

SEDUTE DELLE COMMISSIONI

(50)

INDICE

<i>RESOCONTI:</i>			<i>Pag.</i>
GIUNTA PER IL REGOLAMENTO		25	
AFFARI COSTITUZIONALI (1°)		25	
			<i>Pag.</i>
			BILANCIO (5°) 30
			AGRICOLTURA (9°) 32

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

GIOVEDÌ 20 GENNAIO 1977

Presidenza del Presidente
FANFANI*La seduta ha inizio alle ore 12,30.***IN SEDE REFERENTE**

« **Modificazione all'articolo 14 del Regolamento concernente la costituzione dei Gruppi parlamentari** » (Doc. II, n. 3), d'iniziativa del senatore Balbo;

« **Modificazioni all'articolo 14 del Regolamento concernente la costituzione dei Gruppi parlamentari** » (Doc. II, n. 4), d'iniziativa dei senatori Nencioni ed altri.

(Rinviati dall'Assemblea alla Giunta nella seduta del 19 gennaio 1977).

La Giunta, dopo un breve dibattito, stabilisce di rimettere all'Assemblea il testo adottato nella seduta dell'11 gennaio scorso, quale risulta in calce alla relazione presentata il 12 gennaio dal senatore Carollo (*Documento II*, nn. 3 e 4-A).

*La seduta termina alle ore 13.***AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)**

GIOVEDÌ 20 GENNAIO 1977

Presidenza del Presidente
GUI
indi del Vice Presidente
BERTI*Interviene il Ministro dell'interno Cossiga.**La seduta ha inizio alle ore 9,40.***COMUNICAZIONI DEL GOVERNO SUI PROBLEMI DELL'ORDINE PUBBLICO E DIBATTITO SULLE STESSE**

Il presidente Gui rivolge espressioni di saluto al Ministro dell'interno, che interviene in Commissione per le preannunciate comunicazioni a nome del Governo sul tema dell'ordine pubblico.

Il ministro Cossiga, dopo avere affermato di rendersi conto che in siffatti dibattiti c'è il rischio di apparire non troppo concreti e di non riuscire ad esporre un piano globale di interventi per affrontare la delicata situazione da cui è afflitta la società civile italiana, dichiara che le forze politiche non debbono sottovalutare la domanda che proviene dalla pubblica opinione. Anzi ad esse è richiesto un apporto di meditazione e di razionalità politica di fronte alla non sottovalutabile passionalità di atteggiamenti riscontrabili nel paese.

Una prima circostanza da registrare, di estrema utilità per la lotta contro la criminalità comune e contro i fenomeni di eversione politica, è il consenso politico che si è coagulato intorno alla lotta che le forze dell'ordine conducono. D'altra parte la gestione dell'ordine e della sicurezza in una società democratica, anche se in parte non può non essere autoritativa, deve puntare su un largo consenso popolare, sul consenso delle forze politiche e sociali e su un intelligente apprezzamento da parte della comunità civile delle esigenze del momento.

La situazione del Paese va rappresentata senza toni allarmistici, ma anche senza toni ingiustificatamente ottimistici. Il Governo d'altra parte si attende dalle forze politiche quel concorso nella diagnosi e nella denuncia di carenze che è necessario per potere completare il quadro di intervento.

Un primo aspetto dell'ordine pubblico è quello che concerne la tutela delle forme pacifiche di convivenza civile. L'ordine pubblico nel senso classico del termine, quello cioè che in altri tempi aveva registrato gravi ten-

sioni nella vita civile del Paese, non presenta problemi di particolare natura. La vita politica e soprattutto la vita sindacale, anche nelle sue espressioni di lotta, per un diverso clima che esiste nel Paese, non dà luogo alle asprezze di un tempo. Le organizzazioni sindacali più direttamente interessate si fanno carico in maniera molto responsabile delle esigenze dell'ordine e della sicurezza pubblica. Per questo lo scorso anno è stato registrato un calo dei reati contro l'ordine pubblico.

C'è invece da registrare la preoccupante presenza di formazioni le quali ritengono di dover condurre la lotta politica perseguendo la ricerca dello scontro fisico e di stati di tensione. Si tratta di formazioni di estrema sinistra, che si infiltrano nei conflitti di lavoro e sono all'origine degli incidenti che si sono verificati nel corso di grandi manifestazioni sindacali e di altri fatti — quali quelli accaduti recentemente a Roma, allorché si è preso a pretesto il congresso del Movimento sociale —. Queste azioni di preordinata aggressione nei confronti delle forze dell'ordine vanno inflessibilmente condannate ed i loro promotori debbono essere isolati.

D'altro lato è avvertibile anche l'esigenza, attraverso una azione diversificata ed articolata delle forze dell'ordine, di evitare il ricorso a mezzi estremi riuscendo nel contempo a dissuadere queste forme di criminalità. È anche il caso di sottolineare che nel settore dell'ordine pubblico è difficile fare affidamento sulle possibilità di repressione in sede giudiziaria, sia per le difficoltà derivanti dalle modalità di certe manifestazioni di massa sia per la difficoltà di riuscire a fornire gli elementi di prova che l'attuale giurisprudenza richiede per arrivare ad una condanna.

Si registra oggi un pullulare di gruppi che tentano un camuffamento politico di una criminalità comune, la quale determina indubbiamente un grosso allarme sociale.

Dello stesso segno, continua il ministro Cossiga, sono le manifestazioni fasciste, di estrema destra, che si sono registrate, ad esempio, a Roma due o tre mesi fa. E l'obiettivo di turbare l'ordine, purtroppo, viene so-

vente conseguito perchè l'azione repressiva non può non svolgersi usando la forza contro chi turba l'ordine; sicchè, in certe zone, condizioni di tensione sono inevitabili.

