SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(Nn. 1504 e 1505-A)
ALLEGATO 1

RELAZIONE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Stato (legge finanziaria 1986) (n. 1504)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 (n. 1505)

ALLEGATO 1

RAPPORTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2500)

INDICE

RAPPORTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SULLE PARTI DI COMPETENZA DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA E SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA (*)

Tabella 1 (Entrata): estensore D'Onofrio - *6ª Comm.* . . . . . *Pag.* 5

Tabella 1-A (Presidenza del Consiglio): estensore Jannelli - *1ª Comm.* . » 9

Tabella 2 (Tesoro): estensore Orciari - *6ª Comm.* . . . . . » 11

Tabella 3 (Finanze): estensore Fiocchi - *6ª Comm.* . . . . . » 15

Tabella 5 (Giustizia): estensore Di Lembo - *2ª Comm.* . . . . » 19

Tabella 6 (Esteri): estensore Vernaschi - *3ª Comm.* . . . . . » 21

Tabella 7 (Istruzione): estensore Kessler - *7ª Comm.* . . . . . » 27

Tabella 8 (Interno): estensore Murmura - *1ª Comm.* . . . . . » 31

Tabella 9 (Lavori pubblici): estensore Gusso - *8ª Comm.* . . . . » 33

Tabella 10 (Trasporti): estensore Pagani Maurizio - *8ª Comm.* . . . » 37

Tabella 11 (Poste): estensore Masciadri - *8ª Comm.* . . . . . » 41

Tabella 12 (Difesa): estensore Butini - *4ª Comm.* . . . . . » 47

Tabella 13 (Agricoltura): estensore Cimino - *9ª Comm.* . . . . . » 49

Tabella 14 (Industria): estensore Buffoni - *10ª Comm.* . . . . . » 51

Tabella 15 (Lavoro): estensore Toros - *11ª Comm.* . . . . . » 53

Tabella 16 (Commercio con l'estero): estensore Romei Roberto - *10ª Comm.* » 55

Tabella 17 (Marina mercantile): estensore Pacini - *8ª Comm.* . . . . » 59

Tabella 19 (Sanità): estensore Melotto - *12ª Comm.* . . . . . » 61

Tabella 20 (Turismo): estensore Sclavi - *10ª Comm.* . . . . . » 65

» » (Spettacolo e sport): estensore Boggio - *7ª Comm.* . . . » 67

Tabella 21 (Beni culturali): estensore Spitella - *7ª Comm.* . . . . » 71

Tabelle varie (Ricerca scientifica e tecnologia): estensore Panigazzi - *7ª Comm.* . . . . . » 73

(*) Per gli stati di previsione dell'entrata (tabella 1, *parti di competenza della 5ª Commissione permanente*), del Ministero del bilancio e della programmazione economica (tabella 4) e del Ministero delle partecipazioni statali (tabella 18), v. la **Relazione generale** della 5ª Commissione permanente, nelle apposite Sezioni I e II **(Stampato nn. 1504 e 1505-A).**

RAPPORTI

DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA E SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA

RAPPORTO DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

sul disegno di legge n. 1504
e sullo stato di previsione dell'entrata (1505 - Tabella 1)
per le parti di competenza (*)

(ESTENSORE D'ONOFRIO)

La Commissione, a maggioranza, esprime parere favorevole all'approvazione della tabella 1 dello stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 e delle disposizioni del disegno di legge finanziaria 1986 per la parte di competenza.

La Commissione concorda con l'obiettivo di fondo della politica economica del Governo che per il 1986 prevede una riduzione tendenziale del tasso di inflazione al 6 per cento.

Il giudizio della Commissione sulla politica delle entrate per il medesimo anno è infatti espresso in riferimento alla sua idoneità a concorrere a conseguire l'obiettivo di fondo di cui sopra, mediante una riduzione, anche se ancora poco accentuata, dell'incidenza del *deficit* sul prodotto interno lordo. Per concorrere a questo fine è infatti necessario che la pressione tributaria complessiva si mantenga, in termini percentuali rispetto al prodotto interno lordo, allo stesso livello raggiunto nel 1984.

Nel considerare la composizione del comparto delle entrate la Commissione rileva che le disposizioni del disegno di legge finanziaria e del bilancio devono essere esaminate congiuntamente, anche se — in termini procedurali — in modo distinto, al disegno di legge che il Governo ha presentato alla Camera sulla ristrutturazione dell'IRPEF e al preannunciato disegno di legge sulla finanza regionale e locale.

Appare infatti evidente alla Commissione che la riduzione del gettito previsto per l'IRPEF per il 1986 e la riduzione dei trasferimenti statali alle Regioni ed agli enti locali debbano essere compensati da un lato con l'incrementata incidenza della tassazione indiretta rispetto al carico tributario complessivo, e, dall'altro, con la possibilità per le Regioni e gli enti locali di procedere fin dal 1986, anche se inizialmente in modo sperimentale e straordinario, ad un prelievo di risorse in sede locale capace di coprire la differenza in meno dei trasferimenti statali che si sarebbe altrimenti dovuto prevedere.

La Commissione pone in risalto con particolare forza la necessità di proseguire ed intensificare la lotta all'evasione fiscale, perchè questa è la strada maestra per assicurare la tollerabilità sociale complessiva del sistema delle imposte dirette da parte dei cittadini che concorrono in modo onesto e veritiero all'assolvimento del dovere fiscale.

La Commissione ha preso atto con soddisfazione dei risultati sin qui conseguiti nella

(*) *Relativamente alla tabella 1, per quanto di competenza della 5ª Commissione permanente, v. la* Relazione generale (*Stampati nn. 1504 e 1505-A*).

gestione del debito pubblico per quel che concerne l'allungamento delle scadenze che sono passate, negli ultimi tre anni, da una media di tredici mesi ad una media di quarantuno mesi. La Commissione ritiene infatti che l'entità sino ad ora raggiunta dal debito pubblico non consenta di adottare, come risolutivi, strumenti amministrativi di gestione del medesimo, in quanto il ripristino di condizioni equilibrate di rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo richiede un periodo medio di tempo; una più incisiva politica di riduzione e riqualificazione della spesa pubblica mediante provvedimenti legislativi che incidano sulle cause del suo formarsi; una politica delle entrate che faccia emergere alla tassabilità redditi consistenti che sino ad ora sfuggono ad essa, e la considerazione di un più incisivo uso dello strumento della imposizione indiretta, pur nella stretta connessione che vi è tra questa e l'operare degli strumenti di indicizzazione, che delle variazioni di essa risentono le conseguenze negative ai fini della lotta all'inflazione.

La Commissione ha esaminato ampiamente, sempre per quanto concerne la politica delle entrate, le questioni relative alla introduzione di una imposta patrimoniale ordinaria e alla sottoposizione a tassazione dei titoli pubblici.

Quanto alla prima, la Commissione ritiene che, correttamente intesa la legge finanziaria, di essa non possano far parte riforme strutturali del sistema tributario. Quanto al merito delle proposte di introdurre la « patrimoniale » la Commissione ha rilevato che allo stato del dibattito non sono emerse indicazioni capaci di operare sui patrimoni dei contribuenti in modo da assicurare, al netto delle spese per la gestione della ipotizzata nuova imposta, gettiti consistenti che non finiscano con il gravare in modo eccessivo sulla proprietà immobiliare.

Quanto alla tassazione dei titoli pubblici, la Commissione anzitutto ha rilevato l'unanimità nei Gruppi politici sul pieno rispetto del principio della irretroattività delle leggi anche da parte di una futura legislazione che introducesse il principio della tassazione dei titoli medesimi.

Nel merito, la Commissione ha rilevato che dal punto di vista del contenimento del *deficit* pubblico la tassazione dei titoli pubblici non produrrebbe effetti consistenti perchè, al fine di mantenere una disponibilità a sottoscrivere i titoli medesimi, si dovrebbe contestualmente operare sul versante degli interessi, sì che il saldo netto non provochi disaffezione verso la sottoscrizione medesima. Sul versante dell'esigenza della sottoposizione a tassazione di qualunque reddito di capitale si deve considerare in via di principio la tassazione dei titoli pubblici del tutto ammissibile, ma non si può ignorare le interconnessioni esistenti sul piano dell'affidamento dei sottoscrittori nei confronti dello Stato tra il rendimento dei titoli in corso e il rendimento dei titoli di nuova emissione, sicchè la sottoposizione a tassazione dei titoli di nuova emissione, se non volesse tradursi in una violazione dell'affidamento dello Stato sul rendimento dei titoli già emessi, dovrebbe incorporare a favore di questi un vantaggio economico che finirebbe con il gravare sul servizio del debito di nuova emissione in misura superiore a quella cui lo Stato andrebbe incontro in assenza di tassazione.

La questione pertanto può certamente, a giudizio della maggioranza, continuare a costituire oggetto di dibattito e di confronto politico, purchè vi sia da parte di tutte le forze politiche la consapevolezza dei vantaggi e degli svantaggi che una decisione siffatta comporta per gli interessi generali dello Stato, nel contesto dei rapporti stretti che intercorrono tra economia nazionale ed economia internazionale, dato che la politica dei tassi adottata dall'Italia non può astrattamente prescindere dall'insieme dei rendimenti degli investimenti di capitale in Paesi con i quali noi siamo in concorrenza.

Nel corso del dibattito su parti specifiche del disegno di legge finanziaria, sono emerse due osservazioni critiche, condivise dalla maggioranza, concernenti la prima quella parte dell'articolo 24 che non distingue i redditi esenti dai redditi non esenti, in quanto per i secondi prende in considerazione l'ammontare lordo anzichè la parte disponi-

bile al netto dell'imposta; la seconda concernente l'articolo 30, comma 14, che prevede una ritenuta alla fonte nella misura del 6 per cento sui compensi per prestazioni di lavoro autonomo, da destinare a contributi sociali di malattia, senza tener conto che tale aliquota, per molti tipi di lavoro autonomo, comporta un'anticipazione del contributo medesimo — a prescindere dal giudizio di merito su siffatti contributi che la Commissione ha ritenuto non di propria competenza esprimere — spesso superiore, in sede di anticipazione, al contributo dovuto in sede di liquidazione finale. La Commissione pertanto ritiene che qualora siffatti contributi debbano restare nella legislazione, la misura della ritenuta d'acconto non debba superare il 2 per cento.

Al termine della discussione è stato accolto dal Governo un ordine del giorno (0/1504/2/6) proposto dai senatori del Gruppo comunista in un testo modificato, con il consenso dei proponenti, su richiesta concorde del relatore e del Ministro delle finanze, che ribadisce l'impegno per il Governo a presentare nel più breve tempo possibile un disegno di legge organico che disciplini la autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali, in modo da consentirne l'operatività entro il 1° gennaio 1987.

RAPPORTO DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

sullo stato di previsione
della Presidenza del Consiglio dei ministri (1505 - Tabella 1-A)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE JANNELLI)

La 1ª Commissione permanente, nel valutare positivamente la tabella n. 1-A, ritiene di dover sottolineare:

l'urgenza della riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, collegata alla ristrutturazione di tutti i Dicasteri e di tutta la Pubblica amministrazione al fine di evitare duplicazioni di competenza ed interferenze che nuocciono alla efficienza dell'azione di Governo;

l'indispensabilità di dare il massimo impulso, nell'ambito dei fondi di bilancio disponibili, ai processi di automazione ed informatizzazione dei servizi della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione ai compiti di coordinamento e di verifica della attuazione del programma di governo;

la necessità dell'utilizzazione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri di tutti quegli enti e di quegli istituti già esistenti per lo studio e la formulazione dei progetti finalizzati in modo da raggiungere una adeguata produttività, avuto riguardo alle nuove esigenze della Pubblica amministrazione;

l'imprescindibilità di una approfondita analisi da parte dei servizi della Presidenza del Consiglio dei ministri dei dati raccolti e delle indagini effettuate dall'osservatorio del pubblico impiego, di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93.

Sottolinea altresì la opportunità di modificare il comma 4 dell'articolo 9 del disegno di legge finanziaria che prevede la trasformazione in ente pubblico economico dell'Istituto per le ricerche e le informazioni di mercato e la valorizzazione della produzione agricola (IRVAM) e dell'Istituto di tecnica e propaganda agraria (ITPA), nel senso che la legge preveda analiticamente le modalità della fusione dei due enti in un ente pubblico economico, giacchè la formulazione proposta, nella sua genericità, conferirebbe al Ministro un potere non compatibile con i princìpi costituzionali.

RAPPORTO DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

sullo stato di previsione

del Ministero del tesoro (1505 - Tabella 2)

(ESTENSORE ORCIARI)

La Commissione finanze e tesoro ha esaminato la tabella 2 che reca lo stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986.

È stato sottolineato, a premessa della illustrazione della tabella, che l'impostazione del bilancio 1986 segna una nuova tappa nel percorso di progressivo aggiustamento delle procedure legislative sottostanti all'approvazione delle leggi di bilancio e finanziaria.

Da quest'anno infatti, in attuazione di una disposizione legislativa approvata nella legge finanziaria 1985 (articolo 19, quattordicesimo comma della legge n. 887 del 1984), il bilancio a legislazione vigente non potrà più costituire sede di rideterminazione della dotazione di quei capitoli di spesa per i quali era espressamente prevista questa possibilità giuridica poichè la riquantificazione finanziaria annua avverrà infatti, d'ora in poi, esclusivamente con legge finanziaria, attraverso l'approvazione dell'allegato « D » che, a partire dal 1986, appunto, fa parte integrante della legge finanziaria stessa.

I fondi speciali per i provvedimenti legislativi in corso inoltre subiranno una diversa procedura di approvazione. La legge finanziaria, infatti, non conterrà più le sole quote di fondi speciali di nuova formazione ma ridefinirà l'intera autorizzazione di spesa dell'esercizio, comprensiva cioè, sia delle disponibilità dei fondi provenienti dall'esercizio precedente e non ancora utilizzate, sia delle disponibilità aggiuntive.

Queste due rilevanti innovazioni sono state richiamate per corredare delle dovute raccomandazioni di cautela l'analisi dei dati quantitativi indicati nello stato di previsione della spesa del Tesoro.

Nella illustrazione dello stato di previsione è stato rilevato innanzi tutto l'importante ordine di grandezza delle cifre che lo compongono. La spesa che fa capo al Tesoro rappresenta infatti ben il 69 per cento della spesa totale e questo viene indicato come il dato maggiormente espressivo della portata di questo stato di previsione.

Quanto ai contenuti specifici della tabella, sono stati evidenziati dati finanziari con riferimento a tre diverse chiavi di lettura:

a) quella strutturale, della composizione della spesa;

b) quella dinamica, della evoluzione rispetto al passato;

c) quella delle previsioni di cassa che sono implicite.

L'entità della spesa recata dallo stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1986 è pari a 267.229,6 miliardi di cui: 180.273,3 miliardi relativi alla spesa corrente, 40.943,2 miliardi relativi a quella di par-

te capitale e 46.012,9 miliardi alla voce « rimborso prestiti ».

In questi importi di spesa sono compresi gli accantonamenti dei fondi globali provenienti dal 1985 e non ancora impegnati, pari a 29.121 miliardi di cui 12.633,6 di parte corrente e 16.487,8 di parte capitale.

In particolare con i suoi 180.273,3 miliardi di spesa corrente lo stato di previsione del Tesoro copre il 64 per cento della spesa corrente complessiva, con i 40.943,2 miliardi di spesa in conto capitale il 65 per cento della spesa in conto capitale totale ed assorbe, ovviamente, il cento per cento del rimborso prestiti (pari a 46.012 miliardi) che istituzionalmente fa capo ai servizi del Tesoro.

La composizione della spesa del Ministero del tesoro conferma la strutturale netta prevalenza della componente di parte corrente. Anche nello stato di previsione 1986, la spesa di parte corrente copre infatti una quota del 68 per cento del volume complessivo delle uscite. L'incidenza degli altri due titoli di bilancio — quello delle spese in conto capitale e quello del rimborso prestiti — risulta nel 1986 bilanciato sui livelli, rispettivamente, del 15 per cento e del 17 per cento del totale.

All'interno dei suddetti tre aggregati, la distribuzione della spesa si caratterizza con riferimento alle seguenti principali voci che si elencano per ordine di grandezza:

gli interessi passivi, che hanno raggiunto 70.536,9 miliardi, sono la voce economica più elevata e coprono il 39 per cento della spesa corrente e il 26 per cento della spesa totale del Ministero;

i trasferimenti correnti, pari a 70.088 miliardi e al 38 per cento della spesa corrente;

gli accantonamenti provenienti dal 1985 ed i fondi di riserva di parte corrente che ammontano a 43.628 miliardi (il 23 per cento della spesa corrente e il 16 per cento della spesa complessiva);

le somme non attribuibili di parte corrente per 18.457 miliardi;

i trasferimenti in conto capitale, pari a lire 16.934 miliardi e al 41 per cento della spesa in conto capitale complessiva.

Analizzata dal punto di vista della destinazione funzionale ed economica, la ripartizione della spesa del Ministero del tesoro (considerata al netto del rimborso dei prestiti, vale a dire per l'importo complessivo di 221.216 miliardi) si dispone in queste proporzioni:

il 53 per cento della spesa totale, pari a 118.340 miliardi risulta accorpare oneri non immediatamente ripartibili alle voci funzionali previste (comprende gli interessi sui BOT e CCT, i fondi di riserva e speciali, eccetera);

il 19 per cento della spesa totale pari a 43.923 miliardi è diretta agli interventi in campo sociale e all'interno di questi, prevalentemente al finanziamento del piano sanitario nazionale per il quale sono stanziati 40.810 miliardi dei 43.923 considerati;

l'8 per cento è destinato ai trasferimenti e al pagamento degli interessi relativi alla finanza regionale e locale (17.955 miliardi);

il 5,7 per cento alle azioni in campo economico (14.967 miliardi);

il 6,2 per cento alla sezione dei trasporti e comunicazioni (13.723 miliardi);

l'1,2 per cento agli interventi nel campo delle abitazioni (2.726 miliardi);

lo 0,9 per cento alle spese di amministrazione generale per un totale di 2.017 miliardi di cui: organi costituzionali 734 miliardi; personale in servizio 292 miliardi (525, compresa la quota di oneri non ripartibili) personale in quiescenza 10 miliardi (13, compresa la quota di oneri non ripartibili) acquisto di beni e servizi 616 miliardi; trasferimenti 351 miliardi.

