentiranno il primo di trasformare i contratti di affitto in *leasing* e il secondo di attribuire autonomia all'Istituto centrale per i beni librari, condizione necessaria per il migliore adempimento dei suoi compiti istituzionali.

Riferendosi all'intervento del senatore Chiarante, informa che l'amministrazione sta predisponendo una ricognizione delle iniziative

realizzate con le risorse dei cosiddetti «giacimenti culturali», che sarà pronta entro l'anno. Riguardo poi allo stato di attuazione della legge n. 84 del 1990, fa presente che oggi la Corte de conti registrerà i decreti che sostituiscono le tabelle precedentemente respinte. Le nuove tabelle si ispirano ad alcuni criteri da lui stesso individuati, peraltro non del tutto applicati, per il diverso avviso espresso dagli organi tecnico-scientifici del Ministero particolarmente riguardo alla valutazione dei progetti finanziati per una quota inferiore al 20 per cento dello stanziamento richiesto. A suo avviso, questa condizione avrebbe dovuto implicare l'esclusione dal finanziamento; al contrario gli organi tecnici e scientifici del Ministero hanno sostenuto che anche l'ammissione al finanziamento soltanto per l'1 per cento degli stanziamenti richiesti potesse rappresentare un utile investimento. Rispettoso delle competenze tecnico-scientifiche degli organi ministeriali, dichiara di aver seguito, pur dissenziente, tale indicazione. Sono stati quindi esclusi dalle nuove tabelle i progetti che soltanto per errore materiale erano stati ammessi al finanziamento. Le risorse recuperate sono state assegnate all'Istituto centrale per il catalogo ed alle soprintendenze che avevano presentato progetti valutati ottimi dalla commissione competente, per un ammontare di circa 10 miliardi. La Corte dei conti ha eccepito soltanto che per la parte relativa alla formazione e alla ricerca occorre il preventivo parere della scuola superiore della pubblica istruzione, che sarà prontamente acquisito.

Riguardo al problema dell'inventariazione, il Ministero dei beni culturali ha ottenuto 40 miliardi dal Ministero del lavoro in relazione alla legge n. 160 del 1988 per avviare un progetto di inventariazione dei musei italiani meridionali. Il Ministero intende inquadrare questo primo progetto in una prospettiva più ampia di inventariazione di tutto il patrimonio museale. Dopo aver preso atto con soddisfazione delle valutazioni emerse nel dibattito circa la riforma del sistema museale e l'applicazione della legge n. 512 del 1982,fa presente che la commissione mista incaricata della predisposizione di alcune modifiche alla legge di tutela in vista dell'apertura dei mercati europei, cui faceva cenno il presidente Andreotti, terminerà i suoi lavori in tempi brevi per permetterne la valutazione al Parlamento in questo scorcio di legislatura.

Pur riconoscendo la suggestione dell'ipotesi introdotta dal senatore Volponi sulla tutela del patrimonio archeologico, ritiene, più realisticamente, sufficiente allo stato dei fatti un disegno di legge per modificare i limiti temporali per il comodato dei beni culturali. In tal modo sarà possibile realizzare una maggiore mobilità del patrimonio archeologico italiano soprattutto verso i Paesi della CEE, nella convinzione che si possa limitare, se non sconfiggere del tutto, la circolazione clandestina. Inoltre il problema degli scavi clandestini potrebbe essere alleviato con una rivalutazione dei premi di rinvenimento, provvedimento oneroso e che quindi dovrà essere valutato in un momento diverso.

Dopo che il PRESIDENTE ha dichiarato chiusa la discussione sulla Tabella 21 e 21-*bis* e le connesse parti del disegno di legge finanziaria, non essendo stati presentati ordini del giorno, si passa alla votazione degli emendamenti.

Con successive votazioni sono quindi approvati i due emendamenti presentati dal relatore.

Si passa alla votazione del mandato da conferire al relatore.

Il senatore BOMPIANI esprime il parere favorevole del Gruppo democristiano sui documenti di bilancio relativi al Ministero per i beni culturali, pur se esistono alcune zone d'ombra che auspica possano essere presto rischiarate. Si può sicuramente rilevare una maggiore organicità della Tabella dei beni culturali rispetto alle altre di competenza della Commissione, pur nella consapevolezza delle ristrettezze economiche per un settore così rilevante per la cultura italiana.

Il ministro *ad interim* Andreotti ha sottolineato infatti la particolare condizione dell'Italia che, piuttosto fragile riguardo al potenziale industriale, è ricchissimo di beni culturali che vanno opportunamente sfruttati. Nel dibattito non ci si è potuti soffermare sui problemi dei cosiddetti beni architettonici minori che costituiscono una gran parte della testimonianza storica italiana e il cui degrado è particolarmente rilevante nelle regioni meridionali. Anche i beni storici, librari e archivistici non hanno trovato il dovuto spazio in una discussione necessariamente limitata nel tempo, ma meriteranno ulteriori riflessioni. A questo proposito ritiene che il Ministero debba affrontare il problema di una più fitta presenza delle sovrintendenze sul territorio. Medesima attenzione meriteranno le scuole di restauro e le opportunità formative per il settore dei beni culturali, aperte dal corso di laurea sulla conservazione dei beni culturali. Riconosce la necessità di un mutamento dei ruoli dello Stato, degli enti locali e dei privati nella tutela dei beni culturali pur se una prospettiva simile cozza contro resistenze culturali.

In conclusione, esprime apprezzamento per la disponibilità del Presidente del Consiglio a partecipare ad un dibattito generale in Commissione sui problemi dei beni culturali.

Infine la Commissione conferisce, a maggioranza, il mandato al relatore a riferire favorevolmente sulle Tabelle 21 e 21-*bis* e sulle connesse parti della legge finanziaria.

Il senatore NOCCHI preannuncia la presentazione di un rapporto di minoranza.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il PRESIDENTE avverte che la seduta, già convocata per domani, venerdì 11 ottobre, alle ore 9, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 13,10.

313ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
SPITELLA

Intervengono il ministro del turismo e dello spettacolo Tognoli ed il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Muratore.

La seduta inizia alle ore 16,10.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

- Stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1992 (Per la parte relativa allo spettacolo e allo sport) **(Tab. 20)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporto alla 5ª Commissione, ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento. Esame della Tabella 20: rapporto favorevole)

Il senatore MANZINI riferisce sulla Tabella 20 e le connesse parti del disegno di legge finanziaria. Illustra analiticamente le diverse articolazioni del bilancio del Ministero, che in termini assoluti risulta incrementato di 28 miliardi. Si tratta complessivamente di uno stato di previsione molto realistico, che risente delle difficili condizioni della finanza pubblica italiana.

Il relatore si sofferma poi sul comparto dello sport, rilevando che quello all'esame del Parlamento è il primo bilancio successivo alla realizzazione dei campionati mondiali di calcio che lo avevano particolarmente caratterizzato negli ultimi anni. A questo proposito, rileva con rammarico il taglio delle risorse per la realizzazione di nuove infrastrutture sportive, che avrebbe permesso un processo di sviluppo molto importante in tutto il Paese. Erano stati infatti previsti 50 miliardi a tal fine, ma purtroppo sono venuti meno a causa delle scelte di rigore effettuate dal Governo. Riguardo poi all'attuazione della legge n. 65 del 1987 e alle successive modifiche, i meccanismi di spesa collegati alla Cassa depositi e prestiti hanno influenzato anche questo settore di intervento, permettendo l'attivazione di mutui pari a 600 miliardi circa rispetto ad autorizzazioni di cassa per 1738 miliardi.

In ordine al settore dello spettacolo, la mancata approvazione da parte del Parlamento delle cosiddette «leggi figlie» ha impedito la piena esplicazione di quella funzione promozionale di cui lo spettacolo in Italia ha grande necessità. In questa situazione è stata sicuramente

opportuna l'iniziativa del Governo di determinare in via amministrativa i criteri per il riparto del FUS (Fondo unico dello spettacolo), individuando alcuni parametri oggettivi, quali la capacità di gestione e la produzione, che hanno fatto giustizia della poca chiarezza con cui finora venivano ripartiti i finanziamenti. Occorre rilevare che indubbiamente in termini percentuali esiste ancora un certo squilibrio tra i diversi settori a favore di quello della musica, riguardo al quale sussistono le maggiori perplessità legate in particolare alla gestione degli enti lirici. Dopo aver indicato le quote percentuali per la suddivisione dei finanziamenti del FUS, si sofferma ulteriormente sui criteri del suddetto riparto, esprimendo un giudizio positivo anche sul tentativo avviato dal Governo per sostenere le sperimentazioni teatrali.

Le risorse da ripartire ai diversi settori dello spettacolo sono sicuramente ancora insufficienti ed auspica che proprio con questa finanziaria ci sia qualche margine ulteriore di manovra. Occorre inoltre perlustrare tutte le possibili vie per favorire l'intervento dei privati a favore dello spettacolo, stante l'esiguità degli stanziamenti statali, e individuare le opportune azioni per aiutare la produzione cinematografica nazionale, affinchè non soffra troppo della concorrenza straniera.

Infine, il relatore ritiene che possa essere inviato un rapporto favorevole alla Commissione bilancio.

Si apre il dibattito.

Il senatore NOCCHI considera molto preoccupante che nell'anno trascorso il Parlamento non sia riuscito ad approvare le «leggi figlie». Riguardo al settore del cinema, occorre avviare un processo di riqualificazione culturale e di orientamento del gusto, affinchè la produzione cinematografica italiana si affermi nel mercato interno e in quello internazionale. È recente la notizia che anche il disegno di legge volto a finanziare la realizzazione, fra l'altro, della nuova struttura della Biennale di Venezia rischia di perdere la copertura finanziaria, eventualità preoccupante per il futuro della Mostra internazionale del cinema che non potrà adeguarsi dal punto di vista infrastrutturale ai festival stranieri. Chiede quindi al Ministro un particolare intervento per recuperare quel finanziamento.

Riguardo al settore della musica, purtroppo, il Comitato ristretto incaricato dell'esame del provvedimento non è riuscito a superare lo scoglio fondamentale e cioè la riforma degli enti lirici e chiede a questo proposito un preciso impegno da parte della maggioranza e del Governo, affinchè diano nuovo impulso ai lavori parlamentari. Occorre essere consapevoli che la riforma degli enti lirici è necessaria proprio per superare tutti i loro limiti. Pur se la sua parte politica aveva proposto la loro trasformazione in aziende musicali autonome, è disponibile ad accettare la proposta della Democrazia cristiana di realizzare delle società per azioni purchè la situazione venga sbloccata. Dopo aver richiamato le questioni più scottanti connesse al disegno di legge sulla musica e la danza, dichiarando la disponibilità della sua parte politica a cercare un ampio consenso, si sofferma brevemente sul settore della prosa, per il quale la soluzione amministrativa inventata

dal Ministro, pur apprezzabile, non può certo diventare il sistema di governo del settore.

Un'altra questione scottante è il rinnovo del contratto di lavoro degli enti lirici che, in attesa della legge di settore, dovrà a suo avviso essere indirizzata con appositi atti dal Governo. La prospettiva comunque è di trasformare l'organizzazione del lavoro all'interno degli enti lirici secondo schemi privatistici, pur salvaguardando alcune delle attuali condizioni connesse proprio alla specificità della attività musicale.

Infine, ribadisce la richiesta al Governo di recuperare i finanziamenti per la ristrutturazione dei luoghi destinati allo spettacolo.

Passando al settore dello sport, esiste poca attenzione al riguardo nonostante l'importanza che esso riveste nella vita sociale. Condivide le preoccupazioni del relatore circa il taglio delle risorse per la realizzazione dell'impiantistica sportiva, programma che invece dovrebbe essere opportunamente incentivato e completato.

Il senatore Nocchi prosegue manifestando viva preoccupazione per la situazione in cui versa il CONI ed invitando il Governo a riferire sui suoi intendimenti al riguardo. Ricorda la riforma proposta dalla sua parte politica, che si fonda su un ampio decentramento delle funzioni, a favore della fitta maglia di società sportive cresciute in Italia negli ultimi decenni, mentre alle strutture centrali del CONI resta affidato l'importante compito di promuovere l'attività agonistica per gli incontri internazionali. Conclude manifestando l'insoddisfazione della sua parte politica, che potrà eventualmente assumere un diverso atteggiamento caso per caso allorchè si esamineranno le varie proposte di legge in materia di spettacolo e sport.

Il ministro TOGNOLI avverte di doversi recare alla Camera dei deputati per la votazione di una questione di fiducia, assicurando tuttavia la propria presenza per le conclusioni del dibattito e lo svolgimento della replica.

Il senatore PELLEGRINO Bruno, nel raccomandare un approccio realistico ai temi in discussione, ricorda la prospettiva di accorpare le competenze in materia di spettacolo ad un nuovo centro di governo, al quale siano attribuite funzioni unitarie d'indirizzo nel campo della cultura e della comunicazione. Ora invece è opportuno valutare attentamente cosa è possibile realizzare nel tempo disponibile prima della fine della legislatura e quali sono invece i temi sui quali avviare un confronto destinato a prolungarsi in quella successiva. Dopo aver espresso una certa soddisfazione per il fatto che il FUS non abbia subito tagli, invita a considerare quali delle tre leggi di settore potranno prevedibilmente essere approvate in breve tempo. Si sofferma poi sulle prospettive della cinematografia, ricordando l'importanza di tutelarne l'aspetto artistico, sia pure inevitabilmente elitario; nel contempo, però, non si può dimenticare il suo carattere di industria della comunicazione, capace di raggiungere il più ampio pubblico italiano ed internazionale, la cui sopravvivenza impone di raccogliere una difficile sfida ricorrendo a idee, strumenti ed istituzioni completamente nuovi. Lo stesso FUS, in un quadro economico profondamente mutato rispetto

all'epoca della sua istituzione, rischia paradossalmente di divenire un ostacolo, poichè accomuna in un'unica cornice finanziaria settori dai problemi e dalle esigenze profondamente diversi. Infine concorda con il senatore Manzini sull'opportunità di emendare la legge finanziaria nel senso di inserirvi un accantonamento recante la copertura finanziaria per il disegno di legge già approvato – sia pure non definitivamente – tanto dalla Camera dei deputati, quanto dal Senato sugli spazi cinematografici e teatrali.

I senatori BOMPIANI e NOCCHI annunciano che sottoscriveranno tale emendamento.

Terminato il dibattito, il relatore MANZINI replica agli intervenuti, sottolineando in primo luogo la connotazione di vera e propria industria assunta ormai dalla maggior parte delle attività sportive. Conferma l'intenzione di presentare il ricordato emendamento alla legge finanziaria, osservando peraltro che ulteriori emendamenti rischierebbero di essere respinti. Quanto ai problemi del settore musicale, la sede più opportuna per esaminarli è rappresentata dalla relativa legge di settore, anche se gli pare di aver colto fin d'ora una certa disponibilità alla privatizzazione, senza negare comunque il ruolo direttivo dello Stato.

Il ministro TOGNOLI, premesso che il Governo, nel predisporre il FUS per il 1992, ha tenuto conto dei rilievi espressi dalla Commissione l'anno scorso, confermandone quindi l'ammontare, fa presente che in questo modo sarà possibile far fronte – beninteso, nel quadro dei vincoli generali previsti per il pubblico impiego – agli oneri derivanti dal prossimo rinnovo del contratto collettivo degli enti lirici, in verità già scaduto. Al riguardo manifesta apprezzamento per il senso di responsabilità dimostrato dalle organizzazioni sindacali e dai lavoratori. Il FUS consentirà inoltre di mantenere inalterato il livello dei contributi statali erogati ai teatri, così da garantire la sopravvivenza di tutti i gruppi, effettuando nel contempo una selezione più razionale di quanto sia stato fatto finora. Conferma poi l'orientamento favorevole ad un maggiore decentramento che, sgravando il Ministero di eccessivi oneri, consentirà anche un più accurato controllo sull'uso delle risorse distribuite.

Il ministro Tognoli, riguardo al disegno di legge sulla musica e la danza, ammette poi che i ritardi dipendono anche dalla sua responsabilità poichè troppo impegnato nel dibattito sul disegno di legge sul cinema. Infatti esistono a suo avviso le condizioni per un accordo. Il nodo centrale è rappresentato dalla riforma degli enti lirici, sulla quale il Governo è disponibile ad un dibattito approfondito. Occorre realizzare, in questo come in tutti gli altri settori dello spettacolo, una razionalizzazione complessiva della spesa, per garantire nel futuro gli stanziamenti necessari anche attraverso il reperimento di risorse in ambito privato.

In questa prospettiva, occorre stimolare la partecipazione finanziaria degli enti locali, coordinandone le attività con quelle dello Stato.

In ordine al settore dello sport, lo sforzo compiuto in occasione dello svolgimento dei mondiali di calcio ha prodotto uno sviluppo dell'impiantistica sportiva di base, cui non è stato dato sufficiente

rilievo. Pur se il disegno di legge finanziaria di quest'anno non prevede stanziamenti al riguardo, sarà possibile comunque utilizzare i residui, mentre dal 1993 in poi occorrerà individuare un apposito accantonamento, non soltanto per permettere il completamento degli impianti iniziati, ma anche per garantire ulteriori realizzazioni, soprattutto nel Mezzogiorno, ancora molto carente al riguardo.

Si passa quindi all'esame degli emendamenti.

Il senatore SPETIČ rinuncia ad illustrare gli emendamenti 21.Tab 20.1, 21.Tab 20.2, 21.Tab 20.3, 21.Tab 20.4, 21.Tab 20.5, 21.Tab 20.6, 21.Tab 20.7 e 21.Tab 20.8 volti tutti ad introdurre riduzioni di spesa.

Con il parere contrario del relatore MANZINI e del ministro TOGNOLI, con distinte votazioni sono quindi respinti tutti gli emendamenti proposti.

Si passa alla votazione del mandato da conferire al relatore.

Il senatore BOMPIANI dichiara il voto favorevole del Gruppo democratico cristiano, condividendo le valutazioni del relatore sui documenti di bilancio relativi al Ministero.

Le questioni emerse sono molteplici, ma alcune meritano a suo avviso un'ulteriore riflessione anche attraverso un apposito dibattito in Commissione. In primo luogo la prospettiva di un collegamento tra beni culturali e beni cosiddetti immateriali, potrebbe suggerire anche il riassetto delle organizzazioni amministrative competenti, per rendere fecondo un simile rapporto. La mancata approvazione da parte del Parlamento delle «leggi figlie» costituisce sicuramente un danno per il settore dello spettacolo ed auspica che nell'ultima parte della legislatura possa essere definito almeno uno di questi disegni di legge. Occorre poi, a suo avviso, stimolare l'interesse dei giovani ed il loro impegno nei settori dello spettacolo, per rinnovare anche nei contenuti il cinema, la prosa e la musica, che negli ultimi anni soffrono di una mancanza di idee e fantasia preoccupante. Riguardo poi al comparto dello sport, la realizzazione di una diffusa impiantistica di base risponde ad una chiara esigenza sociale e promozionale nei confronti delle giovani generazioni. Chiede inoltre che il Ministro fornisca informazioni sui risultati sin qui ottenuti attraverso i finanziamenti che si sono susseguiti negli ultimi anni.

Infine la Commissione conferisce, a maggioranza, al relatore il mandato a riferire favorevolmente alla Commissione bilancio sulla Tabella 20 e sulle connesse parti del disegno di legge finanziaria.

La seduta termina alle ore 18,15.

EMENDAMENTI

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

Art. 27.

Comma 15, dopo le parole: «l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, per», *aggiungere le altre*: «gli organi centrali e».

27.Tab 21.1 PELLEGRINO Bruno

Tabella 21

Al capitolo 3032 sostituire la denominazione con la seguente: «Fitto locali anche mediante locazioni finanziarie ed oneri accessori».

27.Tab 21.2 PELLEGRINO Bruno

Tabella 20.

Al capitolo 1004, sostituire le cifre con le seguenti:

RS	0
CP	100.000.000
CS	100.000.000

21.Tab 20.1 VOLPONI, CROCETTA, LIBERTINI, SPETIČ

Al capitolo 1022, sostituire le cifre con le seguenti:

RS	0
CP	20.000.000
CS	20.000.000

21.Tab 20.2 VOLPONI, CROCETTA, LIBERTINI, SPETIČ

Al capitolo 1081, sostituire le cifre con le seguenti:

RS	0
CP	10.000.000
CS	10.000.000

21.Tab 20.3 VOLPONI, CROCETTA, LIBERTINI, SPETIČ

Al capitolo 1082, sostituire le cifre con le seguenti:

RS	0
CP	10.000.000
CS	10.000.000

21.Tab 20.4 VOLPONI, CROCETTA, LIBERTINI, SPETIČ

Al capitolo 1092, sostituire le cifre con le seguenti:

RS	0
CP	30.000.000
CS	40.000.000

21.Tab 20.5 VOLPONI, CROCETTA, LIBERTINI, SPETIČ

Al capitolo 7542, sostituire le cifre con le seguenti:

RS	7.129.075.000
CP	4.000.000.000
CS	10.000.000.000

21.Tab 20.6 VOLPONI, CROCETTA, LIBERTINI, SPETIČ

Al capitolo 8044, sostituire le cifre con le seguenti:

CP	50.170.830.000
CS	50.170.830.000

21.Tab 20.7 VOLPONI, CROCETTA, LIBERTINI, SPETIČ

Al capitolo 8532, sostituire le cifre con le seguenti:

RS	10.608.390.000
CP	10.104.380.000
CS	14.000.000.000

21.Tab 20.8 VOLPONI, CROCETTA, LIBERTINI, SPETIČ

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

289ª Seduta

Presidenza del Presidente
BERNARDI
indi del Vice Presidente
MARIOTTI

Interviene il ministro dei lavori pubblici Prandini ed il sottosegretario di Stato allo stesso dicastero D'Amelio.

La seduta inizia alle ore 9,50.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

– Stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1992 **(Tab. 9)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporti alla 5ª Commissione ai sensi dell'articolo 126, sesto comma, del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

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

Prende la parola il senatore LIBERTINI, esprimendo un radicale dissenso sulla tabella 9 e sulle parti connesse del disegno di legge finanziaria. Afferma quindi la sua contrarietà all'esistenza stessa del Ministero dei lavori pubblici, che a suo parere dovrebbe affidare le attività gestionali alle aziende e alle regioni, dovrebbe perdere talune competenze a favore di un Ministero unico dei trasporti ed assumere invece la veste di un'amministrazione di programmazione del territorio.

Passando ad analizzare la politica della viabilità afferma che essa è stata portata avanti in modo contraddittorio e clientelare; la stessa legge n. 531 del 1982, che doveva avviare una seria programmazione nel settore, è stata disattesa con la approvazione del Piano decennale e i

suoi successivi stralci. Rileva inoltre che non è stato raggiunto alcun equilibrio tra il trasporto su strada e quello su ferro e molte opere stradali sono rimaste incompiute, in un contesto di interventi disorganici e improvvisati. Esaminando in generale il comparto delle opere pubbliche, osserva che il fattore più rilevante è costituito da una gestione anomala della spesa, con il gonfiamento oltre misura dei costi. Lo strumento della concessione, poi, a suo parere deve avvenire non in modo indiscriminato ma solo qualora circostanze particolari lo richiedano, mentre le gare di appalto devono avere requisiti di pubblicità e trasparenza.

Interviene la senatrice SENESI, la quale denuncia lo slittamento operato nel disegno di legge finanziaria degli stanziamenti relativi alla costruzione di caserme dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di finanza e dei Vigili del fuoco, in un contesto che vede il Ministro degli interni propagandare un piano di potenziamento delle forze di polizia e la creazione di strutture specializzate. Dopo aver richiesto al Governo di comunicare anche alla 8ª Commissione i programmi del Ministero degli interni, fa presente che alcuni comuni si sono esposti attraverso l'acquisizione di aree e propri finanziamenti per la costruzione di caserme; chiede altresì un quadro dettagliato delle risorse disponibili, dei programmi vigenti e delle modifiche che si dovranno adottare in seguito al disegno di legge finanziaria. Critica altresì gli slittamenti sui finanziamenti per la costruzione di parcheggi che bloccano di fatto l'attuazione della legge n. 122 del 1989.

In seguito ad una richiesta della senatrice Senesi, il presidente MARIOTTI avverte che nelle sedute della prossima settimana sarà invitato anche il ministro per le aree urbane CONTE, per fornire notizie circa l'attuazione di leggi di sua competenza, attinenti la materia dei trasporti e dei lavori pubblici.