I fatti criminosi cui fa riferimento il Ministro dell'interno sono collegati a filoni di criminalità comune e sono anche legati a filoni di eversione. Sotto questo profilo suscitano preoccupazione recenti divisioni avvenute nello schieramento politico italiano, sia nell'estrema sinistra sia in relazione al Movimento sociale. Ciò infatti porta ad una diminuzione del grado di responsabilizzazione politica che in qualche modo in certi ambienti si poteva registrare.

Sul piano della lotta all'eversione i successi delle forze dell'ordine sono stati notevoli, ma il permanere di forme di terrorismo desta preoccupazioni. Nel 1976 sono stati commessi 1.198 attentati, il che segna un sostanziale raddoppio degli atti criminosi di questo tipo rispetto al 1975. Il terrorismo quindi ha un chiaro connotato politico se si fa riferimento agli avvenimenti politici che hanno caratterizzato il 1976.

Soffermatosi quindi ad illustrare taluni dati concernenti i covi, i detenuti, i latitanti ed i crimini relativi alle tre principali organizzazioni eversive (Brigate rosse, NAP, movimenti estremistici di destra, come Ordine nuovo e Ordine nero), il Ministro dell'interno dichiara che dal numero dei covi, dalla strutturazione di tali organizzazioni, dalla abbondanza dei mezzi economici usati, si deduce che ci si trova di fronte a fenomeni che non sono di delinquenza comune e che di diletteristico non hanno nulla. Si tratta in realtà di orditori di disordini che hanno scelto la clandestinità come *modus operandi*. Siffatte organizzazioni, secondo il Ministro dell'interno, trovano anche uno spazio, sia pure limitato, di persuasione ed hanno anche relazioni con gruppuscoli esistenti all'interno di formazioni sociali di massa. I collegamenti col terrorismo tedesco e con centrali ubicate in Spagna ed in Sudamerica si sostanziano nello stabilimento di canali di rifornimento. Tra le cause del fenomeno denunciato va registrato anche il calo della produttività del sistema informativo e sotto

questo profilo non si può non rilevare che molte delle critiche a suo tempo mosse agli apparati informativi della nazione erano ridondanti rispetto alla effettiva consistenza dei fatti.

Circa la criminalità comune il Ministro dell'interno comunica che mentre tra il 1950 ed il 1970 l'indice di criminalità dell'Italia ha oscillato tra 1.501 e 1.706 (dati convenzionali che si desumono dal rapporto tra numero di reati e quantità di popolazione nonché da altri elementi), tale dato è salito a 3.812 nel 1976 (peraltro il dato stesso non è definitivo). È pur vero che tale indice non si discosta da quello riscontrabile in altri Paesi dell'Occidente e che l'incremento della criminalità va ascritto alla evoluzione del sistema economico ed all'aumento della circolazione della ricchezza. I punti di rapina potenziale disseminati nelle città (come istituti bancari, eccetera) sono numerosissimi e pertanto, secondo il Ministro dell'interno, occorre arrivare a forme di repressione che non rendano pagante la rapina. Tale reato ha per oggetto beni che debbono essere esitati attraverso una catena di intercettazione sulla quale occorre intervenire. Oltre alla rapina, reato funzionale allo sviluppo economico, è in incremento il sequestro di persona a scopo di estorsione. Quest'ultimo reato risulta essere commesso da elementi particolarmente organizzati, anche se la percentuale degli autori scoperti è alta. Nel 1974 sono stati scoperti gli autori di 28 sequestri su 38 avvenuti, 44 su 62 nel 1975 e 16 su 48 nel 1976, ma quest'ultimo dato non è significativo in quanto molte indagini, ovviamente, sono ancora in corso. D'altro canto gli alti utili ricavabili rendono pagante il reato, le cui cause sono o di natura prettamente politica ovvero trovano la radice nel fenomeno della delinquenza comune collegato all'incremento della circolazione della ricchezza.

Per quanto attiene alla situazione delle carceri, fatti salvi gli aspetti di competenza del titolare del Dicastero di grazia e giustizia, il ministro Cossiga rileva che hanno preso corpo forme di organizzazione criminale all'interno degli istituti di pena che

pongono il problema della difesa del detenuto dall'altro detenuto. C'è una pianificazione organizzativa messa in atto da centrali mafiose o pseudo-politiche che ha portato alla fomentazione di rivolte carcerarie al solo scopo di ottenere il trasferimento di taluni elementi da una sede all'altra, o di facilitarne l'evasione. Sono aspetti della vita carceraria che richiedono una strategia di intervento differenziata e suggeriscono di evitare tutte le condizioni dalle quali potrebbe emergere una miscela tra criminalità comune e criminalità politica che avrebbe conseguenze esplosive. Anche queste situazioni vanno affrontate non solo sotto un aspetto tecnico repressivo ma arricchendo l'esame dei fatti con valutazioni criminologiche e politiche.

La terapia deve essere innanzi tutto di ordine politico, perseguendo l'obiettivo di isolare quelle forze che basano la loro lotta sullo scontro fisico. La tecnica di contenimento della guerriglia eversiva deve d'altro canto mantenere l'ordine pubblico con il minimo di turbamento dell'ordine stesso. Va ribadito che di fronte alla eversione occorre accrescere la capacità di valutazione e di analisi culturale, come vanno adeguati i sistemi informativi alle esigenze del momento, atteso che dalla loro efficienza dipende in gran parte l'esito della lotta.

Sarebbe anche utile che nell'ambito del sistema giudiziario venissero stabiliti momenti di collegamento per evitare dispersioni di esperienze e procedimenti che non riescono ad avvalersi di elementi di conoscenza acquisiti in altre sedi giudiziarie. La stessa disciplina dell'istituto procedurale della connessione talvolta impedisce la definizione di procedimenti riguardanti i reati facilmente accertati.