Come risulta dalle cifre illustrate, lo stato di previsione del Tesoro racchiude un insieme complesso ed articolato di poste che comprendono sia categorie di spesa finale, sia anche trasferimenti ad altri soggetti di spesa, fondi di riserva speciali, oneri per il servizio del debito pubblico e più in generale poste che attengono al governo della finanza pubblica.

Quanto all'altro aspetto dello stato di previsione del Tesoro su cui si vuole richiamare l'attenzione, quello concernente la di-

namica che nel corso dell'ultimo esercizio hanno manifestato le poste considerate, si può osservare che le variazioni tra il 1985 e il 1986 hanno riguardato soprattutto la voce del rimborso prestiti che è cresciuta di altri 10.000 miliardi.

Come già è stato precisato, il bilancio a legislazione invariata non comprende tutta una serie di poste anche rilevanti che si definiscono soltanto in sede di legge finanziaria. Il confronto tra le grandezze 1985 e quelle del 1986, pertanto si basa su di una sottostima di partenza — delle previsioni 1986 — che non consente di cogliere l'andamento effettivo dei *trends* di spesa ipotizzabili al 1986.

Risulta tuttavia interessante notare che le manovre di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica adottate ormai da alcuni anni cominciano a dare i loro effetti positivi sulla evoluzione inerziale della spesa.

Il livello su cui si attesta la spesa corrente 1986 è infatti inferiore, in valore assoluto, alle previsioni assestate 1985 (nello stato di previsione a legislazione vigente per il 1985 si era già registrata, rispetto al 1984, una differenza di oltre 30 mila miliardi).

Sia pure con la cautela che ci impone la mancata conoscenza, in questa fase, del peso che assumeranno le ulteriori maggiori autorizzazioni di spesa che il Parlamento approverà, si ritiene di poter cogliere in questo dato di fondo il segno di un processo di risanamento ormai avviato.

L'altro elemento dinamico di segno positivo lo si coglie dal dato relativo alla spesa in conto capitale che, viceversa, registra già dal bilancio a legislazione vigente una crescita in valore assoluto rispetto al 1985. Tale crescita è indicativa delle azioni intraprese già dallo scorso anno per favorire lo sviluppo della spesa per investimento in sostituzione del contenimento programmato a carico della spesa corrente. L'efficacia di queste manovre è destinata, purtroppo, a dare i primi consistenti frutti soltanto nel medio periodo. Si ritiene tuttavia di poter leggere fin d'ora, in questa evoluzione tendenziale, il sintomo di un miglioramento destinato a progredire progressivamente.

L'ultima considerazione svolta riguarda i dati relativi alle previsioni di cassa. La determinazione è correlata non solo alla quantificazione delle autorizzazioni di competenza ma anche al volume presunto della consistenza di residui che si scaricheranno sull'esercizio 1986.

Nel complesso, le autorizzazioni complessive di cassa (comprendenti cioè le spese correnti, le spese in conto capitale e le spese per il rimborso prestiti) danno una previsione di 269.716 miliardi, di cui 41.895 miliardi in conto capitale, 181.785 miliardi di parte corrente e 46.035 miliardi per il rimborso prestiti.

Le autorizzazioni disposte tengono conto delle stime sul grado di realizzabilità della spesa che vengono effettuate ipotizzando tempi di smaltimento dei residui e della competenza diversi, a seconda del tipo di spesa autorizzata.

In particolare i coefficienti impiegati per la determinazione delle autorizzazioni di cassa dello stato di previsione del Tesoro sono: il 93,05 per cento come coefficiente medio di realizzazione della spesa corrente, all'interno della quale si parte da un coefficiente minimo dell'82 per cento attribuito alle spese per acquisto di beni e servizi, per giungere ad un coefficiente massimo del 100 per cento, o quasi, stimato per le spese relative agli organi costituzionali o alle spese di personale; il 78,7 per cento come coefficiente medio di realizzazione della spesa in conto capitale con punte del 100 per cento per le « partecipazioni azionarie e conferimenti » e, all'opposto, del 54,48 per cento per le concessioni di crediti e anticipazioni per priorità produttive.

La Commissione, infine, a maggioranza ha espresso voto favorevole sullo stato di previsione.

Da parte del relatore è stata fatta propria e rivolta al Governo la raccomandazione, formulata dalla Commissione, di reperire almeno ulteriori 200 miliardi per aumentare le dotazioni riservate al previsto provvedimento sulle pensioni di guerra e già iscritte nel nuovo progetto di fondo globale.

RAPPORTO DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE E TESORO)

sullo stato di previsione
del Ministero delle finanze (1505 - Tabella 3)

(ESTENSORE FIOCCHI)

La Commissione finanze e tesoro del Senato, esaminata la tabella 3 che reca lo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 rileva che essa reca una spesa di competenza per lire 10.983 miliardi, con una diminuzione, rispetto alle previsioni assestate per l'anno 1985, di 374 miliardi pari al 3,3 per cento.

La spesa è suddivisa tra le seguenti grandi voci (seguendo lo schema già adottato nei rapporti degli anni precedenti).

Competenze al personale civile e militare: 3.429 miliardi di cui per il personale in servizio 3.257,7 miliardi e al personale in quiescenza 171,5 miliardi, con un aumento, risetto alle previsioni assestate per il 1985, del 6,8 per cento.

Il personale civile e militare in servizio ammonta a n. 125.400 unità circa, con una spesa media *pro capite* di lire 26 milioni circa compresi gli oneri a carico dell'Amministrazione.

Acquisto di beni e servizi: 2.097 miliardi, con un aumento di 144 miliardi pari al 7,4 per cento rispetto alle previsioni assestate.

Questa categoria comprende le spese per aggi di riscossione delle imposte dirette e per il servizio di distribuzione dei valori bollati, nonchè quelle per commissioni bancarie per la riscossione della autoliquidazione e dell'acconto IRPEF e ILOR persone fisiche e dell'IVA sugli scambi interni. Si ricorda che lo stanziamento di questa spesa sul bilancio del Ministero finanze si è avuto a seguito della riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio (legge 5 agosto 1978, n. 468), in base alla quale le entrate fiscali sono accertate al lordo anche delle spese di esazione e di conseguenza queste ultime, per logica di bilancio, devono essere iscritte per lo stesso ammontare nella spesa.

Quindi, in effetti, le spese per aggi e commissioni bancarie appesantiscono il bilancio delle finanze; esse costituiscono una partita di giro il cui stanziamento va accreditato in tesoreria sulle varie voci di entrata a compensazione degli aggi e delle commissioni bancarie trattenute, nella misura stabilita dalla legge, dagli esattori e dalle banche al momento della riscossione. Esse ammontano in complesso (capitoli 3853, 3861, 4666, 4667 e 4668) a 1.318 miliardi e assorbono il 63 per cento del totale delle spese per acquisto di beni e servizi.

Per la copertura del totale delle spese per il funzionamento dell'intera struttura civile e militare dell'Amministrazione finanziaria (fitto locali, manutenzione ed adattamento degli stessi, spese di ufficio, acquisto di mezzi tecnici, di arredi, stampati, vestiario ed equipaggiamento del personale militare della Guardia di finanza e spese per l'acqui-

sto e l'esercizio dei mezzi per i loro servizi di istituto, spese per i servizi meccanografici e per l'anagrafe tributaria, eccetera) resta una cifra alquanto modesta: 779 miliardi, di cui 235 miliardi destinati a finanziare la convenzione con la SOGEI, 134 miliardi per l'impianto, l'attrezzatura e il funzionamento dei centri di servizio delle imposte dirette e l'esecuzione di lavori meccanografici richiesti dallo Stato (capitoli 4654 e 4671), e l'assai limitato residuo di 410 miliardi a copertura di tutte le altre spese della categoria beni e servizi per tutti i settori dell'Amministrazione finanziaria e del Corpo della guardia di finanza.

Trasferimenti: 42 miliardi, costituiti in massima parte da somme destinate a equo indennizzo dei militari della guardia di finanza per la perdita dell'integrità fisica per cause di servizio, da contributi e sovvenzioni a favore di mense e circoli militari e da quote da attribuire ai fondi di previdenza del personale dell'Amministrazione finanziaria.

Interessi passivi: 954 miliardi. Riguardano interessi di mora da corrispondere ai contribuenti sulle somme indebitamente riscosse dall'Erario per imposte dirette, per tasse ed imposte indirette sugli affari, per somme da rimborsare a titolo di IVA e per indennità di ritardato sgravio.

Poste correttive e compensative delle entrate: 3.975 miliardi.

Queste riguardano restituzioni e rimborsi per IRPEF, ILOR, IRPEG (2.000 miliardi, vedi capitolo 4769), restituzioni e rimborsi di altre imposte dirette (327 miliardi, vedi capitoli 4762, 4763, 4764 e 4765, riguardanti tributi soppressi nel 1973), restituzione e rimborsi di tasse e imposte indirette (253 miliardi), quote sui canoni di abbonamento RAI-TV spettanti al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, alla società concessionaria e all'Accademia di Santa Cecilia (1.120 miliardi) vincite al lotto (270 miliardi).

Ammortamenti: 144 miliardi.

Somme non attribuibili: 40 miliardi.

Gli stanziamenti in conto capitale ammontano a 300 miliardi e sono destinati per la quasi totalità all'acquisto di stabili e terreni.

Dall'esame approfondito degli importi relativi alle grandi voci di bilancio ed ai singoli capitoli emerge che lo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze è stato steso avendo ben presente un criterio di oculatezza e di rigore.

Basti pensare che la spesa indicata per la gestione di tutto l'apparato dell'Amministrazione finanziaria ammonta a lire 4.208,7 miliardi di cui 3.429,7 miliardi per competenze al personale civile e militare in servizio e in quiescenza e 779 per la copertura delle spese di funzionamento.

* * *

La Commisione ritiene molto opportuno formulare le seguenti osservazioni:

1) ai fini del miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione finanziaria, che rappresenta il punto focale individuato dalla Commissione, è necessario innanzitutto portare avanti una politica del personale che tenga conto delle esigenze quantitative ma soprattutto qualitative dell'Amministrazione stessa. È opportuno pertanto: provvedere a colmare le carenze di organico dove maggiore è il carico di lavoro; incentivare anche sul piano economico il personale finanziario per accrescerne la produttività; accelerare la riqualificazione del personale attraverso il potenziamento dei corsi di formazione e aggiornamento anche per consentire la migliore utilizzazione degli strumenti informatici;

2) deve essere proseguita ed intensificata l'introduzione dei mezzi e strumenti che la moderna tecnologia informatica mette a disposizione;

3) è urgente il varo complessivo dei testi unici e il riordino di tutta la materia finanziaria come strumento per rendere aperto e trasparente il rapporto tra cittadino e Amministrazione finanziaria;

4) si auspica una rapida approvazione della riforma della riscossione dei tributi anche per contenere l'onere per aggi sopportato dall'erario;

5) preso atto delle indicazioni ministeriali in ordine al contratto stipulato con la

SOGEI per il riordino del catasto, la Commissione ritiene necessario che siano seguiti con particolare attenzione i metodi e i tempi di realizzazione.

Si prende atto con soddisfazione della comunicazione del Ministro in ordine all'avvenuta presentazione alla Camera di un disegno di legge per il parziale riordino del contenzioso tributario, con particolare riguardo alle relative strutture amministrative.

La Commissione a maggioranza si esprime favorevolmente sulla tabella 3 con le osservazioni predette.

RAPPORTO DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504
e sullo stato di previsione
del Ministero di grazia e giustizia (1505 - Tabella 5)

(ESTENSORE DI LEMBO)

La Commissione, valutato positivamente l'incremento degli stanziamenti per il settore della giustizia, ritenuto positivo anche se non del tutto sufficiente; preso atto della positiva attività legislativa svolta e delle linee di azione del Governo che trovano riscontro in alcuni qualificanti disegni di legge, che si auspica completino il loro *iter* in tempi brevi, ha espresso a maggioranza parere favorevole sulla tabella 5 del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1986 — relativa allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia — nonchè sul disegno di legge finanziaria per la parte di sua competenza.

La Commissione ha però rilevato che è necessario risolvere alcuni problemi urgenti, che attengono soprattutto alla:

1) riforma dei codici di rito;

2) revisione delle circoscrizioni giudiziarie;

3) copertura degli organici della magistratura e del personale ausiliario;

4) migliore strutturazione del Ministero di grazia e giustizia, dalla quale derivi una maggiore rapidità di intervento;

5) meccanizzazione dei servizi e degli impianti ed attrezzature del sistema informativo dell'Amministrazione centrale, nonchè degli uffici giudiziari e dell'Amministrazione penitenziaria.

Pur apprezzando una positiva evoluzione nella politica di bilancio per il settore della giustizia, hanno espresso voto contrario i senatori dei Gruppi comunista, della Sinistra Indipendente e del MSI-Destra nazionale.

RAPPORTO DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI ESTERI)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504
e sullo stato di previsione
del Ministero degli affari esteri (1505 - Tabella 6)

(ESTENSORE VERNASCHI)

Anche quest'anno la discussione del bilancio ha rappresentato per la Commissione affari esteri, secondo una prassi decisamente consolidata, il più importante appuntamento di verifica delle linee di politica estera del nostro Paese. Infatti, proprio per meglio inquadrare le esigenze finanziarie dell'Amministrazione degli affari esteri, non appare possibile prescindere da un esame delle linee essenziali e degli orientamenti generali della politica estera italiana, nel momento in cui si voglia intraprendere un'analisi responsabile della programmazione della spesa.

I due aspetti, infatti, sono strettamente collegati ed interdipendenti, essendo l'azione della nostra politica estera necessariamente condizionata dagli strumenti e dalle possibilità operative che sono a disposizione dell'Amministrazione degli esteri.

Si impone, pertanto, un serio riscontro delle tendenze evolutive in atto nello scenario internazionale — per le quali l'estensore del presente rapporto rinvia alla relazione svolta in sede di Commissione affari esteri — perchè è alla luce di tale riscontro che occorrerà adattare le strutture agli obiettivi ed alle scelte di politica estera, al fine di porre l'Amministrazione in condizione di far fronte, in termini di mezzi, ma anche di personale, alle iniziative che sono state avviate ed a quelle che si intende intraprendere nel medio e breve periodo, nell'ottica di un maggiore coinvolgimento del nostro Paese nel contesto internazionale.

Ebbene, a fronte di uno scenario a tutti noto e degli impegni che esso pone al nostro Governo e alla nostra diplomazia, lo stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno 1986 reca spese per 1.687 miliardi 830.511.000 lire (pari allo 0,433 per cento del totale delle spese dello Stato), cifra questa che è al netto degli stanziamenti della Tabella D del disegno di legge finanziaria per il 1986 (che comporterà, una volta approvata, stanziamenti aggiuntivi su alcune poste del bilancio per circa 58 miliardi).

L'importo indicato — circa 1.688 miliardi — rapportato a quello dello stanziamento iniziale del 1985 mostra una diminuzione del 24,1 per cento, mentre rispetto al bilancio, assestato a tutt'oggi, per lo stesso anno in corso sta a significare una riduzione del 13,52 per cento. È da notare, tuttavia, che tale diminuzione è in realtà determinata soprattutto dalla variazione dello stanziamento previsto per gli interventi a titolo di cooperazione allo sviluppo, e, più in particolare, per quelli d'emergenza a seguito dell'approvazione della legge 8 marzo 1985, n. 73, che, come è noto, ha istituito un

Fondo speciale di 1.900 miliardi che figurano nel bilancio del Ministero del tesoro.

Tenendo presente quanto sopra rappresentato, per avere un raffronto fra dati omogenei, occorre quindi far riferimento al totale delle disponibilità iscritte in bilancio, al netto della cooperazione tecnica. Da tali dati si ricava che, a fronte di 849.524 milioni per il 1985, figurano nello stato di previsione del 1986 1.006 miliardi e 750 milioni, con un incremento pertanto del 18,51 per cento.

Va tuttavia considerato che circa il 75 per cento della spesa ministeriale avviene in valuta estera; l'incremento suddetto, pertanto, dovrà scontare i negativi effetti valutari.

A fronte delle richieste formulate dall'Amministrazione in sede di previsione, gli stanziamenti previsti nel disegno di legge per la parte della spesa risultano ridotti del 5,4 per cento.

Da un esame più analitico del complesso della spesa si rileva, in particolare, che le somme stanziate per i servizi generali della Farnesina e per le rappresentanze all'estero, comportano, nell'ordine e rispetto al bilancio 1985, un incremento del 12,44 per cento e del 17,53 per cento. All'attività di promozione economica e commerciale è dedicato uno stanziamento in verità assai contenuto, mentre per le relazioni culturali l'incremento rispetto al bilancio 1985 dovrebbe essere nel 1986 del 14,06 per cento. Per i servizi dell'emigrazione sono stanziati circa 33 miliardi, con un incremento quindi del 4,25 per cento rispetto all'anno in corso. La spesa prevista per i contributi obbligatori del Governo italiano ad Enti ed organismi internazionali di circa 164 miliardi mostra un aumento di oltre il 38 per cento. Altro significativo incremento lo si trova nello stanziamento previsto per l'Istituto diplomatico (più 41,67 per cento), con indubbi vantaggi per una sempre più qualificata formazione del personale del Ministero degli affari esteri.

Al 30 settembre 1985 la situazione degli organici del Ministero è caratterizzata da marcati vuoti nella carriera diplomatica (150 posti) scoperti, su un organico di 938, pari al 16 per cento circa, e nella carriera direttiva amministrativa (il 23 per cento circa dell'organico).

Per quanto concerne il personale non direttivo, le presenze effettive si avvicinano grosso modo agli organici teorici, dopo una serie di recenti assunzioni nei ruoli delle diverse carriere.

L'attuale situazione degli organici, comunque, in specie per quanto riguarda la carriera diplomatica, non è tale da consentire alla Farnesina di svolgere appieno le sue funzioni, sia all'interno che all'estero, e se ciò comunque avviene lo stesso efficacemente — come lo hanno da ultimo dimostrato gli avvenimenti di questi giorni scorsi — ciò si deve allo spirito di sacrificio ed al senso del dovere del personale tutto della Farnesina.

Quanto alla rete degli Uffici all'estero, essa è costituita oggi da 260 uffici affidati a personale di ruolo di cui 112 ambasciate, 10 rappresentanze permanenti, 76 consolati generali, 36 consolati, 12 vice consolati e 14 agenzie consolari. Ad essi si aggiungono 490 uffici consolari onorari.