Il senatore COVELLO pone in risalto la grave situazione della Salerno-Reggio Calabria, sulla quale sono permanentemente in corso massicci lavori di ammodernamento che rendono difficoltoso il traffico. Ricordando al Ministro Prandini che anche in altre occasioni è stata avanzata l'ipotesi di passaggio dell'autostrada in concessione all'IRI, afferma che, qualora si offrisse agli utenti un servizio efficiente, essi sarebbero disponibili a pagare un pedaggio. Sottolinea infine la necessità di adeguati stanziamenti per la costruzione di caserme per l'Arma dei Carabinieri, con particolare riguardo alla Calabria.

Il senatore PINNA denuncia il vergognoso colpo di mano attraverso il quale si sono distratti circa 10.000 miliardi dalla programmazione ordinaria in materia di viabilità per assegnarli in aree circoscritte del paese, adottando particolari modalità di attuazione delle leggi per i campionati mondiali di calcio e per le manifestazioni colombiane. Al ministro Prandini, che ricorda come tali leggi siano state approvate dal Parlamento, il senatore Pinna fa presente che il Governo ha avallato una simile distorsione della programmazione, sollecitando altresì il Parlamento a supporto di scelte discutibili.

Per quel che concerne il terzo stralcio attuativo del Piano della grande viabilità, fa presente che si è ben lontani dalla cifra di 19.000 miliardi che dovrebbe essere reperita per la copertura finanziaria di tutti gli interventi; ne deriva una penalizzazione ulteriore di quelle regioni del Mezzogiorno che oggi dispongono di progetti esecutivi e che non hanno partecipato alla distribuzione dei fondi in occasione degli eventi straordinari prima citati.

Dopo aver segnalato taluni comportamenti poco trasparenti del Consiglio di amministrazione dell'ANAS, nell'ambito del quale inspiegabilmente si rallenta l'approvazione di taluni progetti e se ne favoriscono altri, chiede al Ministro che tutte le delibere del Consiglio di amministrazione siano inviate ai parlamentari. Critica altresì la mancata ripartizione delle risorse tra gli interventi cosiddetti «fuori quota», circostanza che dà adito ad un'incontrollata proliferazione di annunci.

Sottolinea altresì criticamente la totale disapplicazione della legge sulla dirigenza statale nell'ambito dell'ANAS, ove le funzioni superiori sono attribuite attraverso atti totalmente discrezionali del Ministro e non attraverso regolari concorsi. Gli incarichi di capo compartimento, poi, che hanno un ampio potere discrezionale sulle concessioni sono affidati sulla base di criteri politici e non di valutazioni professionali. In un'interruzione il ministro Prandini dichiara che si tratta di affermanzioni destituite di ogni fondamento, ricordando che per affidare l'incarico di capo compartimento occorrono ben precisi titoli professionali. Il ministro Prandini fa presente di essere disponibile ad un'audizione, ove siano invitati anche i dirigenti dell'ANAS, nel corso della quale poter fornire ogni spiegazione al riguardo. Il senatore PINNA sollecita alla Presidenza tale audizione.

Proseguendo nel suo intervento il senatore Pinna critica il comportamento anomalo degli uffici dell'ANAS nell'assegnare gli appalti, evidenziando ad esempio come nel 1991 tutti i lavori appaltati nella regione Sardegna sono stati assegnati ad imprese non locali. Al riguardo fa presente che vi sono grandi gruppi di costruttori che si dividono il mercato e che orientano anche gli investimenti dell'ANAS verso le aree forti del paese. Dopo aver denunciato altri comportamenti anomali dell'ANAS, pone in risalto il costo eccessivo di talune opere appaltate in Sardegna e si sofferma sulla questione del tunnel di Olbia, soluzione recentemente adottata dal Consiglio di amministrazione dell'ANAS, con un imprevisto e consistente aumento di risorse e senza alcuna decisione al riguardo del Consiglio comunale, senza alcun parere della regione e senza tener conto delle 10.000 firme contrarie, raccolte in ambito cittadino. Si tratta di una scelta che non risponde alle esigenze della città e rispetto alla quale occorrerebbe quanto meno una verifica attraverso un referendum popolare. Dichiarato che in linea generale molto spesso le esigenze dei progettisti hanno la meglio sulle esigenze dei cittadini, fa presente che nel terzo stralcio attuativo dell'ANAS si prevedono stanziamenti a favore di tratti stradali della Sardegna per i quali non vi erano progetti esecutivi nè richieste da parte degli amministratori locali, mentre ad esempio un gruppo consistente di amministratori aveva sottoposto all'attenzione dell'8ª Commissione l'esigenza di interventi sulla strada statale 128.

Dichiarato che il Ministro evidentemente si muove spesso sotto l'impulso di qualche deputato locale del suo stesso orientamento politico, sottolinea la necessità di interventi in tempi brevi sulla strada statale 131 onde ridurne la pericolosità. Dopo che il ministro Prandini ha comunicato che il 7 novembre p.v. il Consiglio di amministrazione dell'ANAS delibererà in merito a un intervento, del costo pari a 200 miliardi, su tale arteria, il senatore Pinna chiede di conoscere un quadro preciso delle risorse disponibili e dei tempi di realizzazione degli interventi sulla strada statale 131 e sulla Derivazione Centrale Nuorese.

Interviene il senatore POLLICE, rilevando che, a fronte di una situazione economica generale che risente delle necessità di risanare il *deficit* pubblico, la tabella 9 risulta essere la meno colpita nei tagli alla spesa. Soffermandosi su alcuni capitoli di spesa, di così antica istituzione da sembrare incomprensibili, come ad esempio quello relativo ai danni di guerra o alla ricostruzione per le zone terremotate nel Belice, paventa che tali stanziamenti possano essere diversamente utilizzati in seguito. Svolgendo analoghe osservazioni per ciò che concerne la costruzione di edifici scolastici, la realizzazione di edifici di prevenzione e pena, il completamnto dell'osservatorio astronomico del Gran Sasso nonchè le spese per la realizzazione del porto di Ancona (su questo capitolo ricorda che sono in corso accertamenti sull'oscura destinazione degli stanziamenti), richiede al Ministro di conoscere, per quanto di sua competenza, i contributi dati al comune di Roma per le opere pubbliche, nonchè l'elenco relativo ai lavori svolti in conseguenza dei danni dell'ultima guerra. In relazione agli stanziamenti previsti per l'informatizzazione, auspica che ciò possa consentire una maggiore trasparenza dell'attività amministrativa affinchè ai rappresentanti del Parlamento sia consentita una più rapida risposta alle loro richieste. Per quanto riguarda il problema delle abitazioni, dopo aver affermato che il mercato degli affitti è ormai completamente bloccato, sottolinea la necessità di un provvedimento che impedisca da parte di assicurazioni e società immobiliari una vendita selvaggia degli immobili di loro proprietà affittati, in una situazione resa ancor più precaria, in una città come Milano, dalla totale mancanza di nuove case di edilizia economica e popolare, ormai da più di dieci anni. In considerazione dei problemi legati alla grande viabilità, posto che non è stato raggiunto alcun equilibrio tra il trasporto su strada e quello su ferro, ritiene necessario impedire progetti di grandi dimensioni per la costruzione di nuove strade.

Interviene il ministro PRANDINI chiarendo che non esistono le risorse necessarie per realizzare tali progetti.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, il senatore Pollice afferma che alcuni stanziamenti di generica destinazione contribuiscono solamente ad incrementare le critiche di coloro che vogliono impedire la realizzazione di nuove opere nel Sud del paese. Dichiara infine la sua disponibilità per un diverso progetto di bilancio, basato su una definizione degli stanziamenti più rispondente ad effettive esigenze e che non consenta manovre di malgoverno.

Il senatore ULIANICH interviene in riferimento ad alcuni passi della relazione alla tabella 9, relativamente al progetto che consentirà di dare al paese una casa «ideale», anche attraverso il risanamento del patrimonio edilizio esistente. Esprimendo il più vivo apprezzamento per tale intendimento, afferma che lo ritiene difficilmente realizzabile con le risorse disponibili e nei tempi auspicati, ritenendo piuttosto necessaria la definizione di un piano operativo, con precise tappe di attuazione. In proposito solleva la questione della riforma degli istituti autonomi per le case popolari che, attualmente non riescono neanche a svolgere il loro ruolo istitutivo. Sottolinea inoltre la presenza di gravi situazioni metropolitane dove i prezzi di acquisto degli immobili, artificiosamente lievitati, non consentono un equilibrato mercato di compravendita. Rifacendosi ad esperienze della Repubblica federale tedesca, chiede di sapere se vi siano iniziative concrete per la creazione di «buoni casa» che consentano anche ai meno abbienti l'accesso in proprietà della casa di abitazione. Per quanto riguarda le questioni della difesa del suolo ribadisce che non esiste in Italia una mappa chiara delle zone a rischio e ricorda in proposito che nelle zone dell'Irpinia si sono perpetrati veri e propri attentati all'assetto idrogeologico, per la mancanza di una conoscenza complessiva della zona basata su una ricerca scientifica accurata. Afferma, dunque, che gli stanziamenti di 500 miliardi destinati alla ricerca scientifica sono del tutto insufficienti. Soffermandosi, infine, sul problema dei provveditorati alle opere pubbliche, che dispongono di stanziamenti del tutto esigui rispetto alle necessità delle opere monumentali presenti nel nostro paese, ribadisce la necessità di una modifica nella mentalità della classe politica perchè i problemi dei beni culturali possano assumere una rilevanza di gran lunga superiore a quella odierna.

Interviene il senatore GAMBINO il quale sottopone al ministro Prandini la questione del completamento della ricostruzione del Belice, ricordando che un anno fa il Ministro del bilancio aveva asssunto impegni tuttora disattesi nei documenti finanziari: sollecita pertanto il Governo a disporre opportuni aggiustamenti al disegno di legge finanziaria.

Quanto all'autostrada Siracusa-Gela-Mazara del Vallo, dopo aver rammentato che un apposito emendamento era stato presentato da lui e altri senatori siciliani per lo sblocco dei lavori sulla tratta Cassibile-Rosolino, fa presente che, considerato la pausa nella discussione del disegno di legge n. 2331, si potrebbe dare risposta alle esigenze locali nell'ambito del disegno di legge finanziaria, smentendo nei fatti incaute dichiarazioni del Ministro che disattendono impegni già assunti e che creano inutili agitazioni. Fa anche presente che al riguardo il Governo non è sembrato dare seguito ad una disponibilità dimostrata dal Presidente della regione siciliana nel venire incontro alle esigenze della zona.

Rileva altresì come il Governo avesse assunto impegni per un completo rifacimento della strada Agrigento-Palermo, arteria notevolmente incidentata, e come invece siano stati stipulati dall'ANAS accordi di programma che nulla hanno a che vedere con le primarie esigenze di collegamento che sottendono al rifacimento del tratto sopracitato.

Il senatore VISCONTI dichiara che a suo avviso il Ministero dei lavori pubblici non è ancora uscito da una fase istituzionale confusa e caratterizzata anche dal continuo ricorso a leggi speciali e di emergenza; l'incertezza sulle competenze è aggravata dall'intervento di nuove amministrazioni in settori tradizionalmente coperti dall'attività del Ministero dei lavori pubblici, creando difficoltà anche nella divisione delle competenze tra le Commissioni parlamentari.

Afferma che il Gruppo comunista-PDS ha presentato una manovra finanziaria alternativa, nella quale si affronta il problema della qualificazione della spesa ponendo mano alle procedure (attraverso procedure più trasparenti e snelle si potrebbero economizzare circa 2000 miliardi) e riaggregando e coordinando i diversi centri di spesa; al riguardo sottolinea l'utilità dello strumento degli accordi di programma, che possono attivare una pluralità di risorse pubbliche e private e quindi utilizzare al meglio le scarse somme a disposizione dello Stato. Chiede al Ministro che da parte dei suoi uffici sia inviata alla Commissione una comunicazione circa gli accordi di programma che il Ministero dei lavori pubblici ha sottoscritto.

Pone in risalto l'esigenza di considerare la spesa finalizzandola ad alcuni obiettivi principali, ad esempio alla qualità della città, vista in primo luogo come nodo di traffico per il quale occorrono interventi mirati di piccola e media viabilità. Dopo aver ricordato che la posizione di inferiorità dell'Italia rispetto ad altri paesi europei nel campo delle infrastrutture è dovuta soprattutto all'arretratezza del Mezzogiorno, fa presente che lo stesso obiettivo di qualità della città può orientare diversamente la stessa politica della casa, attivando i cosiddetti programmi integrati. Al riguardo fa presente che il nucleo ispettivo sugli investimenti pubblici ha rilevato, con riferimento agli interventi per l'edilizia residenziale, oltre ai ritardi degli enti locali, anche una discrasia tra gli interventi ed esigenze reali che cambiano con grande rapidità; ne deriva ad esempio l'opportunità che il connotato dell'alta tensione abitativa non sia definito una volta per tutte da un'autorità centrale ma sia determinato a livello regionale attivando altresì osservatori decentrati che possano seguire in tempo reale l'evoluzione della situazione.

Considerata quindi la scarsezza di fondi a disposizione del Ministero per gli anni 1992 e 1993 e i tempi lunghi per l'avvio di un'attività legislativa nella nuova legislatura, dichiara la disponibilità della sua parte politica a varare in tempi brevi provvedimenti che attivino fondi disponibili in tema di edilizia residenziale.

Esauritosi il dibattito, il relatore MARNIGA si limita a ribadire alcune considerazioni svolte nella sua considerazione circa il rischio di un'eccessiva caduta degli investimenti pubblici a seguito dei tagli operati dalla manovra finanziaria e, quindi, circa l'opportunità di alcune modifiche migliorative. Dopo aver dichiarato che da parte di numerosi intervenuti sono giunte considerazioni puntuali sulle quali il Ministro potrà più opportunamente replicare, afferma di non condividere la posizione aprioristicamente negativa del senatore Libertini.

Il ministro PRANDINI ringrazia il relatore per l'illustrazione puntuale della tabella e per i suggerimenti di modifiche migliorative che egli stesso condivide, evidenziando un proprio disagio nel dover difendere un'impostazione del bilancio che l'amministrazione dei lavori pubblici ha potuto solo in parte contribuire a determinare. Dichiara, ad esempio, di non poter condividere i tagli apportati agli stanziamenti per Venezia: essi, infatti, rischiano di vanificare un lavoro che era stato riavviato nell'ambito del comitato previsto dalla legge speciale e che peraltro era stato compromesso anche dai ritardi del Parlamento nell'approvare la legge di rifinanziamento.

Dopo aver dichiarato di aver comunicato al Presidente del Consiglio le possibili conseguenze negative di taluni tagli apportati alla finanziaria, afferma di essere disponibile ad avviare un dibattito sulla riforma e sugli obiettivi del Ministero dei lavori pubblici, ricordando di aver finalizzato l'attività dell'amministrazione negli ultimi anni su alcuni obiettivi prioritari. In primo luogo cita la politica della casa, per la quale si sono impegnate tutte le somme disponibili e si è teso a sensibilizzare al massimo le regioni per gli adempimenti di loro competenza; si sono altresì presentate importanti iniziative legislative, quali ad esempio il disegno di legge n. 2606, nell'ambito del quale si determina una nuova impostazione della politica della casa volta a riqualificare i centri storici e si tende a superare il regime vincolistico, fonte di gravi distorsioni degli affitti. Al riguardo sottolinea la necessità di adeguati apporti finanziari sia per attivare il fondo sociale per l'integrazione del canone per i non abbienti, sia per un intervento diretto, volto alla realizzazione di nuovi alloggi, tenendo conto del fatto che nella situazione attuale l'unico finanziamento deriva dai fondi ex Gescal.

In relazione alle osservazioni del senatore Ulianich fa presente di essere anch'egli sconcertato per le postazioni di bilancio assolutamente insufficienti con riguardo all'edilizia monumentale, ricordando di essersi trovato in una situazione che vede in tutto il paese moltissimi cantieri aperti e pertanto nella necessità di destinare le scarse risorse disponibili al completamento di taluni lavori più che all'apertura di nuovi cantieri.

Con riferimento alle opere marittime coglie l'occasione per denunciare l'aggressione delinquenziale che il quotidiano Repubblica sta svolgendo nei suoi confronti, quando nessun elemento a suo carico è emerso anche dall'indagine svolta dalla Camera con riferimento ai lavori per il porto di Ancona: al riguardo precisa che precedentemente al suo insediamento al Ministero fu affidata dal Ministro dei lavori pubblici una concessione all'Azienda dei mezzi meccanici di Ancona per la realizzazione di talune opere, pertanto decentrando ad un ente pubblico locale la responsabilità gestionale. Nei confronti della concessione il Ministero pagherà soltanto quanto previsto dall'atto originario ovvero quanto sarà ad esso ingiunto di pagare in sede giudiziaria, dichiarando altresì di non avere responsabilità nelle ulteriori esigenze finanziarie che si sono determinate e sollecitando il Parlamento ad esaminare in tempi brevi il disegno di legge che in materia ha presentato. Quanto agli altri interventi in opere marittime fa presente di aver assegnato ogni anno i fondi seguendo precise priorità, con riguardo anche all' esigenza di sviluppare il cabotaggio.

Per quanto concerne la questione della viabilità, ricorda di aver preso l'iniziativa di avviare nuovamente la programmazione nel settore con la predisposizione e l'approvazione di un nuovo piano triennale; tenendo conto della scarsità dei fondi disponibili per il finanziamento del piano, afferma che sarà data priorità agli interventi per i quali vi sono progetti pronti. Fa presente altresì che nell'ambito del piano triennale le osservazioni delle regioni, quando pervenute per tempo, sono state tenute nel debito conto; affermato che sei mesi fa, al momento dell'approvazione del piano la regione Sardegna non aveva disponibili i progetti che oggi ha, sottopone all'attenzione del Parlamento l'inevitabile slittamento nell'attuazione del piano considerata l'esiguità degli stanziamenti.

Con riferimento all'ANAS, dichiara di non accettare giudizi sommari nè generiche insinuazioni sulla correttezza della gestione, che come tali gettano discredito sulla pubblica amministrazione, affermando di essersi sempre attenuto a criteri di assoluta correttezza e trasparenza.

Segnalata la grave carenza di organico dell'ANAS, afferma inoltre che, qualora si voglia in taluni casi agevolare le imprese locali nella partecipazione alle gare, si può tentare di dimensionare la progettazione e gli interventi sulle capacità delle imprese locali. Comunica quindi che per quanto riguarda il riparto dei finanziamenti tra gli interventi «fuori quota» esso avverrà sulla base della disponibilità di una valida progettazione; con riferimento al *tunnel* nella città di Olbia, fa presente che si tratta di un'opera necessaria per risolvere i problemi di viabilità locale, anche tenendo conto dei problemi di impatto ambientale. In risposta ad un quesito del senatore PINNA, il ministro Prandini afferma che l'opera sarà finanziata attingendo a fondi straordinari e non ad altri disponibili per le opere viarie nell'isola.

Il ministro Prandini sottolinea quindi di aver adottato misure volte a rimotivare il personale dei lavori pubblici e dell'ANAS, anche attraverso un'opportuna rotazione negli incarichi direttivi. Con riferimento ad un quesito del senatore Gambino, il ministro Prandini dichiara di essere disponibile ad esaminare proposte avanzate in sede parlamentare per il completamento della ricostruzione nel Belice.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente MARIOTTI avverte che la seduta, già convocata per il pomeriggio alle ore 16,30 non avrà luogo.

La seduta termina alle ore 13,50.

INDUSTRIA (10ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

341ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente
VETTORI

Intervengono il ministro del turismo e dello spettacolo Tognoli e il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Fornasari.

La seduta inizia alle ore 10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE
(A1, 10ª)

Il senatore GRADARI, riprendendo notizie di stampa secondo le quali alcuni settori della maggioranza sarebbero determinati a modificare i documenti finanziari e di bilancio all'ordine del giorno della Commissione, paventa il rischio che la discussione abbia luogo su disegni di legge non più attuali.

Il presidente VETTORI fornisce precisazioni di ordine procedurale.

Il senatore GRADARI ribadisce le proprie perplessità, che non attengono ai profili tecnici e regolamentari del dibattito sui disegni di legge all'ordine del giorno: esse, infatti, sono di natura squisitamente politica poichè la Commissione si troverebbe ad esprimere valutazioni, non solo contabili ma politiche, su documenti le cui modifiche sarebbero già state decise in altra sede.

Il senatore FIOCCHI ricorda che analogo problema fu precedentemente sollevato nel corso dei lavori dell'Assemblea e risolto nei termini regolamentari indicati dalla Presidenza.

Il presidente VETTORI ribadisce l'obbligo della Commissione di attenersi a quanto disposto dal Regolamento del Senato.

(*La seduta, sospesa alle ore 10,25, viene ripresa alle ore 10,45*).

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

- Stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tab. 14 e 14-*bis*)**
- Stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario per l'anno finanziario 1992 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 20)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporti alla 5ª Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Esame della tabella 14 e rinvio. Seguito dell'esame e conclusione per la tabella 20: rapporto favorevole)

Ha inizio il dibattito sulla tabelle 14 e 14-*bis* e sulle corrispondenti parti del disegno di legge finanziaria.

Il senatore BAIARDI si sofferma sulla manovra di bilancio attinente la politica del commercio, sottolineando non solo l'esigenza di maggiori stanziamenti per il settore, ma soprattutto l'urgenza di una normativa più razionale e di una presenza della pubblica amministrazione in termini di efficienza e rigore. Le piccole e medie imprese, come noto, rappresentano la maggioranza degli operatori commerciali che risultano i più danneggiati dalla congerie di norme e disposizioni statali e locali: il Governo aveva da tempo assicurato una propria iniziativa al riguardo, che agisse soprattutto sulla leva urbanistica, ma al momento nessun disegno di legge è stato proposto. Auspicata poi la conclusione dell'*iter* parlamentare del disegno di legge sulla riforma delle camere di commercio, invita il Governo a procedere alla revisione della normativa sul settore fieristico per il quale risultano stanziati soltanto 40 milioni.

La scarsità di mezzi disponibili e una normativa del tutto inadeguata non consente una effettiva tutela dei consumatori: questi, infatti, sono anche penalizzati da una serie di fenomeni che investono la questione morale in molti comuni d'Italia, non solo nel Mezzogiorno. Si tratta, pertanto, di snellire la legislazione commerciale, anche per ridurre le possibilità di moltiplicazione dei fenomeni malavitosi.

Ricordato, infine, come la domanda di contributi da parte degli operatori commerciali sia nettamente superiore alle disponibilità esistenti, chiede che il Governo fornisca delucidazioni sulla redazione del piano dei mercati.

Il senatore CITARISTI, nell'esprimere apprezzamento per il contributo reso dal relatore Vettori, giudica alquanto problematica la situazione economica del paese, dalla quale il disegno di legge finanziaria non può che essere conseguentemente influenzato: esso, pertanto, può essere in parte modificato ma non può in ogni caso ignorare i limiti derivanti dai vincoli di bilancio, specie per i settori più sacrificati – il commercio, l'artigianato e la piccola impresa – per i quali il Gruppo della Democrazia cristiana proporrà alcune modifiche. Gli interventi di politica industriale realizzati negli scorsi decenni –

prosegue il senatore Citaristi – hanno consentito all'Italia di inserirsi tra i maggiori paesi industrializzati: eccessive e ingiuste, pertanto, risultano talune critiche alla manovra di bilancio disegnata dal Governo. Va rilevato, tuttavia, che l'abbondanza di agevolazioni concesse nel passato ha forse contribuito a introdurre nel paese qualche distorsione non solo nella produttività ma anche nella mentalità collettiva: il Parlamento, da parte sua, con la recente approvazione della legge sull'innovazione per le piccole imprese, ha fornito un significativo contributo alla semplificazione delle procedure amministrative, indicando metodologie e obiettivi che andrebbero perseguiti con assoluta coerenza. Sarebbe pertanto contrario alle ipotesi volte a esentare dal pagamento del bollo i proprietari di autoveicoli con marmitta catalitica: è infatti iniquo e diseducativo incentivare quanto, nei maggiori paesi industrializzati, è ormai un obbligo per ragioni di tutela sanitaria e ambientale. Altrettanta contrarietà esprime per l'ipotesi di acquisti azionari esenti dall'imposta sulle persone fisiche: nel prossimo futuro, infatti, in Italia si dovrà ridurre l'onere derivante da provvedimenti di natura assistenziale; i servizi invece – realmente funzionali ed efficienti – dovranno essere all'altezza della domanda proveniente da una società avanzata e pagati in base ai costi reali.