Dopo avere affermato che sul piano operativo la tutela dell'ordine pubblico richiede l'impiego di reparti specializzati, il Ministro dell'interno ritiene necessario che i criteri di applicazione delle leggi penali siano omogenei in tutto il territorio nazionale. Accanto agli strumenti legislativi occorre approntare, ai fini del buon funzionamento degli istituti di pena, anche adeguate strutture di carattere organizzativo. Avviandosi alla con-

clusione, il Ministro dell'interno ribadisce che il primo fatto importante è, nella lotta all'eversione ed alla criminalità comune, trovare momenti di unità politica nella condanna di tali fatti, affinché i loro autori non trovino appigli giustificativi di nessuna natura in nessun settore.

Occorre poi prendere coscienza che necessitano strategie differenziate in relazione ai diversi aspetti attraverso i quali si manifestano i turbamenti dell'ordine pubblico. C'è inoltre, secondo il Ministro dell'interno, l'esigenza di porre mano ad un celere adeguamento delle strutture delle forze dell'ordine che, anche se da un punto di vista numerico sono sulle medie europee, debbono essere qualificate e riorganizzate, come pure bisogna procedere al riordinamento dei servizi di sicurezza.

Dopo aver fatto presente che è in corso di approntamento una circolare di natura tecnica sull'impiego delle forze dell'ordine, il ministro Cossiga conclude precisando di non avere voluto portare in questa sede proposte operative concrete — che peraltro vanno collegialmente concordate in sede di Governo — in quanto prima di procedere alla loro definizione intendeva acquisire il contributo delle forze politiche sui problemi in discussione.

Si apre il dibattito sulle comunicazioni del Ministro.

Prende la parola il senatore Lepre, secondo il quale la matrice della criminalità politica ha una sola natura. A suo avviso occorre procedere alla individuazione degli effettivi gestori delle situazioni criminose che si riscontrano nel Paese. Occorre, inoltre, prestare attenzione a tutti quei fatti di disarmonia sociale ed economica che possono rappresentare prospero tessuto di crescita della criminalità. Una giustizia seria e rapida, l'occupazione per i giovani, la disponibilità della casa rappresenterebbero un ottimo antidoto alla crescita del crimine. Per quanto concerne le forze di polizia, occorre pensare a migliori trattamenti retributivi ed a valorizzare gli aspetti umani di tale settore. Bisogna inoltre, secondo il senatore Lepre, procedere al più presto alla smilitarizzazione delle forze di polizia ed alla ra-

pida creazione di unità di indirizzo nell'ambito operativo delle forze dell'ordine.

Per fare tutto ciò non occorrono leggi eccezionali, essendo sufficiente una rapida ed organica iniziativa del Governo. Conclude ringraziando il Ministro dell'interno per la ampia e documentata esposizione resa alla Commissione.

Ad avviso del senatore Cifarelli l'Italia, avuto riguardo allo stato di decozione del suo tessuto economico-sociale, non può più procedere sulla strada delle riforme di tipo « scandinavo ». Il Ministro dell'interno non ha offerto — nè poteva offrire — indicazioni concrete. Ha comunque svolto una esposizione che suscita rispetto e simpatia. Occorre peraltro approntare rimedi adeguati di fronte ai mali che vengono denunciati e porre anche un freno all'esibizionismo e alla foga di propaganda che caratterizza l'atteggiamento di taluni magistrati. Tale alta missione va ricondotta entro ambiti di compostezza e di discrezione. Bisogna rivalutare il senso dello Stato e la severità di comportamento di chi lo amministra per evitare di cadere nel ridicolo.

Interviene quindi il senatore Berti, per il quale l'esposizione del Ministro dell'interno è stata chiara. Naturalmente dal dibattito che si svolgerà alla Camera dei deputati dovranno emergere indicazioni più concrete in ordine ai provvedimenti che dovranno essere adottati nel quadro della strategia complessiva che i poteri dello Stato si debbono dare. Bisogna individuare le cause vere del turbamento dei giovani e dimostrare forza e coraggio nel denunciare chi è totalmente insensibile ai problemi che travagliano la società.

Ad avviso del senatore Mancino c'è un intreccio fra criminalità comune e terrorismo, le cui cause e la cui evoluzione vanno approfondite.

Secondo l'oratore non è il caso di definire fascista ogni atto di eversione. Si commetterebbe un errore di ottica rifiutando pregiudizialmente analisi approfondite dei fenomeni eversivi, che hanno la loro matrice ideologica e culturale nella sinistra extraparlamentare italiana ed europea. Il fenomeno della criminalità comune e del terro-

rismo eversore non affonda tanto le sue radici nel dualismo economico o nella depressione sociale, quanto in una collocazione del Paese nell'area delle civiltà industriali. Va comunque condivisa l'opinione secondo la quale il ripristino dell'ordine pubblico deve essere accompagnato da una risposta complessiva ai problemi di crescita del Paese. Occorre pertanto mettersi all'opera non inseguendo soltanto grossi disegni di strategia istituzionale, ma realizzando gradualmente il recupero di una vigile presenza dell'autorità dello Stato ancorata al rispetto dei valori democratici, dando prova di forza, di coraggio e di determinazione.

Interviene poi il senatore Signori secondo il quale, al di là delle parole, che non bastano più, occorrono con urgenza risposte concrete al fine di difendere le istituzioni nate dalla Resistenza. C'è l'impressione, secondo l'oratore, che talune forze economiche e politiche mirano a creare disordine per instaurare poi esse il loro ordine. Le varie organizzazioni eversive hanno cercato di colorarsi di politica, ma la matrice è sempre una e tende ad una involuzione di destra. Affermato quindi che bisogna risalire ai mandanti ed ai complici dei fatti criminosi, elenca talune misure, a suo avviso, indifferibili per far fronte alla situazione del Paese, quali l'uniformità di comportamento della magistratura, la celerità dei processi, la riforma della polizia, l'unità operativa delle forze dell'ordine, l'eliminazione del traffico clandestino di armi. Il senatore Signori conclude sottolineando che occorre intervenire con decisione nelle deviazioni dei servizi di sicurezza.