Inoltre, dei 788 funzionari diplomatici presenti oggi in servizio, 485 (pari al 61,55 per cento circa) si trovano all'estero, e 303 al Ministero (pari al 38,45 per cento).

Dei 101 funzionari della carriera direttiva amministrativa in servizio (su un organico di 189), 33 (pari al 32,65 per cento) sono all'estero, e 68 (pari al 67,35 per cento) al Ministero.

I vuoti nel ruolo diplomatico ed in quello amministrativo sono quantificabili in almeno 100 unità per l'estero, ed altrettante per il Ministero.

La carenza di personale non direttivo alla Farnesina è marcata (1.689 persone tra cancellieri, assistenti commerciali, coadiutori ed ausiliari), con un *deficit* non inferiore alle duecento unità, essenzialmente per quanto concerne coadiutori ed ausiliari.

All'estero, a fronte di un organico utile di circa 2.600 unità, si registra una scopertura di 604 unità, pari ad un tasso medio del 23 per cento circa.

In relazione a quanto sopra, vanno ricordate le iniziative in corso per la riforma delle strutture della Farnesina, in quanto il discorso sugli organici è strettamente collegato a quello sulla riforma.

La moltiplicazione e la diversificazione dei compiti di istituto, rese necessarie dall'evoluzione della realtà internazionale, determinano per il Ministero degli esteri l'esigenza di disporre di strumenti modulari in maniera più coerente in relazione ai tempi e ai cambiamenti della scena mondiale, oltre che rafforzati nei mezzi umani e finanziari.

Si è quindi avviata una riflessione, nella quale sono coinvolte l'Amministrazione e le organizzazioni sindacali, su una revisione delle strutture funzionali del Ministero, atta a garantire sia l'approfondimento dei singoli problemi, sia il loro coordinamento in una visione d'insieme a breve e medio termine.

In riferimento ad alcuni punti specifici del bilancio del Ministero e quindi, a talune voci di spesa, l'estensore del presente rapporto vuole richiamare l'attenzione sul capitolo 1115, relativo alle spese di cerimoniale, ricevimento di Capi di Stato e di personalità estere, nonchè di missioni e delegazioni straniere che vengono in Italia in visita ufficiale.

Lo stanziamento previsto di 1.900 milioni, anche se fa registrare un incremento di 450 milioni rispetto al 1985, è destinato a rivelarsi certamente inadeguato alle reali esigenze di spesa, quantificate fin d'ora in 2 miliardi. Gravano, infatti, su questo capitolo una serie di imprevisti collegati con eventi internazionali difficilmente programmabili con largo anticipo.

Circa alcuni capitoli gestiti dalla Direzione generale del personale, un cenno merita senz'altro il capitolo 1125 (di nuova istituzione) sul quale gravano le spese di funzionamento del Centro elaborazione dati della Farnesina. Per il 1986 questo capitolo prevede uno stanziamento di 3.180 milioni a fronte, per il 1985, di 1.600 milioni stanziati nel bilancio 1985 a tale scopo sul capitolo 1124, portati poi a 2.000 milioni in sede di assestamento. Il notevole incremento che si registra è destinato a finanziare l'avvio di un vasto piano di meccanizzazione dell'Amministrazione centrale, dotando gli uffici ministeriali di moderne strutture nel campo dell'informatica.

Gli stanziamenti previsti su questo capitolo 1125 devono essere visti in stretto collegamento con lo stanziamento iscritto al capitolo 1573, destinato a finanziare in generale la manutenzione, l'arredamento e la sicurezza delle sedi all'estero (proseguendo un programma pluriennale di rafforzamento della sicurezza delle nostre sedi diplomatiche e consolari), e sul quale graveranno anche gli oneri di spesa connessi con l'applicazione di moderne tecniche informatiche presso le Rappresentanze diplomatiche all'estero.

Un discorso a parte va fatto per il capitolo 1505 concernente il rimborso delle spese di trasporto per i trasferimenti del personale.

Si tratta di un capitolo di spesa per il quale va detto che le richieste originariamente formulate dall'Amministrazione sono state indubbiamente accolte nella loro integralità. Tuttavia, va rilevato che lo stanziamento di 16 miliardi calcolato in prima approssimazione ad aprile, in sede di previsione di bilancio, si è rivelato oggi di fatto inadeguato a seguito di una verifica successiva. Basti pensare, ad esempio, che su questo capitolo è venuta a gravare l'apertura di quattro nuovi Uffici consolari (ad Osaka, Shangai, Houston e Gedda) e due Rappresentanze permanenti (Ginevra e Vienna), la cui apertura è stata accelerata rispetto alle previsioni.

In materia di penetrazione economica e commerciale lo stanziamento previsto sul capitolo 2041 di circa un miliardo è rimasto sostanzialmente immutato, ad un livello che non permette certo un'efficace azione di promozione commerciale. Va rilevato, a questo proposito, che nel 1985 le richieste di finanziamento avanzate dalle sedi all'estero su questo capitolo sono state coperte solo nella misura del 44 per cento, mentre nel 1984 la percentuale di copertura era stata del 46 per cento.

La tutela delle nostre collettività all'estero costituisce uno degli aspetti fondamentali dell'attività del Ministero, ed in tale settore il campo di azione si è notevolmente ampliato per tutta una serie di considerazioni. Anzitutto la diversificazione delle esigenze delle

nostre collettività, che si concretizzano soprattutto in una maggiore domanda di cultura, di informazione e di strutture nel campo della scuola. In secondo luogo, il perdurare della crisi economica e dell'occupazione, che richiede misure di assistenza legale e aiuti ai connazionali più bisognosi, nonchè le numerose situazioni di emergenza che toccano Paesi ove sono presenti nostri connazionali. Infine, il sensibile peggioramento dei rapporti di cambio della lira rispetto alle valute in cui è espressa la quasi totalià dei finanziamenti ed il notevole aumento del costo della vita in quasi tutti i Paesi.

Più in particolare, per il capitolo 3577, concernente i contributi per l'attività educativa, scolastica e culturale, sarebbe da auspicare l'accoglimento integrale della proposta iniziale di elevazione dello stanziamento da 11 a 12 miliardi (anzichè a 11.500 milioni).

Insufficiente appare, inoltre, il capitolo 3571 utilizzato per erogare contributi ad enti, associazioni e comitati che operano in favore dell'emigrazione nel campo della tutela e dell'assistenza, così come è insufficiente il capitolo che riguarda la costituzione ed il funzionamento dei comitati dell'emigrazione italiana di recente approvazione.

Passando all'azione culturale che il Ministero prevede di svolgere nel 1986, va rilevato che gli stanziamenti, pur essendo superiori di circa il 14 per cento alle assegnazioni iniziali per il 1985, meriterebbero certamente un incremento maggiore in relazione ai programmi elaborati per rendere ancor più incisiva la nostra penetrazione culturale all'estero.

Rimangono, infatti, su livelli esigui gli stanziamenti previsti, in particolare, per la cooperazione scientifica, le borse di studio, la diffusione dela lingua e della cultura italiana, nonchè per gli scambi giovanili.

Alla luce dei dati contenuti nella tabella 6, ed in relazione alle esigenze prioritarie in questo settore, si renderà opportuno procedere ad alcuni assestamenti finalizzati ad aumentare le disponibilità per l'insegnamento della lingua italiana da un lato, e per effettuare la selezione e qualificazione del personale insegnante da destinare all'estero nel quadro della nuova normativa.

Un settore di primaria importanza nel funzionamento del Ministero è quello del Servizio stampa e dell'informazione che, a causa dell'ormai cronica insufficienza degli stanziamenti, si è visto costretto ad operare una serie di drastiche riduzioni di spesa, che hanno portato, tra gli altri effetti, alla sospensione pressochè totale della distribuzione di giornali all'interno del Ministero, ed alla riduzione, in misura superiore al 70 per cento, della distribuzione di giornali e fornitura di abbonamenti a servizi di agenzie stampa per le sedi all'estero.

Mentre, pertanto, non appare possibile per il 1986 procedere ad ulteriori tagli, si avverte sempre più la necessità di portare l'attuale politica dell'informazione dell'Amministrazione centrale e degli Uffici all'estero a livelli più adeguati, che consentano al Ministero di assolvere in maniera più funzionale ai propri compiti di istituto.

Il capitolo 1581, per esempio, destinato a spese per l'acquisto di riviste, giornali e pubblicazioni varie, appare decisamente insufficiente (210 milioni, contro una richiesta iniziale di 383 milioni). È da tener presente che questa cifra di 210 milioni va ripartita tra ben 224 sedi all'estero.

Un discorso a parte deve essere fatto in materia di cooperazione allo sviluppo, trattandosi di un aspetto essenziale e di particolare rilevanza della politica estera del nostro Paese e, quindi, dell'attività della Farnesina.

L'Italia, come è noto, si adopera per dare un fattivo contributo nel settore della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, e si è impegnata in campo internazionale a dedicare sforzi crescenti in questa direzione.

In coerenza con questo impegno, l'aiuto pubblico italiano ai Paesi in via di sviluppo è cresciuto sensibilmente tra il 1981 ed il 1984. Nel 1985 il Parlamento ha deciso di compiere uno sforzo eccezionale per far fronte all'immane tragedia che ha sconvolto numerosi Paesi, soprattutto dell'Africa subsahariana, varando la legge n. 73 del 1985 con la quale sono stati stanziati, come è noto, 1.900 miliardi per il biennio 1985-1986.

Le previsioni di bilancio per il 1986 e per

il biennio seguente dovrebbero rispecchiare il consolidamento di questa linea di tendenza, con aumenti di stanziamento coerenti con quelli decisi negli ultimi anni.

L'estensore del presente rapporto deve invece rilevare che, secondo quanto è definibile dal bilancio, l'aiuto pubblico allo sviluppo italiano, cresciuto mediamente di 500 miliardi l'anno nel quadriennio 1981-1984 e di ben 1.100 miliardi nel 1985, dovrebbero aumentare di soli 250 miliardi nel 1986 e nel 1987. Da queste previsioni sembra di poter dedurre che, in realtà, il sensibile sforzo fatto con la legge n. 73 dovrebbe essere riassorbito nei prossimi due anni, anzichè aggiungersi a quello deciso per la cooperazione realizzata con la legge n. 38 del 1979.

Questo dato non emerge dalle previsioni di bilancio della Farnesina, in quanto i capitoli di bilancio direttamente amministrati dal Ministero degli affari esteri riguardano solo una parte dell'aiuto pubblico allo sviluppo globale, e cioè il Fondo di cooperazione e i fondi stanziati con la legge n. 73.

Questo rallentamento nella progressione degli stanziamenti globali si ripercuote in maniera sensibile proprio su una delle due voci di bilancio amministrata direttamente dal Ministero, e cioè il Fondo di cooperazione (capitolo 4620). Per questo capitolo si prevede infatti uno stanziamento di 507 miliardi, rispetto ai 600 del 1985, ai 700 del 1984 e ai 570 del 1983.

Si tratta di una previsione di bilancio che, come si evince chiaramente dai dati riportati nella relazione, allegata alla tabella 6, ove confermata la previsione del Ministero del tesoro per il 1986, comporterebbe una netta inversione di tendenza rispetto alla linea evolutiva assunta nel quadriennio 1981-1984 e un evidente intendimento di considerare i fondi stanziati con la legge n. 73, nel biennio 1985-1986, come sostitutivi, e non aggiuntivi, a quelli del Fondo di cooperazione.

La dotazione del Fondo per il 1986 sarebbe inoltre sensibilmente inferiore a quella del 1983 e inferiore del 36 per cento a quella (788 miliardi) verificata come necessaria solo per far fronte agli impegni governativi già assunti per il 1985.

Non sfugge che lo stanziamento previsto, qualora confermato, comporterà una sensibile contrazione dell'attività e un rinvio nel tempo della realizzazione degli impegni governativi già assunti, nonchè delle iniziative non rientranti in specifici accordi di governo, quali quelli delle Organizzazioni non governative e di volontario, e di formazione professionale in Italia.

Esso comporterà, inoltre, che la copertura finanziaria dei nuovi impegni che si intenderanno assumere sul piano governativo nei prossimi mesi dovrà essere trovata negli stanziamenti del triennio 1987-1989.

Occorre infatti considerare che al 30 settembre 1985 risultano già allocati oltre 700 miliardi destinati ad essere impegnati amministrativamente sulle disponibilità del 1986.

* * *

L'estensore del presente rapporto, proprio in relazione alle lamentate carenze di disponibilità finanziaria per taluni capitoli particolari della tabella in esame, ha sottoposto alla Commissione alcune proposte di emendamento — a carattere comunque compensativo — sulle quali la Commissione ha convenuto all'unanimità. Pure all'unanimità è stata accolta una proposta di emendamento per l'incremento della dotazione del capitolo 3571, in vista delle spese per le elezioni dei comitati dell'emigrazione italiana, previste, appunto, per il 1986.

La Commissione affari esteri, dunque, si è proposta di rendere, per quanto possibile, la tabella n. 6 più aderente alle reali necessità dell'Amministrazione degli esteri, consapevole, peraltro, della imprescindibile esigenza di contenimento della spesa pubblica. È con questo spirito che essa ha stabilito di trasmettere rapporto favorevole sulla tabella n. 6 e sulle parti di competenza del disegno di legge finanziaria per il 1986.

RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE
(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

sullo stato di previsione
del Ministero della pubblica istruzione (1505 - Tabella 7)
e sulle corrispondenti parti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE KESSLER)

La Commissione pubblica istruzione, nell'esaminare il disegno di legge finanziaria e la tabella n. 7, relativa allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1986, si è soffermata in particolar modo su alcuni dei punti ritenuti oggi più importanti delle linee politiche della scuola e dell'Università.

Si richiama innanzitutto l'attenzione sull'importanza fondamentale di tale comparto, che, oltre a riguardare la formazione dei cittadini, è un settore strategico per il progresso del Paese.

Si esprime, infatti, la convinzione che il futuro del Paese si giochi in gran parte sull'istruzione, sulla cultura e sul progresso scientifico che nella scuola e nell'Università trova le proprie radici.

Anche i problemi economici e sociali più acuti nei quali si dibatte il nostro Paese, insieme agli altri Paesi industrializzati, sono fortemente legati e condizionati da problemi di istruzione e di scienza e di ricerca scientifica in particolare.

La esigenza, condivisa, di controllare la finanza pubblica e di contenere la spesa pubblica come elemento condizionante, anche se non da solo, del processo di risanamento dei costi del Paese, come risulta dalla manovra economica complessiva contenuta nella proposta di legge finanziaria in esame, spiega e dà conto, da un lato, della non avvenuta espansione di spesa in conto capitale in qualche settore, come quello dell'edilizia scolastica, nella misura che sarebbe necessaria, ed impegna, anzi costringe, dall'altro, la pubblica Amministrazione, quindi anche il Ministero della pubblica istruzione nella sua larga articolazione, a produrre ogni sforzo per razionalizzare ed ottimizzare al massimo gli effetti della spesa attraverso l'utilizzazione più rigorosa di strumenti organizzativi moderni, di procedure e di regole atte ad ottenere tale risultato.

Anche per il 1986, infatti, la spesa prevista per il Ministero della pubblica istruzione dalla tabella n. 7 del bilancio dello Stato è, comunque, ingente.

Precisamente si tratta di 30.615.304,2 milioni di cui 29.748.104,2 per la parte corrente e 867.200 milioni per il conto capitale. Si registra, quindi, un incremento, rispetto al 1985, di 2.694.082,3 milioni, pari al 9,28 per cento.

Le spese per il personale in attività di servizio rappresentano il 91,28 per cento della spesa complessivamente prevista. Tale rapporto, che nel 1985 è stato del 92,92 per cento, espone per il 1986 una leggera diminuzione. Occorre tuttavia tenere presente che le previsioni 1986 non comprendono ancora i futuri miglioramenti economici che emergeranno dalla nuova contrattazione per il personale statale in genere e per il per-

sonale della scuola, per cui è da prevedere che, tenendo conto di ciò, il rapporto sia destinato ad essere superato.

Per il 1986 la spesa per la pubblica istruzione rappresenta il 7,15 per cento della spesa complessiva dello Stato con una diminuzione del 2,13 per cento rispetto al rapporto esistente nel 1985.

Si rileva però che, attesi i profondi cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nella struttura della spesa dello Stato, i predetti rapporti non sono del tutto significativi al fine di giudicare il valore reale della allocazione di risorse che il bilancio fa per questo comparto.

È evidente, poi, la fortissima incidenza del costo del personale (91,28 per cento si ripete) sulla spesa complessiva e quindi una forte rigidità della spesa del bilancio della pubblica istruzione.

La consistenza del personale dipendente del Ministero della pubblica istruzione è la seguente:

personale non insegnante 193.283 unità
personale insegnante 949.689 unità
per un totale complessivo di 1.142.972 unità.

I dati relativi alle supplenze sono i seguenti:

la spesa sostenuta nel 1982 era di lire 1.145,5 miliardi, quella sostenuta nel 1983 fu di lire 2.398 miliardi, passando nel 1984 a 2.036 e nel 1985 a 2.126 miliardi di lire (previsioni di competenza per quest'ultimo anno).

Nel 1986 la spesa di cui sopra dovrebbe subire nuovamente una flessione per effetto delle massiccie immissioni in ruolo dei vincitori di concorso a cattedre per le scuole secondarie di secondo grado, banditi nel 1983, nonchè per lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi già espletati e di quelle compilate in base alla legge n. 270 del 1982 e successive modifiche.

Anche se è evidente che la natura stessa della funzione del Ministero della pubblica istruzione si estrinseca principalmente attraverso l'insegnamento e quindi attraverso il personale insegnante, la Commissione si è soffermata su tale spesa, messa in relazione all'andamento decrescente della popolazione scolastica nonchè ad un più rigoroso utilizzo complessivo del personale.

Senza nulla togliere alle esigenze, primarie, didattiche e pedagogiche della scuola e dell'Università, si ritiene necessario un rigoroso accertamento ed una attenta previsione, almeno per i prossimi anni, circa l'effettivo e stretto fabbisogno del personale insegnante e la sua migliore utilizzazione.

Sono a questo proposito apprezzate le nuove disposizioni della legge finanziaria contenute nell'articolo 6, ritenute utili sia ai fini di contenere la spesa sia ai fini di una migliore organizzazione della scuola.