Un altro elemento che ha danneggiato la produttività dell'intero sistema è rinvenibile nella discutibile decisione di chiudere tutte le centrali nucleari esistenti, quando la pronuncia referendaria al riguardo non obbligava assolutamente a procedere in tal senso. In tale situazione, pertanto, oggi si è costretti a impegnare nuovi finanziamenti per la ricerca sul nucleare a sicurezza intrinseca ma in condizioni nettamente sfavorevoli rispetto agli altri paesi industrializzati, nessuno dei quali ha rinunciato all'uso dell'energia nucleare.

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno, poi, pur con alcuni sprechi e inefficienze, storicamente si è rivelato utile, assumendo anche il significato di un concreto segno di solidarietà nei confronti nella parte più svantaggiata della comunità nazionale. Nell'attuale congiuntura internazionale, tuttavia, se si vuole realmente far fronte alla concorrenza straniera, occorrono interventi rapidi ed efficienti, che consentano al sistema industriale di utilizzare servizi adeguati, funzionali al livello di produttività raggiunto dalle imprese situate nell'Italia settentrionale. Occorre inoltre privatizzare tutto ciò che non assume un valore strategico in senso stretto, non solo per conseguire un maggiore livello di efficienza produttiva ma anche per superare i rischi derivanti dalle degenerazioni partitocratiche. Nel dichiararsi pertanto favorevole all'approvazione della tabella in esame, manifesta il suo consenso all'ipotesi di abolizione del Ministero delle partecipazioni statali, in quanto la politica industriale ha bisogno di una direzione unitaria.

Ha quindi la parola il senatore MONTINARO, il quale osserva preliminarmente come i drastici tagli di spesa prospettate nella tabella 14 sono tanto più preoccupanti se si considera che le relazioni industriali sono attualmente tuttaltro che serene. L'Italia, in modo più accentuato nelle regioni meridionali, sconta la persistente carenza di infrastrutture ferroviarie, aeroportuali e portuali: si pensi, a quest'ultimo riguardo, alla situazione esistente nel porto di Manfredonia. A tali

carenze andrebbe posto rimedio con assoluta priorità. Gravemente insufficiente appare inoltre la politica energetica condotta negli ultimi anni, mentre le aziende italiane vanno incontro a una progressiva perdita di competitività internazionale, anche per effetto dell'elevato costo del denaro, degli esorbitanti oneri sociali e dell'inadeguatezza dei servizi. In tale prospettiva, prosegue il senatore Montinaro, se la politica delle agevolazioni industriali finora posta in essere, di taglio molto spesso clientelare, va senza indugio abbandonata, occorre nondimeno assicurare un sostegno selettivo alle imprese, in primo luogo con le infrastrutture e la ricerca, e comunque nei settori a più alto contenuto tecnologico, come quello energetico e l'aeronautico. Misure di tal segno, infatti, rivestono la massima urgenza, al fine di impedire il completo collasso del tessuto economico-sociale dell'Italia meridionale.

Il senatore FONTANA Elio rileva come l'impostazione dei documenti contabili presentati dal Governo tradisca per certi versi una insufficiente consapevolezza circa le implicazioni derivanti dall'attuazione del mercato unico europeo. In effetti, in tempi estremamente ravvicinati dovrebbe essere posto termine a quei trasferimenti finanziari alle imprese che concorrono alla formazione del debito pubblico. Al riguardo, appare sorprendente come la Confindustria e gli esponenti delle grandi imprese industriali – che sovente invocano la rigorosa applicazione delle regole di mercato e denunciano il carattere assistenziale degli indirizzi di governo – continuino a invocare il mantenimento di trasferimenti pubblici.

In conclusione, sottolinea l'opportunità che il dibattito abbia ad oggetto non tanto marginali questioni attinenti questo o quello stanziamento ma, piuttosto, gli indirizzi di fondo della politica industriale; in particolare, occorre una chiara presa di posizione intorno alle esorbitanti richieste di finanziamenti avanzate dai cosiddetti *manager* delle partecipazioni statali.

Il senatore FIOCCHI rileva preliminarmente l'esigenza di assicurare ai produttori nazionali impegnati nell'esportazione un'assistenza adeguata, anche di carattere politico. Per ciò che attiene alla tabella 14, l'apparente incremento delle disponibilità finanziarie rispetto all'esercizio precedente è in realtà ingannevole, visto che ben 992 miliardi del totale complessivo verrebbero destinati al piano energetico e alle voci di spesa connesse; in effetti, i fondi assegnati per la piccola e media industria sono alquanto limitati.

Dopo aver chiesto ragguagli al rappresentante del Governo intorno allo stato di attuazione dei programmi di informatizzazione degli uffici del Ministero dell'industria, sottolinea l'ineludibilità di una riflessione circa l'opportunità di mantenere in vita strutture di dubbia utilità come le stazioni sperimentali.

Il presidente VETTORI avverte che il seguito dell'esame della tabella 14 avrà luogo nella seduta antimeridiana di mercoledì prossimo; sospende quindi brevemente la seduta.

(*La seduta, sospesa alle ore 12,10, è ripresa alle ore 12,15*).

La Commissione riprende l'esame della tabella 20 e della corrispondente parte del disegno di legge finanziaria.

In sede di replica agli intervenuti nel dibattito il ministro TOGNOLI rileva innanzitutto come, pur essendovi indubbiamente alcuni segnali non positivi, le prospettive per il settore turistico non sono così negative come potrebbe desumersi dall'intervento del relatore e dal dibattito che ne è seguito. In effetti, dai dati relativi al 1990 risulta una flessione delle presenze giornaliere degli stranieri, in misura pari al 3,4 per cento per il comparto alberghiero. Tuttavia tale dato si accompagna a un incremento degli arrivi dei cittadini provenienti dall'estero, pari all'1,1 per cento sull'anno precedente. Ciò dimostra come l'Italia sia tuttora una meta ambita per il turismo internazionale, ancorchè la dimunuzione delle presenze, correlata alla riduzione delle permanenze medie, richieda incisivi interventi per migliorare il livello dell'offerta turistica e dei servizi.

Nello stesso periodo di riferimento – prosegue il ministro Tognoli – si è consolidata la tendenza all'aumento degli spostamenti dei residenti italiani, sia sul territorio nazionale che all'estero, il che, se non in termini valutari, certamente in termini economici complessivi rappresenta un vantaggio per il comparto turistico.

Nel prendere quindi atto dei numerosi rilievi critici rivolti alla politica del Governo per il settore turistico, osserva come in tale ambito il Ministero al quale egli è preposto svolge essenzialmente una funzione di indirizzo e di coordinamento, laddove preminenti sono le responsabilità assegnate alle regioni. Al riguardo, pur reputando che la validità di fondo di tale modello resti inalterata, sottolinea l'opportunità di mettere a punto strumenti più incisivi per assicurare un efficace coordinamento degli interventi e per cogliere le sinergie fra il settore turistico nel suo complesso ed altri connessi, come quello dell'ambiente e quello dei beni culturali. Al riguardo, prosegue il Ministro, nella prospettiva di una progressiva crescita del turismo culturale, un efficace veicolo di promozione potrebbe essere rappresentato dall'organizzazione di brevi soggiorni di operatori turistici e giornalisti stranieri nelle località più interessanti dal punto di vista artistico ed archeologico, sulla scorta della positiva esperienza recentemente maturata nella città di Cortona.

Per quanto riguarda l'anno in corso, dai dati disponibili emerge un quadro delle presenze turistiche abbastanza incoraggiante, sia relativamente ai primi mesi, per effetto delle intervenute precipitazioni nevose, sia nella stagione estiva, per effetto della ripresa che ha avuto luogo sulla riviera adriatica.

In merito alle obiezioni sollevate dal relatore intorno all'esperienza applicativa della legge n. 556 del 1988, dopo aver ricordato che la Corte dei conti ha, in effetti, espresso al riguardo un giudizio positivo, fa presente che non è comunque intenzione del Governo chiederne il rifinanziamento. Per ciò che attiene, poi, i finanziamenti previsti dalla legge-quadro, concorda sull'opportunità di privilegiare gli impieghi per contribuzioni in conto interessi piuttosto che in conto capitale. Le perplessità che al riguardo potrebbero essere nutrite dal Ministro del tesoro potrebbero essere superate, in ipotesi, avvalendosi di altri meccanismi legislativi già sperimentati.

Dopo aver assicurato al senatore Cardinale che in tempi brevi comunicherà le informazioni da lui richieste intorno allo stato di attuazione della riforma dell'ENIT, sottolinea l'importanza dell'iniziativa assunta dall'Italia per l'inserimento del turismo nei trattati comunitari.

Per quanto attiene l'entità degli stanziamenti previsti dal disegno di legge finanziaria per il turismo, il Ministro sottolinea l'incremento non trascurabile rispetto alle dotazioni previste per l'esercizio precedente; si tratta di 275 miliardi, ai quali vanno aggiunti i 50 miliardi relativi al 1991, che non sono stati collocati a residuo.

Quanto ai rilievi critici, prosegue il ministro Tognoli, secondo i quali si tenderebbe a privilegiare, fra le materie oggetto della competenza del Ministero cui egli è preposto, lo spettacolo rispetto al turismo, osserva innanzitutto che in tale ultimo ambito, come prima ricordato, le regioni sono assegnatarie di preminenti competenze. D'altra parte, la spesa per lo spettacolo è fortemente anelastica, essendo in larga misura assorbita dagli enti lirici. Dopo una interruzione del senatore FONTANA Elio, il quale auspica la privatizzazione degli enti medesimi, il ministro TOGNOLI fa presente che gli attuali assetti organizzativi del Ministero potranno in futuro essere profondamente modificati. In particolare, potrebbe valutarsi l'opportunità di accorpare le competenze attinenti lo spettacolo a quelle relative ai beni culturali; per altro verso, le attribuzioni afferenti al comparto turistico potrebbero trovare collocazione in un dicastero economico.

Per quanto riguarda l'ordine del giorno illustrato nella seduta pomeridiana di ieri, egli si dichiara disponibile ad accoglierlo, a condizione che venga eliminato il riferimento alle singole località.

Il senatore CARDINALE, quindi, riformula l'ordine del giorno nel modo seguente:

«La 10ª Commissione,

constatato che la particolare carenza nel meridione del trasporto veloce, in special modo di quello aereonautico, determina un grave *handicap* nel settore turistico e, più in generale, nell'economia locale, causando un mancato afflusso di vistatori in zone di grande interesse paesaggistico, naturalistico, storico e religioso,

impegna il Governo

a rendere più funzionali gli aereoporti meridionali e a fare in modo che la compagnia di bandiera assicuri collegamenti efficaci con gli aereoporti meridionali di particolare interesse turistico, economico, agricolo e industriale».

(0/2944/Tab.20/2/10) MONTINARO, CARDINALE, FONTANA Elio

I senatori FOSCHI e PERUGINI dichiarano di aggiungere la propria firma al predetto ordine del giorno, che viene accolto dal ministro TOGNOLI.

Dopo che il presidente VETTORI ha dichiarato improponibili due emendamenti, a firma, rispettivamente, dei senatori Cardinale ed altri e dei senatori Elio Fontana ed altri, il senatore CARDINALE preannuncia

un rapporto di minoranza e fa presente che il Gruppo comunista-PDS si riserva di proporre alla 5ª Commissione un emendamento tendente ad incrementare le dotazioni finanziarie per il settore turistico. Anche il senatore Elio FONTANA preannuncia analogo intendimento.

Dopo una dichiarazioni di voto favorevole del senatore PERUGINI, viene conferito al relatore Foschi il mandato di redigere un rapporto favorevole sulla tabella 20 e sulle corrispondenti parti del disegno di legge finanziaria.

Il Presidente avverte che, essendo esaurito l'esame della tabella 20, il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge in titolo è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle ore 12,50.

342ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Vice Presidente
VETTORI

Interviene il ministro del commercio con l'estero Lattanzio.

La seduta inizia alle ore 16,30.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

– Stato di previsione del Ministero del commercio con l'estero per l'anno finanziario 1992 **(Tab. 16)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporti alla 5ª Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Seguito dell'esame e conclusione: rapporto favorevole)

Si riprende l'esame della tabella 16 e della corrispondente parte del disegno di legge finanziaria, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Il presidente VETTORI comunica che il senatore Crocetta ha presentato alcuni emendamenti alla tabella 16.

Ha quindi la parola il ministro LATTANZIO, il quale avverte preliminarmente che, qualora le dotazioni finanziarie previste si rivelassero insufficienti per questioni come la promozione, per la SIMEST e per la mobilità del personale dell'ICE, potrà senz'altro

provvedersi agli opportuni rifinanziamenti nel corso dell'esercizio, in particolare in sede di assestamento.

Per il sostegno a favore dei consorzi fra le piccole e medie imprese non si potrà invece attendere l'assestamento di bilancio; in tale prospettiva, la legge n. 83 del 1989 andrebbe sin d'ora rifinanziata nella misura di 35 miliardi per il 1992.

Le prospettive del commercio internazionale – prosegue il ministro Lattanzio – sono largamente condizionate dal nuovo corso economico che ha preso avvio nei paesi dell'Europa centro-orientale, dall'andamento dell'*Uruguay round* e dalle persistenti negative ripercussioni del conflitto del Golfo Persico.

Sul primo versante, si assiste al consolidarsi di un processo di liberalizzazione delle economie di quei paesi, con alcuni dei quali sono attualmente in corso serrati rapporti politici e commerciali.

Una particolare attenzione viene riservata nella prospettiva di minori restrizioni agli scambi commerciali col Giappone: a tal fine sono previste misure di liberalizzazione nel settore automobilistico. È in corso, – prosegue il ministro Lattanzio – una impegnativa fase di transizione, concertata a livello comunitario, che terminerà soltanto nel 1999: il suo andamento, peraltro, sarà costantemente tenuto sotto controllo, al fine di prevenire pericolose situazioni di tensione, delle quali negli ultimi mesi, invero, si avverte qualche avvisaglia. Al riguardo, fa presente di aver attivato un gruppo di lavoro misto, con la partecipazione di imprenditori italiani e giapponesi, che dovrebbe riunirsi entro il mese in corso, sempre che lo consenta la situazione politica in Giappone.

Quanto all'*Uruguay round*, è augurabile che la questione agricola che ne aveva lungamente determinato la paralisi lo scorso anno, possa considerarsi superata. Il Governo italiano, comunque, intende contribuire a far maturare soluzioni negoziali idonee a favorire una equilibrata riduzione dei dazi, una graduale liberalizzazione degli scambi – specialmente nel settore tessile – e una soluzione equa per i settori nuovi, in particolare nei servizi.

È inoltre necessario uno *status* di effettiva parità fra i paesi contraenti, alcuni dei quali tendono ad affrancarsi dagli obblighi che derivano dal GATT. Essenziale è che le controversie possano essere definite in tempi ragionevoli in un foro idoneo; un ruolo sempre più importante in questa prospettiva è chiamato ad assumere l'OCSE.

Quanto agli scambi commerciali con i paesi meno industrializzati, si assiste ad un promettente sviluppo delle transazioni con il Messico, il Cile e il Brasile. Per ciò che attiene alle relazioni con i paesi più sviluppati, inoltre, si registra un incremento degli scambi con il Giappone e un miglioramento di quelli con la Germania.

Nel corso dell'anno 1991, le esportazioni sono cresciute in misura minore rispetto alle importazioni, anche se nei mesi di giugno, luglio ed agosto si è manifestata una tendenza al miglioramento della bilancia commerciale, sia pure in termini relativi. I produttori nazionali si trovano a dover fronteggiare una concorrenza internazionale sempre più agguerrita: sono pertanto imprescindibili le iniziative consortili a sostegno delle esportazioni e un adeguato rifinanziamento della legge

n. 83 del 1989. È poi necessario razionalizzare la rete degli uffici doganali e conferire maggiore impulso alle iniziative sul versante della moda e dell'agro-alimentare.

Quanto all'ICE, soltanto negli ultimi mesi si è completata l'attuazione amministrativa degli assetti ordinamentali. È lecito attendersi, quindi, un graduale miglioramento delle condizioni operative di tale istituto, anche se non vanno sottovalutate le difficoltà che potranno derivare dal ricollocamento del personale interessato dai processi di mobilità.

In merito alle postazioni di bilancio per la SIMEST, in effetti, per il 1992 vi è una riduzione degli stanziamenti; tuttavia le disponibilità utilizzabili saranno dell'ordine di 392 miliardi, a fronte di un volume di impieghi che non potrà di fatto superare i 180 miliardi. Un incremento di tale stanziamento non sembra quindi rivestire un carattere prioritario.

Ricorda poi che le previsioni più recenti, messe a punto dal FMI intorno al tasso di sviluppo del commercio internazionale, collocano tale indicatore, per l'anno in corso, al 2,5 per cento in più rispetto al 1990, contro un tasso pari al 5 e al 7 per cento nei due anni precedenti. Il solo elemento strutturale di segno positivo per gli scambi internazionali, sul quale si potrà fare senz'altro affidamento per i prossimi mesi, sarà il permanere di una elevata dinamicità del mercato giapponese, dalla quale potranno derivare notevoli opportunità per le imprese italiane.

Esprime infine l'auspicio che la prossima Conferenza nazionale per il commercio con l'estero possa coincidere con una positiva conclusione dell'*Uruguay round*.

Il relatore ZANELLA, quindi, illustra il seguente ordine del giorno:

«La 10ª Commissione,

rilevato che dall'esame della tabella 16 (stato di previsione del Ministero del commercio con l'estero per l'anno finanziario 1992) si evidenzia il mancato finanziamento, per gli anni successivi al 1991, della legge n. 83 del 1989, volta a consentire il finanziamento degli interventi di sostegno a favore dei consorzi tra imprese industriali, commerciali e artigiane aventi come scopo sociale esclusivo le esportazioni;

ritenuto che tali forme di sostegno si sono rivelate e tuttora risultano essere strumenti proficui e indispensabili per assicurare, attraverso il fenomeno associativo, la presenza all'estero delle piccole e medie imprese,

impegna il Governo

a prevedere nella legge finanziaria un apposito rifinanziamento per gli anni successivi al 1991 della legge 21 febbraio 1989, n. 83, e a procedere celermente alla completa attuazione della riforma dell'ICE.

(0/2944/Tab. 16/1/10) ZANELLA, ALIVERTI, FOSCHI, CITARISTI, FIOCCHI, GIANOTTI, CARDINALE

Il senatore CARDINALE dà ragione del seguente ordine del giorno:

«La 10ª Commissione,

rilevata la scarsa incidenza di gran parte del Mezzogiorno d'Italia nella esportazione di prodotti, specie di quelli agro-alimentari, causata anche dalla carenza di strutture a supporto del commercio estero,

impegna il Governo,

a potenziare le medesime strutture, nell'ambito del previsto programma di razionalizzazione, diffondendole in modo idoneo su tutto il territorio, cosicchè venga sviluppata anche dalle regioni meridionali la capacità di esportare i prodotti».

(0/2944/Tab. 16/2/10) CARDINALE, GIANOTTI, MONTINARO

Il ministro LATTANZIO accoglie l'ordine del giorno del relatore Zanella e accoglie come raccomandazione quello del senatore Cardinale.

Il senatore ALIVERTI, quindi, dà conto di un emendamento alla Tabella C del disegno di legge finanziaria con il quale si intende ridurre l'importo previsto dal capitolo 1606 nella misura di 3 miliardi.

Dopo che il presidente VETTORI ha dichiarato improponibile il predetto emendamento, il senatore ALIVERTI si sofferma sulle ragioni della menzionata riduzione: invita, pertanto, il relatore Zanella a prospettare, nel rapporto da trasmettere alla 5ª Commissione, l'opportunità di ridurre lo stanziamento previsto dalla legge n. 106 del 1989, che disciplina il riordinamento dell'ICE. Le comunicazioni del Ministro, infatti, sui problemi derivanti dalla diversa allocazione del personale dipendente dall'Istituto che, in gran numero, intende essere trasferito ad altro ramo della pubblica amministrazione, rendono quanto mai opportuna l'adozione della misura indicata: si riserva pertanto di presentare la predetta proposta nel corso dell'esame che sarà svolto presso la 5ª Commissione.

Il ministro LATTANZIO precisa che la modifica suggerita dal senatore Aliverti, pur trovandolo in linea di principio concorde, merita la più attenta riflessione.

Il presidente VETTORI, quindi, pone separatamente in votazione gli emendamenti presentati dal senatore Crocetta (17.Tab.16.1-2-3-4--5-6-7-8): dopo che il relatore e il rappresentante del Governo hanno espresso il proprio contrario avviso, essi non sono accolti dalla Commissione.

La Commissione, infine, a maggioranza conferisce al relatore Zanella il mandato di redigere un rapporto favorevole sulla tabella 16, e sulle corrispondenti parti del disegno di legge finanziaria, nei termini

emersi dal dibattito. Il senatore GIANOTTI preannuncia la presentazione di un rapporto di minoranza.

Il presidente VETTORI avverte che, essendo esaurito l'esame della tabella 16, il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 18,40.

EMENDAMENTI

I. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 (2944)

Al capitolo 1004, ridurre le previsioni di competenza da lire 658.000.000 *a lire* 496.000.000 *e quelle di cassa da lire* 658.000.000 *a lire* 496.000.000.

17.Tab.16.1 CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1090, ridurre le previsioni di competenza da lire 450.000.000 *a lire* 250.000.000 *e quelle di cassa da lire* 450.000.000 *a lire* 250.000.000.

17.Tab.16.2 CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1105, ridurre le previsioni di competenza da lire 600.000.000 *a lire* 300.000.000 *e quelle di cassa da lire* 600.000.000 *a lire* 300.000.000.

17.Tab.16.3 CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1603, ridurre le previsioni di competenza da lire 10.000.000.000 *a lire* 5.000.000.000 *e quelle di cassa da lire* 10.000.000.000 *a lire* 5.000.000.000.

17.Tab.16.4 CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1606, ridurre le previsioni di competenza da lire 200.000.000.000 *a lire* 150.000.000.000 *e quelle di cassa da lire* 200.000.000.000 *a lire* 150.000.000.000.

17.Tab.16.5 CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1611, ridurre le previsioni di competenza da lire 90.000.000.000 *a lire* 60.000.000.000 *e quelle di cassa da lire* 90.000.000.000 *a lire* 60.000.000.000.

17.Tab.16.6 CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 1612, ridurre le previsioni di cassa da lire 10.000.000.000 *a lire* 5.000.000.000 *e quelle in conto residui da lire* 10.000.000.000 *a lire* 5.000.000.000.

17.Tab.16.7 CROCETTA, LIBERTINI

Al capitolo 7551, ridurre le previsioni di competenza da lire 100.000.000.000 *a lire* 10.000.000.000, *quelle di cassa da lire* 200.000.000.000 *a lire* 20.000.000 *e quelle in conto residui da lire* 100.000.000.000 *a lire* 10.000.000.000.

17.Tab.16.8 CROCETTA, LIBERTINI

II. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

Alla Rubrica Ministero del turismo e dello spettacolo, sostituire la voce: «Rifinanziamento della legge n. 217 del 1983, recante disciplina della legge quadro del turismo, nonchè interventi di carattere nazionale ed internazionale», *con la seguente*: «Riforma della legge n. 217 del 1983, recante disciplina della legge quadro del turismo ed interventi di carattere nazionale ed internazionale per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica», *con i nuovi importi*: 1992: 75 miliardi; 1993: 150 miliardi; 1994: 150 miliardi.

2.Tab.B.1 CARDINALE, GIANOTTI, BAIARDI, MONTINARO, CISBANI

Alla Rubrica Ministero del turismo e dello spettacolo sostituire la voce: «Rifinanziamento della legge n. 217 del 1983, recante disciplina della legge quadro del turismo, nonchè interventi di carattere nazionale ed internazionale», *con la seguente*: «Riforma della legge n. 217 del 1983, recante disciplina della legge quadro del turismo», *con i nuovi importi*: 1992: 175 miliardi; 1993: 200 miliardi; 1994: 200 miliardi.