Anche secondo il senatore De Simone alla denuncia dei mali bisogna far seguire l'adozione di concrete misure contro l'eversione, che non ha aspetti ambigui ma una connotazione univoca e precisa. Il senatore De Simone si sofferma quindi ad elencare alcuni provvedimenti necessari per riformare la pubblica sicurezza e razionalizzare l'utilizzazione delle forze dell'ordine.

Prende quindi la parola il senatore Branca, secondo il quale, anche se è difficile debellare il tipo di criminalità specifica che

attualmente si riscontra in Italia, bisogna dare al Paese la sensazione che il Governo è presente ed attivo in questa lotta disperata alla criminalità.

Occorre fugare ogni sospetto in ordine alla capacità dello Stato democratico di reprimere la violenza criminale. La polizia deve essere riorganizzata ed i suoi servizi di informazione — che debbono essere nettamente separati da quelli di controspionaggio — debbono risultare adeguati alle esigenze di ordine del Paese. L'approntamento di adeguate strutture di polizia comporta anche l'impiego dei necessari mezzi finanziari, che vengono invece copiosamente utilizzati per gli armamenti delle forze armate. Conclude ringraziando il Ministro dell'interno per l'ampia esposizione svolta.

Il senatore Maffioletti prende atto del respiro politico e del taglio dell'esposizione del Ministro dell'interno, le cui argomentazioni aiutano a prendere coscienza al giusto livello dei problemi sul tappeto. Va condivisa l'opinione secondo la quale l'ordine pubblico non deve più essere inteso come ordine nelle piazze. Tale evoluzione si è avuta in ragione dell'avanzamento di una linea politica contro la quale il terrorismo è diretto. Se non si coglie questo concetto, non si intende perchè occorre una mobilitazione unitaria contro coloro che tenderebbero ad ingenerare la convinzione per cui il sistema democratico non sarebbe in grado di risolvere i problemi del Paese.

Naturalmente occorre approntare una strategia complessiva contro l'eversione modificando anche le strutture della polizia. Particolari interventi sono richiesti nel campo dell'antiterrorismo, che non appare dotato di effettivi adeguati, e per la polizia giudiziaria.

Il senatore Maffioletti conclude ricordando che a difesa delle istituzioni democratiche c'è un largo schieramento e sottolineando che attorno alle misure atte a difendere la stabilità occorre un consenso politico e sociale vasto.

Prende quindi la parola il senatore Mura, il quale rileva l'estrema urgenza di una azione più incisiva nei confronti della criminalità che, per l'arroganza, per gli epi-

sodi di terrore ovunque diffusi, per la molteplicità delle solidarietà anche omissive, mina nella sostanza la credibilità delle istituzioni. Affermato quindi che compete al Governo l'adozione di rimedi o di nuove iniziative legislative, gli rivolge l'invito a presentare con urgenza al Parlamento l'insieme delle sue proposte. Il senatore Murmura termina chiedendo anche al Governo l'impegno per una più adeguata e coordinata azione in tutte le direzioni contro la criminalità anche per le implicazioni connesse con la grave situazione negli istituti di pena.

Conclude la serie degli interventi la senatrice Gabriella Gherbez secondo la quale, nel quadro del terrorismo internazionale, occorre tener presente anche le centrali di estrema destra operanti in Jugoslavia. A suo avviso inoltre bisogna approntare quanto prima concrete misure a difesa della sicurezza del cittadino.

Replica il ministro Cossiga. Richiamati i principali punti della sua esposizione, afferma che il problema del potenziamento operativo delle forze di polizia va affrontato anche attraverso una più adeguata ripartizione delle risorse del Paese da destinare ai mezzi ed agli apparati di tutela dell'ordine pubblico. Le forze dell'ordine hanno operato con un bilancio molto pesante in morti e feriti. La loro dignità morale va preservata e potenziata. All'evoluzione della società, secondo il Ministro dell'interno, deve seguire nel medio e nel lungo periodo l'approntamento degli strumenti adeguati a garantirne la sicurezza.

Dopo avere affermato che sulle matrici dell'eversione occorre una più profonda meditazione politica e culturale, termina ringraziando i senatori intervenuti nel dibattito per gli utili contributi offerti.

Conclude il presidente Gui associandosi all'omaggio alle forze dell'ordine, che per la sicurezza del Paese hanno versato abbondante contributo di sangue.

La seduta termina alle ore 14,40.

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 20 GENNAIO 1977

Presidenza del Presidente
COLAJANNI

Intervengono i Sottosegretari di Stato per l'interno Darida, per il tesoro Abis e per le partecipazioni statali Bova.

La seduta ha inizio alle ore 9,50.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Riforma della legislazione cooperativistica** » (70),
d'iniziativa dei senatori Pacini ed altri.
(Parere alle Commissioni riunite 2^a e 11^a).

Il senatore Lombardini, estensore designato del parere, chiarisce contenuto e formalità del disegno di legge, affermando che esso deve essere esaminato alla luce delle direttive della politica industriale più in generale e della politica di programmazione per il rilievo economico che le forme di produzione cooperativa possono rivestire. Dopo aver ampiamente illustrato il provvedimento, che rielabora la materia con profonde modifiche della normativa fissata dal codice civile, rileva che esso risulta carente per quanto riguarda il fenomeno cooperativo nel credito: a suo avviso sarebbe opportuna una modifica all'articolo 7 che stabilisca la sottoposizione alla legislazione ordinaria del credito per le cooperative che operano in tale settore. Inoltre dovrebbe essere esaminata la possibilità di forme cooperative applicabili alle piccole e medie imprese, secondo un modello già presente nella legislazione francese. Conclude raccomandando l'emissione di parere favorevole.