Ritiene altresì la Commissione che debbano ritenersi vigenti, fino a diversa disposizione, anche le norme contenute nei commi 12, 13 e 15 dell'articolo 7 della legge n. 887 del 1984.

Discussioni e critiche hanno sollevato le disposizioni contenute nell'articolo 3 dello schema di legge finanziaria che prevede, come è noto, una nuova disciplina per le tasse scolastiche e universitarie, elevandone la misura.

Il Governo presenterà nella competente sede della Commissione bilancio un emendamento teso a mitigare tali aumenti per gli studenti fuori corso e per gli studenti lavoratori e la Commissione richiama l'attenzione in particolare sulla disposizione contenuta nella tabella E punto B) allegata al disegno di legge finanziaria rilevando la differenza che ricorre fra conservatori ed accademie nonchè fra tasse per esami di diploma ed esami di licenza.

A maggioranza tuttavia la Commissione concorda con le predette proposte sia in relazione al sollievo che tali aumenti arrecano alla spesa dello Stato sia per il positivo significato che comportano circa la partecipazione delle famiglie ai problemi scolastici.

Quanto alla spesa, la Commissione rileva che nessuna previsione di fondi è prevista per finanziare i costi che discenderanno dal disegno di legge attualmente in discussione al Senato circa le scuole di specializzazione nelle discipline mediche.

Sempre ai fini di una più efficiente e più rigorosa gestione delle risorse pubbliche destinate alla pubblica istruzione ed al fine anche di ottenere una più moderna gestione dei fatti della scuola, dell'Università e della ricerca scientifica, la Commissione ha particolarmente sottolineato l'esigenza e l'urgenza di procedere alla riforma del Ministero della pubblica istruzione.

Si insiste sulla necessità che si proceda nella riforma con urgenza e con coraggio cambiando i vecchi schemi, anche culturali, al fine di ottenere efficienza gestionale e didattica adeguata alla valenza strategica del settore. Si suggerisce a tal fine di procedere anche attraverso decisi decentramenti di funzioni: con la responsabilizzazione diretta dei dirigenti dislocati sul territorio, con l'introduzione di criteri manageriali di gestione e con l'utilizzo massimo dei sistemi informativi più moderni.

Il Ministero potrà, una volta avvenuta la sistemazione quasi totale del personale precario (che è stata meritoriamente operata in questo ultimo periodo) e dopo la riforma che ne alleggerisca l'attuale immenso peso gestionale, dedicarsi più appropriatamente a quelle funzioni di direzione vera, di coordinamento generale, di preparazione e aggiornamento del personale insegnante, di progettazione, di innovazione e di programmazione dalle quali soprattutto ci si attende un vero e sollecito avanzamento di questo settore come i tempi nuovi ed un confronto positivo con i Paesi più avanzati esigono.

Conclusivamente, la 7ª Commissione esprime, a maggioranza, parere favorevole per l'approvazione della tabella n. 7 recante lo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno 1986 nonchè del disegno di legge finanziaria 1986 per la parte ad essa afferente.

RAPPORTO DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

sullo stato di previsione

del Ministero dell'interno (1505 - Tabella 8)

e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE MURMURA)

La Commissione, esaminato lo stato di previsione del Ministero dell'interno (tabella 8) e le parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria, esprime rapporto favorevole.

Formula, inoltre, le seguenti indicazioni:

a) le disposizioni sul nuovo ordinamento delle autonomie locali (stampato Senato n. 133-311-A) e sul cosiddetto *status* degli amministratori locali (stampato Camera n. 1289) vanno accompagnate dalla nuova normativa sulla finanza locale, che preveda una seria ed effettiva autonomia impositiva, caratterizzata da ampiezza, dal contenimento dei costi di raccolta e di gestione, dal riequilibrio delle risorse tra le varie aree del Paese, da effettiva indipendenza rispetto agli altri tributi;

b) occorre provvedere poi al superamento delle situazioni di dissesto degli Enti locali, non originate da sperperi e da cattiva amministrazione;

c) va elaborata la legge-quadro sulla assistenza.

Raccomanda altresì:

1) la riformulazione dell'articolo 25 del disegno di legge finanziaria, non ritenendosi opportuno il testo proposto dal Governo per quanto attiene la riduzione del trattamento pensionistico;

2) il divieto di imporre oneri agli Enti locali non garantiti, come disciplinato e previsto dalla legge n. 468 del 1978, da nuove entrate certe e specificatamente indicate, come invece vien fatto nel testo dall'articolo 30, primo comma, del disegno di legge finanziaria;

3) la più sollecita attuazione del reclutamento nelle forze di Polizia, i cui organici vanno effettivamente coperti e ripartiti tra le diverse specializzazioni;

4) la realizzazione di un coordinamento effettivo fra le forze di Polizia, sia a livello centrale, attraverso il Ministro, sia in periferia, a mezzo dei Prefetti. Questo, non solo per dare una migliore e più puntuale presenza sul territorio dello Stato delle forze di Polizia, cui va la gratitudine del Parlamento e del Paese, ma anche per attuare uno dei punti più qualificanti della legge n. 121 del 1981, sul quale poggia l'architettura generale del provvedimento.

Nel ribadire il dispositivo favorevole del rapporto, si conferma l'auspicio che il Ministero dell'interno consolidi la propria posizione centrale nell'ordinamento.

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

sullo stato di previsione
del Ministero dei lavori pubblici (1505 - Tabella 9)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE GUSSO)

La nota preliminare che accompagna la tabella è assai stringata e, d'altro canto, la mancanza di elementi conoscitivi è tale che è impossibile esprimere un giudizio serio sulle previsioni formulate e consegnare perciò un rapporto alla Commissione bilancio elaborato in modo meno artigianale di quanto non si sia invece costretti a fare; ed è singolare rilevare, per contro, che nella tabella sia inclusa una abbastanza diffusa relazione sulla « Attività del Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento » (da pagina 170 a pagina 184) la cui competenza non è ormai più del Ministero dei lavori pubblici, bensì di quello per l'ecologia.

È perciò necessario rinnovare, come avviene ormai ogni anno in occasione dell'esame delle tabelle dei vari Ministeri da parte del Parlamento, l'invito ai compilatori della « Nota preliminare » di riferire in modo completo, anche se sintetico, sulle diverse attività del Ministero dei lavori pubblici, non solo per rendere una doverosa informazione al Parlamento, ma anche per dare la necessaria motivazione alle varie appostazioni di bilancio.

E si deve dire che non appare idonea allo scopo la relazione del Ministero dei lavori pubblici sullo stato di attuazione delle leggi a carattere pluriennale riportata in appendice della annuale « Relazione previsionale e programmatica », che, salvo per alcuni interventi, è nella sostanza una relazione solo contabile.

Non si hanno poi notizie sul più complessivo problema degli interventi dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e di altri enti pubblici o di diritto pubblico in settori che tradizionalmente facevano capo alla Amministrazione dei lavori pubblici; non si ha in sostanza un quadro complessivo dell'attività dei diversi « centri di spesa » nel settore delle « opere pubbliche » assieme a quella diretta del dicastero, come per esempio: la Cassa per il Mezzogiorno (va ricordato che entro breve termine dovrebbe essere approvato un provvedimento di interventi per ben 120 mila miliardi nel prossimo decennio a favore del Centro-sud), il Fondo investimenti e occupazione (FIO), i fondi stanziati nel bilancio del Ministero del tesoro, oltre che le Regioni, le società autostradali, le Ferrovie dello Stato, l'Amministrazione delle poste, e via discorrendo.

In attesa che la più vasta informativa sul settore possa essere disponibile ci si deve accontentare di quanto questi compilatori della « Nota preliminare » oggi forniscono e lavorare sugli elementi da essi resi e, per quanto possibile, su quanto in altre sedi può essere, più o meno casualmente, portato a conoscenza del relatore.

La nota che accompagna lo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per il 1986 dà una qualche idea del documento, perchè l'indicazione delle spese, i riassunti, gli allegati e le tabelle sono di abbastanza agevole lettura e perciò risulta possibile

trarre alcune indicazioni di interesse più generale.

Lo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici dell'anno 1985 indicava spese (in cifra tonda) per 3.388 miliardi, di cui 223 miliardi, pari al 6,7 per cento, per spese correnti e 3.165 miliardi per spese in conto capitale, pari al 97 per cento, che è un rapporto piuttosto soddisfacente.

Con l'assestamento del bilancio in corso di approvazione (Atto Camera n. 3134, già atto Senato n. 1411) questo stato di previsione è stato profondamente modificato prevedendo un balzo della spesa da 3.388 miliardi a ben 5.178 con un aumento del 53 per cento sulle previsioni iniziali pari a ben 1.790 miliardi; di questi 5.178 miliardi, 234 miliardi, pari al 4,5 per cento sono per spese correnti e 4.944 miliardi, pari al 95,5 per cento, per spese in conto capitale.

La nota dice che questo aumento è giustificato dal fatto che « sono state proposte variazioni alle previsioni iniziali che, unitamente a quelle introdotte in forza di atti amministrativi o di particolari provvedimenti legislativi, hanno modificato il quadro delle previsioni medesime ».

Lo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per il 1986 in esame prevede spese (in cifra tonda) per 4.695 miliardi di cui 244 miliardi, pari al 5,2 per cento, per spese correnti e 4.451 miliardi, pari al 94,8 per cento, per spese in conto capitale.

Complessivamente si ha una riduzione di 483 miliardi rispetto al bilancio assestato 1985, ma comunque un aumento di 1.307 miliardi rispetto al bilancio 1985, così come è stato approvato nel dicembre dello scorso anno; è un aumento del 39 per cento, certamente inferiore al 53 per cento del bilancio assestato 1985, ma in ogni caso abbastanza consistente.

Va peraltro rilevato che la riduzione di 483 miliardi è da imputarsi esclusivamente alla parte in conto capitale le cui voci più consistenti in diminuzione riguardano l'esaurimento degli interventi per opere pubbliche previste da alcune leggi, tra cui la legge finanziaria 1979 (legge 21 dicembre 1978, n. 843) per 250 miliardi e la legge 11 novembre 1982, n. 828, sulla ricostruzione e sviluppo delle zone terremotate del Friuli e delle Marche per 63 miliardi, nonchè dalla rimodulazione delle spese pluriennali previste dalla legge 7 marzo 1985, n. 99, recante interventi in materia di opere pubbliche per 895 miliardi; diminuzioni solo parzialmente compensate da maggiori stanziamenti in altre voci.

Appare opportuno ora porre a raffronto i « residui passivi presunti al 1° gennaio 1986 », le « previsioni di competenza 1986 », e quindi la « massa spendibile », con le « autorizzazioni di cassa », come risulta dalla tabella che segue.

Bilancio 1986	Totale	Spesa corrente	Spesa in conto capitale	Trasferimenti totali
Residui passivi presunti al 1°-1-1986	4.918 (100%)	91 (2%)	4.827 (98%)	1.110 (23%)
Previsioni di competenza 1986	4.695 (100%)	244 (5%)	4.451 (95%)	2.276 (48%)
Massa spendibile	9.613 (100%)	335 (4%)	9.278 (96%)	3.385 (35%)
Autorizzazioni di cassa	6.720 (100%)	269 (4%)	6.451 (96%)	2.685 (40%)
Coefficiente di realizzazione	(70%)	(80%)	(69%)	(80%)

Un primo elemento di valutazione viene fornito dal complesso degli importi sui quali è bene riflettere: i residui passivi rappresentano addirittura il 105 per cento della competenza 1986 e fanno salire a 9.613 miliardi la somma che teoricamente potrebbe essere spesa nel corso dell'anno se improvvisamente tutto si mettesse a funzionare alla perfezione, comprese le casse erariali.

Dato che questa ipotesi non viene presa in considerazione, il documento prevede di iscrivere autorizzazioni di cassa per 6.720 miliardi, per cui quello che viene chiamato « coefficiente di realizzazione » (e cioè il rapporto fra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile) assume il valore del 70 per cento che appare abbastanza elevato, tenuto conto della situazione in cui si trova ad operare il Ministero dei lavori pubblici sia in sede centrale che nelle sue articolazioni periferiche, se alla fine del 1986 questo 70 per cento dovesse essere confermato.

Vi sono però alcuni elementi di preoccupazione che sono evidenziati dall'andamento dei residui passivi per la parte in « conto capitale », come sono evidenziati dalla tabella 2 della nota preliminare.

Al 1° gennaio 1985 questi residui passivi erano 5.566 miliardi, di cui 3.718 nella categoria, beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato (e cioè principalmente opere marittime, opere idrauliche, edilizia statale), e 1.847 miliardi per la categoria XII relativa ai trasferimenti (e cioè contributi per l'edilizia economica e popolare, l'edilizia ospedaliera, gli acquedotti, le fognature, le opere igieniche e sanitarie, l'ANAS e le Amministrazioni provinciali.

Al 1° gennaio 1986 la previsione dei residui passivi non cambia per la citata categoria X (e questo significa che nel corso del 1985 l'Amministrazione dei lavori pubblici non è riuscita a spendere), mentre si prevede di diminuire di 737 miliardi (cioè del 40 per cento) la categoria XII relativa ai trasferimenti (cioè da 1.847 a 1.110 miliardi).

Va detto che sono considerati residui passivi somme che sono state regolarmente impegnate ma non materialmente erogate. Ad essi si accompagnano poi i residui cosiddetti impropri, i quali differiscono da quelli propri per il fatto di non presentare un atto formale di impegno; i relativi stanziamenti vengono perciò mantenuti in bilancio in quanto si tratta di spese in conto capitale.

Se peraltro le somme stanziate e non impegnate fossero la parte più rilevante dei residui passivi si dovrebbero indicare le cause di questo fenomeno:

potrebbe essere vero che le procedure, le remore, i ritardi, le distorsioni, le lungaggini impediscono di spendere più di tanto (e allora si dovrebbe operare per rimuovere questi impedimenti, cioè introdurre elementi di *deregulation*);

ovvero invece è la cassa che non è in grado di erogare più di quanto è indicato (e allora si dovrebbe avere il coraggio di dirlo).

Perchè se fosse vera quest'ultima ipotesi è da porsi la domanda se abbia un qualche valore operativo un bilancio dello Stato, quanto meno quello del Ministero dei lavori pubblici, nel quale si può spendere solo due terzi o poco più delle somme che il bilancio stesso e i bilanci precedenti avevano previsto necessarie, cioè ben 2.900 miliardi in meno rispetto alla massa spendibile.

Qualche parola appare opportuno dedicare al bilancio dell'ANAS, che si colloca in appendice dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici.

Lo stato di previsione della spesa dell'ANAS per l'anno 1985 indicava spese (in cifra tonda) per 3.015 miliardi di cui 1.032 miliardi, pari al 34 per cento, per spese correnti, 1.863 miliardi, pari al 62 per cento, per spese in conto capitale e 120 miliardi, pari al 4 per cento, per rimborso di prestiti.

Con l'assestamento del bilancio in corso di approvazione questo stato di previsione è stato modificato con un aumento della spesa da 3.015 miliardi a 3.232 (con un aumento di 217 miliardi pari al 7 per cento) di cui 1.061, pari al 33 per cento, per spese correnti e 2.051 miliardi, pari al 63 per cento, per spese in conto capitale e 120 mi-

liardi, pari al 4 per cento, per rimborso prestiti.

Lo stato di previsione della spesa dell'ANAS per il 1986 in esame prevede spese (in cifra tonda) di 2.628 miliardi di cui 1.187, pari al 45 per cento, per spese correnti, 1.308 miliardi, pari al 49 per cento, per spese in conto capitale e 133 miliardi, pari al 6 per cento, per rimborso prestiti.

Complessivamente si ha una riduzione di ben 604 miliardi rispetto al bilancio assestato 1985, una diminuzione cioè del 19 per cento circa che è indubbiamente molto forte anche perchè grava esclusivamente sulle spese in conto capitale (743 miliardi in meno), con una diminuzione di oltre un terzo rispetto a quanto previsto nel conto capitale assestato del 1985.

È evidente che la manovra di bilancio per il 1986, volta a ridurre la spesa pubblica, ha effetti sensibili sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno 1986, anche se più moderati per quanto riguarda la parte gestita direttamente dall'Amministrazione (— 483 miliardi su 5.178 del bilancio assestato 1985, pari a —9 per cento circa) e maggiormente rilevanti per la parte ANAS (— 604 miliardi su 3.232 del bilancio assestato 1985, pari a — 19 per cento circa).

Nonostante i limiti di cui in precedenza è stato fatto cenno, e che provengono soprattutto dalla difficile situazione del bilancio dello Stato a causa dell'enorme spesa pubblica alla quale è chiamato a far fronte e in qualche modo contenere, l'8ª Commissione del Senato si è espressa, a maggioranza, in senso favorevole sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1986 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria.

Il relatore richiama l'attenzione della Commissione di merito sui seguenti punti emersi dal dibattito.

1) è opportuno stralciare l'articolo 33 del disegno di legge finanziaria 1986, riguardante la revisione dei prezzi negli appalti di opere pubbliche, in quanto:

a) non è urgente modificare l'attuale legislazione in materia dato che la ripercussione degli aumenti della manodopera, dei materiali e dei noli sui prezzi appare o nulla o assai lieve dato il processo di riduzione dell'inflazione in atto;

b) non è la legge finanziaria la sede idonea per una modifica così radicale della normativa in atto;

c) le previsioni di un ulteriore calo dell'inflazione consente di mettere in cantiere con maggiore ponderazione una riforma delle leggi vigenti in materia di revisione dei prezzi, che tenga anche conto degli indirizzi proposti dall'articolo 33, senza che si possa temere uno sconvolgimento negli appalti nelle more di predisposizione del nuovo regime legislativo;

2) è stata prospettata la necessità che il Governo predisponga opportune iniziative per il consolidamento della Rupe di Orvieto e del Colle di Todi e per il consolidamento e restauro del Duomo di Orvieto e degli altri edifici storici ed artistici, nonchè delle mura di cinta di Orvieto e Todi; dato che la regione Umbria e il Ministero per i beni culturali e ambientali hanno predisposto i programmi e i progetti necessari in conformità all'articolo 2 della legge 12 giugno 1984, n. 227, ed hanno indicato il relativo fabbisogno finanziario, appare opportuna una modifica del disegno di legge finanziaria che consenta di finanziare l'apposito disegno di legge che in proposito sarà predisposto;

3) è stata prospettata la necessità di incrementare da 5 a 25 miliardi i limiti di impegno per gli anni 1986 e 1988 a favore dell'edilizia universitaria ospedaliera di cui all'articolo 39 della legge 22 dicembre 1978, n. 843, particolarmente per far fronte all'ulteriore fabbisogno nel settore della città di Napoli a seguito degli eventi sismici degli ultimi anni.