2.Tab.B.2 PERUGINI, FONTANA Elio, ALIVERTI, FOSCHI

Alla Rubrica Ministero del commercio con l'estero, al capitolo 1606 (legge n. 106 del 1986: Riordinamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero), ridurre l'importo inserito nella nota esplicativa (*a*), per gli esercizi 1993 e 1994, da 8 miliardi a 5 miliardi.

2.Tab.C.1 ALIVERTI, FOSCHI

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

184ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
GIUGNI
indi del Vice Presidente
SARTORI

Interviene il Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Bissi.

La seduta inizia alle ore 10,15.

SULL'ORDINE DEI LAVORI
(A1, 11ª)

Il senatore FLORINO chiede un rinvio del seguito dell'esame dei provvedimenti posti all'ordine del giorno in quanto autorevoli componenti del Governo hanno dichiarato la propria disponibilità a modifiche dei documenti finanziari. Poichè non è dato conoscere quali siano le modifiche che il Governo intende apportare sarebbe opportuno a suo avviso rinviare in attesa di conoscere il contenuto di tali modifiche.

Il senatore SARTORI, a nome del Gruppo della Democrazia Cristiana, si dichiara contrario ad un rinvio della discussione poichè il Parlamento è chiamato ad esprimere il proprio parere su documenti ufficiali e non a indagare su dichiarazioni rese alla stampa.

Il senatore MERAVIGLIA, nell'esprimere avviso contrario al rinvio della discussione a nome del Gruppo socialista, si associa alle dichiarazioni del senatore Sartori.

Il senatore ANTONIAZZI, pur dichiarandosi contrario ai contenuti della legge finanziaria, ritiene, a nome della sua parte politica, che sia opportuno dare seguito all'esame dei provvedimenti in titolo.

Il senatore FLORINO insiste per la votazione della proposta che, posta ai voti, non risulta approvata.

Questione di competenza sul disegno di legge 3004.

Il senatore ANTONIAZZI, intervenendo ancora sull'ordine dei lavori, propone la necessità di sollevare presso la Presidenza del Senato conflitto di competenza per l'assegnazione in sede referente del disegno di legge collegato alla manovra finanziaria n. 3004, data la presenza in esso di articoli riguardanti le competenze della Commissione lavoro.

Il senatore SARTORI, pur riconoscendo la correttezza della richiesta avanzata dal Gruppo comunista – PDS, si dichiara però contrario in quanto il disegno di legge interessa in maniera sostanziale molte altre Commissioni.

Il senatore MERAVIGLIA, pur condividendo nel merito la richiesta del senatore Antoniazzi, ritiene inopportuno sollevare il conflitto di competenza che neanche la Commissione igiene e sanità – che pure è interessata ad una parte rilevante del provvedimento – ha sollevato.

Il senatore CHESSA ricorda peraltro che in quella Commissione non si è neanche giunti alla votazione della proposta perchè coloro che l'avevano presentata l'hanno successivamente ritirata.

Il senatore FLORINO e il senatore OSSICINI si dichiarano favorevoli alla proposta del senatore Antoniazzi.

Il senatore TOTH, associandosi alle dichiarazioni del senatore Sartori, sottolinea che, per facilitare i lavori della 5° Commissione, i senatori della Commissione lavoro potrebbero direttamente illustrare in quella sede il parere che verrà espresso dalla Commissione lavoro in sede consultiva.

Il senatore ANTONIAZZI, insistendo per la votazione della sua proposta, sottolinea che si tratta di un problema di coerenza che non può valere a seconda delle diverse convenienze.

Il presidente GIUGNI, data la delicatezza della materia e della posizione della Presidenza della Commissione, annuncia la propria astensione.

Posta ai voti, la proposta del senatore Antoniazzi non è accolta.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

– Stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tab. 15 e 15-*bis*)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporto alla 5° Commissione ai sensi dell'art. 126, comma 6, del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo sospeso nella seduta antimeridiana di ieri.

Il sottosegretario BISSI, prima dell'inizio della discussione generale, ritiene opportuno informare che il Ministro sarà presente alla seduta pomeridiana di oggi e assicura che saranno fornite puntuali risposte sugli argomenti toccati dal relatore e da coloro che interverranno nel corso della discussione generale.

Interviene quindi il senatore VECCHI che sottolinea l'iniquità e la scarsa incisività della manovra finanziaria in esame che, coerente con una lunga tradizione, tocca solo i ceti più deboli della società. Dall'esame dei documenti di bilancio non è dato intravedere alcuna inversione delle tendenze negative che si sono manifestate in questi anni e ciò fondamentalmente perchè il Governo non ha affrontato questioni strutturali quali quelle della riforma fiscale, della lotta all'evasione e di un ridimensionamento della spesa tramite una eliminazione degli sprechi.

Per quanto riguarda poi il bilancio del Ministero del lavoro, l'oratore rileva come si sia verificato un peggioramento dello stesso e come poche siano le prospettive politiche per il raggiungimento di obiettivi previdenziali e occupazionali. Un bilancio dunque misero sotto il profilo delle risorse e deludente sotto quello dell'incisività degli interventi. Ampiamente condivisibili appaiono pertanto le critiche fatte dal relatore poichè, oltre alla scarsezza delle risorse, si può intravedere anche una loro cattiva utilizzazione.

L'oratore sottolinea quindi che, benchè le priorità da affrontare per l'ingresso nel mercato unico europeo siano state individuate, scarsi e poco concludenti appaiono i progetti per affrontare il problema dell'occupazione giovanile nel Mezzogiorno che, per essere risolto, necessiterebbe di ben altro tipo di progetti. Nulla si fa neanche per migliorare il rapporto tra scuola e mondo del lavoro e le strutture di collocamento a cui si lasciano soltanto funzioni burocratiche e non propulsive. Tutta questa materia meriterebbe dunque, secondo l'oratore, altra e più attenta considerazione. Chiede inoltre a che punto sia arrivato il progetto del cosiddetto teleporto per il quale sono stati spesi molti miliardi, ma di cui non si conosce ancora alcun risultato.

L'oratore sottolinea, in conclusione, la mancanza di un quadro politico chiaro di azione all'interno del quale dovrebbero essere migliorate le funzioni del Ministero del lavoro e fornisce dati dai quali risulta difficile un salto qualitativo della struttura pur in presenza di un'abbondante produzione legislativa. A tal proposito, ricorda la mancata applicazione dell'articolo 16 della legge n. 56 del 1987 e il mancato utilizzo degli Ispettori del lavoro a fronte di una crescita del numero degli infortuni; si dichiara perciò parzialmente deluso per il mancato rinnovamento della politica del lavoro conseguente all'arrivo al vertice del Dicastero di un Ministro proveniente da un'importante esperienza sindacale: sembra anzi che vi sia stata una ulteriore marginalizzazione delle politiche attive del lavoro nell'ambito degli interventi del Governo e ciò appare ancora più grave se confrontato con le politiche attive del lavoro poste in essere dagli altri paesi europei. Per questi motivi la sua parte politica non può che dichiararsi

contraria alla manovra economica così come è stata delineata dal Governo.

Prende quindi la parola il senatore NIEDDU che, ringraziando il senatore Angeloni per l'ampia e brillante relazione svolta, sottolinea come la manovra finanziaria non possa essere valutata soltanto sotto il profilo degli aggregati contabili in essa contenuti, ma anche per le decisioni di natura politica prese dal Governo e in gran parte accettate nella sostanza da un'ampia maggioranza politica.

Un'inversione di tendenza rispetto agli squilibri manifestatisi negli ultimi anni era assolutamente necessaria e l'Esecutivo ha chiaramente individuato gli obiettivi per il risanamento che si spera possano essere raggiunti nei tempi previsti. Una crescita del prodotto interno lordo, un abbassamento dell'inflazione e una stabilizzazione del rapporto tra PIL e debito pubblico sono infatti le tappe prospettate nei documenti economici e in questo quadro è dato riscontrare nei documenti contabili una serie di interessanti prospettive che, pur necessitando di qualche modifica, non dovranno essere intaccate nella loro globale positività.

Il senatore Nieddu sottolinea quindi che anche all'interno del bilancio relativo al Ministero del lavoro possono riscontrarsi aspetti di grande interesse e dichiara di condividere ampiamente la filosofia operativa del Ministro. È vero che la parte delle spese correnti è quella più sostanziosa, tuttavia la restante parte delle disponibilità finanziarie è bene indirizzata per risolvere quei problemi che impedirebbero un ingresso adeguato del Paese nel mercato unico europeo: ed in questo quadro gli obiettivi della piena occupazione, della riforma del sistema previdenziale e della trattativa sul costo del lavoro hanno sicuramente natura prioritaria.

L'oratore sottolinea quindi come le politiche occupazionali necessitino di una strategia globale che unisca alle linee di sviluppo industriale un'azione di formazione professionale adeguata che sia in grado di risolvere fattivamente il problema dell'occupazione. Ampiamente condivisibili risultano inoltre le linee prospettate dal Ministro del lavoro per la riforma del sistema previdenziale e pretestuose appaiono invece le polemiche all'interno della maggioranza sollevate anche da politici che, quando hanno presieduto il Ministero del lavoro, hanno prospettato interventi ben più rigorosi di quelli annunciati oggi dal Ministro Marini. È quindi necessario provvedere in tempi brevi ad un riordino della materia così come altrettanto celere dovrà essere l'intervento governativo in materia di costo del lavoro attraverso una modifica dei meccanismi di indicizzazione e attraverso la fiscalizzazione degli oneri sociali.

Concludendo con un giudizio positivo sui progetti di telematica avviati dal Ministero del lavoro, l'oratore ribadisce infine il proprio consenso alle linee strategiche di politica economica contenute nei documenti finanziari.

Interviene quindi il senatore FLORINO sottolineando che l'opinione della sua parte politica è che la gestione complessiva dello Stato sia sull'orlo di un totale fallimento in quanto ormai da moltissimi anni la classe politica è stata incapace di intervenire con correttivi alle tendenze negative del sistema.

La manovra economica che il Parlamento è chiamato ad esaminare, ancora una volta, non contiene nessuno di quei correttivi necessari a sanare le sperequazioni e le ingiustizie tra i diversi strati sociali e di nuovo si tende a colpire le fasce sociali più deboli mentre nulla è previsto per la lotta all'evasione fiscale. L'oratore critica quindi la politica del debito pubblico che finisce per produrre effetti negativi proprio nei confronti della popolazione più povera anzichè risolvere situazioni di grave diseguaglianza.

Pur dando atto al relatore di aver lavorato in modo costruttivo, il giudizio sui documenti finanziari non può essere che negativo e, ad esempio, in relazione ad uno dei problemi più gravi del Paese rappresentato dall'alto tasso di disoccupazione nelle regioni del Sud, non è dato intravedere alcun progetto incisivo per porre fine ad una gestione clientelare delle assunzioni. Non positivi risultati sono stati infatti prodotti in quelle regioni dalla legge De Vito che si è spesso risolta in interventi di assistenza sociale o, peggio, di natura personale senza creare alcun tipo di occupazione di lunga durata. Anche la legge n. 223 del 1991, che ha riformato il mercato del lavoro, è andata nella direzione, almeno nelle zone del meridione, di una più facile assunzione di natura clientelare e sulle stesse linee di tendenza si muove anche l'articolo 6 del disegno di legge di accompagnamento della finanziaria n. 3004 che limita ulteriormente l'applicazione dell'articolo 16 della legge n. 56 del 1987 ed esclude dal mercato ancora una volta i disoccupati di lungo periodo. La sfida lanciata dal Ministro del lavoro per l'occupazione risulta pertanto assolutamente fittizia.

Nel soffermarsi quindi sul problema della formazione professionale nel Mezzogiorno, denuncia il fatto che a Napoli i fondi della CEE sono addirittura gestiti da privati mentre vi sono cinquemila addetti alla formazione professionale che da anni percepiscono regolari retribuzioni a livello regionale senza mai risultare impegnati in alcuna attività didattica.

Afferma quindi che il progetto di riforma pensionistica del ministro Marini appare inadeguato anche ed in particolare per quanto riguarda i lavoratori che sono sottoposti ad attività faticose e che certo non dovrebbero subire l'aumento a sessantacinque anni dell'età pensionabile.

In conclusione, la sua parte politica non può non essere fermamente contraria ai due provvedimenti inconcludenti ed inefficaci che il Governo porta all'esame del Parlamento mentre la situazione sociale va di giorno in giorno deteriorandosi.

Il senatore IANNONE prende quindi la parola, soffermandosi in particolare sul problema dell'occupazione che è diventato sempre più grave ed irrisolto, specialmente nel Mezzogiorno. I nuovi istituti creati ed i finanziamenti erogati hanno prodotto negli anni ottanta alcuni parziali risultati, certo non all'altezza dell'impegno economico che lo Stato ha profuso in quest'area del Paese. L'oratore si chiede se infatti tutti questi interventi siano stati finalizzati veramente all'aumento dell'occupazione oppure soltanto alla ricerca del consenso politico: questa appare una domanda legittima visto che dopo decenni di

interventi nazionali e comunitari la disoccupazione è ancora estesissima ed è cresciuto il divario che separa le regioni del Nord Italia da quelle del Sud. Purtroppo le risorse dedicate all'aumento dell'occupazione hanno subito spesso un utilizzo parziale e distorto, alimentando imprese non produttive o, peggio, affari malavitosi. Tutto ciò non ha aumentato certamente la fiducia dei giovani in uno Stato che non risolve i loro problemi, ma anzi favorisce un modello di potere e di consenso basato essenzialmente sul clientelismo e sull'inefficienza.

Occorre dunque oggi una nuova progettualità che superi la logica dei finanziamenti disorganici e sporadici, dirigendo con lucidità e consapevolezza gli interventi pubblici verso obiettivi predeterminati all'interno di un quadro programmatico di medio e lungo periodo.

Dopo essersi quindi soffermato sul problema del decentramento dell'intervento pubblico, afferma che una delle cause del fallimento della presenza dello Stato nella politica del lavoro può essere individuata anche nella debolezza o addirittura nella inesistenza di valide strutture amministrative in particolare a livello locale.

Tutto ciò fa sì che l'attuale legislazione sia ormai sempre più desueta, mentre al contrario dovrebbero essere posti in essere progetti di avviamento al lavoro specialmente nell'ambito del settore terziario e sarebbe anche opportuna l'istituzione di forme di aiuto relative al salario per i giovani che intendono fare il loro primo ingresso nel mondo del lavoro. Resta fermo comunque che l'attuale grave situazione potrà essere affrontata con successo solo a condizione che vi sia un atteggiamento politico in generale diverso nell'approccio verso il problema della disoccupazione.

In ultimo si sofferma sul miglioramento della professionalità degli operatori del Ministero del lavoro anche in previsione della piena entrata in vigore del sistema del teleporto del lavoro; in particolare occorrerà immettere definitivamente in ruolo i duemila giovani precari assunti a tempo determinato dal Ministero del lavoro poichè essi hanno raggiunto un buon livello di professionalità e si sono ben inseriti dovunque nelle strutture centrali e periferiche del Dicastero stesso.

Anche in seguito ad alcune notazioni, contenute nell'intervento del senatore Florino, il senatore Vecchi si rammarica che il Governo non abbia ancora dato risposta ad un'interrogazione da lui presentata nel giugno del corrente anno in merito alla funzionalità della Commissione regionale per l'impiego in Campania.

Il Presidente SARTORI assicura l'interessamento della Presidenza della Commissione presso il Ministero del lavoro al fine di ottenere la risposta al quesito sollevato.

Il seguito dell'esame dei documenti di programmazione finanziaria in titolo viene quindi rinviato alla seduta già convocata per il pomeriggio.

La seduta termina alle ore 12,40.

185ª Seduta (Pomeridiana)

Presidenza del Presidente
GIUGNI

Interviene il ministro per il lavoro e la previdenza sociale Marini ed il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Bissi.

La seduta inizia alle ore 16,35.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

- Stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tab. 15 e 15-*bis*)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporto alla 5° Commissione ai sensi dell'art.126, comma 6, del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo sospeso nella seduta antimeridiana di oggi.

Il senatore CHIESURA, dichiarando di condividere le critiche fin qui svolte da molti degli intervenuti nella discussione generale, ritiene opportuno sottolineare ancora una volta la totale assenza, all'interno dei documenti finanziari, di una strategia politica di ampio respiro volta a favorire la crescita e lo sviluppo del sistema economico. I documenti finanziari contengono al contrario operazioni di piccolo cabotaggio che non lasciano intuire alcun segnale che indichi la volontà di correggere i difetti di struttura del sistema economico prima dell'ingresso del Mercato unico europeo.

L'oratore sottolinea quindi che numerosi sono i punti della manovra economica che dovrebbero essere modificati e lamenta che obiettivi essenziali al risanamento del sistema economico non ne facciano parte; si riferisce in particolare alla mancata presentazione al Parlamento del provvedimento relativo al riordino del sistema previdenziale, del quale è difficile prevedere la sorte per i contrasti che si sono creati tra le forze di maggioranza, e alla trattativa sul costo del lavoro, punto qualificante e necessario ad un corretto governo dell'economia del Paese. Conclude quindi affermando che, per risanare l'economia senza ricorrere ogni volta a manovre di basso livello e per non rendere l'esame dei documenti contabili un rito vuoto e sterile, sarebbero

necessarie scelte coraggiose che l'attuale classe politica non sembra però in grado di compiere.

Interviene quindi il senatore COLETTA che sottolinea come l'intera manovra economica per il 1992 altro non rappresenti che il risultato di un insieme frettoloso di provvedimenti preparati soltanto poco prima della presentazione al Parlamento dei documenti economici ed utili soltanto ad evitare l'immediato collasso finanziario dello Stato.

Sottolinea quindi la mancanza di un disegno strategico di ampio respiro nell'intera manovra affermando che risulta evidente l'assenza di due obiettivi essenziali per l'ingresso dell'Italia nell'Europa unita: la riforma del sistema pensionistico e la soluzione del problema del costo del lavoro. Nonostante che nei mesi passati il Governo abbia individuato come punti-cardine della politica economica degli anni prossimi tanto una revisione dei sistemi previdenziali quanto una maggiore concorrenzialità delle imprese italiane sui mercati esteri, si è arrivati alla presentazione di documenti contabili che, lungi dal risanare la dissestata economia del Paese, sono la testimonianza della incapacità dell'Esecutivo a puntare verso traguardi ambiziosi preferendo operare semplicemente manovre di basso profilo.

L'oratore sottolinea quindi che, con la rinuncia alla presentazione del provvedimento sul riordino del sistema pensionistico, il Governo ha implicitamente rinunciato ad ogni controllo della spesa previdenziale e il progetto presentato in Consiglio dei Ministri dal ministro Marini – che conteneva punti importanti quali la progressiva omogeneizzazione dei trattamenti pensionistici pubblici e privati, l'elevazione graduale e obbligatoria dell'età pensionabile e l'elevazione del periodo minimo di contribuzione ai fini del calcolo della pensione – viene sostituito con aumenti dei contributi a carico dei lavoratori che allarga la differenza tra retribuzione netta e costo del lavoro, forbice questa che le parti sociali avevano intenzione di restringere. Per quanto riguarda poi la trattativa sul costo del lavoro, l'oratore sottolinea che pur non rappresentando materia strettamente connessa alla legge finanziaria, essa è sicuramente parte essenziale della manovra economica di un Governo che abbia l'ambizione di programmare la propria politica economica.

L'oratore sottolinea infine come l'elemento più rilevante dei documenti finanziari sia il blocco relativo alla crescita degli stipendi dei pubblici dipendenti, ma anche questo aspetto della manovra è frutto di previsioni alquanto incerte e che ciò rappresenta peraltro un ulteriore limite nei conti economici di questa manovra, in quanto spesso si sono elaborate previsioni nella speranza che esse si avverino.

Il senatore TOTH afferma che nei documenti contabili all'esame della Commissione è dato riscontrare un equilibrio assai positivo che permetterà al Paese un ingresso dignitoso nel contesto europeo senza costi troppo elevati per lo stato sociale pur nella condivisibile considerazione che, forse, in passato si sono perdute alcune occasioni congiunturalmente favorevoli per operare interventi strutturali di maggior peso.

Dopo aver quindi affermato che lo stesso equilibrio è dato rintracciare anche nel disegno di legge di riordino del sistema

previdenziale presentato al Consiglio dei Ministri dal Ministro del lavoro, sottolinea come il previsto aumento dell'età pensionabile, oggetto di polemiche spesso pretestuose tra le forze della maggioranza, sia connotato da numerosi elementi di flessibilità che lo fanno ritenere ampiamente accettabile. Il giudizio dell'oratore non può essere infine che positivo per la parte riguardante la perequazione dei trattamenti pensionistici del settore pubblico e privato, obiettivo questo che richiederà peraltro un notevole coraggio politico per essere raggiunto. Dichiara dunque in sostanza di condividere ampiamente la manovra finanziaria del Governo ed in particolare quella prospettata dal Ministro del lavoro, volta a mantenere quello stato sociale di cui i cattolici democratici sono sempre stati convinti difensori.

Il presidente GIUGNI sottolinea che, essendo la relazione di accompagnamento ai documenti finanziari quasi identica a quella degli anni precedenti, può a sua volta richiamare gli interventi da lui effettuati in quelle occasioni. In passato aveva chiesto incontri con il Ministro del lavoro per chiarire l'applicazione dell'articolo 16 della legge n. 56 del 1987 e alcune delucidazioni sul funzionamento delle agenzie per l'impiego. Alle richieste di allora si aggiungono adesso quelle di un chiarimento da parte dell'Esecutivo circa la volontà politica di sostenere o meno il provvedimento che la Commissione lavoro del Senato ha elaborato per la riforma del collocamento obbligatorio; è ormai molto tempo che su tale provvedimento la Commissione ha chiesto al Governo una stima degli oneri necessari alla sua approvazione, ma l'Esecutivo non ha fornito alcuna risposta per la probabile mancanza di una volontà politica difficile da comprendere dal momento che il provvedimento ha registrato un'ampia adesione da parte di tutte le parti sociali coinvolte. Il Presidente chiede quindi una formalizzazione da parte dell'Esecutivo del documento riguardante la quantificazione degli oneri poichè, se la Commissione lavoro riuscisse, prima della fine della legislatura, a varare il provvedimento, ciò rappresenterebbe un segnale ed un indirizzo estremamente importante per l'attività futura del Parlamento.

Chiede quindi al Ministro quale sarà la sorte del provvedimento riguardante il riordino del sistema previdenziale e, poichè ritiene assai difficile una presentazione in Parlamento del disegno di legge prima dello scioglimento delle Camere, propone un'anticipazione di alcuni effetti dello stesso che potrebbe ottenersi con l'inserimento di una norma nel disegno di legge n. 3004 (di accompagnamento alla legge finanziaria) con la quale si stabilisca la facoltà dei lavoratori di poter prolungare, volontariamente, le proprie prestazioni lavorative fino a 65 anni di età. Ciò rappresenterebbe peraltro un coerente sviluppo della norma già contenuta nella legge n. 407 del 1990 che portava a 62 anni, per chi lo desiderasse, la possibilità di continuare il proprio rapporto lavorativo.

Prende quindi la parola il senatore ANTONIAZZI per ribadire che il Gruppo comunista-PDS non può condividere la manovra economico-finanziaria varata dal Governo. La sua parte politica aveva già espresso critiche e preoccupazioni nel giugno scorso in occasione del parere sul

documento di programmazione economica; oggi intende ribadirle poichè problemi quali il *deficit* pubblico, l'inflazione, il cattivo funzionamento dei servizi pubblici e le difficoltà di alcuni settori del sistema produttivo italiano, non hanno subito alcuna positiva inversione di tendenza.

Poichè la direzione politica del Paese e le manovre di politica economica sono strettamente connesse, l'oratore sottolinea l'inderogabilità di un cambiamento della classe politica che in tutti questi anni si è mostrata incapace di gestire questi processi economici: ogni volta infatti essa ha scelto di far pesare sulle classi più deboli le decisioni economiche più gravose. L'attuale manovra economica si connota per la previsione di entrate delle quali è legittimo dubitare: è da chiedersi infatti quali sicuri introiti potranno derivare dalle privatizzazioni o dal condono fiscale o peggio ancora dal blocco agli stipendi dei pubblici dipendenti.

L'oratore sottolinea come non sia possibile uscire dal *deficit* di bilancio attraverso queste operazioni: esso può infatti essere risanato soltanto mediante interventi di natura strutturale. A tal proposito da lungo tempo la sua parte politica sottolinea la necessità di rimuovere gli sprechi, di avviare una riforma fiscale che allarghi realmente la base imponibile, di eliminare totalmente gli oneri impropri e di rimuovere comode posizioni clientelari.