Il senatore Bollini afferma che la presentazione del disegno di legge vale soprattutto a segnalare l'inerzia legislativa del Governo, che avrebbe dovuto inoltre presentare un progetto per raccogliere i risultati unitari che si sono raggiunti sinora nello studio dei problemi del fenomeno cooperativo. Qualora la discussione si restringesse all'esa-

me di questo solo provvedimento, si dovrebbero sottolineare le gravi carenze e lacune (alle quali accenna con alcuni esempi), che richiedono un profondo rimaneggiamento della normativa in esame. A suo avviso, sarebbe opportuno un rinvio, in attesa del provvedimento di iniziativa del Governo.

Il sottosegretario Abis dichiara di concordare con l'osservazione del relatore sull'articolo 7, ritenendo anch'egli che su alcuni punti il provvedimento dovrebbe essere comunque rielaborato.

Infine la Commissione dà incarico al senatore Lombardini di redigere un parere favorevole, che tenga conto delle osservazioni emerse nel corso dell'esame.

«Adeguamento dei controlli sugli enti locali e loro aziende alle norme costituzionali» (125), d'iniziativa dei senatori Maffioletti ed altri.

(Parere alla 1ª Commissione).

Il senatore Bollini, estensore designato, illustra il disegno di legge, che intende adeguare il sistema dei controlli sugli enti locali e sulle loro aziende ai principi costituzionali contenuti nell'articolo 130 della Costituzione. Il disegno di legge, recependo alcune indicazioni già contenute negli statuti regionali, supera il sistema previsto dalla legge n. 62 del 1953, valorizzando al massimo il principio autonomistico attraverso un sistema di controlli che, pur nell'ambito di alcuni principi di fondo posti con legge statale, trovi a livello regionale una sua completa definizione operativa, senza intervento dello Stato. Dopo aver rilevato che il disegno di legge non comporta maggiori spese o minori entrate, si esprime per l'emissione di parere favorevole.

Il senatore Lombardini sottolinea la difficoltà di conciliare il principio dell'autonomia con l'esigenza di una politica unitaria in materia di spesa pubblica: a suo avviso sarebbe opportuno restituire parzialmente il potere impositivo alle regioni.

Il senatore Venanzetti esprime alcune perplessità sul provvedimento, in particolare sull'articolo 20: ritiene comunque che la legislazione abrogata non trovi adeguate norme sostitutive.

Dopo un intervento del senatore Spezia, che insiste sulla necessità di un coordinamento della spesa e delle politiche di bilancio degli enti locali, il senatore Rebecchini, sottolineato che il problema della finanza pubblica merita un serio approfondimento, sollecita il Governo a presentare un provvedimento organico che regoli la finanza locale, nel rispetto del termine fissato in proposito dalla riforma tributaria, ma più ancora dall'urgenza e dalla gravità del problema.

Dopo un ulteriore intervento del senatore Lombardini, il senatore Bacicchi afferma che la Commissione non può emettere parere sfavorevole sul provvedimento, soprattutto in base alla considerazione dell'esistenza di problemi connessi non risolti. Il presidente Colajanni avverte che il problema della finanza locale dovrebbe essere affrontato in sede congiunta con la 1ª Commissione.

Favorevoli alla proposta si dichiarano i senatori Lombardini e Rebecchini.

Il sottosegretario Abis afferma che proprio il settore della finanza degli enti locali non può essere affrontato in modo parziale.

Il sottosegretario Darida esprime dubbi sull'articolo 20 del provvedimento che, a suo avviso, apre un vuoto legislativo. Dichiarando che il Governo ha in approntamento uno schema di provvedimento organico che tiene conto sia degli aspetti istituzionali che di quelli economici implicati.

La Commissione dà quindi mandato al senatore Bollini di redigere un parere favorevole, che tenga conto delle indicazioni emerse.

IN SEDE REFERENTE

«Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 1976, n. 877, recante contributo speciale per il pagamento di retribuzioni e per il pagamento dei fornitori delle aziende del Gruppo EGAM» (70).

(Esame e rinvio).

Il senatore Colella, relatore alla Commissione, illustra il disegno di legge di conversione del decreto-legge che provvede al fi-

nanziamento di novanta miliardi all'EGAM per assicurarne una equilibrata gestione economica.

Il relatore, dopo avere svolto un'ampia panoramica illustrando le forme di intervento statale, anche straniero, per le industrie strategiche, quali ad esempio la metallurgia, riepiloga la storia e le vicende dell'EGAM, a partire dal 1973, anno della sua nascita. Ricorda che l'originario fondo di dotazione si rilevò inadeguato sin dall'origine e che tale sua insufficienza si è dimostrata vieppiù aggravata dal forte sviluppo inflazionistico verificatosi nel frattempo. Inoltre mentre gli altri enti di gestione hanno sempre avuto settori in attivo, l'EGAM si è trovato in carico soltanto aziende decotite e settori deficitari.

Analizza, in particolare, i campi di attività dell'EGAM illustrandone le difficoltà dell'attuale congiuntura; dichiara quindi che essi non debbono essere assolutamente abbandonati dall'ente. Il finanziamento che si chiede ha la finalità di consentire un razionale e meditato piano di ristrutturazione. Conclude dichiarandosi favorevole alla conversione del decreto-legge.

Il presidente Colajanni avverte che, prima di iniziare la discussione generale, verrà ascoltato in apposita seduta il commissario dell'EGAM, dottor Niutta.

I senatori Renato Colombo e Benassi chiedono che in tale occasione non vengano soltanto esposti i programmi di sviluppo dell'ente, ma vi sia anche un'esposizione delle cause che hanno condotto alla situazione attuale ed una analitica e dettagliata illustrazione della stessa. Il senatore Rebecchini si dichiara anch'egli favorevole alla proposta del Presidente, purchè nel frattempo le somme stanziare non vengano utilizzate per operazioni di ricapitalizzazione delle aziende.