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

sullo stato di previsione

del Ministero dei trasporti (1505 - Tabella 10)

e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE PAGANI Maurizio)

La 8ª Commissione del Senato ha esaminato la tabella 10 relativa allo stato di previsione del Ministero dei trasporti, nonchè le parti connesse del disegno di legge n. 1504.

Lo stato di previsione del Ministero per l'anno finanziario 1986 reca spese per complessivi milioni 5.156.466 di cui milioni 4.676.935 per la parte corrente e milioni 479.531 per il conto capitale.

Rispetto al bilancio per l'anno 1985 le spese considerate nello stato di previsione fanno registrare una diminuzione di 354.410 milioni dovuta per 12.667 milioni ad aumento della parte corrente e per 367.077 milioni ad una minor previsione per il conto capitale.

La novità di maggior rilievo si riferisce all'eliminazione dalla tabella del Ministero dello stato di previsione dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato che con la legge n. 210 del 1985 è divenuta « ente pubblico economico », dotato di autonomia amministrativa in quanto « impresa commerciale » ai sensi della normativa comunitaria del settore.

Dal punto di vista formale del bilancio dello Stato ciò comporta (oltre all'eliminazione dell'appendice alla tabella dei trasporti) anche una diversa classificazione economica e funzionale degli stanziamenti del Ministero del tesoro che finanziano il nuovo ente.

Come prescritto dall'articolo 17 della legge n. 210 le assegnazioni per l'Ente ferrovie sono previste parte nel disegno di legge finanziaria e parte nel bilancio.

Certamente, anche se per ora solo dal punto di vista formale, la nuova classificazione presenta aspetti positivi di maggiore trasparenza, chiarezza e realismo.

Nel compiere la sua valutazione sui documenti amministrativi disponibili, la 8ª Commissione del Senato ha formulato le seguenti considerazioni in ordine ai diversi campi di attività del Ministero.

Trasporto aereo

Il settore è caratterizzato da un decremento di investimenti in quanto sono venuti a cessare gli effetti della legge n. 299 del 1979 nel campo delle opere aereoportuali.

Gli investimenti in tale settore sono praticamente concentrati negli aeroporti di Roma e Milano per i quali è divenuta operativa la legge n. 449 del 1985 che prevede la spesa complessiva di 1.115 miliardi per il quinquennio 1984-1989, di cui 125 miliardi già stanziati per il 1985.

La spesa pluriennale della legge n. 449 è stata rimodulata dal disegno di legge finanziaria, per cui non si hanno finanziamenti nel 1986 mentre sono stati aumentati quelli

degli anni successivi che risultano di 170 miliardi per il 1987, 300 e 520 rispettivamente per il 1988 e il 1989.

Si esprime parere positivo su tale rimodulazione in quanto lo stanziamento 1986, aggiuntivo ai 125 non spesi nell'85, sarebbe stato superiore alla capacità di spesa e quindi destinato a produrre residui passivi.

Pur tenendo presente che il settore è strettamente correlato al Piano generale dei trasporti e che quindi non è ipotizzabile una presentazione estranea a tale contesto del piano degli aeroporti intermedi, vanno sottolineati i ritardi che si accumulano nella ristrutturazione della Direzione generale dell'aviazione civile ed altresì nella definizione dei rapporti con i concessionari di aeroporti ai fini di una maggiore omogeneità e trasparenza di questo settore.

Autotrasporto di cose

Il settore non si presenta come rilevante ai fini delle spese di bilancio; non è interessato da provvedimenti della « finanziaria » ma presenta la ben nota importanza nell'economia dei trasporti (il 62 per cento delle merci viaggia su strada) ed anche nelle spese indirette dello Stato, se consideriamo il settore stradale e le conseguenze del traffico pesante sui problemi di rifacimento ed adeguamento di strade ed autostrade.

L'attività del Ministero è stata prevalentemente di tipo amministrativo ed è stata di grande incisività nel settore.

Dal punto di vista legislativo nel 1984 e nel 1985 sono state approvate, rispettivamente, le leggi n. 467 e n. 404 sull'autotrasporto e la ristrutturazione del relativo mercato, importanti dal punto di vista dei princìpi più che da quello dell'operatività del settore essendo inadeguati i finanziamenti disponibili.

Si rendono urgenti modifiche ed integrazioni alla legge 6 giugno 1974, n. 298, concernente l'albo degli autotrasportatori e norme in materia tariffaria; il relativo provvedimento peraltro risulta essere stato presentato alla Camera.

Trasporto ferroviario

L'entrata in vigore della legge n. 210 del 1985 ha introdotto nel bilancio 1986 un elemento di portata innovativa eccezionale sia dal punto di vista formale e documentale sia dal punto di vista sostanziale cioè economico e del miglioramento del servizio.

Dal punto di vista formale scompare dalla tabella 10 l'appendice concernente lo stato di previsione delle Ferrovie dello Stato in quanto il bilancio del nuovo Ente ferrovie non sarà sottoposto all'approvazione del Parlamento ma sarà di tipo « privatistico » e cioè formulato, a norma dell'articolo 17 della legge n. 210 del 1985, secondo gli articoli 2423 e seguenti del codice civile.

In tale nuova realtà, le assegnazioni statali sono decise in parte con la « finanziaria » e in parte con il bilancio; vi sono nuove classificazioni, la più importante delle quali riguarda l'iscrizione della « sovvenzione straordinaria di equilibrio » nella parte corrente anzichè tra le poste in conto capitale.

Le risorse disponibili sono complessivamente quantificate in 13.541 miliardi, specificati in una apposita tabella, di cui 8.286,9 stanziati nel bilancio e 5.254 nel disegno di legge finanziaria (4.804 se si tiene conto della riduzione dovuta all'abolizione delle concessioni gratuite di viaggio).

All'interno delle varie voci vanno sottolineati 984,7 miliardi per oneri di esercizio di linee a scarso traffico (rami secchi) e 1.445,6 miliardi per oneri derivanti dall'applicazione di tariffe a carattere sociale.

A tal proposito il comma 15 dell'articolo 7 della « finanziaria » prevede, in adeguamento ai regolamenti comunitari, l'abolizione di tutte le concessioni gratuite di viaggio, delle riduzioni e delle agevolazioni tariffarie e l'aumento del 20 per cento delle tariffe a carattere sociale. Il Ministro è delegato a valutare le conseguenti variazioni degli oneri di bilancio dello Stato.

Risulta inoltre l'intenzione di ridurre drasticamente i tronchi a bassa utilizzazione, senza però precise indicazioni di merito.

La manovra dovrebbe comportare un risparmio di 450 miliardi da dedurre sul mon-

tante previsto degli 8.286 degli stanziamenti a bilancio.

Il Ministro, pur nell'ambito della sua autonomia decisionale, si è impegnato a fornire tempestive informazioni in merito.

Sia pure con l'ipotizzata riduzione di 450 miliardi, è previsto per il 1986, un fabbisogno del servizio ferroviario del 1985, superiore a quello che dovrebbe assestarsi nell'ordine di 12.228 miliardi di lire.

Nella discussione in Commissione si sono evidenziate preoccupazioni in ordine:

alla coerenza con il Piano generale dei trasporti di talune scelte indicate al comma 16 dell'articolo 7 del disegno di legge finanziaria (autorizzazione a studi, progetti per i sistemi di valico dell'asse Brennero e Spluga ed interventi interportuali, nonchè le realizzazioni dell'alta velocità nei tratti Napoli-Roma-Milano e sull'asse del Brennero) e sulla loro influenza in ordine a variazioni del Piano integrativo delle ferrovie. La Commissione ha raccomandato una più precisa formulazione del predetto comma;

alla posibilità che il taglio di taluni « rami secchi » comporti pregiudizio allo sviluppo socio-economico delle zone interessate.

La Commissione ha raccomandato al Ministro, anche attraverso un ordine del giorno del senatore Pingitore, successivamente ritirato, di attenersi nelle scelte a scrupolosi criteri di salvaguardia delle potenzialità delle ferrovie da sopprimere.

Trasporto su strada

Il Fondo trasporti 1986 prevede un ammontare di 4.292 miliardi, pari a quello del 1985 incrementato del 6 per cento. Detto fondo è peraltro finanziato rispettivamente per 531 e per 88 miliardi mediante riduzione dei fondi di cui agli articoli 8 e 9 della legge n. 281 del 1970.

Tale fondo attiene solo al ripiano dei disavanzi delle Aziende e non prevede alcuna quota per nuovi investimenti.

Per ridurre la forbice tra costi e ricavi nell'ambito del trasporto locale è previsto un aumento delle tariffe a 500 lire/corsa nelle città inferiori a 200 mila abitanti ed a 600 lire/corsa in quelle maggiori, un adeguamento proporzionale degli abbonamenti ed un aumento del 50 per cento dei biglietti orari.

Il provvedimento sconta il parere contrario dei sindacati per ragioni generali di contenimento degli oneri a carico dei ceti meno abbienti e perchè tale aumento, che è dell'ordine medio del 50 per cento, è nettamente superiore ai limiti generali di contenimento dell'inflazione.

Motorizzazione civile.

Per quanto riguarda la motorizzazione civile prosegue il programma di dotazione di strutture e di meccanizzazione dei servizi senza che il settore abbia registrato approvazione di provvedimenti legislativi significativi, pure se al Senato giacciono i disegni di legge n. 558 relativo alla delega per la revisione di norme di circolazione stradale ed il disegno di legge n. 811 sui caschi, la cui definizione è vivamente attesa.

La materia della circolazione, come quella della sicurezza stradale, è comunque a cavallo delle competenze di due Ministeri per cui andrebbe esaminata parallelamente.

In tale contesto appare opportuna una migliore specificazione sulla tabella del Ministero dei trasporti del finanziamento triennale di 25 miliardi per interventi in materia di prevenzione per la sicurezza stradale e continuità funzionale della legge n. 245 del 1984 onde chiarire di quale Ministero siano di competenza gli interventi sulla sicurezza stradale dovendo comunque essere separati dagli stanziamenti relativi alla continuità funzionale della legge n. 245 del 1984 relativa al Piano generale dei trasporti.

* * *

A conclusione della discussione la Commissione ritiene che le previsioni di spesa per l'anno finanziario 1986 del Ministero dei trasporti vadano inquadrate nel momento di profonda trasformazione in atto nel Ministero stesso e conseguente essenzialmente al-

l'elaborazione del Piano generale dei trasporti, per il quale si attende l'approvazione del CIPE prima della discussione parlamentare e del quale tutti auspicano una rapida approvazione.

Tale considerazione si evidenzia in tutta la sua rilevanza nelle voci di dotazione al nuovo Ente ferrovie, laddove di fatto si assegna no fondi la cui gestione è demandata ad un Consiglio di Amministrazione non ancora nominato.

I fondi sono dimensionati per la continuità del servizio secondo i modelli attuali, nè appare lesiva dell'autonomia del nuovo Consiglio la manovra tariffaria proposta e l'intenzione espressa dal Governo di procedere al taglio di alcuni « rami secchi », in quanto sicuramente tali provvedimenti sono congruenti con le finalità di economia di servizio e miglioramento della produttività che il nuovo Consiglio dovrà perseguire.

La Commissione infine richiama l'opportunità:

di procedere ad una migliore e più chiara formulazione del comma 16 dell'articolo 7 del disegno di legge finanziaria in ordine agli studi ed iniziative da assentire;

di ripristinare un fondo per gli investimenti nell'ambito del « Fondo nazionale trasporti » onde evitare dannose ripercussioni nel settore industriale e di bloccare i programmi di ristrutturazione ed ammodernamento delle Aziende;

di riconsiderare l'opportunità, nell'ambito della manovra tariffaria per i trasporti urbani, di limitare l'aumento dei biglietti orari a quote inferiori al 50 per cento;

di specificare, eventualmente ripartendo tra il Ministero dei trasporti e quello dei lavori pubblici, la posta triennale di 25 miliardi iscritta nella legge finanziaria, tabella B, fondo speciale di parte corrente relativa a « Interventi in materia di prevenzioni per la sicurezza stradale e continuità funzionale della legge n. 245 del 1984 ».

Con queste osservazioni la 8ª Commissione, si è espressa a maggioranza in senso favorevole sulla tabella n. 10 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria.

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

sullo stato di previsione del Ministero
delle poste e delle telecomunicazioni (1505 - Tabella 11)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE MASCIADRI)

La tabella n. 11 comprende le previsioni di spesa per le attività propriamente ministeriali (milioni 1.987, tutti di parte corrente), e due appendici riguardanti rispettivamente gli stati di previsione dell'entrata e della spesa dell'Amministrazione postelegrafonica, e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

In particolare, la Commissione si è soffermata sul progetto di bilancio di previsione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1986, che presenta le seguenti risultanze complessive:

Entrata	L.	8.259.455.000
Spesa	»	10.343.455.000
Disavanzo	L.	2.084.000.000.000

Il raffronto delle singole fonti di entrata dell'anno 1986 con quelle dell'esercizio precedente, evidenzia una differenza positiva di 666,5 miliardi da attribuirsi ai previsti aumenti tariffari, alla valutazione dei singoli cespiti, formulata sulla scorta di un realistico saggio di sviluppo del traffico di tutti i settori operativi. La prospettiva di incremento derivante dallo sviluppo del traffico riposa sulla ferma volontà dell'Amministrazione di ricondurre la gestione dei servizi ad apprezzabili livelli di efficienza.

Lo stato di previsione della spesa pone in evidenza rispetto alla previsione dell'anno precedente una diminuzione di lire 87 miliardi. Le modifiche riguardano:

spese di personale;
spese di esercizio;
spese di investimenti;
maggiori spese per rimborso prestiti.

Per le maggiori spese di personale gli aumenti proposti sono stati determinati dalla applicazione della normativa sull'indennità integrativa speciale, dagli oneri conseguenti l'assunzione di nuovo personale, i cui concorsi sono già conclusi o in via di espletamento per la parziale copertura di posti in organico vacanti.

Le maggiori spese di gestione o di esercizio sono originate per la quasi totalità dalla notevole e continua ascesa dei prezzi di mercato e dall'esigenza di conservare alle strutture operative un adeguato livello di efficienza.

Per gli stanziamenti iscritti nel bilancio 1986, gli impegni di maggior consistenza si riferiscono:

a) per quanto attiene l'edilizia operativa:

alla realizzazione di infrastrutture compartimentali, provinciali e di quartiere;

al miglioramento e all'ammoderna-

mento degli impianti, delle sedi e degli impianti dopolavoristici;

al miglioramento, trasformazione, ampliamento e sopraelevazione delle sedi postelegrafoniche;

b) per quanto attiene all'acquisto ed all'installazione di macchinari e di impianti tecnici e tecnologici:

al potenziamento di centrali telegrafiche elettromeccaniche, centrali telex, impianti di energia;

alla costruzione di centrali telegrafiche elettroniche e trasmissione dati e relativi impianti di energia;

al potenziamento degli impianti delle linee di posta pneumatica urbana;

alla installazione di impianti di teleallarme nelle sedi postelegrafoniche;

all'acquisto e installazione di impianti tecnologici.

Si ritiene utile sottolineare che nella localizzazione degli investimenti la quota riservata a favore dei territori del Centro-Sud raggiunge il 40 per cento.

Inoltre con la legge finanziaria 1985, è stato dato l'avvio al finanziamento del piano decennale delle telecomunicazioni per la quota di pertinenza del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (200 miliardi di lire).

Servizio postale

Il servizio postale denota modesti miglioramenti se non addirittura una stagnazione sia in termini organizzativi che di volume di traffico. I pezzi lavorati sono stati leggermente superiori a quelli degli anni trascorsi per un importo di circa 6,5 miliardi, con leggerissimi spostamenti quindi rispetto al passato. Il servizio denuncia qualche inefficienza ma comunque è da tener presente che indubbiamente esiste un modo diverso di comunicazione tra le persone. È probabile che la corrispondenza privata in un prossimo avvenire diminuisca, mentre la corrispondenza commerciale abbia ad aumentare.

Il CAI-Post (corriere accelerato internazionale), iniziato nel gennaio 1983 e che assicura la consegna di corrispondenza pacchi in 24 ore in ambito europeo ed in 72 ore in ambito intercontinentale ha dato risultati estremamente favorevoli tanto che oggi è esteso in 27 Paesi con un traffico sempre crescente.

Servizi di bancoposta

Il servizio del risparmio postale, libretti e buoni postali fruttiferi, che sul finire del 1980 ha iniziato a manifestare un andamento non favorevole, è andato man mano riprendendosi.

Infatti, dal saldo positivo di 243,5 miliardi di lire, registrato nel 1982 rispetto all'esercizio precedente, si è passati ad un saldo positivo di 855,7 miliardi di lire, rispetto all'analogo saldo del 1982. Nel 1984, infine, la differenza fra i depositi e rimborsi ha determinato complessivamente (libretti e buoni postali fruttiferi) un saldo attivo di 2.702 miliardi di lire. Nel primo semestre dell'anno in corso, per il solo servizio dei buoni postali fruttiferi la differenza fra i depositi e i rimborsi presenta un saldo positivo di circa 2.000 miliardi di lire che presuppone un ulteriore balzo in avanti delle giacenze medie.

Soppressione di uffici a scarso volume di traffico

È stata assunta l'iniziativa di promuovere la soppressione di uffici postali con modestissimo volume di traffico pari ad un impegno giornaliero non superiore a 180 minuti di attività. Sembra opportuno suggerire che ciò debba essere realizzato non soltanto con gradualità ma anche previa attivazione, ove necessario, di servizi sostitutivi. Nel settore sono già state assunte iniziative concrete in numero di dodici; sono stati infatti strutturati uffici postali itineranti che portano i servizi postelegrafonici nelle zone disagiate non ancora servite, a giorni alterni.

Servizi telegrafo e telex

I servizi di telegrafo sono in diminuzione mentre i servizi telex resi dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni sono in aumento. Da sottolineare gli alti costi che lo Stato assume per il servizio dei telegrammi che, è opportuno notarlo, in alcune nazioni, come l'Inghilterra, è stato soppresso.