Il senatore Antoniazzi sottolinea infine la necessità di un riordino del sistema pensionistico, che è punto qualificante per un risanamento dell'economia del Paese ed è obiettivo di carattere strutturale necessario a garantire la difesa del sistema previdenziale pubblico. Molti dei punti contenuti nel provvedimento elaborato dal Ministro del lavoro sono ampiamente condivisibili ed è impensabile bloccare in Consiglio dei Ministri il provvedimento soltanto per disaccordi sull'età pensionabile.

Anche sui temi del lavoro il giudizio non può che essere negativo: mancano infatti proposte concrete volte ad incentivare le imprese ad operare investimenti nel Mezzogiorno dove la disoccupazione è più forte. Quanto poi al provvedimento elaborato dalla Commissione lavoro del Senato sulle assunzioni obbligatorie, l'oratore fa presente che la classe politica sta compromettendo del tutto la propria credibilità nei confronti del mondo degli invalidi. Sono infatti ormai otto anni che il wParlamento constata la propria incapacità di intervenire nella materia ed è legittimo chiedersi il motivo per il quale non si riesce a varare un provvedimento che comporterebbe risparmi di spesa insieme ad un avvicinamento a modelli sociali più avanzati.

Preannuncia quindi la presentazione da parte del Gruppo comunista-PDS di un documento alternativo a quello che sarà presentato dal relatore di maggioranza, in quanto la sua parte politica ritiene inaccettabile la manovra economica così com'è illustrata nei documenti del Governo.

Il presidente GIUGNI dichiara chiusa la discussione generale.

Il senatore LAMA auspica che il ministro Marini abbia potuto acquisire un'informazione completa sull'interessante dibattito che si è

svolto in Commissione sui documenti di programmazione economico-finanziaria, al fine di poter fornire risposte soddisfacenti a tutte le questioni sollevate.

Il ministro MARINI dà assicurazioni sulla sua volontà di rispondere in modo esauriente alle complesse questioni poste durante il dibattito. Chiede perciò di poter effettuare la propria replica in una data da scegliere durante i primi giorni della prossima settimana.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 17,40.

IGIENE E SANITÀ (12ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

186ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente
RANALLI

Intervengono il Ministro della sanità De Lorenzo ed il sottosegretario di Stato allo stesso dicastero Marinucci Mariani.

La seduta inizia alle ore 9,50.

IN SEDE CONSULTIVA

Disposizioni in materia di finanza pubblica (3004)
(Parere alla 5ª Commissione. Esame e rinvio)

Il presidente RANALLI ricorda che nella seduta di ieri il senatore Imbriaco aveva proposto che la Commissione richiedesse alla Presidenza del Senato l'assegnazione in sede referente del disegno di legge n. 3004.

Il senatore BERLINGUER sottolinea come solo con l'esame in sede referente da parte della Commissione sanità sarebbe possibile avanzare proposte realmente alternative, e rileva che nel testo in esame sono state operate scelte difformi da quelle concordate tra i Gruppi parlamentari in sede di esame del disegno di legge sul riordino del Servizio sanitario nazionale.

Il senatore CONDORELLI esprime contrarietà alla proposta del senatore Imbriaco, e sottolinea che un esame approfondito può avere luogo anche in sede consultiva, ferma restando la possibilità di sostenere presso la Commissione bilancio le scelte anche alternative che emergeranno dal dibattito presso la Commissione sanità.

Il senatore DIONISI, dopo aver ricordato che l'esame in Assemblea del disegno di legge di riordino del servizio sanitario nazionale procede con difficoltà anche per contrasti all'interno della maggioranza, rileva che alcuni punti qualificanti di quel testo sono stati ora trasferiti nel disegno di legge n. 3004, assegnato alla Commissione bilancio. La

Commissione di merito viene così di fatto ad essere completamente espropriata di una materia importantissima. Condivide quindi la proposta del senatore Imbrìaco.

Il senatore SIGNORELLI, nel condividere a sua volta tale proposta, sottolinea la necessità di evitare che la Commissione di merito sia chiamata solo ad esprimere un parere, venendo così espropriata della possibilità di un esame realmente approfondito.

Il senatore IMBRÌACO ricorda che il Presidente del Gruppo Comunista-PDS ha chiesto alla Presidenza del Senato di modificare l'assegnazione del disegno di legge n. 3004. Prospetta quindi l'opportunità di attendere le determinazioni della Presidenza del Senato in ordine a tale richiesta.

Il presidente RANALLI fa presente che è in ogni caso necessario che una richiesta formale parta dalla Commissione sanità. Ritiene comunque che la Commissione sanità non debba privarsi in nessun caso della possibilità di decidere su argomenti di tale importanza.

Il senatore BERLINGUER ribadisce che nel momento in cui il Senato è chiamato a decidere su questioni di tale importanza per il Servizio sanitario, la Commissione non può non essere chiamata ad avere un ruolo determinante. Ritira comunque, in rappresentanza del Gruppo comunista-PDS, la proposta formale di richiesta di assegnazione presentata dal senatore Imbrìaco, in attesa delle risultanze dei contatti attualmente in corso presso la Presidenza del Senato. Dichiara comunque di condividere quanto affermato dal presidente Ranalli.

I senatori SIGNORELLI e SIRTORI dichiarano a loro volta di condividere le affermazioni del Presidente Ranalli.

Il senatore MELOTTO riferisce quindi sul provvedimento. La manovra di politica sanitaria è contenuta nell'articolo 5. Il comma 1 determina la fissazione di nuovi livelli di assistenza, rinviando ad un decreto del Presidente del Consiglio per il 1992, e successivamente demandando tale definizione al Piano sanitario nazionale. Vengono così superati finalmente i livelli di assistenza attualmente vigenti, che sono quelli determinati dall'INAM. In tal modo si determina altresì il parametro capitario di base a partire dal quale determinare il finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Il comma 5 dell'articolo autorizza le Regioni a coprire spese superiori a quelle finanziate con tale sistema, autorizzandole altresì a ricorrere all'autonomia impositiva. I commi 1 e 5 anticipano in sostanza il sistema delineato nel disegno di legge di riordino del servizio sanitario nazionale.

Il comma 2 anticipa anch'esso disposizioni contenute nel disegno di legge di riordino del Servizio sanitario nazionale in quanto abilita le Regioni a dichiarare decadute le convenzioni per la specialistica esterna e con le case di cura, in vista di una rideterminazione del fabbisogno di attività convenzionate. Si stabilisce altresì che i posti letto delle strutture

convenzionate concorrano per intero allo standard di 6,5 posti letto per 1.000 abitanti fissato sulla base della legge n. 595 del 1985. Viene poi data la possibilità di concludere convenzioni anche con strutture sanitarie private gestite da società, superando così le difficoltà derivanti dalla legge n. 1815 del 1939, che impediva di fatto tali convenzionamenti, la cui operatività era stata sospesa in via temporanea fin dal 1988. Il comma 3 riguarda la disattivazione dei posti letto che nel triennio 1989-1991 siano stati utilizzati al di sotto del 75 per cento. Esprime perplessità sulla effettiva portata della norma, dato che disposizioni analoghe in passato non hanno dato alcun effetto: infatti quando si è tentato da parte di amministrazioni rette dalle più disparate coalizioni politiche di chiudere le strutture inutilizzate, ci si è scontrati con insormontabili difficoltà derivanti dalla durissima opposizione delle forze politiche e delle organizzazioni sindacali. Sarebbe quindi preferibile attestare che il trasferimento delle risorse finanziarie, per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, sia determinato secondo il parametro di 6,5 posti letto per 1.000 abitanti; a quel punto le Regioni che volessero mantenere strutture inefficienti sarebbero chiamate a provvedervi con le loro risorse. Il comma prevede poi alcune disposizioni riguardanti gli istituti obbligatoriamente convenzionati e le case di cura private convenzionate, con riferimento ai corrispettivi pagati. A tal riguardo egli ritiene preferibile che tali materie siano lasciate nella responsabilità delle Regioni.

Il comma 4 riguarda il contenimento della spesa farmaceutica e della spesa per la diagnostica strumentale, che viene realizzato attraverso un aumento delle quote di spesa a carico degli assistiti. Il *ticket* sui farmaci viene elevato dal 40 al 60 per cento; il *ticket* fisso su una singola prescrizione viene elevato da 2.000 a 3.000 lire e per le confezioni monodose viene elevato da 1.000 a 1.500 lire. Il tetto massimo del *ticket* pagabile per i farmaci passa da 40 a 50 mila lire. Il *ticket* sulle prestazioni diagnostiche specialistiche passa dal 30 al 50 per cento, mentre viene abolito il tetto massimo di *ticket* pagabile. Le prestazioni di medicina fisica e di riabilitazione vengono fornite soltanto agli esenti. Il comma 5 prevede altresì una manovra mirante a ridurre i margini di intermediazione sulle specialità medicinali contenute nel prontuario terapeutico: quello delle aziende farmaceutiche passa dal 67 al 65 per cento; quello dei grossisti passa dall'8 al 7 per cento; quello dei farmacisti passa dal 25 al 28 per cento, ma l'importo del prezzo restituito viene decurtato di 6,54 punti. Il comma prevede poi la possibilità di riscontri presso gli assistiti per le ricette di importo superiore a 100 mila lire. In ordine a tali misure, il relatore fa presente che il consumo degli esenti influisce per circa il 55 per cento del complesso della spesa farmaceutica; di conseguenza le misure in questione sono destinate ad esplicare effetti finanziari esclusivamente per l'altra componente di spesa farmaceutica; si potrebbe anche pensare a misure diverse, quali la fissazione di un tetto massimo di spesa per classe di farmaci, che renderebbe possibile un reale sistema di concorrenza tra le imprese farmaceutiche, che attualmente non esiste. L'abolizione del tetto massimo dei *tickets* sulle prestazioni di diagnostica determina poi il pericolo di un aumento dei ricoveri ospedalieri, con un conseguente aumento di spesa.

Il comma 6, anticipando disposizioni contenute nel disegno di legge di riordino del Servizio sanitario nazionale, consente sperimentazioni gestionali, mentre il comma 7 introduce una disciplina delle incompatibilità. Il comma 8 abolisce il controllo del CO.RE.CO. ed il comma 9 modifica la composizione della delegazione pubblica per il rinnovo dei contratti e delle convenzioni. Soffermandosi in particolare sulle modificazioni al regime dei controlli, il relatore Melotto sottolinea la necessità di ridurre il numero dei controlli, che attualmente è chiaramente eccessivo, rendendo però i controlli stessi effettivamente efficaci e pregnanti; a tale funzione non hanno assolutamente assolto i CO.RE.CO. che molto spesso hanno legittimato delibere sostanzialmente illegittime.

Il comma 11 riduce le quote di fondo sanitario nazionale destinate alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, mentre il comma 12 ripristina a favore degli enti non aventi fini di lucro la possibilità di cedere crediti vantati nei confronti del Servizio sanitario nazionale ad enti previdenziali, a pagamento di contributi a questi dovuti. Il comma 13 prevede che le regioni a statuto ordinario possano finanziare le spese di investimento con mutui decennali con aziende di credito; tale disposizione è da porre in rapporto con la riduzione del fondo sanitario in conto capitale da 1.600 miliardi a 100 miliardi; in tal modo però la gestione in conto capitale viene ad essere notevolmente irrigidita.

Interloquisce il ministro DE LORENZO, il quale rileva che fin dal mese di gennaio verranno ripartite le quote di mutui destinate alle varie regioni; in tal modo le regioni dovranno solo richiedere i mutui.

Il relatore MELOTTO ritiene che in ogni caso ci si trova di fronte ad una manovra molto pesante per il settore sanitario. Ritiene comunque che si debba esprimere un parere molto articolato, verificando altresì se i 4.000 miliardi debbano uessere prelevati esclusivamente a carico del settore sanitario, e, in caso affermativo, se non sia possibile effettuare una manovra sulla spesa sanitaria facendo ricorso ad un altro tipo di misure.

Il seguito dell'esame è rinviato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

– Stato di previsione del Ministero della sanità per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tabelle 19 e 19-*bis*)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporto alla 5ª Commissione, ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri. Si apre la discussione generale.

Il senatore SIGNORELLI osserva su un piano generale che la manovra finanziaria per il 1992 viene ritenuta indispensabile dal ministro Carli, il quale prefigura addirittura l'impossibilità di pagare gli stipendi alle forze dell'ordine ed ai dipendenti del Servizio sanitario nazionale; ciò dimostra l'assoluta mancanza di lungimiranza da parte dei Governi che si sono succeduti negli ultimi anni, e determina ulteriori aspettative favorevoli per la criminalità organizzata. Il Governo ha ritenuto di caricare tutto il peso della manovra finanziaria sulla sanità, mentre le regioni non fanno nulla per contrastare gli sprechi che caratterizzano l'attività delle USL. Ritiene che ci sarà sicuramente uno sfondamento di spesa rispetto alle previsioni anche nel 1992, con il conseguente ripiano: la manovra è quindi priva di qualsiasi credibilità, e di ciò ci si sta accorgendo anche in sede CEE. Le USL si troveranno in gravissima difficoltà nell'assicurare l'erogazione dei nuovi livelli di assistenza che stanno per essere definiti, per cui si prospettano nuove tasse sulla salute, rese più facili dall'autonomia impositiva delle regioni. Critica poi l'attribuzione alle regioni, attraverso la revisione delle convenzioni, del potere di far chiudere strutture private che finora hanno avuto un ruolo fondamentale nell'assistenza sanitaria. Dopo essersi richiamato alla necessità di un sollecito esame da parte del Senato del disegno di legge sui profitti di regime presentato dal Gruppo dell'MSI-DN, sottolinea i gravissimi sprechi in corso riguardanti la manutenzione di strutture ospedaliere inefficienti ed irrazionali che avrebbero da tempo dovuto essere chiuse, non essendo neanche state inserite nei piani sanitari regionali. Rileva quindi che ben poco si è fatto per spendere i 20.000 miliardi destinati dalla legge finanziaria per il 1988 alla costruzione ed alla ristrutturazione di case di riposo per anziani. In realtà la fonte maggiore degli sprechi sta nel clientelismo dei partiti di governo, i quali per ridurre la spesa si affidano all'aumento dei *tickets*, che hanno raggiunto livelli altissimi, e che non si inseriscono in un quadro razionale di misure di contenimento della spesa. Ritiene poi inaccettabile la diminuzione dei margini di guadagno per i farmacisti, dato che occorre tenere presente che molte farmacie di piccoli centri, indispensabili per l'erogazione di assistenza, già ora non dispongono certo di ampi margini di profitto. Il peso dei sacrifici deve essere invece sopportato dalle industrie farmaceutiche e dalla grande distribuzione all'ingrosso; ricorda che in altri paesi l'industria farmaceutica dispone di margini di guadagno ben inferiori, mentre in Italia non svolge in sostanza alcuna attività di ricerca. Ricorda infine che negli ultimi cinque anni la spesa sanitaria è stata di circa 300.000 miliardi; dato che la quota di sperpero è stata determinata circa nel 25 per cento del totale, si deve concludere che sono stati sottratti all'assistenza sanitaria ben 75.000 miliardi.

Interviene poi il senatore AZZARETTI. Ringraziato il relatore e concordando con alcune sue osservazioni, il senatore Azzaretti fa rilevare come ogni anno la legge finanziaria si proponga immancabilmente di tagliare le spese nel settore sanitario come se solo quest'ultimo in Italia sia da considerare fonte di sperperi e di inefficienze. Osserva poi che le leggi finanziarie che si succedono negli anni per quanto riguarda la sanità spesso si contraddicono, generando nel settore

ulteriore confusione che produce a sua volta sperpero. Infatti, a suo dire, proprio nella fase in cui le Unità sanitarie locali stanno attrezzandosi per adempiere agli obblighi derivanti dalle norme di una legge finanziaria, il provvedimento finanziario dell'anno successivo ne vanifica gli sforzi in quanto prevede disposizioni che pretendono adempimenti diversi da quelli rispetto ai quali le Unità sanitarie locali si stavano in precedenza attrezzando. Sottolinea, comunque, la positività dell'articolo 2 del disegno di legge di riforma sanitaria, attualmente all'esame dell'Assemblea del Senato, in quanto finalmente si prevede il superamento del criterio della spesa storica nella ripartizione del Fondo sanitario nazionale, attribuendo altresì alle Regioni la responsabilità per le maggiori spese di gestione derivanti da prestazioni e servizi eccedenti quelli uniformemente garantiti sul territorio nazionale. Se si seguisse una impostazione di questo tipo, a suo avviso, non sarebbe necessario che il Governo ogni anno si invischiasse in maniera pressante nella manovra dei *tickets* in quanto, una volta effettuato correttamente il riparto del Fondo tra le regioni, queste avrebbero la responsabilità di eventuali splafonamenti e sarebbero indotte ad un controllo più efficiente e, se del caso, ad applicare forme di partecipazione alla spesa da parte dei cittadini. Si otterrebbe in tal modo una piena responsabilizzazione delle regioni, dei comuni, e delle Unità sanitarie locali ed un conseguente contenimento della spesa, con evidenti risvolti positivi anche a livello di correttezza comportamentale della classe politica. Con riferimento, poi, alla disposizione contenuta nell'articolo 5 del disegno di legge n. 3004, collegato al provvedimento finanziario secondo la quale i posti letto degli ospedali pubblici con un tasso di utilizzazione annuale inferiore al 75 per cento sono disattivati di autorità, ritiene che tale disposizione sia inapplicabile ed irrazionale, come peraltro è ampiamente dimostrato dalla passata esperienza. Il senatore Azzaretti, ritiene, invece, che sarebbe un atto di coraggio e di razionalizzazione la previsione di una riduzione dei posti letto a 6 per mille abitanti; 5 per acuti ed 1 per la riabilitazione, determinando su questo parametro il relativo finanziamento. L'eventuale *surplus* sarebbe a carico delle regioni che dunque sarebbero indotte ad una maggiore responsabilizzazione, con conseguenti effetti di contenimento della spesa.

Con riferimento, poi, alla riduzione del Fondo in conto capitale, da 1.600 a 100 miliardi, contenuta nel disegno di legge finanziaria, il senatore Azzaretti ritiene macchinosa e sconveniente la prevista procedura dell'accensione di mutui regionali per il finanziamento della manutenzione straordinaria, importantissima per evitare il degrado di macchinari ed attrezzature spesso molto costose. Ritiene quindi che il Governo debba mettere immediatamente a disposizione delle regioni liquidità, onde evitare ritardi che provocano obsolescenza delle attrezzature e costi aggiuntivi, con conseguente ulteriore degrado del servizio pubblico.

Dopo una interruzione del sottosegretario MARINUCCI MARIANI, secondo cui sono proprio le procedure della contabilità dello Stato ad essere macchinose, indipendentemente dalla responsabilità degli amministratori, il senatore AZZARETTI prosegue il suo intervento rilevando

che il previsto inasprimento dei *tickets* rischia non solo di non raggiungere risultati sostanziosi in termini di contenimento della spesa, ma anche addirittura di provocare un aumento della spesa, in quanto molti utenti piuttosto che pagare somme elevate per le analisi preferiranno il ricovero ospedaliero. Sottolinea, infine, le conseguenze possibili a livello di spesa sanitaria delle disposizioni concernenti gli invalidi, contenute nel provvedimento collegato.

Ha poi la parola il senatore PERINA. Egli fa innanzitutto presente la necessità di prevedere un meccanismo che consenta alle unità sanitarie locali di pagare immediatamente gli acquisti di beni e servizi onde evitare sia l'esborso di onerosi interessi per i debiti contratti sia un pagamento maggiorato dei beni e servizi stessi poichè normalmente i fornitori, consci dei ritardi delle unità sanitarie locali, praticano a queste ultime un prezzo maggiorato. Quanto alla previsione di disattivare i posti letto con un tasso di utilizzazione inferiore al 75 per cento, egli ritiene che ciò comporterà, come prima conseguenza, almeno nelle regioni con abbondanza di strutture ospedaliere, la chiusura delle strutture convenzionate. Si chiede a riguardo se non sia il caso di pensare ad una partecipazione dei privati nelle strutture pubbliche, con conseguenti evidenti risparmi. Il senatore Perina, quindi, ritenendo che il prezzo dei farmaci stia aumentando a livello fortemente esponenziale e che i previsti *ticket* non daranno i risultati sperati, suggerisce di inserire nel provvedimento finanziario una disposizione che imponga ai medici di base una riduzione del 10 per cento delle prescrizioni che comporterebbe un risparmio di circa 1.700 miliardi. Una disposizione di questo tipo a suo avviso si rende necessaria dal momento che il tentativo di autoregolamentazione è fallito in quanto, pur essendo stato previsto nel contratto l'impegno dei medici, in relazione all'aumento della quota capitaria, verso una riduzione delle prescrizioni, questa non si è verificata. Su un miliardo di prescrizioni l'anno, solo quaranta milioni concernono i farmaci cosiddetti salvavita. Si dovrebbe, poi ad avviso del senatore Perina, rivedere in tempi brevi il prontuario farmaceutico, in modo da eliminare una serie di farmaci inutili, alcuni dei quali comportanti effetti secondari pericolosi. Egli, comunque, ritiene che ci siano abusi e sperperi consumistici di farmaci anche da parte dell'utenza; pertanto si rende necessaria una qualche forma di partecipazione alla spesa da parte del cittandino; al posto del *ticket* si potrebbe prevedere una quota d'accesso sulle prescrizioni intorno alle cinquemila lire, con conseguenti effetti di riduzione della spesa senza porre in essere meccanismi farraginosi. Il senatore Perina sottolinea, infine, la necessità di una riduzione del costo dei farmaci; constatata la triplicazione del prezzo di vendita negli ultimi anni a fronte di una attività di ricerca pressocchè inconsistente, ritiene in proposito che il servizio sanitario potrebbe trattenere una quota pari al 10 per cento dell'importo complessivo delle ricette, anzichè la quota del 6 per cento prevista nel provvedimento collegato.

Il seguito dell'esame dei provvedimenti in titolo è rinviato.

VARIAZIONE DELL'ORARIO DI INIZIO DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente RANALLI comunica che la seduta pomeridiana avrà inizio alle ore 16 anzichè alle ore 16,30.

La seduta termina alle ore 12,30.

187ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Vice Presidente
RANALLI

Intervengono il Ministro della sanità De Lorenzo ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Marinucci Mariani.

La seduta inizia alle ore 16,10.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

- Stato di previsione del Ministero della sanità per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni **(Tabelle 19 e 19-*bis*)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporto alla 5ª Commissione, ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame dei provvedimenti in titolo, sospeso nella seduta antimeridiana.

Ha la parola il senatore BERLINGUER. Egli, nel ricordare come la premessa alla manovra, esplicitata dallo stesso ministro De Lorenzo, era che si dovevano operare dei tagli o alla sanità o alla previdenza, ritiene che non siano da addebitare a questi settori le cause strutturali del disavanzo. In realtà, a suo avviso, c'è una incapacità da parte del Governo di individuare le cause strutturali che, anzi, con le misure proposte rischiano di essere aggravate. Rileva nell'ambito della maggioranza ci sia una volontà di congelare le questioni controverse, come quelle relative al fisco, alle pensioni ed al costo del lavoro le cui soluzioni vengono rinviate. In via surrogatoria si ricorre a tagli più iniqui e più facili come ad esempio quelli nel settore sanitario. Osserva,

poi, che le dichiarazioni del Ministro rese in Commissione nella seduta di ieri risultino contraddittorie rispetto a quelle rese in precedenza alla stampa.