Il senatore Venanzetti chiede che il commissario dell'EGAM riferisca analiticamente sull'esatta definizione della somma stanziata con il provvedimento. Il senatore Lombardini afferma che il suo voto favorevole è condizionato ad una dichiarazione del commissario Niutta che testimoni della disponibilità dei sindacati a collaborare per le

operazioni di ristrutturazione che il risanamento dell'ente richiede.

Dopo interventi del senatore Basadonna e dei sottosegretari Abis e Bova, il seguito dell'esame viene rinviato.

La seduta termina alle ore 12,35.

AGRICOLTURA (9^a)

GIOVEDÌ 20 GENNAIO 1977

Presidenza del Vice Presidente

TRUZZI

indi del Presidente

MACALUSO

Interviene il Sottosegretario di Stato per l'agricoltura Lobianco.

La seduta ha inizio alle ore 10,40.

IN SEDE REFERENTE

« Conversione in legge del decreto-legge 10 dicembre 1976, n. 799, recante sanzioni per i trasgressori alle norme comunitarie relative all'adeguamento del potenziale viticolo alle esigenze del mercato » (387).

(Seguito dell'esame e rinvio).

In apertura di seduta il presidente Truzzi sottolinea che il problema di fronte al quale si trova la Commissione è quello di introdurre eventuali modifiche al rigore delle sanzioni amministrative previste dal decreto-legge in esame, pur rispettando sostanzialmente le statuizioni del Regolamento comunitario del 17 maggio 1976.

Il senatore Bonino, intervenendo nella discussione generale, esprime meraviglia per il ritardo con cui si è provveduto ad introdurre nel nostro ordinamento le opportune sanzioni a carico di chi violi il disposto del Regolamento comunitario inteso ad adeguare il potenziale viticolo.

Inoltre l'oratore lamenta che il Regolamento comunitario colpisca solo i Paesi membri della Comunità, senza preoccuparsi degli effetti indiretti d'incentivazione che esso crea nell'area dei Paesi che aspirano ad

essere ammessi alla CEE. Il decreto-legge giunge poi in ritardo rispetto ai programmi di nuovi impianti che, alla data odierna, sono già in fase di prima attuazione, creando quindi notevolissimi disagi per gli operatori del settore. Dopo aver chiesto chiarimenti circa i modi con i quali gli altri Paesi comunitari hanno provveduto ad introdurre nei rispettivi ordinamenti sanzioni per la violazione del Regolamento comunitario in questione, l'oratore propone di attenuare il rigore della sanzione amministrativa prevista dall'articolo 1 del decreto-legge, suggerendo che essa sia fissata, sulla base degli stessi criteri applicativi indicati dall'articolo 1, in ragione di lire 50 mila per la prima annata agraria in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge e di lire 200 mila per quelle successive, fino a quando il trasgressore non avrà provveduto alla rimozione degli impianti.

Il sottosegretario Lobianco ricorda preliminarmente i problemi di fondo nel cui contesto si colloca il provvedimento all'esame. In particolare, l'oratore ricapitola i problemi emersi presso le competenti Commissioni della Camera e del Senato al momento dell'applicazione del Regolamento comunitario n. 816: in quell'occasione, di fronte alla difficoltà di definire il carattere strutturale o congiunturale della crisi del settore, si decise di addivenire ad una fase di transizione che consentisse un momento di riflessione meditata circa i modi con cui procedere successivamente ad interventi più drastici sul mercato. Comunque, prosegue l'oratore, già allora le sollecitazioni dei produttori e, in particolare, delle cooperative, erano nel senso di interventi che mettessero ordine nel settore delle uve da tavola risolvessero i problemi della gradazione dei vini, delle sofisticazioni e dei vitigni ibridi produttori diretti. Da queste sollecitazioni è nata quindi l'esigenza di un blocco biennale di nuovi impianti, blocco già pienamente operante nel nostro ordinamento in ragione della particolare efficacia giuridica dei regolamenti comunitari. Il provvedimento in esame intende quindi unicamente risolvere, nelle forme più opportune, il problema della

conseguente sanzione delle eventuali trasgressioni del divieto. Ricorda inoltre che il ritardo nell'emanazione del decreto-legge è in parte collegato anche alle trattative fin qui intercorse in sede comunitaria, che hanno consentito di aprire nuovi sbocchi alle nostre produzioni. Concludendo, l'oratore osserva che occorre saper inquadrare il provvedimento all'esame nel contesto dei problemi di ristrutturazione del settore sulla linea delle direttive emanate dalla Comunità.

Il relatore Scardaccione fa presente che il motivo sostanziale del rinvio del provvedimento dall'Assemblea alla Commissione non nasce dalla volontà di trovare surrettiziamente il modo di sottrarci alla normativa comunitaria, ma dell'esigenza di cercare soluzioni idonee ad attenuare l'asprezza della sanzione amministrativa prevista in via generale, senza nulla togliere al rigore applicativo del Regolamento comunitario.

Il senatore Brugger, ricordato anche egli che il Regolamento n. 1162 è già pienamente in vigore nel nostro ordinamento e che è fatto obbligo ad ogni cittadino italiano conoscerlo e applicarlo, dichiara che, analogamente a quanto operato negli altri Paesi comunitari, occorre avere coraggio e rigore nell'applicazione di una linea programmatica che prefigura modificazioni strutturali nel potenziale viticolo del nostro Paese. È necessario, prosegue l'oratore, che gli altri Paesi comunitari possano confidare nella nostra capacità di mantenere fede agli impegni assunti: solo operando in questo modo potremo ripresentarci alle successive trattative, previste dall'articolo 5 del Regolamento, con le carte in regola per difendere gli interessi reali dei nostri coltivatori. Concludendo, l'oratore si dichiara favorevole ad un eventuale affievolimento della sanzione nel primo anno, purché rimanga salvo il principio di fondo che essa intende garantire.