Investimenti

Le spese in conto capitale assommano a 1.254 miliardi di lire di cui:

lire 309 miliardi di assegnazioni ordinarie;

lire 745 miliardi di assegnazione straordinaria *ex* legge n. 39 del 1982;

lire 200 miliardi di assegnazione straordinaria per il piano decennale di sviluppo delle telecomunicazioni.

Gli interventi sono previsti nei seguenti settori:

edilizia abitativa (a fine 1985, 3.707 alloggi; nel 1986 se ne prevede la costruzione di 1.269);

meccanizzazione del movimento postale;

edifici postelegrafonici in sedi non capoluogo di provincia (sono stati costruiti, a fine 1985, 568 edifici e se ne prevede la costruzione di altri 238 nel 1986);

edilizia operativa;

automazione dei servizi;

piccola meccanizzazione.

Residui passivi

Si critica spesso la pubblica Amministrazione per la lentezza dello smaltimento dei residui passivi denunciando l'incapacità di realizzare quanto programmato e finanziato.

Al di là dei residui di parte corrente che assumono aspetto fisiologico, l'attenzione può essere concentrata sui cosiddetti residui di stanziamento, vale a dire sulle somme disponibili per investimenti e sulle quali non si sono ancora assunti impegni.

Da tener presente che l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, anche con apposite leggi, ha destinato notevoli risorse economiche proprio al settore dell'edilizia operativa (costruzione di complessi edilizi e di infrastrutture compartimentali e provinciali) e dell'edilizia abitativa (costruzione di alloggi di servizio e di case-albergo).

Al riguardo, una determinante remora ad una pronta utilizzazione delle somme stanziate in bilancio è costituita dalle difficoltà di ordine urbanistico, che rendono laboriosa ogni attività nel settore dei nuovi interventi edilizi e delle ristrutturazioni. Altra fondamentale remora alla realizzazione delle iniziative previste deriva dalla rarefazione delle aree destinate all'edilizia postelegrafonica, sia per motivi di inserimento nei singoli piani regolatori, sia per la carenza di chiare norme urbanistiche, sia per la laboriosità delle procedure da rispettare.

Non vanno infine dimenticate, e non certamente per importanza, le particolari procedure cui l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni è soggetta in qualità di azienda di Stato: lo snellimento di tali procedure consentirebbe un ulteriore elemento di accelerazione.

In termini numerici si evidenzia che le disponibilità per investimenti esistenti al 1° gennaio 1985 ammontavano:

	(*miliardi*)
Residui di stanziamento	L. 623
Stanziamento di competenza	» 1.288
Totale	L. 1.912

Delle suddette disponibilità sono state utilizzate lire 1.272 miliardi e sono in corso di perfezionamento i provvedimenti definitivi per la realizzazione di altre opere per un importo di lire 365 miliardi.

Alla fine del corrente esercizio risulteranno residui per circa lire 275 miliardi con

la utilizzazione dell'intero volume di stanziamenti iscritti nel bilancio 1985 ed una quasi totale eliminazione delle disponibilità pregresse.

Il 1986 vedrà completamente utilizzate le disponibilità programmate.

Personale

In termini numerici al 30 giugno 1985 a fronte di una dotazione organica di 141.115 posti (con esclusione dei dirigenti e dei funzionari dei ruoli ad esaurimento) risultavano presenti 121.832 unità così che — i posti non coperti risultavano circa 19.000. Alle cifre esposte occorre aggiungere i 103.000 dipendenti ULA (Uffici locali e agenzie) oltrechè i 12.000 dipendenti dell'Azienda autonoma di Stato dei telefoni per un importo pertanto complessivo all'incirca di 237.000 dipendenti. Si tratta di un incremento rispetto al 1983 di circa 10.000 unità in più.

Da notare che la produttività del servizio è scesa ad iniziare dal 1970, nel quale si aveva l'indice 90, man mano negli anni, fino a quota 72 dell'anno 1983.

Riforma del Ministero

La riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni non è certamente argomento nuovo se è vero che già da anni è stato oggetto di studio e proposte da parte sia del Governo che delle forze politiche e sindacali ma ora è diventato problema indifferibile. Anche su questo versante è giunto il momento delle decisioni legislative.

La filosofia della riforma prevede un assetto articolato in tre tipi di strutture:

a) una struttura pubblica statale, organizzata con il modulo di organizzazione ministeriale preposta alle attività di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e di controllo: erogazione di risorse [illegible] che, verifica dei flussi di spesa e controllo sulle fasi e modalità di attuazione dei programmi di investimento. Il Ministero sarà luogo naturale di tutte le decisioni politiche, riguardante il settore, ma anche quello in cui troverebbero compensazione gli interessi generali e le istanze partecipative dei gruppi sociali e delle categorie economiche, in qualche modo interessate allo sviluppo dei servizi;

b) una struttura a « dominanza pubblica »: azienda-impresa organizzata secondo i criteri di particolare autonomia gestionale e finanziaria, ma pur sempre soggetta a regole pubblicistiche per la parte concernente l'organizzazione degli uffici e lo *status* giuridico del personale, preposto all'espletamento dei servizi postali e di bancoposta;

c) un nuovo assetto per i servizi di telecomunicazione, inteso ad assicurare un sistema coordinato di gestione. Tale soluzione è orientata verso l'unificazione della gestione di tutti i servizi di telecomunicazione nell'ambito di un unico sistema, concentrando, peraltro, nel Ministero delle poste e delle telecomunicazioni i compiti di pianificazione strategica, di indirizzo, di controllo e di coordinamento di tutta l'attività che viene svolta nel campo delle telecomunicazioni, oltre che l'esercizio di tutti gli altri pubblici poteri relativi a tale attività.

È forse da porsi la domanda di che fare in attesa della agognata riforma. Pare potersi suggerire di decentrare le competenze, di semplificare le norme, alcune delle quali vetuste e sorpassate, di selezionare la spesa puntando sull'automazione del bancoposta, sulla meccanizzazione e sulla specializzazione del perosnale, impedendo interventi che vengono operati a tamponare le situazioni che di volta in volta sorgono.

Problemi delle concessionarie di servizi

[illegible] di legge finanziaria per il 1986 [illegible] prevede agli articoli 14 e 15 l'elevazione della misura minima del canone di concessione gravante sulle società concessionarie dei servizi telefonici dal 3 al 5,5 per cento, da

recuperare operando sulle agevolazioni attualmente previste a favore delle utenze domestiche (fasce sociali).

Il recupero del maggior costo per la SIP pertanto dovrebbe essere assicurato dal CIP con un incremento tariffario che si aggira sui 250 miliardi che, in buona sostanza, sarebbero versati all'erario dello Stato.

Tenuto conto dei fatti pregressi, vale a dire dei canoni di concessione sempre mutanti negli anni (4 per cento, 0,5 per cento, indi 3 per cento, infine 5,5 per cento) per cui non si dà certezza alle concessionarie circa gli oneri da affrontare ed inoltre del fatto che negli anni precedenti si erano adottati provvedimenti intesi a finanziare o rifinanziare la SIP, aiutandola nello sforzo di risalire una difficile situazione che si era creata nel passato, ferma restando l'intenzione comunque di non mutare il quadro della « finanziaria 1986 » pare all'8ª Commissione, all'unanimità, opportuno di non modificare il contenuto della legge 22 dicembre 1984, n. 870 (che stabiliva che il canone non potesse essere inferiore al 3 per cento) ed invece di disporre che solo per l'anno 1986 il canone di concessione da pagarsi allo Stato dalle aziende concessionarie è del 5,5 per cento, senza pertanto pregiudicare gli anni a venire.

Con queste osservazioni l'8ª Commissione si è espressa, a maggioranza, in senso favorevole sulla tabella n. 11 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria.

RAPPORTO DELLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE
(DIFESA)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504 e sullo stato di previsione del Ministero della difesa (1505 - Tabella 12)

(ESTENSORE BUTINI)

Lo stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno 1986, contenuto nei limiti di sviluppo della spesa pubblica programmata, consegue il suo equilibrio all'interno del bilancio dello Stato con la previsione di slittamento ad anni successivi di programmi di ammodernamento dello strumento militare.

La compressione delle disponibilità finanziarie può sollevare qualche preoccupazione sulla capacità dello stesso strumento militare di assolvere con la necessaria efficacia i suoi compiti.

Il bilancio 1986 presenta il più basso incremento della spesa nel corso dell'ultimo quinquennio. Esso interferisce, così, con funzione frenante nella proiezione finanziaria del programma di ammodernamento delle Forze armate secondo gli orientamenti del Consiglio supremo di difesa del 1981.

Le conseguenze sull'efficienza dello strumento militare si accompagnano a quelle sull'industria nazionale nei settori della ricerca, della produzione e dell'occupazione.

La previsione di un ritardo o di una decelerazione dei programmi approvati e finanziati, quali, ad esempio, quelli di cui alla legge n. 456 del 1984, potrebbe dover richiedere successivi interventi all'interno del bilancio in corso d'esercizio.

In questo quadro è altresì emerso il richiamo agli impegni assunti in sede di Alleanza atlantica per garantire un incremento reale del 3 per cento annuo.

Il bilancio della Difesa alloca previsioni di spese che non riguardano l'organizzazione, la preparazione e l'efficienza dello strumento militare ed autorizza così una lettura del rapporto formale tra risorse e risultati deviante rispetto alla realtà.

Alcune leggi di riforma che potranno entrare a regime nel prossimo anno consentono di anticipare la necessità di interventi modificativi per l'attuale impostazione della spesa.

Il complesso rapporto tra le Forze armate e le autorità locali sul territorio, le provvidenze per il personale richieste dalla specifica funzione istituzionale, la riforma della leva, gli interventi sulle strutture per ridurre l'onere di gestione, ma con l'intento di accrescere funzionalità ed efficienza, propongono uno scenario che sembra non trovare immediato sostegno nella previsione di spesa.

La relazione in sede consultiva sui disegni di legge nn. 1504 e 1505, per quanto di competenza, nonchè sulla tabella 12, ha cercato di comporre un quadro di riferimento dei problemi dell'Amministrazione della difesa utile alla valutazione degli impegni di spesa del Ministero per motivazioni e finalità e per apprezzare una responsabilità ge-

nerale rispetto agli obiettivi di risanamento della spesa pubblica, parte determinante ma non esaustiva della politica economica, di sviluppo e di sicurezza della società nazionale. In tal senso, si ritiene opportuno considerare la relazione svolta in Commissione come parte integrante del presente rapporto.

La Commissione difesa ha approvato all'unanimità un emendamento all'articolo 14 del disegno di legge di approvazione del bilancio preventivo, corrispondente ad una esigenza di funzionalità decisionale e tempestività di azione largamente diffusa.

Con le suesposte considerazioni il relatore rassegna nel presente rapporto il mandato conferito dalla 4ª Commissione permanente di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione del Ministero della difesa e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria.

RAPPORTO DELLA 9ª COMMISSIONE PERMANENTE
(AGRICOLTURA)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504 e sullo stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (1505 - Tabella 13)

(ESTENSORE CIMINO)

La 9ª Commissione permanente (Agricoltura), esaminati, per quanto di competenza, il disegno di legge n. 1504 concernente « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) », e il disegno di legge n. 1505 concernente « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 »,

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) condivide la complessiva manovra finanziaria e di bilancio per il 1986 proposta dal Governo e finalizzata, in una obiettiva analisi, ad assicurare ulteriori progressi sia nel controllo della finanza pubblica, attraverso il contenimento del fabbisogno del settore statale, sia nel recupero della competitività dell'economia nazionale, mediante un ulteriore rientro del tasso di inflazione e lo sviluppo degli investimenti produttivi;

2) prende atto dei finanziamenti aggiuntivi di 3.378 miliardi di lire, stanziati in favore del settore agricolo e comprendenti 2.500 miliardi, allocati fra gli accantonamenti di cui alla tabella D del disegno di legge finanziaria, da utilizzare con successivo provvedimento di legge di spesa del Piano agricolo forestale. In merito evidenzia la necessità che — corrispondentemente alle maggiori risorse finanziarie che si renderanno disponibili nel corso del 1986 — ulteriori stanziamenti vengano destinati alla valorizzazione del potenziale produttivo ed occupazionale del settore primario, e pone l'urgenza che frattanto il Governo presenti, entro un mese, il predetto disegno di legge di spesa del Piano;

3) prospetta la necessità di assumere opportune iniziative al fine di garantire la continuità nei flussi finanziari alle Regioni;

4) sottolinea l'inadeguatezza, in rapporto alle dimensioni del settore agricolo alimentare nel contesto dell'economia nazionale, della quota assegnata all'agricoltura nell'ambito del FIO, e manifesta l'esigenza di ulteriori risorse da destinare alla legge n. 590 del 1981 per poter fare fronte ai gravi danni causati dalle calamità naturali;

5) nel dare atto della riduzione del fenomeno dei residui passivi, manifesta apprezzamento per la proposta governativa, all'esame dell'altro ramo del Parlamento, relativa alla riforma del Ministero dell'agricoltura, il cui nuovo assetto dovrà consentire — con lo snellimento di tutte le procedure, specie di quelle attinenti alla erogazione del credito agrario — una maggiore rispondenza alle esigenze di attuazio-

ne del nuovo piano agricolo nazionale; una più efficace incidenza delle funzioni di coordinamento con le Regioni; una maggiore disponibilità di strumenti operativi in relazione ai compiti sia interni (occorre intensificare il servizio di repressione frodi) che della politica agricola comune (con particolare riferimento ai programmi integrati mediterranei). Ritiene, inoltre, non ulteriormente dilazionabile la riforma dell'assetto istituzionale della ricerca e della sperimentazione in agricoltura, tenuto conto del notevole stimolo che allo sviluppo del settore primario può venire dal progresso scientifico e tecnologico;

6) condivide l'intensa azione svolta dal Ministro dell'agricoltura per contenere, sul piano interno, e tenuto conto delle peculiarità delle nostre aree svantaggiate, le conseguenze della restrittiva e rigorosa politica agricola della CEE, impegnata in un processo di razionalizzazione dell'uso delle risorse;

7) esprime la preoccupazione che le misure di carattere contributivo nei settori assistenziali e previdenziali aggravino ulteriormente la già difficile situazione reddituale delle famiglie dei produttori agricoli;

8) pone in rilievo l'impegno e la funzione essenziale dell'agricoltura nella tutela del territorio, dell'ambiente e del patrimonio boschivo e forestale; tutela innegabilmente e strettamente legata alla presenza attiva e costante dell'uomo;

9) ribadisce la necesità che, attraverso la partecipazione del Ministro dell'agricoltura a tutte le istanze collegiali governative preposte a valutazioni globali di politica economica e finanziaria, sia sempre adeguatamente tenuto presente il ruolo di fondamentale importanza strategica svolto dal settore agricolo-alimentare, nel contesto economico produttivo, occupazionale e sociale del Paese.

RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE PERMANENTE
(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

sullo stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (1505 - Tabella 14) e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE BUFFONI)

La 10ª Commissione presenta un rapporto favorevole alla Tabella 14 del bilancio di previsione ed alle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria aventi attinenza ai capitoli di spesa del Ministero dell'industria.

Le previsioni di spesa di conto capitale appaiono nel loro complesso coerenti rispetto all'obiettivo di sostenere lo sviluppo delle attività produttive nell'ottica del consolidamento della fase di rilancio dell'economia, attraverso l'impiego di strumenti di incentivazione capaci di guidare i processi di innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese.

Più in particolare, risulta garantito, pur nel quadro di una azione di contenimento del *deficit* pubblico, un flusso di spesa costante, in grado di coprire il fabbisogno finanziario relativo alle principali leggi di incentivazione operanti nel settore dell'industria, del commercio, dell'artigianato.

Peraltro la spesa gestita dal Ministero dell'industria non rappresenta che uno dei segmenti in cui si articola l'intervento pubblico di sostegno delle attività produttive e se si sommano le previsioni relative alle incentivazioni afferenti alla produzione industriale alla ricerca applicata, all'artigianato, all'*export* ed ai consorzi (senza considerare gli apporti ai fondi di dotazione delle imprese pubbliche, la Cassa del Mezzogiorno e le commesse pubbliche), rinvenibili nei bilanci delle diverse Amministrazioni, si ottiene un totale che supera ampiamente le risorse stanziate nel 1985.

Sarebbe stato certamente auspicabile un impulso ancora più marcato all'azione di sostegno finanziario, dal momento che sussistono gravi lacune nel sistema di incentivazione, non solo sotto il profilo della qualità dell'intervento ma anche di quello della disponibilità di risorse. Una maggiore spesa ove non trovasse compensazione nel contenimento della spesa di parte corrente, si tradurrebbe tuttavia in una pressione sul *deficit* pubblico e verrebbe a pregiudicare quell'azione di risanamento della finanza pubblica da cui dipendono le sorti dello sviluppo economico del Paese.

Il quadro delle incentivazioni creditizie e finanziarie a sostegno delle attività produttive dovrà poi essere integrato da nuovi strumenti di natura fiscale di cui si giudica ormai matura la introduzione: appare in proposito necessario conoscere tempestivamente, e nel dettaglio, i termini del progetto governativo di defiscalizzazione degli utili di impresa reinvestiti per poterne valutare la effettiva portata.

Le risorse accantonate nei fondi speciali di cui alle tabelle B e C allegate alla « finan-

ziaria » appaiono nel loro complesso adeguate alle esigenze di un programma legislativo impegnativo, volto al potenziamento e all'ammodernamento degli strumenti della politica industriale; programma che include interventi di grande rilevanza, in particolare nel settore dell'energia e del sostegno alla piccola e media impresa. Pare opportuno peraltro sottolineare la necessità di riservare una quota di spesa per i progetti di riorganizzazione dei mercati all'ingrosso agroalimentari, dalle cui attuali disfunzioni dipende una quota non insignificante del *deficit* della bilancia dei pagamenti nel settore.

Si condividono infine le linee di politica tariffaria espresse nella « finanziaria », miranti a ridurre l'onere rilevante oggi gravante sulla finanza pubblica ed a razionalizzare il quadro delle attuali agevolazioni, anche se si rimarca l'esigenza di ridurre gli elementi di aleatorietà presenti nei meccanismi di determinazione amministrativa delle tariffe.