Nella seduta di ieri il ministro De Lorenzo ha parlato di dissociazione tecnica rispetto alle decisioni prese dai Ministri finanziari, ma in una intervista rilasciata a «La Repubblica» il 28 settembre scorso ha tra l'altro dichiarato che i Ministri della *troika* hanno deciso in pieno accordo e contro la sua volontà di ricominciare con la solita storia dei tagli alla sanità, avvertendo che in tale settore si era già raschiato da tempo il classico fondo del barile, non essendoci più nulla da tagliare, considerando peraltro questa una follia che si rischia di pagare molto cara. Il senatore Berlinguer riconosce che nel settore sanitario si verificano abusi e distorsioni, ad esempio per quanto riguarda il costo dei farmaci in crescente aumento, l'iperprescrizione, la proliferazione dissennata delle analisi, il 30 per cento delle quali non è ritirata, la specialistica esterna sviluppatasi in maniera massiccia, l'incremento abnorme delle case di cura private, specie nel Lazio. Ritiene che possano e debbano essere fatte proposte alternative, partendo dai dati reali. In proposito rileva che non è vero che si spenda molto in Italia per la sanità, tanto che il rapporto tra la spesa sanitaria e il prodotto interno lordo è passato dal 5,33 per cento del 1980 al 5,91 del 1991 mentre il rapporto tra la spesa integrativa dello Stato e il prodotto interno lordo è addirittura diminuita, passando dal 2,96 per cento del 1980 all'1,71 del 1991. È dell'avviso che un altro punto di riferimento possa essere il documento congiunto PDS-PSI del settembre scorso, il quale evidenziava che era pregiudiziale, rispetto all'individuazione degli interventi da effettuare, la verifica critica e attendibile dell'ammontare reale del fabbisogno finanziario, operazione più volte annunciata, ma mai attuata, nonostante gli impegni assunti nella Conferenza fra Stato e regioni. Pertanto egli ritiene necessario che tale verifica sia fatta prima che il Parlamento deliberi sui provvedimenti finanziari. Ricorda che lo stesso relatore Melotto ha riconosciuto l'esistenza di un disavanzo per il 1991 che le regioni quantificano in 7.800 miliardi, mentre per il Servizio della programmazione del Ministero della sanità il disavanzo ammonterebbe a 5.840 miliardi. A tale disavanzo si dovrebbe aggiungere, secondo l'ISIS un *deficit* di 4.000 miliardi per il 1992. Osserva inoltre che le regioni in realtà non hanno capacità impositiva. Sulle questioni testè considerate occorre a suo avviso decidere prima dell'approvazione della legge finanziaria, anche perchè il disegno di legge di riordino generale del Servizio sanitario nazionale è ancora all'esame dell'Assemblea del Senato. Ritiene che, ove non sia fatta chiarezza su tali punti, le conseguenze immediate sarebbero l'assistenza indiretta generalizzata e coatta e l'accelerazione delle tendenze a privatizzare e personalizzare l'assistenza sanitaria con conseguenti iniquità e senza alcun vantaggio per lo Stato.

Per quanto riguarda gli interventi sulla spesa, il senatore Berlinguer fa rilevare come il tetto degli aumenti contrattuali proposto dal Governo relativamente al personale non funziona in quanto il meccanismo implica una pluralità di sedi decisionali e dunque una pluralità di pressioni. Alternativamente si potrebbe proporre un tetto la cui determinazione sia affidata ad un organismo che individui in caso di

aumenti di spesa i risparmi conseguenti per evitare sfondamenti. In ogni caso, a suo avviso, gli stanziamenti devono essere determinati in rapporto agli scopi. In proposito osserva come il piano sanitario nazionale più che un piano sanitario sia un piano monetario per servizi sanitari in quanto non è impostato sui bisogni. Ricorda che l'Organizzazione mondiale della sanità ha messo a punto il progetto Europa per la salute il cui primo punto è il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze. L'Italia invece si muove esclusivamente sul piano monetario, accentuando con la politica dei *tickets* le disuguaglianze. D'altra parte, a suo avviso, proprio i *tickets*, senza produrre consistenti entrate, hanno indotto fenomeni degenerativi tanto che gli esenti da *ticket* che costituiscono un quinto degli italiani, consumano circa i due terzi dei farmaci. In alternativa si dovrebbe, a suo dire, agire sul fronte del prontuario farmaceutico prevedendo tre fasce di farmaci di cui la terza a libero mercato, in modo da espungere dai costi del Servizio sanitario nazionale i farmaci inutili o addirittura dannosi. Invece si preferisce un mercato protetto a prezzi crescenti. Altre possibilità di ridurre la spesa, a suo avviso, possono aversi qualificando i servizi anche socio-sanitari, mentre invece rischiano di risultare del tutto inefficaci le disposizioni che prevedono la disattivazione dei posti letto ad un tasso di utilizzazione inferiore al 75 per cento senza che contemporaneamente si prevedano investimenti adeguati. Ritiene interessanti talune proposte emerse nel corso del dibattito come quella del senatore Perina circa la sostituzione del *ticket* con una quota partecipativa fissa.

Infine il senatore BERLINGUER sottolinea come il provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria disciplini materie già contenute nel disegno di legge di riordino generale del servizio sanitario nazionale in maniera difforme, peraltro, da quest'ultimo. Cita ad esempio le sperimentazioni, le incompatibilità e la composizione delle delegazioni per la stipula dei contratti. Su tali punti ritiene che la Commissione debba esprimere articolatamente il proprio avviso in quanto le disposizioni a riguardo contenute nel provvedimento collegato modificano le proposte già concordate in sede di esame del disegno di legge di riforma generale.

Ha quindi la parola il senatore CONDORELLI. Egli, nel ringraziare il senatore Melotto per l'ampia e puntuale relazione sui provvedimenti finanziari, dà atto altresì al Ministro De Lorenzo per il suo comportamento corretto e per la sua disponibilità a dialogare con l'opposizione e la maggioranza su materie particolarmente delicate su cui all'interno della stessa maggioranza si registrano posizioni critiche. Si dice preoccupato poichè la manovra colpisce massicciamente la sanità, settore su cui si legifera sempre in emergenza, mentre invece sarebbe necessario uscire da questa morsa che rende assai difficile una impostazione di politica sociale. In tale settore occorre, a suo avviso, una revisione strutturale onde ridurre gli sprechi e riportare lo stato sociale alla sua dimensione originaria. Per quanto riguarda la determinazione del Fondo sanitario nazionale si dichiara stupito del fatto che da una parte si stabilisce un certo importo e dall'altra si decurta tale importo di 4.000 miliardi. Si chiede se la determinazione

del Fondo sia coerente ai parametri del Piano sanitario nazionale e se questi siano adeguati al reale fabbisogno o se invece non siano stati adattati alle ristrettezze economiche. Se è così si parte con il piede sbagliato e il Governo dovrebbe fornire i necessari chiarimenti. Per quanto riguarda la riduzione dei posti letto sono, a suo avviso, necessarie ancor più drastiche disposizioni, dovendosi prevedere anche la chiusura degli ospedali che hanno un numero di posti letto inferiore a 120, commisurando inoltre il finanziamento per l'assistenza ospedaliera al parametro di 6 posti letto per 1000 abitanti e facendo chiarezza sulle giornate di degenza. Altro provvedimento opportuno, ad avviso del senatore Condorelli, sarebbe quello di raddoppiare da subito l'orario di servizio negli ospedali portandolo da 8 a 16 ore, magari attraverso lo strumento della delega legislativa in modo da accelerare i tempi. Al ministero della sanità dovrebbe anche essere affidato il compito di individuare misure finalizzate alla razionalizzazione degli ospedali, in modo da evitare la proliferazione di servizi specialistici, favorire l'unificazione di reparti con degenza comune nell'ambito di una impostazione che eviti la settorializzazione ed individui una responsabilizzazione unitaria per l'iter diagnostico del malato. Ritiene preliminare l'individuazione dei bisogni sanitari del paese per poi procedere all'indicazione di parametri e successivamente alle quantificazioni finanziarie. Esprime perplessità sulla eccessiva facilità dei ricoveri, dal momento che con le nuove tecnologie si può procedere agevolmente agli accertamenti diagnostici senza la necessità del ricovero. Parimenti manifesta perplessità sull'inasprimento dei *tickets* che rischiano di provocare un aumento della spesa in quanto gli utenti per non pagare quote di partecipazione così elevate preferiranno il ricovero in ospedale. Ritiene che attualmente ci sia una cattiva gestione della medicina; occorrerebbe al riguardo porre dei limiti alla competenza del medico di base in relazione al tipo o all'intensità di determinate patologie che andrebbero curate presso strutture pubbliche non ospedaliere. È anche dell'avviso che vadano effettuati rigorosi controlli sulle prescrizioni mediche onde evitare eventuali comparaggi, in modo da incidere in maniera rilevante sulla spesa senza far ricorso al *ticket*. Ulteriori perplessità esprime sulle misure relative al trattenimento di quote sul prezzo dei farmaci dal momento che non vede la necessità di una manovra del genere visto che i prezzi dei medicinali sono determinati dallo stesso Governo.

Interloquisce il ministro DE LORENZO il quale precisa che le disposizioni in questione consentono una rimodulazione delle quote spettanti rispettivamente al farmacista, al grossista ed all'industria, modificando una normativa in materia che prevede una quota percentuale al farmacista. Quanto alla riduzione dei posti letto nelle case di cura private si chiede quale sarà la sorte del personale infermieristico e suggerisce di ancorare la riduzione dei posti letto a standard qualitativi. Ritiene comunque possibili risparmi anche in altri settori dove sussistono sprechi rilevanti. Infine si chiede se non sia il caso che la maggioranza – ed eventualmente anche l'opposizione – assuma un impegno al più alto livello per approvare prima della conclusione della legislatura la riforma sanitaria. In tal caso si potrebbe

fare a meno delle norme contenute nel provvedimento collegato in quanto al posto di misure emergenziali come quelle dei *ticket* si potrebbe realizzare una politica finalmente organica.

Il senatore DIONISI ritiene che quest'anno l'esame dei documenti di bilancio avvenga in un momento particolare, per l'intreccio con l'esame del disegno di legge di riordino del servizio sanitario nazionale, che si configura come una vera e propria controriforma. Si assiste a chiare difficoltà della maggioranza, che si manifestano in modo eloquente anche nelle dichiarazioni di alcuni ministri. In questo quadro si inscrive la richiesta di chiarire la posizione del Ministro avanzata dal relatore Melotto nella seduta di ieri in apertura di dibattito. Ci si rende conto dei riflessi che la manovra avrà sulle condizioni di vita del popolo italiano e tale situazione richiede un confronto aperto anche nell'ambito dell'opposizione. Le misure proposte dal Governo sono ingiuste ed inefficaci perchè non intaccano i problemi strutturali del settore, che danno luogo ad una moltiplicazione della spesa. Chiede quindi quali proposte concrete abbia avanzato il Ministro in sede di Governo per risolvere tali problemi. Osserva quindi che il responsabile della politica economica del PSI, senatore Forte, ha affermato che la manovra economica desta repulsione, mentre lo stesso segretario del PSI, Craxi, ha espresso dure critiche nei confronti dei documenti di bilancio. I costi della manovra ricadono in primo luogo sui malati, ciò che è logico in una situazione di crisi nella quale vi è un predominio culturale della destra. Ma pur dovendosi fare una riflessione sullo stato sociale, si deve riconoscere che ormai vi è una maggior consapevolezza sul diritto alla salute, che deve essere garantito a tutti.

Quanto alle previsioni contenute nei documenti di bilancio rileva l'assoluta inadeguatezza del Fondo sanitario nazionale per il 1992: ciò in concomitanza con l'attribuzione della potestà impositiva alle regioni, finirà con il comportare l'introduzione di una nuova tassa sulla salute, e con il costringere milioni di indigenti a comportamenti illegali. La proposta del Gruppo di Rifondazione comunista è del tutto alternativa, perchè parte dal presupposto di porre al centro dell'attenzione la tutela della salute, anzichè il consumo di prestazioni, sciogliendo i nodi strutturali del sistema. In primo luogo si tratta di ridimensionare, razionalizzandole, la spesa farmaceutica e la spesa per la specialistica convenzionata. Occorre introdurre i protocolli terapeutici ed una gestione per *budget*, che miri a responsabilizzare il medico di base. Una diversa politica del personale dovrebbe poi valorizzare le grandi potenzialità insite nel fatto che c'è uno stimolo interiore nella scelta delle professioni sanitarie, superando l'attuale sistema delle carriere, che troppo spesso finisce per privilegiare chi si impegna di meno.

Il senatore TORLONTANO, per quanto attiene alla spesa farmaceutica, ritiene che occorra introdurre i protocolli terapeutici, che del resto sono già in vigore in alcune strutture ospedaliere. Sottolinea poi la necessità di ridurre il numero dei posti-letto, evitando che la razionalizzazione della rete ospedaliera sia ostacolata da contromisure cui coloro che vogliono mantenere strutture inadeguate ricorrono quali l'allungamento dei tempi di degenza per tenere fittiziamente occupati

alcuni posti-letto. Rileva la necessità di modificare la struttura degli ospedali, introducendo il dipartimento, e valorizzando il ruolo degli infermieri professionali. Per quanto riguarda la formazione del prezzo dei farmaci, fa osservare che ormai circa la metà dei farmaci ha un costo molto elevato. Il ricavo per le imprese farmaceutiche è il più elevato in Europa, e pertanto va ridotto. Critica poi l'eccessivo ricorso a farmaci molto costosi, come gli immunomodulatori: tra cui c'è la timopentina, di cui negli Stati Uniti non è stata neanche autorizzata la vendita. Per tali farmaci si spendono circa 900 miliardi all'anno. Cita poi i gangliosidi, per i quali si spendono circa 380 miliardi all'anno. Per la calcitonina si spendono 800 miliardi.

Il ministro DE LORENZO, fa notare al senatore Torlontano la necessità di attenersi a dati più attendibili.

Il senatore ALBERTI ritiene che l'andamento del dibattito dimostri come la gran parte dei componenti la Commissione preferisce privilegiare la tutela della salute rispetto alle necessità finanziarie. Le misure volte al risparmio dovrebbero essere lasciate in gran parte all'iniziativa dei *managers* che si vogliono portare alla direzione delle USL. I settori dove si deve intervenire per realizzare risparmi sono quelli della spesa ospedaliera, della farmaceutica e della spesa per beni e servizi. Le misure sulla chiusura degli ospedali con meno del 75 per cento di tasso di occupazione dei posti-letto sono destinate ad essere inefficaci, per le insormontabili opposizioni delle popolazioni locali; in realtà il posto-letto va considerato come uno strumento di lavoro del medico ospedaliero; occorre quindi prima di tutto verificare se ci sono le condizioni di personale e di strutture per tenere dei posti-letto. Si arriverebbe ad avere ospedali con meno di 120 posti-letto che andrebbero quindi chiusi. Una parte di tali strutture verrebbe ad essere trasformata in *day-hospitals*. Una parte del personale sarebbe trasferita in altre strutture, dove ve ne è necessità. Per quanto concerne la spesa farmaceutica, ricorda la proposta della Sinistra indipendente mirante a lasciare un numero ridotto di farmaci nel prontuario, da rendere gratuiti. Gli altri farmaci avrebbero dovuto essere sottoposti a *tickets* progressivi, fino al pagamento a prezzo intero: ciò alla luce del fatto che il farmaco inutile è sempre anche dannoso per la salute. I farmacisti poi continuano a percepire il 25 per cento del prezzo del farmaco, percentuale giustificata in un'epoca in cui quasi tutti i farmaci erano preparati dai farmacisti stessi, e non prodotti industrialmente.; ora si tratta di un margine troppo elevato. Rileva poi che i ritardi nei pagamenti da parte delle USL determinano aumenti dei prezzi.

Il senatore MASCIADRI fa presente che il Gruppo socialista si è deciso a puntare su aggiustamenti della manovra, soprattutto per quanto concerne i *tickets*. D'altra parte dal dibattito in Commissione non è emersa una volontà di stravolgere del tutto i provvedimenti in esame. È quindi possibile ed auspicabile arrivare ad un accordo che coinvolga anche l'opposizione. Per quanto attiene alla spesa farmaceutica, osserva che da parte di tutti si denuncia lo spreco di circa un terzo dei farmaci acquistati: vi è in questo fenomeno una responsabilità degli

utenti del servizio, ma vi è anche una responsabilità dei medici di famiglia, che tendono a prescrivere un numero eccessivo di farmaci, di cui non vi è necessità. Occorre quindi un intervento serio a riguardo. Comunque la politica basata sull'aumento dei *tickets* è inaccettabile perchè finisce con il gravare eccessivamente su ceti meno abbienti; si dovrà pertanto trovare un sistema alternativo per reperire i 4.000 miliardi da risparmiare. Sottolinea poi la necessità di razionalizzare la rete ospedaliera, che vede attualmente eccessive duplicazioni, con conseguenti sprechi notevoli.

Il senatore SIRTORI ritiene che il Ministro, la cui politica non è comunque condivisibile, abbia subito un trattamento ingiusto da parte dei suoi colleghi di Governo. Ritiene che i documenti siano privi di qualsiasi credibilità, perchè contengono misure che molto probabilmente non porteranno ad alcun risparmio. Comunque invece di gravare sugli assistiti con i *tickets*, occorre attaccare le posizioni economiche delle grandi industrie farmaceutiche. Va poi cambiata la qualità degli interventi pubblici nel settore sanitario, tenendo conto dell'aumento della vita media, e ponendo sempre al centro dell'attenzione l'uomo; questo dovrebbe essere il primo dovere dei cattolici impegnati in politica. Alcune singole misure contenute nei provvedimenti del Governo sono certo condivisibili: si riferisce all'abolizione del controllo dei CO.RE.CO., che erano divenuti troppo spesso un punto di riferimento per attività di corruzione, ed alla razionalizzazione della rete ospedaliera, che però non sarà mai possibile finchè sarà affidata alle regioni: occorrono interventi più radicali, che in definitiva non possono non riguardare anche modifiche all'articolo 117 della Costituzione, che si è dimostrato ampiamente inadeguato.

Il presidente RANALLI propone che gli emendamenti alle tabelle 19 e 19-bis siano presentati entro le ore 12 di martedì prossimo.

Concorda la Commissione, fatta tuttavia presente dalla senatrice FERRAGUTI la ristrettezza del tempo disponibile.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

La seduta termina alle ore 18,55.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13ª)

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

264ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
PAGANI

Intervengono il ministro dell'ambiente Ruffolo ed il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici D'Amelio.

La seduta inizia alle ore 9,45.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

– Stato di previsione del Ministero dell'ambiente per l'anno finanziario 1992 **(Tab. 22)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporto alla 5ª Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Esame congiunto e rinvio)

Il senatore SPECCHIA chiede la sospensione dei lavori al fine di poter conoscere le modifiche alla manovra finanziaria che la maggioranza intende apportare. Eventuali modifiche alla legge finanziaria non preventivamente conosciute, infatti, rendono incerto il quadro entro il quale il dibattito della 13ª Commissione è chiamato a svolgersi.

Dopo che il presidente PAGANI ha ricordato la scadenza per la trasmissione del rapporto alla 5ª Commissione fissata dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e sottolineato, comunque, l'incompetenza della Commissione a decidere questioni pregiudiziali o sospensive in sede consultiva, la proposta di rinvio della discussione, previ interventi dei senatori BOATO, TRIPODI, TORNATI e GOLFARI, è respinta dalla Commissione.

Ha la parola il senatore FABRIS, sulla Tabella 22 e sulle corrispondenti parti del disegno di legge finanziaria, il quale illustra

dettagliatamente le previsioni contabili contenute nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente, soffermandosi in particolare sul rilievo che nel suo ambito assumono gli stanziamenti in conto capitale e sull'insufficienza complessiva delle risorse. I residui passivi sono diminuiti, soprattutto con riferimento alla categoria XII (trasferimenti in conto capitale), ma permangono rilevanti e testimoniano di una tuttora inadeguata capacità di spesa del Ministero.

Il relatore, affronta poi il problema della dotazione di mezzi e personale del Ministero, tuttora insufficiente soprattutto in relazione alla dilatazione della sua area di intervento. Risulta quindi urgente ed importante l'approvazione della legge sulla riorganizzazione del Ministero, onde evitare che la legislazione in materia ambientale rimanga largamente inattuata a causa di strozzature di tipo amministrativo e organizzativo.

Formula quindi, alcune brevi considerazioni relative allo stato di attuazione di leggi fondamentali di recente approvazione: la legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo risulta ancora in fase di rodaggio, mentre il piano triennale di salvaguardia ambientale vede gran parte delle indicazioni in esso contenute tuttora disattese. Certo l'amministrazione ha cominciato ad operare positivamente, soprattutto nel campo delle intese programmatiche con le regioni e dei contratti di programmi con grandi imprese industriali.

Passando a considerare l'attività della Commissione per la valutazione di impatto ambientale (VIA) il relatore rileva come tale attività abbia evidenziato strettoie procedurali ed abbia prodotto slittamenti dei tempi, soprattutto in relazione a difficoltà di concertazione con le altre amministrazioni interessate. Richiama al riguardo l'attenzione sul problema irrisolto dell'innesto di competenze fra il Ministero dell'ambiente ed altri Ministeri.

Il senatore Fabris sottolinea come a suo parere il problema centrale da affrontare nel prossimo esercizio finanziario sia quello di una riorganizzazione del Ministero e di una revisione dei rapporti interistituzionali che eviti soprapposizioni di competenze e che ritagli precisi compiti e responsabilità.

Ha quindi la parola il ministro RUFFOLO, il quale ritiene – in armonia con quanto emerso dall'approfondita ed esauriente relazione del senatore Fabris – che la sessione di bilancio possa costituire occasione di approfondimento dei rilevanti problemi di sostanza che stanno dietro alle mere cifre contabili. Sicuramente centrale è la questione relativa alle risorse ed ai poteri necessari per la realizzazione di una politica ambientale di ampio respiro.

Il Ministro dichiara in proposito di non voler mettere in discussione le scelte effettuate a livello dal Governo nel suo complesso – scelte guidate da indiscutibili esigenze di risanamento della finanza pubblica – e di aver pertanto accettato in quella sede i tagli necessari anche relativamente al bilancio del suo Dicastero. Occorre però avere ben chiare le implicazioni dei suddetti tagli sulla politica ambientale del Paese.

Illustra quindi dettagliatamente le ripercussioni sulle risorse a disposizione del Ministero dell'ambiente derivanti dalla complessiva manovra finanziaria messa in atto da parte del Governo.

Con riferimento all'anno 1992 risultavano disponibili prima della presentazione della finanziaria – e risultano tuttora disponibili a legislazione vigente, nelle more dell'approvazione della finanziaria stessa – lire 1111 miliardi per la parte in conto capitale. I tagli operati dal disegno di legge finanziaria in discussione, prevalentemente attraverso rimodulazioni, ammontano a 683 miliardi. La disponibilità residua per il 1992 risulta, pertanto, pari a 428 miliardi di lire.

La situazione si presenta leggermente diversa con riferimento al triennio 1992-1994. Sul triennio i tagli risultano pari all'8,53 per cento. Ne deriva che in un'ottica triennale il sacrificio potrebbe essere considerato lieve se non si potessero fin d'ora prevedere per gli anni a venire rimodulazioni ulteriori.

Il Ministro passa quindi a considerare le risorse che restano disponibili per la realizzazione del programma triennale. Dette risorse, con riferimento all'anno in corso ed al prossimo anno (1991-1992) ammontano, fra disponibilità per impegni e disponibilità in conto residui, a complessivi 1000 miliardi.

Si tratta di risorse del tutto inadeguate per affrontare la realizzazione del secondo programma triennale. Si pone quindi il quesito – che il Ministro rivolge anche alla Commissione – se sia il caso di sospendere l'esperimento di una politica ambientale programmata, ripiegando sulla quotidianità, in attesa di tempi migliori sul piano delle disponibilità finanziarie.

La prosecuzione di una politica programmatica – politica che peraltro cominciava a dare risultati positivi nel quadro dell'attuazione del programma triennale 1989-1991 – resta, comunque, subordinata a tre condizioni.

La prima è che vengano approvate nel quadro dei provvedimenti di accompagnamento della finanziaria, misure che mobilitino risorse almeno per due finalità: lo smaltimento dei rifiuti, per cui la finanziaria nel suo attuale testo prevede uno stanziamento di soli 50 miliardi e i contratti di programma da realizzarsi con le imprese. A quest'ultimo proposito ricorda come siano già stati promossi dal Ministero contratti di rilevante importanza anche finanziaria con cinque grandi gruppi industriali e come tali contratti potranno essere sottoposti al vaglio del CIPE solo ove esistano le necessarie disponibilità di risorse pubbliche. Il Ministero dell'ambiente è comunque riuscito a fare inserire nel disegno di legge finanziaria un'apposita voce di fondo speciale destinata ai contratti di programma per interventi ambientali con stanziamenti per 200 miliardi nel biennio 1993-1994.