Il senatore Miraglia, premessa la notevole rilevanza di un provvedimento che incide su un fondamentale settore dell'agricoltura italiana, e il particolare momento di difficoltà che tale settore attraversa anche per le avversità atmosferiche dell'ultima annata, sot-

tolinea che la vitivinicoltura impegna circa 2 milioni di aziende, per il 94 per cento condotte da coltivatori diretti o piccoli imprenditori, e per il 53 per cento localizzate in zone collinari. Il provvedimento in esame non solo toglie slancio e prospettive a un settore della produzione di notevole rilievo per gli aspetti economici e sociali collegati, ma anche deprime una delle più valide fonti di esportazione di prodotti italiani, che nel 1976 ha arrecato alla bilancia commerciale un introito di circa 300 miliardi. La viticoltura — prosegue l'oratore — è tipica delle aziende contadine, con forte assorbimento di mano d'opera, e costituisce un rilevante freno al fenomeno dell'esodo (soprattutto nelle zone collinari) e a quello dell'abbandono delle terre.

Nella relazione al disegno di legge — osserva il senatore Miraglia — si accetta invece la logica ispiratrice del Regolamento comunitario, intesa a considerare eccedentaria la produzione vinicola e ad imporre quindi una politica di ridimensionamento degli impianti. In realtà, prevalente rilievo deve avere il problema dell'adeguamento dei consumi, che nell'ambito comunitario sono fortemente ostacolati anche con artificiose limitazioni fiscali. È indiscutibile l'esigenza di una revisione dei regolamenti di base del settore viticolo, n. 816/70 e 817/70, a seguito delle prime esperienze di organizzazione del mercato comune, ed anche in relazione ad una serie di modifiche parziali o frammentarie man mano adottate; ma tale revisione avrebbe dovuto comportare benefici per i consumatori e per i produttori, incidendo soprattutto sugli eccessivi margini di profitto perseguiti da industriali, commercianti e concentrazioni finanziarie. Purtroppo, anche in questa occasione, la modifica dei regolamenti è stata la conclusione di una trattativa imposta secondo le esigenze altrui e risolta con prevalente danno della vitivinicoltura italiana. Oltre tutto, le decisioni parziali rinviavano alla fine del 1978 la soluzione del problema, e appare quindi remota la possibilità di ottenere il riconoscimento delle particolari esigenze e vocazioni della produzione italiana.

In realtà, prosegue l'oratore, già l'erogazione di premi per l'estirpazione dei vigneti favorisce la smobilitazione di tale coltura nelle aree marginali collinari, che sono le più interessanti dal punto di vista produttivo e sociale; mentre il divieto di nuovi impianti colpisce soprattutto le piccole aziende, dotate di minore elasticità per le ridotte dimensioni, e non preclude l'espansione della viticoltura nelle zone di pianura meno vocate, o per le grandi imprese, per le quali minore incidenza possono avere i premi di estirpazione, date le maggiori rese unitarie.

Analoghe sperequazioni si determinano — ad avviso dell'oratore — nel confronto con gli altri Paesi: il Regolamento in questione, mentre incide notevolmente sulla viticoltura dell'Italia centrale e meridionale, lascia indenne quasi tutta la produzione francese, notevolmente coperta dall'area delle « denominazioni d'origine controllate ». In definitiva, il Consiglio delle Comunità europee ancora una volta ha fatto passare una tesi già preannunciata (contro cui già si erano pronunciati negativamente gli operatori e le categorie interessate), basata sul discutibile presupposto che la crisi strutturale potesse risolversi solo con la riduzione della produzione. Allo stesso presupposto si collega la rinuncia a misure meglio orientate, dirette ad esempio a favorire i consumi o a utilizzare i mosti concentrati nell'arricchimento del vino, escludendosi il ricorso allo zuccheraggio. Mentre si mantiene in vigore il sistema delle accise, che costituiscono veri e propri dazi doganali pari fino a 900 lire al litro, mentre si utilizzano i dati relativi ad annate infelici per giustificare un intervento di tipo malthusiano, si sostiene anche la liberalizzazione del mercato verso i paesi del Mediterraneo, ancora una volta subordinandosi gli interessi dell'agricoltura alle esigenze dell'industria.

Dopo aver osservato che gli interventi per il mercato del vino hanno assorbito solo l'uno per cento del bilancio del FEOGA nell'ultimo quadriennio, il senatore Miraglia espone le linee di un'azione che dovrà essere perseguita dalla rappresentanza italiana, per

una diversa impostazione della politica comunitaria nel settore vitivinicolo, nel contesto di un orientamento teso a sostituire gli interventi di mercato con la politica delle strutture. In luogo di assurdi divieti e limitazioni, occorre un'attività programmata a livello nazionale, regionale e zonale, per stimolare la produzione viticola (anche mediante facilitazioni creditizie) nelle zone adatte, e per agevolare le forme associative e cooperative nella vinificazione e nella commercializzazione del vino. Ribadita l'esigenza di vietare lo zuccheraggio in tutta l'area comunitaria, l'oratore preannuncia un ordine del giorno per sollecitare un'indagine conoscitiva sulla situazione vitivinicola, presupposto sia per l'azione programmatica, sia per interventi specifici a favore delle esportazioni, per il miglioramento tecnico delle colture e per la qualificazione dei viticoltori, per la lotta alle sofisticazioni; prospetta nuovamente l'opportunità di tutelare con denominazione di origine semplici vini da tavola di qualità, che costituiscono quasi il 90 per cento della produzione nazionale.