RAPPORTO DELLA 11ª COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504 e sullo stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (1505 - Tabella 15)

(ESTENSORE TOROS)

La 11ª Commissione permanente, esaminati i disegni di legge in titolo,

condivisa l'esigenza di contenere il pubblico disavanzo, per impedire che da esso continuino a derivare potenti stimoli inflazionistici, con effetti fortemente negativi sulla competitività internazionale della produzione italiana e sugli stessi livelli occupazionali;

sottolineata la necessità che vengano rispettati i princìpi fondamentali dello Stato sociale e che sia continuata con grande energia la politica avviata dal Governo — e proseguita con la manovra di bilancio in esame — per contenere la disoccupazione ed in particolare la disoccupazione giovanile;

rilevata l'opportunità che la manovra di bilancio — pur senza introdurre direttamente riforme di struttura, che vanno rinviate a sedi più appropriate — modifichi i flussi finanziari allo scopo di preparare l'avvio di tali riforme,

esprime una valutazione positiva, in quanto alla parte di sua competenza, della manovra di bilancio per il 1986, rilevando però che — nella salvaguardia del limite prefissato del fabbisogno pubblico — alcune linee di prestazioni sociali possono essere modificate con misure alternative. Pertanto fa presente l'opportunità di chiarimenti o possibili modifiche sui seguenti punti del disegno di legge finanziaria:

per l'articolo 16, la mancanza di un limite all'apporto dello Stato nei confronti dell'INPS non deve comportare limitazioni o l'applicazione degli interessi sulle nuove anticipazioni di tesoreria cui l'INPS debba far ricorso nel 1986;

per l'articolo 17, dovrebbe essere mantenuto il pagamento della rendita temporanea introdotta dall'articolo 4 della legge n. 251 del 1982;

per l'articolo 19, fermo restando il complessivo quadro economico risultante dalla attuale stesura dell'articolo, si rappresenta l'esigenza di accelerare la ristrutturazione contributiva. Inoltre, considerato che le gestioni dei commercianti e degli artigiani hanno raggiunto una situazione di equilibrio di bilancio di esercizio, all'aumento dei livelli contributivi dovrà corrispondere in futuro la graduale parificazione dei minimi a quelli dei lavoratori dipendenti stabilita dalla legge n. 140 del 1985, mentre dovrebbe prevedersi un maggiore apporto delle categorie anche nell'ambito della gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni. Occorre infine individuare la possibilità che l'elevazione di un punto del contributo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, in

connessione con quanto stabilito dall'articolo 31 (fiscalizzazione e contribuzione di malattia) non comporti un eccessivo aggravio del costo del lavoro, che possa condizionare, tra l'altro, le trattative in corso tra organizzazioni sindacali e imprenditori;

per l'articolo 20, è opportuno chiarire in quale modo le previsioni della tabella G si coordinino con la vigente normativa ed in particolare con la graduale sospensione degli assegni familiari per redditi superiori a 28 milioni, prevista dalla legge n. 730 del 1983. A seguito della soppressione dell'assegno familiare per il primo figlio, si sottolinea l'opportunità che, in attesa della riforma degli assegni familiari con soluzioni basate sul sistema fiscale, si prepari un adeguato sostegno dei redditi familiari più bassi, in considerazione dell'esigenza di mantenere un collegamento dell'assegno o degli assegni col reddito familiare;

per l'articolo 21, pur considerando le ovvie connessioni con le trattative in corso in materia di costo del lavoro, dovrebbe correggersi il periodo di riferimento in sede di prima applicazione della norma, per raccordarlo con l'attuale periodicità trimestrale e precisarsi che la norma lascia sussistere l'applicazione della dinamica salariale « reale » sull'importo delle pensioni in pagamento;

per l'articolo 22, la norma anticipa elementi della riforma pensionistica, sollecitando giustamente la solidarietà delle categorie iscritte ai fondi alternativi al regime generale e, in relazione a ciò, dovrebbe opportunamente riferirsi alla responsabile e specifica autonomia di tali fondi di gestione ed enti;

per l'articolo 23, il generico riferimento a prestazioni collegate all'80 per cento della retribuzione deve essere riformulato per chiarire che vi rientrano le indennità speciali di disoccupazione e restano escluse le indennità economiche di malattia e maternità. Al contempo dovrebbe essere rivisto il massimale in atto per le prestazioni di integrazione salariale, previo accertamento del numero dei soggetti interessati;

per l'articolo 25, la dichiarazione sulla situazione reddituale, per i titolari delle prestazioni assistenziali previste, dovrebbe essere presentata, in caso di cittadini ultrasessantacinquenni, all'INPS, che provvede al pagamento delle relative prestazioni;

per l'articolo 31, oltre alla verifica — già rilevata — del complessivo risultato della manovra contributiva, occorre procedere ad alcune correzioni tecniche (diversa denominazione del contributo contenuta nei commi 1, 4, 10 e 15; trattamento dei pensionati; rettifiche alla tabella H).

RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE PERMANENTE
(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

sullo stato di previsione
del Ministero del commercio con l'estero (1505 - Tabella 16)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE ROMEI Roberto)

La componente estera costituisce una variabile strategica per un'economia aperta ed è quindi in grado di condizionare, anche in termini qualitativi, la ripresa produttiva e l'espansione della nostra economia.

Del resto quel vasto processo di internazionalizzazione delle economie nazionali, cui stiamo assistendo da qualche tempo, e che non è riconducibile al mero interscambio di beni ma comprende anche l'interscambio di servizi, i flussi finanziari e la cosiddetta internazionalizzazione produttiva, può rappresentare una valida opportunità di crescita per l'intero nostro sistema. A condizione però che venga impostata una strategia di politica economica capace di aumentare la competitività delle nostre produzioni, di intensificare la penetrazione nei mercati esteri, specialmente nei Paesi in fase di prima industrializzazione, di accelerare il passaggio dai prodotti « maturi » ai prodotti ad alta tecnologia, e quindi a più alto valore aggiunto, che l'accresciuta concorrenza internazionale, specie dei Paesi emergenti, ci impone e che è indispensabile per mantenerci al passo con gli altri Paesi ad avanzata tecnologia.

Si tratta pertanto di affrontare secondo una nuova ottica alcuni temi di fondo della politica economica generale e soprattutto di impostare le scelte che il Governo ed il Parlamento dovranno compiere nell'immediato futuro in termini di integrazione fra politica industriale e politica del commercio estero.

La tabella 16 e le disposizioni del disegno di legge finanziaria in materia di commercio con l'estero costituiscono un punto di riferimento importante — anche se non il solo — per analizzare e cogliere gli aspetti essenziali della strategia governativa e per verificare la compatibilità degli strumenti a disposizione, e degli interventi proposti, con gli obiettivi generali di sviluppo che la situazione economica del Paese impone di perseguire.

L'obiettivo prioritario rimane quello dell'occupazione, che ha assunto e va tuttora assumendo connotati di particolare gravità a causa dell'inadeguatezza delle strutture pubbliche, dei ritardi accumulati nel campo della ricerca e dell'innovazione, del perdurare di un elevato differenziale d'inflazione rispetto agli altri Paesi della Comunità economica europea.

Perciò occorre che il sistema si avvii lungo sentieri di elevato sviluppo e di rafforzamento e ampliamento della base produttiva.

Ciò richiede un riorientamento delle politiche economiche e sociali nonchè una chiara revisione dei comportamenti di tutte le forze che operano nella società; sono pertanto chiamate in causa le istituzioni non meno che le forze vive del Paese, che dovran-

no far coincidere la difesa degli interessi particolari con una vasta promozione degli interessi collettivi e generali.

In linea teorica le caratteristiche del sistema produttivo e la propensione al risparmio del settore privato non sono tali da impedire all'economia italiana tassi di crescita superiori a quelli degli altri Paesi industrializzati. Tuttavia i parametri del nostro interscambio con l'estero e gli squilibri persistenti nell'allocazione delle risorse configurano uno stringente vincolo che impone all'economia una crescita inferiore a quella necessaria per riassorbire la disoccupazione. Non è del resto pensabile di affidare la crescita dell'apparato produttivo ad una espansione della domanda interna, specie di beni di consumo, che determinerebbe non solo ulteriore inflazione, senza peraltro contribuire in modo apprezzabile all'aumento dell'occupazione interna, ma rafforzerebbe piuttosto la capacità concorrenziale degli altri Paesi industrializzati. L'allentamento del vincolo estero costituisce quindi condizione imprescindibile per risolvere i nodi di fondo della nostra economia.

Tali considerazioni trovano conferma negli obiettivi di politica economica fissati dal Governo e risultano evidenti dall'esame dei principali interventi previsti in materia di esportazioni dal disegno di legge finanziaria:

a) sul piano dell'assicurazione dei crediti all'esportazione è previsto, per il 1986, l'incremento per un importo di 200 miliardi del fondo di dotazione della SACE, destinabile integralmente al pagamento degli indennizzi, ultimamente assai incrementati per l'aggravarsi della situazione debitoria dei Paesi in via di sviluppo. In ordine, poi, all'attività della SACE, il CIPES con la delibera del 4 luglio 1985 ne ha dettato nuove linee direttrici, tenendo conto fra l'altro di una risoluzione (documento LXXI, n. 2 del 5 marzo 1985) con cui il Senato si era pronunciato per un maggior equilibrio fra i criteri di economicità della gestione e gli indirizzi di politica economica, che richiedono una maggior apertura verso i Paesi debitori, più celerità nella sottoscrizione degli accordi bilaterali nonchè procedure più accelerate e semplificate nella definizione degli interventi;

b) per quanto riguarda il sostegno finanziario, i principali interventi riguardano: il rifinanziamento per un importo complessivo di 1.000 miliardi, da ripartire nel periodo 1987-1993, del Fondo contributi interessi del Mediocredito centrale, l'integrazione di 150 miliardi per il 1986 del medesimo Fondo per consentire l'erogazione di finanziamenti alle piccole-medie imprese per l'acquisto di macchine utensili di nuova costruzione (legge Sabatini), un ulteriore finanziamento di 1 miliardo a favore dei consorzi aventi come scopo esclusivo l'esportazione di prodotti agro-alimentari. È stato, infine, rafforzato il sistema di garanzia a favore degli operatori con minori capacità di offrire garanzie reali. Tuttavia al fine di rendere effettivamente operativo il sistema di garanzie previsto dall'articolo 20 della legge n. 675 del 1977, si ravvisa l'opportunità che la garanzia sussidiaria ivi disciplinata acquisisca natura integrativa;

c) in ordine alle linee di politica promozionale emerge dalla tabella 16 l'impegno del Governo a privilegiare iniziative incisive e stabili piuttosto che interventi occasionali nonchè a definire criteri di priorità circa la scelta dei mercati ove incrementare la penetrazione commerciale, con particolare attenzione per i Paesi ad economia pianificata, specie per la Cina popolare e i Paeesi in via di sviluppo. Il disegno di legge di riforma dell'ICE, presentato recentemente dal Governo alla Camera dei deputati, si muove proprio entro l'ottica di un potenziamento degli uffici ICE all'estero, una maggior qualificazione dei servizi, una maggior attenzione ai bisogni e alle necessità delle piccole e medie imprese, un miglior coordinamento con enti, come le Camere di commercio, preposti al sostegno dell'attività produttiva e alla commercializzazione.

Il complesso di queste iniziative, cui occorre aggiungere l'impegno del Governo in materia di *deregulation* valutaria e l'impegno del Parlamento a favore dei consorzi di servizi e dei consorzi *export*, che ha consen-

tito l'approvazione in Senato di un disegno di legge di riforma della legge n. 240 del 1981, denotano una crescente attenzione per il commercio internazionale.

La Commissione sottolinea, peraltro, l'urgenza di una più generale revisione degli strumenti preposti all'*export* e suggerisce quindi interventi ulteriori per:

1) adeguare il sistema di assicurazione e finanziamento del credito all'esportazione alle esigenze operative delle imprese, con particolare attenzione al tessuto delle piccole e medie imprese e di quelle localizzate nel Mezzogiorno;

2) migliorare gli strumenti di promozione, informazione, assistenza agli operatori con l'estero sia mediante una sollecita riforma dell'ICE, sia attraverso un più stretto coordinamento fra uffici commerciali e rappresentanze diplomatiche, sia con il potenziamento delle capacità d'intervento e d'indirizzo del Ministero del commercio con l'estero;

3) rafforzare il nostro impegno sul piano della cooperazione internazionale, specie con i Paesi in via di sviluppo attraverso lo strumento del credito d'aiuto e del credito misto, che rapresentano valide opportunità per imporre una presenza qualificata in Paesi che, per quanto attualmente presentino rilevanti esposizioni debitorie, hanno grandi capacità di sviluppo.

La Commissione, inoltre, ritiene che vada esperita — a livello nazionale e comunitario — ogni azione per ricercare, nell'ambito delle politiche industriale e monetaria, una dimensione quantitativa e una presenza qualitativa che risultino coerenti con la misura dei nuovi problemi emergenti nel mondo. In particolare la Commissione, preso atto dei vincoli connessi ai pagamenti in dollari di buona parte delle nostre importazioni (prima tra tutte il petrolio), è dell'avviso che con il generale consenso degli interessati, con la necessaria cautela e gradualità e, in ogni caso, nell'ambito di accordi comunitari, tale forma di regolamento dei pagamenti internazionali potrebbe essere più opportunamente sostituita utilizzando l'unità di conto europea.

La Commissione sottolinea, infine, l'urgenza di una rapida approvazione di leggi concernenti il commercio estero, come la riforma valutaria e la revisione della legge n. 240 in materia di consorzi *export*.

Premesso che resta fondamentale, ai fini del potenziamento del commercio estero, un recupero di efficienza complessiva del sistema economico e produttivo, sia rafforzando il processo di accumulazione e innovazione tecnologica, sia restituendo al settore pubblico una capacità propulsiva con una riduzione del disavanzo ed una maggior qualificazione dela spesa, considerato che i documenti di bilancio e le relazioni governative rispondono alle esigenze così sottolineate, la Commissione esprime parere favorevole all'approvazoine della tabella 16 nonchè delle disposizioni del disegno di legge finanziaria per il 1986 in materia di commercio estero.

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

sullo stato di previsione
del Ministero della marina mercantile (1505 - Tabella 17)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE PACINI)

Il dibattito sul disegno di legge finanziaria 1986, sul bilancio annuale e su quello pluriennale 1986-1988 ha messo in risalto l'ampiezza delle competenze del Ministero della marina mercantile in ordine ai problemi connessi con:

a) lo sviluppo economico del Paese in relazione alla significativa realtà dei traffici internazionali, di gran lunga sviluppantisi via mare, ciò che ha evidenziato le carenze delle strutture delle varie attività marittime, con gravi ripercussioni sulla bilancia dei noli;

b) lo sviluppo controllato della pesca;

c) la difesa del mare;

d) la ricerca scientifica per l'uso delle risorse del mare;

e) gli impegni conseguenti ad accordi internazionali.

L'esame congiunto della tabella 17 e del disegno di legge finanziaria ha inoltre evidenziato una riduzione di lire 42.651 milioni circa della spesa corrente e, in conseguenza delle misure legislative già varate dal Parlamento, un incremento di lire 649.100 milioni della spesa in conto capitale.

Come è noto il piano per la ristrutturazione dell'industria navalmeccanica prevede l'acquisizione nel triennio 1984-1986 di un volume complessivo di commesse per 800-850.000 t.s.l.c. (tonnellata stazza lorda compensata) di cui 600.000 t.s.l.c. da parte dei cantieri maggiori.

Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto e superato qualora potessero andare in porto le trattative già avviate che riguardano 7 unità per 307.000 t.s.l.c., cui potrebbero aggiungersi altre 4 unità per 75.000 t.s.l.c.

In buon esito delle trattative in corso è, tuttavia, condizionato in modo quasi esclusivo dall'integrazione dei fondi di cui alla legge n. 848 del 1984, per un importo complessivo, per l'anno 1986 di 362 miliardi, di cui 112 quale limite di impegno sul capitolo 7541 e 250 miliardi per la corresponsione di 4 semestralità anticipate sul capitolo 7546.

Gli interventi dei senatori dell'8ª Commissione hanno posto l'accento sull'esigenza di una integrazione dei fondi suddetti.

Qualora tale integrazione non si rendesse disponibile si rischierebbe di vanificare gli impegni in corso e, quindi, di acutizza-

re le già gravi difficoltà in cui versa la cantieristica navale nazionale: al contrario l'accoglimento della proposta sopra descritta relativa ad una misurata integrazione permetterà l'attuazione dei programmi in corso con un miglioramento della situazione generale tale da consentire il pressochè totale rientro delle maestranze dalla cassa integrazione guadagni.

Il dibattito, ha messo, altresì, in risalto, la esiguità degli stanziamenti di alcuni capitoli di spesa in particolare dei capitoli 2064, 2065, 2067, 3571, 7601, 8021, relativi a vari aspetti inerenti l'efficienza dei servizi, in specie delle Capitanerie di porto per le responsabilità civili e penali connesse ai loro compiti e all'attività dell'Istituto centrale della ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima; nonchè dei capitoli 2545, 2546, 2552, 2554, 2555, connessi alla politica di difesa del mare e del capitolo 3061 riguardante interventi per contributi e sovvenzioni a società a partecipazione statale, assuntrici di servizi marittimi.

In sintesi, dal dibattito è emersa l'opportunità di suggerire l'integrazione dei capitoli suddetti per un totale di circa 500 miliardi così suddivisi:

Cap.	7541	miliardi	112
»	7546	»	250
»	2065	»	3
»	2545 2546 2552 2554 2555 8022	»	75
»	3061	»	40
»	3571	»	3
»	2064 2067 7601 8021	»	17

La Commissione, a maggioranza, ha incaricato il relatore di predisporre un rapporto favorevole sulla tabella 17 e sulle parti connesse del disegno di legge finanziaria, con l'illustrazione delle ipotesi sopra esposte al fine di consentire alla Commissione di merito una valutazione più approfondita degli elementi costituenti la politica di sviluppo futuro di competenza del Ministero della marina mercantile.

RAPPORTO DELLA 12ª COMMISSIONE PERMANENTE
(IGIENE E SANITÀ)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504
e sullo stato di previsione
del Ministero della sanità (1505 - Tabella 19)

(ESTENSORE MELOTTO)

La Commissione, esaminato il disegno di legge n. 1504, per quanto di competenza con riferimento agli articoli 24, 25, 26, 27, 28, 29 e 30, nonchè all'articolo 5, per le parti che attengono a materia sanitaria, esprime parere favorevole con le osservazioni di seguito riportate.