La seconda condizione per il proseguimento di una politica ambientale programmata si sostanzia nel reperimento di risorse – che il Ministro valuta fra i 500 e i 1000 miliardi a seconda della variante scelta – attraverso l'introduzione delle tasse ecologiche di cui si va discutendo da tempo. Prossimamente il Consiglio dei Ministri dovrà valutare l'eventuale inserimento di tali nuovi tributi nel decreto fiscale.

Da ultimo e come terza condizione è necessario pervenire all'approvazione del disegno di legge di riforma del Ministero dell'ambiente che giace da due anni in Parlamento e che incontra resistenze, peraltro facilmente spiegabili, da parte di alcune amministrazioni centrali dello Stato gelose delle proprie competenze. Il Ministero

dispone di soli 400 dipendenti e manca soprattutto di una rete di protezione e di controllo che gli consenta di proiettare la sua attività al di là del mero trasferimento di fondi a regioni e altri enti decentrati. È all'uopo necessario pervenire alla creazione di un'apposita Agenzia articolata sul territorio sulla scorta di quelle esistenti in tutti i principali paesi della Comunità europea.

Il presidente PAGANI ringrazia il Ministro per le interessanti ed esaurienti informazioni fornite sulla situazione finanziaria del Ministero dell'ambiente e manifesta particolare preoccupazione per l'eventualità di un abbandono di quella politica ambientale programmata dell'ambiente che l'intera Commissione ha cercato di perseguire dalla sua nascita ad oggi.

(*La seduta, sospesa alle ore 11,05, è ripresa alle ore 11,45*).

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

– Stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1992 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 9)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporto alla 5ª Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento: *favorevole con osservazioni*)

Il relatore alla Commissione, senatore MONTRESORI, illustra i contenuti delle rubriche 6, 11, 12 e 13 della Tabella 9, caratterizzati da un notevole ammontare dei residui e da sostanziose riduzioni degli stanziamenti di competenza per quanto riguarda la difesa del suolo, le opere idrauliche e la tutela del patrimonio-artistico-monumentale; va altresì valutata negativamente l'eccessiva dispersione di risorse tra molteplici centri di spesa, con difficoltà nella chiusura delle contabilità originate dalle pubbliche calamità verificatesi nei decenni scorsi. Il riassetto idrogeologico del territorio è affidato all'organizzazione di un Ministero troppo radicato in modelli gestionali superati: il concorrere delle competenze di altri Dicasteri e di altri soggetti istituzionali, soprattutto locali, smentisce infatti il dogma dell'onnicomprensività degli interventi dei Lavori pubblici, mentre l'eccessiva varietà del *corpus* normativo rende precario un serio controllo della spesa e dell'efficacia amministrativa.

Nel tentativo di portare a livelli europei la legislazione in materia, il contributo offerto dalla 13ª Commissione permanente del Senato si è sostanziato nell'approvazione della legge n. 183 del 1989 e nel disegno di legge che disciplina le espropriazioni ed il regime giuridico dei suoli. Eppure, nonostante il primo decreto di riparto dei fondi tra le autorità di bacino, le rimodulazioni di spesa contenute nella legge finanziaria riducono sensibilmente i finanziamenti destinati alla legge n. 183 del 1989; ad esse si assommano altri casi in cui – come per il piano generale degli acquedotti – le economie di spesa rischiano di bloccare l'ulteriore corso di un serio tentativo programmatorio. Il rilancio della politica del

territorio necessita poi di una celere approvazione definitiva del disegno di legge sull'espropriazione, rispetto al quale già nell'attuale legge finanziaria si sarebbe dovuto prevedere un apposito stanziamento per far fronte agli oneri pregressi determinati dalle espropriazioni. Infine, una nuova legge urbanistica dovrebbe sanare la lacuna ordinamentale esistente tra il 1983 ed il 1985 per quanto riguarda l'abusivismo edilizio: ciò consentirebbe ai comuni di prelevare importi più che compensativi dei mancati introiti determinati dalle altre misure economiche previste nella manovra finanziaria del Governo.

Si apre quindi la discussione, nella quale interviene il senatore FABRIS: la competenza del Dicastero dei lavori pubblici in merito all'organizzazione ed alla gestione della difesa del suolo dovrebbe orientarsi ad una maggiore valorizzazione delle proprie strutture periferiche, compreso quel Magistrato alle acque che nella regione Veneto lamenta serie lacune di organico nonostante i gravi problemi posti dalle migliaia di corsi d'acqua scolanti in laguna. Oltre alle priorità di carattere organizzativo, esistono poi delle esigenze di natura finanziaria per la città di Venezia che non possono essere eluse: a fronte di un fabbisogno di 16.500 miliardi per la salvaguardia della citta lagunare sulla base di stime formulate da autorevolissime personalità di Governo, gli unici stanziamenti disponbili ammontano a 600 miliardi; il destino di una città colma di storia non può essere affidato oltre, alle incognite di un *iter* parlamentare che si prolunga e che, al contrario, dovrebbe celeremente concludersi con il decisivo supporto del Governo.

Il senatore ANDREINI dichiara che la manovra finanziaria del Governo ridimensiona le aspettative maturate nell'opinione pubblica in direzione di un nuovo sistema integrato di trasporti, che valorizzino appieno il traffico metropolitano, ferroviario ed idrico nei confronti di quello stradale. In merito al programma di navigazione interna, continuano così a pagarsi i gravi costi umani ed ambientali derivanti dal fatto che l'asta fluviale del Po resta inoperante, pur costituendo una valida alternativa al sovraccarico sistema autostradale. La stessa difesa del suolo permane inattuata a causa delle consistenti rimodulazioni di spesa, minando non solo le prospettive future ma anche i livelli esistenti di sicurezza idraulica: la difesa dell'ambiente dovrebbe invece costituire una scelta politica consapevole, a garanzia dei cittadini contro la speculazione e l'immobilismo.

Il senatore TORNATI giudica la diarchia ministeriale introdotta dalla legge n. 183 del 1989 non più foriera di un conflitto permanente tra Dicasteri, bensì all'origine di un pericoloso fenomeno di indifferenza reciproca. Come dimostra infatti la tradizionale separatezza tra la difesa del suolo dalle acque e la difesa delle acque dall'inquinamento, gli schemi previsionali e programmatici adottati si ispirano alla tradizionale concezione dei Lavori pubblici, piuttosto che innovare tale concezione ed assumere la configurazione di un coerente strumento di governo del territorio. Le autorità centrali sarebbero invece chiamate a svolgere un ruolo di stimolo attivo nell'orientare gli interventi, anche delle autonomie locali, in direzione della salvaguardia ambientale.

Il senatore CUTRERA indica le modalità con cui una celere approvazione della legge sulle espropriazioni potrebbe positivamente contribuire al risanamento finanziario delle amministrazioni locali: il loro bilancio consolidato, considerata la recente crescita dell'attività edilizia, potrebbe infatti arricchirsi di entrate superiori ai 2000 miliardi annui, laddove fossero adottati i coefficienti di edificabilità proposti dal disegno di legge approvato oltre un anno fa dal Senato della Repubblica. Il Governo appare ancora troppo poco sensibile ad una simile prospettiva, mentre interessi settoriali ricollegabili alla rendita fondiaria oppongono una decisa resistenza al completamento dell'*iter* parlamentare del disegno di legge entro la legislatura in corso: nonostante la materia sia compresa nel programma di Governo e consenta un rilancio delle opere di urbanizzazione, si mantiene in vita una normativa sulle espropriazioni ultronea rispetto alle molteplici esigenze delle amministrazioni comunali. Anche in materia di difesa del suolo il Dicastero dei lavori pubblici dovrebbe adottare un ottica più conforme alle esigenze di riassetto del territorio: la logica emergenziale non dovrebbe infatti sovrapporsi alla programmazione dell'uso e del recupero del suolo, sottesa alla legge n. 183 del 1989.

Il senatore GIUSTINELLI contesta che la manovra finanziaria del Governo si ispiri ad un reale rigore programmatorio, ignorandosi in essa in realtà qualsiasi esigenza ambientale o di governo del territorio. Lungi dall'essere addebitabile alla deresponsabilizzazione degli amministratori locali, il deficit del bilancio dello Stato trova in essi un argine che non dovrebbe essere penalizzato dagli ulteriori limiti imposti alla concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti. Il piano delle opere pubbliche non risolve il problema del grave stato in cui versano le città, ma centralizza soltanto le fonti di spesa: l'inevitabile ingorgo finanziario viene poi risolto prevedendo canali particolari di spesa in alcune direzioni, come nel caso dei mondiali di calcio, delle Colombiadi o dei provvedimenti per Roma capitale. Le reiterate rimodulazioni di spesa non intaccano la consistenza dei residui, mentre accentuano il sostanziale degrado degli appalti pubblici, la cui manutenzione registra economie di spesa che la pongono al di sotto dei livelli di sicurezza; gravi errori decisionali sono riscontrabili anche in materia portuale, idraulica ed edilizia, mentre la politica della casa non riesce a decollare e la legge sulle espropriazioni suscita aspettative irrisolte a causa del grave stato dei bilanci comunali interessati dagli indennizzi.

Il Governo dovrebbe garantire la trasparenza necessaria nell'affidamento dei lavori pubblici; gli stanziamenti previsti sono appena sufficienti a recuperare il costo delle indicizzazioni delle opere pubbliche. In luogo della riqualificazione degli investimenti pubblici, da realizzarsi anche attraverso un decentramento delle modalità di intervento, nel settore si registra un regresso rispetto ad una situazione che già vede il nostro Paese collocarsi assai al di sotto della media comunitaria.

Secondo il senatore TRIPODI, la politica generale delle opere pubbliche va sempre più limitandosi a grandi infrastrutture, trascuran-

do i punti qualificanti di una nuova e corretta gestione del territorio: il Ministero dei lavori pubblici, nel privilegiare le autostrade, ha ridotto le possibilità di intervento a favore dei comuni, con gravi ricadute occupazionali. L'edilizia economica e popolare dovrebbe essere collegata non già ad obiettivi speculativi, ma alla necessità di rispondere alle esigenze dei senza tetto e degli sfrattati; inoltre, la politica urbanistica non dovrebbe essere ulteriormente trascurata, ponendo maggiore attenzione ai gravi problemi finanziari dei comuni interessati da sentenze di condanna ad indennizzi assai generosi nei confronti degli espropriati. La manovra finanziaria del Governo penalizza i lavoratori, rinviando ulteriori investimenti e non dando corso a misure a favore delle comunità locali.

Il senatore Tripodi invita infine il rappresentante del Governo a definire chiaramente la situazione dell'abusivismo edilizio tra gli anni 1983-1985, nel senso di un estensione del condono: anche le attuali normative sugli appalti dovrebbero essere chiarite, per evitare gravi pericoli di inquinamento criminale delle istituzioni.

Il presidente PAGANI esprime delusione per la conduzione del Ministero dei lavori pubblici, assoggettato peraltro a pesanti vincoli di spesa: questi ultimi avrebbero dovuto stimolare un cambiamento di mentalità nella gestione delle opere pubbliche, mentre l'attuazione della legge n. 183 del 1989 registra ancora forti ritardi e diffuse resistenze, che trovano le loro radici in mentalità superate eppur ben presenti a tutti i livelli dell'Amministrazione. I fondi stanziati per la difesa del suolo sono infatti stati dirottati verso altre necessità, come le alluvioni ed il terremoto in Sicilia orientale: in merito, va rilevato che, nonostante un impegno solennemente assunto in sede interministeriale, nella finanziaria non si è provveduto alla ricostituzione dell'originaria dotazione finanziaria della legge n. 183 del 1989.

Le pesanti conseguenze sofferte dai comuni a causa dell'assenza di una normativa organica sulle espropriazioni potrebbero essere risolte da un'accelerazione dell'*iter* del disegno di legge licenziato dal Senato; l'assoluta carenza di iniziative in materia urbanistica, determina peraltro l'incrocio di vincoli contraddittori da parte di diverse amministrazioni, con gravi rischi di confusione istituzionale. Le iniziative urbanistiche settoriali previste da alcune leggi speciali hanno ulteriormente scardinato la possibilità di una programmazione urbanistica: essa era insita anche nella legge del 1985 sui piani di recupero edilizio, per la quale occorrerebbe una chiara definizione dell'ambito di vigenza da parte del Governo.

Il relatore, senatore MONTRESORI, replica con l'auspicio che, dotandosi di una nuova struttura organizzativa ed amministrativa, il Dicastero dei lavori pubblici possa pervenire al superamento di moduli di funzionamento antiquati o settoriali. L'inevitabile livello di astrazione della legge sulla difesa del suolo potrà essere superato attraverso l'adozione delle norme delegate ivi previste, nonchè attraverso la previsione di strutture amministrative apposite per le Autorità di bacino regionali: tuttavia, il vero completamento del processo di attuazione della legge richiede che si verifichi un cambiamento di mentalità da

parte di coloro che nell'ambito dell'Amministrazione sono incaricati di darvi esecuzione. Auspicabile appare anche una celere approvazione del disegno di legge sulle espropriazioni da parte della Camera dei deputati, con il decisivo intervento del Governo. La 13ª Commissione permanente ha peraltro manifestato l'esigenza di una nuova legislazione urbanistica generale anche nel recente parere contrario al disegno di legge sull'edilizia residenziale, in discussione all'8ª Commissione permanente del Senato.

Certo che il Governo terrà conto in futuro del dibattito svoltosi, che potrà essere seguito da apposite audizioni sullo stato di attuazione della legge n. 183 del 1989 e sulla legislazione urbanistica, il relatore propone l'espressione di un rapporto favorevole, con le osservazioni emerse dal dibattito, tra le quali trova spazio quella concernente l'estensione del condono edilizio al periodo intercorrente tra il 1983 e il 1985.

Il sottosegretario D'AMELIO replica ricordando che le esigenze di risanamento del disavanzo pubblico inducono ad una selezione delle esigenze finanziarie proprie del Ministero dei lavori pubblici, attraverso l'indicazione di apposite priorità: la salvaguardia, il completamento e la manutenzione delle opere in corso rientra fra queste, anche se le decurtazioni di spesa hanno spesso colpito capitoli di bilancio di interesse fondamentale. La gestione del Ministero dei lavori pubblici registra disfunzioni spesso addebitabili alla mancanza di coordinamento con gli altri ministeri incaricati di interventi operativi; sarebbe di conseguenza auspicabile un riordino delle competenze a livello istituzionale.

I ritardi denunciati nell'attuazione della legge n. 183 del 1989 derivano in gran parte dalle consistenti novità istituzionali imposte al sistema amministrativo esistente: nonostante ciò, sono state già istituite le Autorità di bacino di rilevanza nazionale, sono stati nominati i Segretari generali, è stato insediato il Comitato nazionale per la difesa del suolo, sono stati istituiti i Comitati tecnici, è stato emanato infine il regolamento istitutivo della Direzione generale per la difesa del suolo; ai primi interventi sono stati destinati finanziamenti per 802 miliardi, in base ad una procedura semplificata. Il ritardo nell'emanazione degli schemi previsionali e programmatici è stato poi in parte sanato con il decreto di riparto dei fondi tra le Autorità di bacino: in merito saranno poi definiti nuovi parametri, per consentire verifiche di fattibilità degli interventi.

La legge sulle espropriazioni dovrà essere approvata al più presto ed il Governo si sta adoperando per un raccordo tra il prezioso lavoro della 13ª Commissione permanente del Senato e l'operato *in itinere* dell'8ª Commissione permanente della Camera dei deputati. I fondi stanziati per Venezia nei disegni di legge governativi, pur largamente insufficienti rispetto alle necessità, rappresentano un primo inizio e dovrebbero essere operativi al più presto, superando le incomprensioni e le divergenze registratesi in passato. Infine, i residui passivi evidenziati nella tabella del Dicastero sono addebitabili non tanto all'inattività del Ministero dei lavori pubblici, quanto alle difficoltà di attivare i canali amministrativi periferici della spesa stessa.

Con il voto contrario annunciato dei senatori GIUSTINELLI e TRIPODI, e con il voto favorevole annunciato dai senatori FABRIS, CUTRERA e PAGANI, la Commissione conferisce a maggioranza mandato al relatore a redigere rapporto favorevole sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici e sulle corrispondenti parti del disegno di legge finanziaria, per quanto di competenza.

La seduta termina alle ore 14.

265ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
PAGANI

Interviene il ministro della marina mercantile Facchiano.

La seduta inizia alle ore 17,05.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

- Stato di previsione del Ministero della marina mercantile per l'anno finanziario 1992 e relativa Nota di variazioni (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 17 e 17-*bis*)**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)

(Rapporto alla 5ª Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento. Esame congiunto e rinvio)

Il relatore MONTRESORI dà preliminarmente conto delle previsioni contabili risultanti dallo Stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per la parte di interesse della Commissione. Si sofferma in particolare sulla rubrica 4, relativa agli interventi per la difesa del mare e il demanio.

Svolge quindi alcune considerazioni sui perduranti ritardi nell'adozione del piano generale di difesa del mare previsto dalla legge n. 979 del 1982. Tale programma, dopo l'approvazione del piano triennale di salvaguardia ambientale, dovrebbe costituire un naturale completamento degli altri strumenti programmatici già in itinere, quali i piani di bacino e i piani territoriali nel quadro della legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo.

Si sofferma poi sul problema della gestione delle riserve marine, un settore di rilevante importanza, in cui alla competenza ripartita fra

Ministero dell'ambiente e Ministero della marina mercantile nella fase della istituzione, fa riscontro la competenza esclusiva di quest'ultimo Ministero per la gestione finanziaria e la conduzione delle riserve.

Il relatore richiama anche l'attenzione sui problemi dell'Adriatico e sui notevoli danni all'apparato turistico che sono derivati in passato dalla presenza di mucillaggini e macroalghe. Al riguardo, nonostante la creazione dell'Autorità per l'Adriatico, permangono alcune competenze in capo al Ministero della marina mercantile. Nè va dimenticato il problema dell'inquinamento da petrolio versato dalle navi, problema che è necessario affrontare attraverso accordi internazionali.

Sottolineata la necessità di superare in materia ambientale l'ottica dell'emergenza, il relatore propone, infine, alla Commissione la redazione di un rapporto favorevole, pur con tutte le riserve relative all'insufficienza dei fondi destinati alla salvaguardia dell'ambiente marino.

Interviene, quindi, il senatore SCARDAONI, il quale manifesta viva preoccupazione rispetto al quadro complessivo che emerge dall'esame delle tabelle di bilancio sin qui effettuato dalla Commissione. Risulta, infatti, fortemente penalizzato il settore ambientale. Al riguardo, pur rendendosi conto della gravità della situazione dei conti pubblici e dei tagli da essa resi necessari, sottolinea che il definanziamento delle leggi per l'ambiente risponde ad una visione miope. Non sfuggono, invero, ad una attenta valutazione le ripercussioni economiche negative che possono determinarsi nel più lungo periodo. Valga per tutti l'esempio della vicenda dell'Haven in Liguria che, al di là dei danni ambientali, ha prodotto conseguenze di dimensioni economicamente rilevanti.

Ricordato lo stretto rapporto che esiste tra i vari tipi di intervento a carattere ambientale e la conseguente necessità di operare in maniera organica, lamenta i ritardi negli adempimenti previsti dalla legge per la difesa del mare e l'uso frammentario delle risorse finanziarie ad essi destinate.

Avviandosi alla conclusione, ritiene che sia tempo di pervenire all'individuazione delle aree demaniali da trasferire alle regioni, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, e richiama l'attenzione sui problemi determinati dall'eccessivo aumento dei canoni per le concessioni relative al litorale.

Interviene il senatore ANDREINI, secondo cui i tagli di spesa contenuti nel disegno di legge finanziaria contraddicono ogni modello di sviluppo compatibile anche per quanto riguarda la difesa del mare: la possibilità di superare la logica emergenziale, a favore di un intervento programmato per il risanamento del mare Adriatico è infatti gravemente pregiudicata dalle negative ricadute ambientali della manovra economica del Governo. In tale ambito, eccessivamente ottimistica appare l'idea che i piani integrati mediterranei a livello comunitario possano supplire alle carenze degli stanziamenti; inoltre, la vendita del patrimonio immobiliare dello Stato potrebbe avere pericolosi riflessi sull'uso pubblico del demanio costiero, senza essere compensata da sostanziosi introiti. Sono tali i motivi che inducono il Gruppo comunista-PDS a preannunciare un voto contrario.

Il senatore TRIPODI giudica pericolosa, oltre che iniqua, la politica finanziaria del Governo in riferimento alla Marina mercantile, penalizzata proprio per gli aspetti che più hanno ricadute ambientali. L'obiettivo della difesa delle coste e del mare dall'inquinamento registra un impegno insufficiente del Governo, incapace anche di contrastare seriamente il diffuso abusivismo sul demanio costiero.

Dopo aver preannunciato il voto contrario del suo gruppo, l'oratore sottopone al Ministro la questione delle infrastrutture portuali di Gioia Tauro, destinatarie di ampi finanziamenti ma prive di una struttura gestionale e di una prospettiva diversa da quella servente verso l'erigenda centrale elettrica. In merito presenta il seguente ordine del giorno:

«La 13ª Commissione permanente del Senato,

constatato che lo Stato ha speso la imponente cifra di circa 1.000 miliardi dì lire per la costruzione del grande porto di Gioia Tauro che doveva servire al fantomatico quinto Centro siderurgico svanito per la sopraggiunta crisi della siderurgia,

rilevato che la imponente infrastruttura portuale non trova ancora una prospettiva sulla sua utilizzazione in quanto il Governo ha completamento eluso il problema nonostante la spesa sostenuta e le sollecitazioni per una immediata utilizzazione, impedendo e negando la prospettiva di renderla porto di servizio ad uso dell'ENEL,

considerato che il porto di Gioia Tauro può assolvere ad un ruolo importante senza incidere sull'attività degli altri porti italiani, in considerazione della sua ubicazione geografica al centro del Mediterraneo e in un'area molto bisognosa di sviluppo e di occupazione

impegna il Governo

a provvedere in tempi rapidi alla realizzazione della struttura gestionale e alla utilizzazione polifunzionale del grande porto».

0/2944/1/13-Tab. 17 TRIPODI

Su richiesta del ministro FACCHIANO il presidente PAGANI rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 18.

GIUNTA
per gli affari delle Comunità europee

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

61ª Seduta

Presidenza del Presidente
ZECCHINO

La seduta inizia alle ore 9,10.

IN SEDE CONSULTIVA

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e relativa Nota di variazioni (2944 e 2944-*bis*)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003)
(Rinvio dell'esame) (Parere alla 5ª Commissione)

Attesa la mancata presenza del rappresentante del Governo, la Giunta conviene di rinviare l'esame dei disegni di legge in titolo.

Su proposta del senatore ROSATI, estensore designato del parere, dopo interventi dei senatori TAGLIAMONTE, GIANOTTI, FERRARI-AGGRADI e del presidente ZECCHINO la Giunta conviene altresì di chiedere che, in occasione della prossima seduta dedicata all'esame della manovra finanziaria e di bilancio, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie fornisca alla Giunta un panorama aggregato dei flussi finanziari relativi alla partecipazione del nostro Paese alle Comunità europee.

In tal modo – sottolinea il senatore ROSATI – l'attuale frammentazione degli stanziamenti che attengono a tale partecipazione nell'ambito degli stati di previsione di diversi Ministeri potrà essere adeguatamente superata in un quadro globale omogeneo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELLA GIUNTA

Il Presidente avverte che la Giunta tornerà a riunirsi mercoledì 16 ottobre alle ore 12,30.

La seduta termina alle ore 9,45

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

140ª Seduta

Presidenza del Presidente
BARCA

La seduta inizia alle ore 14,30.