Il senatore Miraglia conclude esprimendo ampie riserve sul decreto-legge, che danneggia una grande quantità di agricoltori già impegnati nelle pratiche e nelle spese relative a nuovi impianti, anche con ripercussioni sui programmi produttivi dell'intera azienda; già sono migliaia le comunicazioni e diffide a carico di tali coltivatori, con le relative proteste. L'agitazione della categoria è anche motivata dal troppo brusco passaggio da un regime totalmente diverso, basato sugli incentivi disposti anche da numerose Regioni, a un sistema punitivo di quanto effettuato in base a indicazioni degli organi competenti. Mentre conferma l'esigenza di modificare il testo del decreto-legge, con disposizioni che impegnino soprattutto le Regioni nell'attuazione concreta delle disposizioni del Regolamento comunitario, l'oratore precisa la richiesta di impegnare il Governo a ridiscutere in sede CEE i regolamenti nel settore viticolo e a concordare con le Regioni un vero e proprio piano di rilancio della produzione vitivinicola.

Il senatore Di Nicola, dopo aver sottolineato il disagio psicologico dei coltivatori di fronte ai recenti orientamenti comunitari, che contraddicono una precedente linea normativa, a livello statale e regionale, intesa ad incentivare e sostenere le produzioni viticole, dichiara che nell'applicazione delle sanzioni occorre prevedere una qualche forma di discriminazione a seconda dell'ampiezza e delle caratteristiche della produzione; pertanto, l'oratore si dichiara favorevole ad introdurre modifiche in tal senso nel decreto-legge, soprattutto per evitare di colpire i piccoli coltivatori.

Il senatore Balbo, dopo aver dichiarato di condividere pienamente le considerazioni svolte dal senatore Brugger, ricorda che la capacità di espansione e di penetrazione delle nostre produzioni vitivinicole sui mercati internazionali è essenzialmente affidata ai vini di qualità e non a quelle produzioni destinate inevitabilmente alla distillazione o allo zuccheraggio. Si tratta, cioè, di incentivare e sostenere soltanto i vini capaci di reggere il mercato internazionale. In questo senso l'oratore, pur dichiarandosi favorevole ad eventuali attenuazioni della sanzione amministrativa per la prima annata agraria, sottolinea ripetutamente che deve essere difeso con rigore il principio di fondo del provvedimento.

Il senatore Sassone, dal canto suo, fornisce un'ampia ed analitica serie di elementi statistici che dimostrano il netto incremento delle nostre esportazioni vitivinicole, soprattutto sul mercato americano. Siamo pertanto in una situazione di mercato, prosegue l'oratore, estremamente favorevole ai nostri vini, situazione che va difesa incentivando e valorizzando le produzioni che hanno conseguito risultati positivi. Dopo aver richiamato le considerazioni contenute nella relazione svolta dal Ministro alla Commissione, in ordine alla necessità di tenere nettamente distinti i problemi delle produzioni viticole da vino e quelle per uve da tavola, l'oratore dichiara che è necessario valutare con attenzione le differenti situazioni esistenti nelle varie Regioni, evitando di adottare un meccanismo sanzionatorio rigido che

finirebbe per sortire effetti profondamente sperequati. Egli, pertanto, suggerisce di rimettere alla legislazione regionale la definizione dei modi con cui sanzionare il divieto già stabilito dal Regolamento comunitario del 17 maggio 1976 e già operante nel nostro ordinamento.

Il senatore Truzzi, ricollegandosi alle considerazioni del sottosegretario Lobianco, sottolinea come il provvedimento in esame non pregiudica le soluzioni strutturali di politica vitivinicola che dovranno essere successivamente adottate a livello comunitario: esso anzi intende mantenere inalterata la situazione, allo scopo di rendere successivamente operanti tali scelte di fondo. Dichiarava pertanto che il provvedimento deve andare avanti, anche se possono essere opportuni o un affievolimento della sanzione per il primo anno o, in alternativa, una rimessione alle Regioni della definizione dei meccanismi sanzionatori.

Anche il senatore Benaglia si dichiara favorevole a rivedere l'entità della sanzione, pur sottolineando che la questione di fondo rimane quella di una puntuale e rigorosa applicazione delle direttive comunitarie. In questo senso egli osserva che per introdurre modificazioni strutturali nell'assetto della nostra viticoltura occorre un minimo di intransigenza nella individuazione degli obiettivi e nella loro concreta attuazione, ciò anche nel quadro di un intervento a carattere programmato. Da questo punto di vista l'oratore evidenzia che se è accettabile il criterio di coinvolgere le Regioni fin dalla fase di determinazione degli obiettivi di fondo di una programmazione settoriale non è possibile viceversa rimettere a livello

regionale la individuazione ultima di tali obiettivi.

Il relatore Scardaccione, riepilogando le proposte emerse dal dibattito, osserva che potrebbero essere adottate due soluzioni: o ridurre l'entità della sanzione amministrativa per il primo anno, come proposto dal senatore Bonino, o rimettere alla legislazione regionale la definizione di tale sanzione. Si tratta ora, pertanto, prosegue l'oratore, di trovare in Commissione un punto di consenso su tali proposte.

Dopo che il sottosegretario Lobianco ha fornito chiarimenti al senatore Benaglia in ordine ai criteri tecnici che hanno condotto a dimensionare la sanzione amministrativa in discussione nella misura indicata dall'articolo 1 (in sostanza si è tenuto conto della redditività media di un vigneto specializzato in zona collinare), il senatore Zavattini, a nome del Gruppo comunista, illustra un emendamento all'articolo 1 del decreto-legge, inteso appunto a demandare alle Regioni, nell'ambito dei piani agricoli di sviluppo, l'osservanza delle disposizioni contenute nel regolamento comunitario n. 1162/76.

Il relatore Scardaccione propone quindi di rinviare il seguito dell'esame, allo scopo di consentire ai vari Gruppi di mettere a punto una formulazione concordata del nuovo testo dell'articolo 1 del decreto-legge.

Il presidente Macaluso, preso atto di questo orientamento, avverte che il seguito dell'esame avrà luogo nella seduta pomeridiana di martedì 25 gennaio, alle ore 17.

La seduta termina alle ore 12,50.

Licenziato per la stampa dal Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 21