OSSERVAZIONI SU PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI

Esame dei seguenti atti:

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) - Atto Senato n. 3003

In apertura di seduta il senatore TAGLIAMONTE presenta la seguente bozza di parere:

«La Commissione,

esaminati e discussi il disegno di legge n. 2944 recante: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994» e il disegno di legge n. 3003 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992)» e preso atto della nota di variazione n. 2944/2-bis;

sottolinea la necessità che, in relazione alle assegnazioni di cui alla tabella F e alle voci da includere nel fondo speciale di conto capitale di cui alla tabella B della legge finanziaria 1992 e, comunque, nella prospettiva di una rapida approvazione della legge di finanziamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno predisposta dal Governo, si proceda ad una revisione degli attuali limiti imposti ai prelievi dal c/c di tesoreria intestato all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno fino a concorrenza, quanto meno, dei 7.000 miliardi fissati con il decreto ministeriale del Tesoro 31 dicembre 1990, atteso che pagamenti dovuti e non assolti dall'Agenzia stessa ammonteranno a fine

anno ad oltre 2.000 miliardi e che la mancata erogazione degli stessi produrrà conseguenze nefaste sull'economia meridionale;

osserva che gli accantonamenti di cui alla tabella B della finanziaria destinati alla nuova legge di finanziamento degli interventi nel Mezzogiorno (2.450 per il 1992, 2.900 per il 1993 e 9.000 per il 1994), dei quali ben 4.650 fin d'ora riservati a copertura degli oneri della fiscalizzazione e degli sgravi contributivi, sono obiettivamente insufficienti ad onorare gli impegni assunti con i contratti, le intese e gli accordi di programma approvati dal CIPE negli ultimi due anni ed a garantire le risorse necessarie per corrispondere alle domande di agevolazione delle attività produttive già presentate e che saranno presentate nel prossimo triennio, come previsto ed auspicato, pena un più accentuato rallentamento, se non il definitivo arresto, dello sviluppo nel Mezzogiorno;

ritiene che, pur riconoscendo l'inderogabile esigenza di un deciso ed effettivo risanamento dei conti e della finanza pubblica, non si può sottacere l'inadeguatezza e l'incongruità della manovra perseguita dalla finanziaria 1992 la quale, assieme ad una sostanziale modestia degli sforzi diretti a fronteggiare i problemi del perdurante accresciuto squilibrio fra le due aree del Paese, dimostra una evidente assenza di consapevolezza dell'importanza della crescita economica e sociale del Mezzogiorno ai fini di una reale e stabile ripresa dell'economia nazionale e dell'incremento della sua competitività nell'ambito comunitario e nella prospettiva dell'unione economica e monetaria, dell'unione politica e della riorganizzazione dei rapporti della Comunità e dell'Italia con i Paesi dell'Est europeo;

esprime preoccupazione per la decurtazione apportata, in misura di ben 1.100 miliardi, al fondo per la ricostruzione dei territori della Campania e della Basilicata colpiti dal terremoto del novembre 1980 e febbraio 1981, riducendo la previsione di bilancio da 2.500 a 1.400 miliardi, senza alcuna esplicita e formale motivazione;

si rammarica della soppressione, in sede di assestamento, degli stanziamenti iscritti in tabella D del bilancio di previsione per il 1991;

giudica oscura e fuorviante la pura e semplice iscrizione in tabella B della finanziaria 1991, e per gli anni 1993 e 1994, degli importi rispettivamente di 170 e 425 miliardi destinati a coprire «rate di ammortamento mutui» relative a non meglio identificati «provvedimenti» a favore delle aree colpite dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981, in ordine ai quali non si forniscono elementi informativi atti ad individuare gli orientamenti che si intende seguire per la ripresa degli interventi, anche alla luce delle risultanze dei lavori della Commissione d'inchiesta, con precedenza assoluta per i lavori di ricostruzione abitativa;

propone che venga ripristinata, in conformità alla legge 11 agosto 1991, n. 275, che ha modificato e rifinanziato la legge 44/1986, l'assegnazione dello stanziamento fissato dalla legge predetta in complessivi 600 miliardi, distribuiti in lire 300 miliardi per il 1992 e 300 miliardi per il 1993;

sollecita il Governo e le Commissioni parlamentari di merito, nel quadro degli eventuali aggiustamenti e correzioni da apportare alla

finanziaria 1992, a riservare alle considerazioni ed osservazioni formulate nel presente parere la più viva e responsabile attenzione».

Il senatore Pinto, dato atto al senatore Tagliamonte di rendere in modo accessibile il vortice delle cifre che caratterizza la legge finanziaria, ritiene che la bozza di parere si caratterizzi per la capacità di esprimere in maniera sintetica ed efficace il pensiero della Commissione.

Conclude il proprio breve intervento suggerendo di rimodulare gli stanziamenti previsti a favore della legge 44, che sono di 100 miliardi nel 1992, 200 nel 1993 e 200 nel 1994. Ritiene che si possa anticipare gli stanziamenti previsti per il 1994 in modo da ripristinare, senza alterare il quadro complessivo e provocare sfondamenti finanziari, quella che era la proposta originale.

Il presidente Barca rileva che la bozza di parere rimane piuttosto ancorata agli aspetti quantitativi della manovra finanziaria e lasci per converso emergere con difficoltà le questioni relative alla qualità della spesa pubblica.

Il relatore Tagliamonte fa osservare che nella stesura del parere egli si è sforzato di rimanere saldamente ancorato agli elementi essenziali, proprio per evitare che il lavoro della Commissione si disperdesse in direzioni che non sono suscettibili (in questa sede) di sviluppi concreti. In questo quadro ha tuttavia cercato di evidenziare come la manovra finanziaria, nella misura in cui colpisce il Mezzogiorno, determina pure una situazione di maggior fabbisogno finanziario (per fini di assistenza) e quindi finisce per fallire il proprio obiettivo fondamentale che è quello del risanamento dei conti dello Stato.

Il deputato Ridi crede che il parere non possa prescindere da una considerazione di carattere politico. Nel momento in cui il Parlamento è impegnato in uno sforzo inteso a rivisitare il percorso della legge 64, al fine di reperire un volume di risorse sufficiente ad attivare processi di sviluppo nelle regioni meridionali, si coglie tutta la discrepanza (schizofrenia quasi) di un comportamento, quello del Governo, che proclama a parole finalità di ripresa ma in concreto propone soltanto tagli della spesa pubblica.

Si impone una risposta quafilicata a questo stato di cose, tanto più che i referendum sono destinati ad avere facile successo se ci si limita a dire da parte del Parlamento che «le risorse sono limitate».

Si ritrova pertanto nel taglio delle osservazioni prospettate dal presidente Barca. Riconosce pure che il relatore ha svolto, o ha tentato di svolgere, un minimo di ragionamento dialettico per mettere in evidenza la contraddittorietà della manovra proposta dal Governo. Ritiene tuttavia che debba essere compiuto un esame critico molto più approfondito, capace di rivisitare tutte le cifre della manovra finanziaria e selezionare quelle legate a progetti meritevoli di finanziamento, come sono i progetti collegati all'esistenza di accordi e contratti di programma.

Il senatore Pontone condivide il fatto, peraltro rilevato dalla generalità dei colleghi, che il parere non possa ridursi ad un elenco di rilievi quantitativi.

Osserva criticamente come non abbiano senso accantonamenti di risorse finanziarie per gli anni successivi al 1993, cioè all'ingresso dell'Italia nella Comunità economica europea. Infatti, in quel diverso contesto, non è difficile immaginare che la comunità internazionale imporrà all'Italia di rivedere l'intero meccanismo degli aiuti alle regioni sottosviluppate.

Ricorda di aver ha già avanzato critiche radicali per quanto riguarda la spesa nelle regioni terremotate, critiche suffragate peraltro dalle risultanze della Commissione d'inchiesta.

Dopo aver criticato anche il meccanismo degli sgravi contributivi, il cui peso relativo contribuisce a distrarre risorse destinate (sulla carta) alla politica degli interventi diretti nel Mezzogiorno, conclude dicendo che il parere ha bisogno di riflessione.

Il deputato Perrone dice che il parere sottolinea con chiarezza come le risorse stanziate siano insufficienti a generare un processo di sviluppo nelle regioni meridionali.

Rileva come sia invalsa l'abitudine di denunciare, sul piano della pubblica opinione, gli aspetti malavitosi che contraddistinguono la vita nelle regioni meridionali, ma d'altro lato non si interviene per adeguare le risorse destinate agli investimenti produttivi. Forse sarebbe stato opportuno accentuare questi profili nella redazione del parere, ma si rende pure conto che una richiesta esplicita di maggiori stanziamenti possa dare esca ad ulteriori campagne scandalistiche. Si limita quindi a suggerire che la Commissione sia più esplicita nel ragionamento di insieme, chiedendo che le risorse siano destinate non a fini assistenziali ma di sviluppo, anche nell'interesse del Nord Italia.

Il senatore Vignola osserva che la Commissione non ha mai voluto dare esempio di contrapposizione rigida tra maggioranza e Governo, e neppure si è caratterizzata per eccessivo consociativismo. Ha sempre fatto lo sforzo di rappresentare istanze proprie di un meridionalismo critico e propositivo.

Rileva come il passaggio sia reso più delicato dalla presenza di un referendum abrogativo e di un disegno di legge che comporta il rifinanziamento, ma anche necessariamente la modifica di alcuni meccanismi previsiti dalla legge n. 64. La Commissione in questi frangenti deve pronunciarsi con chiarezza a favore dell'intervento ordinario, e di interventi aggiuntivi rispetto a quelli previsti nel quadro dell intervento ordinario.

In sintesi ritiene che il parere debba mettere in rilievo come la Commissione intende operare in primo luogo per la restituzione delle risorse sottratte all'intervento ordinario. In secondo luogo occorre stabilire criteri di chiarezza che valgano a distinguere tra impegni giuridici e impegni meramente programmatici. Inoltre il parere deve mettere in chiaro come la fiscalizzazione degli oneri sociali sia andata oltre il tetto dei 30 mila miliardi fissato dalla legge n. 64.

Venendo a considerazioni più generali rileva come, a giudizio della Banca d'Italia, previsioni di entrata e di spesa siano ragguagliate ad una crescita del prodotto del 2, 5 per cento, che è conseguibile a sua volta nella misura in cui si verifichi una ripresa della economia internazionale, un reinserimento dell'Italia nei mercati, al rilancio degli investimenti produttivi.

In questo quadro non ritiene fuori di luogo chiedere quale ricaduta abbiano gli stanziamenti della legge finanziaria nel Mezzogiorno, se cioè il Mezzogiorno costituisca o meno l'occasione per generare un volume di investimenti aggiuntivi. Sottolinea a questo proposito come la perdità di competitività del sistema economico sia principalmente dovuta al restringimento della base produttiva, non essendosi verificato, successivamente alla conclusione del ciclo della ristrutturazione, un rilancio delle possibilità di investimento.

Il senatore Coviello dice che il gruppo della democrazia cristiana si ritrova pienamente nella bozza proposta dal relatore, tanto più che essa riassume con stringatezza ed efficacia le linee di un dibattito che ha attraversato negli ultimi tempi la riflessione della Commissione bicamerale per il Mezzogiorno.

Il senatore Giacovazzo parla della situazione in cui versa il Mezzogiorno, fatto segno anche da attacchi ingiusti ed inaccettabili sul piano morale. Si aggiunga l'effetto sull'opinione pubblica del referendum abrogativo e dello scioglimento di Comuni meridionali a causa di irregolarità riscontrare nel loro funzionamento, mai tuttavia imputabili all'attuazione della legge 64 o della legge 44 per l'imprenditorialità giovanile.

La sua conclusione è che il parere sia encomiabile persino per l'aridità delle cifre che lo contraddistingue; tuttavia ritiene auspicabile conferire ad esso «animazione», mettendo in rilievo come l'applicazione di certe leggi non ha sortito l'effetto di aumentare il tasso di inquinamento della vita pubblica nel Mezzogiorno.

Il deputato Soddu condivide la bozza di parere presentata dal senatore Tagliamonte.

Rileva come sia sorprendente la disinvoltura con la quale si succedono i documenti di bilancio: ad una legge finanziaria 1991 pervasa da elementi di ottimismo, succede una legge finanziaria, quella per il 1992, che tradisce perfino una certa inclinazione al catastrofismo.

Bisogna aver chiaro il punto effettivo della discussione. Si è avviato un processo radicale di riforma dello stato sociale ma non è dato da intendere se esiste un passaggio che colleghi questa riforma ai problemi del Mezzogiorno, nel senso di sollecitarne lo sviluppo produttivo. Pertanto ritiene fuorviante lasciarsi ingabbiare nel dilemma tra intervento ordinario e intervento straordinario, tra l'uso di questo o quest'altro strumento.

Dopo aver ribadito che occorre indviduare una linea di intervento che non comporti lo smantellamento della lotta per il superamento degli squilibri, conclude lamentando l'assenza di un nuovo meridionalismo critico capace di dare sufficiente risposta ai problemi attuali.

Il senatore Tagliamonte ringrazia i colleghi per l'intelligenza critica dimostrata nella discussione e soprattutto per la capacità di avanzare proposte costruttive. Naturalmente terrà conto di queste proposte nella stesura della bozza definitiva di parere.

Il sottosegretario alla presidenza del consiglio, senatore Cimino, ringrazia la Commissione bicamerale per gli spunti di riflessione emersi nel dibattito sulla legge finanziaria 1992. Per lui è davvero motivo di conforto poter constatare questi elementi positivi, nel momento in cui la politica in favore del Mezzogiorno subisce attacchi intrisi di iattanza,

il cui effetto porta oggettivamente a delegittimare tutta intera la classe politica meridionale, proprio quando più acuto si avverte il bisogno di uno sforzo di unificazione nazionale. Si tratta di una polemica che attraversa e divide i partiti politici, della maggioranza e dell'opposizione, e la sua virulenza rischia di creare una base più arretrata di discussione, partendo dalla quale è difficile pervenire a serie proposte migliorative.

La seduta termina alle ore 16,30.

COMITATO PARLAMENTARE

per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

Presidenza del Presidente
GITTI

Il Comitato discute e definisce alcuni criteri di organizzazione del prosieguo dei propri lavori.

La seduta termina alle ore 10,10.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1991

Presidenza del Vice Presidente
ROTIROTI

Intervengono, per il Fondo spedizionieri doganali il presidente Lorenzi ed il direttore generale Pagliuca, per il Fondo impiegati imprese spedizioniere il presidente Cadario ed il direttore generale Bertoletti, per l'ENPAIA il presidente Toros ed il direttore generale Scartozzi, per la Cassa nazionale del notariato l'amministratore La Cava ed il direttore generale Pavan.

La seduta inizia alle ore 9.

AUDIZIONE DEI PRESIDENTI DEL FONDO SPEDIZIONIERI DOGANALI, DEL FONDO IMPIEGATI IMPRESE SPEDIZIONIERE, DELL'ENPAIA E DELLA CASSA DEL NOTARIATO

Il Presidente ROTIROTI avverte che dell'odierna seduta sarà redatto il resoconto stenografico.

Ricorda che la Commissione inizia così un ciclo di audizioni nelle quali i presidenti degli enti vigilati illustreranno le linee principali della relazione già inviata nei mesi scorsi: in tal modo, la Commissione potrà nei prossimi mesi predisporre la relazione finale sull'attività del 1991, che fa seguito a quella approvata il 10 aprile scorso sull'attività svolta nel 1990.

Invita quindi i rappresentanti degli enti ad esprimere sinteticamente le loro valutazioni.

Il presidente del Fondo spedizionieri doganali, LORENZI, sottolinea innanzitutto che con il regolamento CEE n. 717 del 21 marzo scorso il reperimento delle entrate, e quindi l'andamento della gestione, ha ricevuto un colpo di gravità eccezionale, per l'abolizione delle formalità negli scambi intracomunitari, pari a circa l'80 per cento dell'intera attività, determinando un proporzionale minore introito contributivo, fondamentale per l'erogazione dei trattamenti.

Nonostante le richieste di intervento avanzate in più sedi, precisa che non sono finora giunte risposte concrete, pur avendo avuto l'assicurazione in sede politica ed amministrativa che il problema sarà studiato con attenzione.

Esprime profonda preoccupazione per le conseguenze pratiche che potranno gravare sugli spedizionieri doganali. In particolare, verrà a mancare circa il 50 per cento del totale delle entrate e non esistono capitalizzazioni che garantiscano la continuità delle erogazioni (circa 30 miliardi annui).

Non si potrà fare inoltre affidamento sulle riserve nonchè sullo smobilizzo e sui fabbricati in proprietà, essendo previsto un numero di pensionati che si aggirerà intorno alle 2 mila unità; non sarà poi possibile ribaltare l'onere sulle contribuzioni degli iscritti, già abbondantemente penalizzati dalla grave caduta del lavoro, nè sarà consentito fare assegnamento su nuove iscrizioni per le difficoltà complessive che colpiscono il settore.

Ricorda le proposte da lui formulate nel febbraio scorso in un convegno svoltosi a Venezia, dove in particolare sottolineò che non può essere disperso il patrimonio di professionalità acquisito dalla categoria, che anzi deve essere arricchito ed indirizzato al perseguimento di interessi collettivi: propone, a tale proposito, un utilizzo dei tecnici impiegati nel settore per contrastare le evasioni assai notevoli che potranno verificarsi in materia di IVA.

Concludendo, chiede alla Commissione di compiere quei passi che riterrà opportuni per ovviare alla grave situazione prospettata.

Il senatore TANI, *Relatore*, concorda con le preoccupazioni testè espresse dal presidente Lorenzi e ritiene che i competenti organi parlamentari dovrebbero valutare l'opportunità di intervenire in materia, al fine di non disperdere il prezioso patrimonio professionale acquisito dagli spedizionieri doganali.

La Commissione valuterà attentamente le richieste formulate ed esprimerà le sue valutazioni nella relazione che sarà predisposta nei prossimi mesi.

Dopo brevi precisazioni del direttore generale del Fondo spedizionieri doganali, PAGLIUCA, il Presidente ROTIROTI assicura l'interessamento della Commissione presso le sedi competenti. Passa all'audizione successiva.

Il presidente del Fondo impiegati imprese spedizioniere, CADARIO, riassume assai sinteticamente i principali dati economici e finanziari riportati nella relazione già inviata ai commissari.

In particolare, ricorda che il consiglio di amministrazione, insediato il 2 maggio 1990, ha deliberato di costituire una commissione per lo studio delle modifiche allo statuto dell'Ente, al fine di adeguarlo alle mutate condizioni sociali della categoria.

Inoltre sottolinea che è stata stipulata nel dicembre scorso una convenzione con la Banca popolare di Novara per la concessione agli iscritti di mutui finalizzati all'acquisto o alla ristrutturazione della prima casa.

Precisa infine che, al 31 dicembre scorso, l'Ente registrava 41.477 iscritti.

Il senatore TANI, *Relatore*, ritiene che dalla relazione scritta emerga il buon andamento complessivo della gestione e la soddisfacente organizzazione delle attività dell'Ente, non registrandosi peraltro modificazioni significative rispetto allo scorso anno in materia di prestazioni erogate.

Invita ad accelerare il più possibile l'operatività della commissione insediata nel maggio 1990 per lo studio delle modifiche da apportare allo statuto: in tal modo, l'Ente potrà disporre di uno strumento ulteriore ed aggiornato per il perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Il direttore generale del Fondo impiegati imprese spedizioniere, BERTOLETTI, assicura che la predetta commissione sarà insediata e resa operativa nei prossimi mesi.

Il Presidente ROTIROTI passa alla successiva audizione.

Il presidente dell'ENPAIA, TOROS, si rimette alla relazione scritta già inviata ai commissari nel luglio scorso.

Si limita a sottolineare le caratteristiche gestionali dell'Ente, che presentano un buon grado di efficienza, con circa 30 mila iscritti al fondo per il trattamento di fine rapporto per i dirigenti e gli impiegati, con 7 mila iscritti al fondo per l'accantonamento del trattamento di quiescenza dei dipendenti da consorzi di bonifica ed assimilati, con circa 35 mila iscritti al fondo di previdenza e con gli stessi iscritti all'assicurazione contro gli infortuni professionali ed extra-professionali.

Osserva che al 31 dicembre scorso il personale impiegato ammontava a 143 unità, su un organico complessivo di circa 200 unità: preannunzia che nei prossimi mesi sarà possibile assumere ulteriori unità di personale.

Illustra le osservazioni, di segno positivo, formulate negli anni scorsi dalla Corte dei conti sulla gestione dell'Ente: tale buon risultato è stato raggiunto anche per l'azione fattiva svolta dalla dirigenza in carica nel passato, la cui opera egli intende perfezionare per permettere all'Ente in futuro di poter soddisfare appieno le esigenze degli utenti.

Il senatore TANI, *Relatore*, esprime apprezzamento per le parole del presidente Toros sulla fattiva azione della passata dirigenza dell'Ente.

Non può non sottolineare la sua valutazione positiva per la gestione complessiva ed anche per l'utilizzo oculato del patrimonio immobiliare, che è stato anche destinato a rispondere alle drammatiche esigenze abitative della città di Roma. Del resto, l'efficienza e la solidità finanziaria sono certificate pure dalle osservazioni della Corte dei conti, che ribadisce sinteticamente.

Il Presidente ROTIROTI chiede che siano forniti chiarimenti sui tempi medi per l'erogazione delle prestazioni.

Il direttore generale dell'ENPAIA, SCARTOZZI, pur sottolineando che l'erogazione delle prestazioni avviene in tempi brevi, rende noto che una commissione appositamente istituita sta studiando le possibili modifiche da apportare al sistema informatico al fine di pervenire ad un'ulteriore riduzione dei tempi medi, con l'obiettivo di erogare la prestazione dopo circa quindici giorni dal momento in cui perviene l'intera documentazione richiesta.

Nell'ambito della predetta commissione, gli aspetti tecnici sono curati da tre distinti gruppi di lavoro e con il prossimo esercizio la revisione delle procedure di erogazione dovrebbe essere portata a termine.

Quanto alla ventilata istituzione del conto corrente fiscale e contributivo di cui al disegno di legge n. 3705 ora in discussione alla Camera, non può che esprimere la sua contrarietà al pari degli altri enti interessati, le cui valutazioni tecniche sono state recepite dalla Commissione nella seduta dell'8 ottobre scorso.

Il Presidente ROTIROTI assicura i rappresentanti dell'ENPAIA che sarà tenuto conto delle loro osservazioni. Passa quindi all'ultima audizione prevista nella seduta odierna.

L'amministratore della Cassa nazionale del notariato, LA CAVA, legge una lettera del presidente Verde, che non ha potuto essere presente per inderogabili impegni assunti precedentemente.

Fa rinvio alla relazione scritta già inviata nei mesi scorsi, rilevando in particolare che la corresponsione degli assegni di integrazione ha riguardato nel 1990 146 notai in esercizio, di cui 81 del primo triennio e 65 con anzianità superiore.

Rende noto che l'applicazione della legge 5 marzo 1990, n. 45, in favore dei liberi professionisti è tuttora oggetto di esame da parte di un organismo di studio appositamente nominato; le domande finora inoltrate dai 4.602 notai in esercizio ammontano a 536. Deve rilevare a tale proposito che la ricongiunzione non arreca alcun beneficio economico ai fini dell'indennità di cessazione, che viene corrisposta soltanto in base all'effettivo esercizio professionale.

Sottolineato che al 31 dicembre scorso erano in servizio 43 unità di personale su una dotazione organica di 72 unità, fornisce alcune notizie sui programmi di informatizzazione già installati e sui procedimenti di contenzioso in atto, soprattutto quelli con i locatari degli immobili.

Fornisce infine alcuni dati sulle nuove erogazioni per indennità conseguente a maternità, non compresi nella relazione scritta.

Il senatore TANI, *Relatore*, dà atto ai rappresentanti della Cassa della solidità finanziaria e della buona gestione complessiva, che garantiscono agli utenti un livello assai soddisfacente delle prestazioni.

Quanto al patrimonio immobiliare, raccomanda di tenere presenti le esigenze abitative della città di Roma nel momento in cui devono essere sottoscritti i contratti di locazione, anche se la Cassa del notariato non rientra fra gli enti che debbono destinare una percentuale fissa a coloro che hanno subìto lo sfratto.

Dopo brevi precisazioni del direttore generale della Cassa del notariato, PAVAN, il Presidente ROTIROTI avverte che la Commissione tornerà a riunirsi martedì prossimo, 15 ottobre 1991, alle ore 15, per proseguire le audizioni iniziate nella seduta odierna.

La seduta termina alle 10,40.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

BILANCIO (5ª)

Venerdì 11 ottobre 1991, ore 9,30

In sede referente

I. Esame congiunto dei disegni di legge:

- Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 (2944).
- Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 e Bilancio programmatico per gli anni finanziari 1992-1994 (2944-*bis*).
  - Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1992 (Tab. 1 e 1-*bis*).
  - Stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1992 (Tab. 4).
  - Stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1992 (Tab. 18).
- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (3003).

II. Esame del disegno di legge:

- Disposizioni in materia di finanza pubblica (3004).

Licenziato per la stampa dal Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 23,30