Osserva innanzitutto che è opportuno al comma 15 dell'articolo 5 fare menzione precisa delle unità sanitarie locali, anzichè riferirsi agli enti amministrativi dipendenti dalle Regioni, al fine di evitare improprie classificazioni, esprimendo l'ulteriore avviso che il comma 18 dello stesso articolo 5 sia espunto dal momento che la soppressione ivi prevista dell'ultimo comma dell'articolo 9 della legge n. 207 del 1985, così faticosamente approvata dal Parlamento, rischierebbe di riaprire questioni che la citata legge di sanatoria ha inteso una volta per tutte definire, da un lato procedendo all'inquadramento in ruolo del personale precario a determinate condizioni e dall'altro stabilendo la predisposizione di meccanismi intesi ad impedire il riformarsi del fenomeno del precariato, consentendo peraltro ai servizi il loro puntuale e qualificato svolgimento.

In secondo luogo evidenzia la necessità di modificare la formulazione del primo comma dell'articolo 26 nel quale più che riferirsi all'articolo 17 della legge n. 887 del 1984, occorre operare una correlazione con l'articolo 12 del disegno di legge n. 2981 (atto Camera) ormai diventato legge.

A tal proposito va sottolineata l'importanza della sollecita applicazione della legge di programmazione sanitaria, da considerare punto di riferimento legislativo fondamentale per poter operare una corretta ed efficace ristrutturazione riordinando i vari servizi al fine di contenere e rendere più produttiva la spesa sanitaria, e per attestare con la dovuta continuità e qualificazione il servizio sanitario nel suo complesso.

A seguito di tale approvazione, inoltre, alla Commissione sembrano del tutto superate le disposizioni contenute nel comma 2 dello stesso articolo 26, come tale quindi da sopprimere.

La Commissione sottolinea, inoltre, come i 915 miliardi, previsti come adeguamento per il 1986, debbano essere considerati come rimborso da parte dei comuni alle USL per le esenzioni da questi riconosciute e come tali trasferiti agli stessi comuni come maggiori entrate sulle voci di finanza locale.

Ad avviso della Commissione, poi, è opportuno, con riferimento al comma 6 dell'articolo 27, precisare che si opera la soppressione solo delle norme vigenti che, sia pure in provvedimenti diversi e con distin-

te modalità, si riferiscono solo ai livelli di reddito, dovendo essere fatte salve le esenzioni per le categorie di cui al comma 2 dell'articolo 11 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, nonchè per le patologie individuate, per quanto riguarda l'esenzione dal pagamento della quota di partecipazione alla spesa sulle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio, dal decreto del Ministro della sanità 10 febbraio 1984, emanato secondo quanto dispone l'articolo 11, comma 5, del citato decreto-legge n. 463 del 1983, convertito, con modificazioni, nella legge n. 638 dello stesso anno; per quanto riguarda la esenzione per la spesa per assistenza farmaceutica, dal decreto del Ministro della sanità 23 novembre 1984, emanato sulla base del'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 29 agosto 1984, n. 528, convertito, con modificazioni, nella legge 31 ottobre 1984, n. 733.

La Commissione osserva altresì come sia opportuno chiarire che le disposizioni di cui all'articolo 28 debbano essere adottate dalle Regioni *a priori* e non *a posteriori*, cioè in sede di ripartizione dei fondi alle unità sanitarie locali, esprimendo l'avviso, inoltre, di un accorpamento razionale tra il suddetto articolo 28 e le eventuali limitazioni previste al successivo articolo 29.

La Commissione avverte infine l'esigenza, con riferimento all'articolo 30, che sia ribadita con chiarezza la titolarità del comune in quanto ente abilitato, per la complessiva competenza in materia assistenziale, a procedere alle esenzioni e siano precisati meglio gli strumenti di compensazione finanziaria.

Su tale tematica la Commissione sottolinea che la corretta applicazione degli articoli 24 e 30, per le rilevanti novità che essi introducono e che trascendono il settore sanitario, richiede sempre più urgentemente l'approvazione della legge quadro statale sull'assistenza sociale.

La Commissione, infine, auspica il reperimento immediato di fondi per l'avvio del riordinamento delle specializzazioni mediche secondo le norme CEE.

La Commissione, poi, esaminata la tabella 19, esprime su di essa parere favorevole.

Rilevata con soddisfazione la diminuzione del volume dei residui passivi rispetto a quelli esistenti al 1° gennaio 1985 ed espresso apprezzamento per la qualificata attività svolta dall'Istituto superiore di sanità, per la messa a regime della prima fase del servizio informativo sanitario curato dal servizio centrale della programmazione e per l'avvenuto decollo operativo dell'ISPESL, pur permanendo tuttavia ancora carenze a livello periferico, soprattutto con riferimento alla attività di omologazione, la Commissione osserva come siano necessari ed urgenti il riordino del Ministero della sanità e la ristrutturazione del Consiglio sanitario nazionale, affinchè l'istituzione sanitaria centrale possa finalmente svolgere il ruolo di indirizzo, di propulsione e di coordinamento alla stessa attribuiti dalla legge di riforma sanitaria.

In proposito la Commissione, in relazione ai nuovi compiti affidati all'Istituto superiore, in materia di programmi di sviluppo della ricerca epidemiologica, rileva come si ponga il problema di un adeguamento della dotazione finanziaria dell'Istituto all'interno del bilancio del Ministero della sanità, che rimarrebbe complessivamente inalterato, potendosi procedere a compensazioni attraverso la diminuzione di stanziamenti di altri capitoli, secondo indicazioni che lo stesso Ministro potrebbe fornire.

Parimenti, ad avviso della Commissione, si pone l'esigenza di un aumento della dotazione finanziaria del Consiglio sanitario nazionale in relazione alla predisposizione da parte di tale organismo della relazione annuale sullo stato sanitario del Paese, di cui peraltro si auspica una regolare pubblicazione.

La Commissione inoltre valuta necessario ed urgente la predisposizione dello scorporo dei servizi sanitari della Croce Rossa che dovranno essere inglobati nel Servizio sanitario nazionale, al fine di dare organicità anche a questo settore.

La Commisione ritiene, altresì, che debbano essere conclusi al più presto i concorsi in via di espletamento al fine di acquisire tempestivamente il nuovo personale, particolarmente necessario in relazione alle pressanti esigenze dell'Amministrazione, soprattutto alla luce delle funzioni più sopra esposte.

La Commissione chiede inoltre che siano forniti dal Governo chiarimenti circa le cause che produrranno un incremento di 185 milioni per il 1986 alla voce « rimborsi spese di assistenza sanitaria all'estero » di cui al capitolo 4302.

La Commissione, infine, ritiene che debbano essere forniti dal Governo adeguati elementi di documentazione sulla entità, la dislocazione, l'attività e la gestione degli asili nido, al fine di consentire alla stessa una valutazione complessiva.

RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

sullo stato di previsione
del Ministero del turismo e dello spettacolo (1505 - Tabella 20)
per la parte relativa al turismo
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE SCLAVI)

Analizzando la tabella 20 che riguarda tutti i comparti del Ministero del turismo e dello spettacolo, si evidenzia con piacere che c'è stato un aumento di stanziamenti rispetto al 1985, del 165 per cento per la parte corrente, e del 21 per cento per il conto capitale, anche se è bene evidenziare che su ben 892 miliardi e 715 milioni, solo 46 miliardi e 843 milioni sono destinati al turismo, mentre la rimanente somma è assorbita dal teatro, dal cinema e da altre forme di spettacolo, oltre che da spese generali (milioni 40.711). Si tratta cioè di lire 46 miliardi e 843 milioni, oltre ai 130 miliardi citati dall'articolo 8, comma 16 del disegno di legge n. 1504 per assicurare la prosecuzione degli interventi previsti dalla legge-quadro 17 maggio 1983, n. 217, concernenti il potenziamento e la qualificazione della offerta turistica, nonchè allo stanziamento, previsto nel medesimo disegno di legge, di:

a) un miliardo e mezzo per il Club Alpino (Tabella B);

b) 50 miliardi per agevolazioni ai turisti stranieri motorizzati (Tabella B);

c) 45 miliardi per l'ENIT (Tabella D).

Dalla relazione della Corte dei conti sul rendiconto dell'esercizio finanziario 1984, si deduce, in primo luogo, la necessità di un maggior potenziamento del Ministero e delle strutture collaterali il cui assetto strutturale e funzionale è da anni del tutto inadeguato.

Dalla relazione risulta che l'organico (tra dipendenti in servizio e comandati) raggiunge il numero di 325; poco per tutto il lavoro che interessa non solamente il turismo, ma l'intero Ministero e cioè: servizi generali, servizi del turismo, servizi della cinematografia e servizi del teatro.

Malgrado tutto, è giusto riconoscere che nell'anno 1985, c'è stato un maggiore dinamismo nella gestione del Ministero e questo è dimostrato dalla forte riduzione dei residui passivi.

Un punto debole, che si rileva dall'esame del documento della Corte dei conti, è la parte che riguarda il Fondo speciale per gli oneri derivanti da agevolazioni a favore dei turisti stranieri e italiani residenti all'estero, istituito con l'articolo 7, primo comma, della legge 22 febbraio 1982, n. 44: nel rendiconto 1983 con una entrata di 45 miliardi, in aggiunta al predetto fondo iniziale di cassa, si aveva una giacenza di 63,7 miliardi. Nelle uscite dell'ultimo rendiconto, si hanno: 12 miliardi e 210 milioni a favore delle società autostradali; 1 miliardo e 139 milioni a favore dell'ACI per stampa e distribuzione di buoni autostradali e 950 milioni, sempre a favore dell'ACI, per prestazione gratuita di soccorso stradale con il risultato di un

avanzo di cassa, a fine esercizio 1983, di 63,7 miliardi.

Tutto ciò denota una utilizzazione delle agevolazioni concesse al turismo straniero largamente inferiore a quella prevista in sede di istituzione del Fondo; occorre pertanto una razionalizzazione di tale incentivo.

Per quanto riguarda l'attività nel settore di intervento del turismo, bisogna dire che il processo di attuazione della legge-quadro sul turismo, la n. 217, sotto il profilo della attività di coordinamento non ha ancora esaurito la fase preliminare.

Tutto questo è successo malgrado l'intenso lavoro fatto dai vari comitati nazionali e interregionali e quindi è da ritenersi indispensabile un approfondimento, al fine di arrivare ad una giusta applicazione della legge con una maggiore collaborazione con gli assessorati regionali e con un assetto organizzativo migliore delle aziende di promozione turistica che le Regioni dovranno costituire in sostituzione degli enti provinciali per il turismo, qualificando maggiormente gli uffici di informazione e di accoglienza turistica come organismi privi di personalità giuridica propria, in quanto diretta emanazione delle aziende suddette.

Dall'esame dei dati contenuti nella tabella 20, risulta che dopo 2 anni di flessione, nel 1984 si è registrato un aumento del 5 per cento di presenze. Si nota però che rispetto all'aumento delle presenze di turisti americani, che è del 38 per cento in Jugoslavia, del 32 per cento in Svizzera, del 28 per cento in Austria, in Italia c'è stato solo un aumento del 7 per cento. Da qui si nota che è indispensabile potenziare maggiormente l'opera di propaganda negli USA: l'anno scorso, la delegazione della Commissione che si è recata negli Stati Uniti ha incontrato dei nostri operatori turistici i quali si lamentavano per l'insufficienza di mezzi, di materiale di propaganda ed anche per la mancata tempestività nell'impostare la campagna propagandistica.

L'aspetto qualificante della nostra offerta turistica, è costituito dal patrimonio storico, artistico e culturale; però, malgrado la ricchezza di detto patrimonio, per una disorganizzazione nel programmare, con il personale idoneo e con tempi lunghi, l'apertura dei musei, siti archeologici e monumenti, spesso e volentieri si scontenta quella parte di turisti stranieri che vengono in Italia per un fatto culturale oltre che per godersi le bellezze naturali ed il clima del nostro paese.

Per concludere, è da auspicare una coerente ed organica politica nazionale del turismo con l'adeguamento funzionale e strutturale degli apparati amministrativi preposti all'esercizio dei poteri di indirizzo, di coordinamento, di vigilanza e di impulso: di qui l'emergere di una nuova identità del Ministero del turismo, già prefigurata, sia pure implicitamente, nel disegno istituzionale previsto dalla legge-quadro, la quale ha posto univocamente l'accento sul momento della programmazione, elaborata attraverso il concorso di tutti i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, interferenti nel mondo del turismo.

Il nuovo ruolo dell'Amministrazione centrale deve trovare quindi, obiettivo riconoscimento in un progetto di legge, presentato recentemente al Senato, recante norme sull'« adeguamento del Ministero del turismo alle finalità di cui alla legge 17 maggio 1983, n. 217 » (n. 1301); ciò nel pieno rispetto delle prerogative riservate alle Regioni, al fine di una idonea qualificazione delle strutture preposte a curare il momento di riferimento nazionale delle singole strategie turistiche dispiegate al livello regionale.

Sulla base delle considerazioni sopra svolte, la 10ª Commissione permanente si è espressa in senso favorevole all'approvazione dello stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo, per la parte relativa al turismo, e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504.

RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

sullo stato di previsione
del Ministero del turismo e dello spettacolo (1505 - Tabella 20)
per la parte relativa allo spettacolo e allo sport
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE BOGGIO)

Prima di esprimere le considerazioni sulla tabella 20 del bilancio dello Stato (per la parte relativa allo spettacolo e allo sport) è opportuno fornire alcuni dati relativi ai problemi del settore dello spettacolo.

L'andamento del teatro di prosa è in ripresa sia pure lieve dopo la stasi degli anni precedenti. Lo confermano le statistiche annuali della SIAE e quelle dell'AGIS riferite a stagioni teatrali.

Per queste ultime, il numero dei biglietti venduti nel 1984-1985 rispetto al 1983-1984, si è incrementato del 6 per cento circa, superando di nuovo il tetto dei 9 milioni, come nel periodo 1981-1982 e 1982-1983, in un complesso di circa 51 mila rappresentazioni.

È un risultato importante perchè realizzato al termine di una stagione teatrale tra le più travagliate come possibilità e certezza di programmazione, causa il procrastinarsi degli interventi finanziari dello Stato per la discussione della legge 30 aprile 1985, n. 163, recante « Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo ».

È, quindi, in un quadro complessivo di ripresa e di fiducia nella risposta del pubblico che si delinea l'avvio dell'anno teatrale 1985-1986, confortato dalla varietà delle proposte, con significativa presenza di repertorio contemporaneo, e dall'ottimo, e in taluni casi eccezionale, esito delle campagne abbonamenti.

I fondi per il teatro di prosa sono aumentati in virtù delle disponibilità riservate al settore dalla legge 30 aprile 1985, n. 163, parte delle quali vincolate per interventi diretti in favore dei lavori di costruzione, ammodernamento e ripristino delle strutture teatrali e per ridurre il grave e generalizzato fenomeno degli interessi passivi che gravano in termini insostenibili anche sull'economia delle imprese teatrali.

La provvista certa di fondi dovrebbe, oggi, consentire interventi ministeriali anche temporalmente correlati alla fase di avvio della stagione teatrale, aiutando le imprese nella fase più delicata, quando ancora non soccorrono i proventi degli spettacoli.

In merito alla selettività dei finanziamenti, è viva la preoccupazione di assicurare la libertà degli operatori teatrali nella fase ideativa e propositiva del loro lavoro. È però altrettanto indiscutibile che, per assicurare tale libertà, occorre, da un lato, indirizzare i mezzi finanziari verso imprese ormai collaudate da anni di attività che abbiano prodotto risultati nell'impatto con il pubblico, e, dall'altro, sostenere e secondare la nascita di forze emergenti, che assicurino il ricambio dei quadri, artistici e tecnici, in presenza di rigorosa professionalità.

Occorre che i criteri attuali di intervento e, soprattutto, l'esercizio di questi criteri, siano volti ad eliminare sacche di parassi-

tismo contributivo, alimentato con pubblico denaro.

Maggiori e più oculati investimenti: a questo debbono servire i mezzi finanziari resi disponibili dalla legge n. 163, assicurando il dovuto agli enti, organismi ed imprese teatrali che assolvono la loro funzione culturale nel rapporto con la collettività, il pubblico, il quale, anche per il teatro di prosa, deve essere il solo autentico destinatario dell'intervento finanziario di pubbliche risorse nel settore.

Per il cinema la legge finanziaria per lo spettacolo n. 163 del 1985 dispiegherà la sua efficacia per l'intero anno 1986, dopo il primo avvio che ha potuto realizzare i suoi effetti soltanto nella seconda metà dell'anno corrente.

Dalle esperienze del 1985 il Ministro per il turismo e lo spettacolo potrà trarre indicazioni per eventuali correttivi da apportare ai criteri di ripartizione della quota del Fondo unico per lo spettacolo (FUS) che la legge citata destina al cinema, al netto delle aliquote percentuali che la stessa legge ha opportunamente predeterminato per il sostegno delle strutture e per gli interventi finanziari in favore degli altri comparti dell'industria cinematografica.

I dati sull'andamento del mercato cinematografico nel 1985 potranno fornire inoltre ulteriori elementi sulle direzioni verso le quali appaia più utile ed opportuno far confluire le risorse disponibili, in modo che si realizzi al meglio l'intendimento al quale il Governo, nel proporre, ed il Parlamento, nell'approvare pressochè all'unanimità, si sono ispirati nel varare il provvedimento finanziario per lo spettacolo: quello di adeguare da un lato i mezzi e dall'altro — e soprattutto — di consentire una programmazione delle attività a tutto vantaggio di una impostazione più propriamente industriale e di maggiore consistenza e continuità culturale, marginalizzando spinte assistenzialistiche spesso indotte dalla urgenza di interventi solo episodici o « a pioggia ».

Il cinema può essere agevolato nella sempre più necessaria opera di revisione delle sue regole di comportamento, sia ideativo sia produttivo sia distributivo, se il mercato offrirà spazi per un rilancio. Qualche segno positivo di cui si ha notizia ci si augura possa essere consolidato anche mediante adeguati interventi promozionali innestati almeno sull'avvio della revisione anzidetta.

Come per gli altri settori non si può trattare delle attività musicali e della danza se non in stretta correlazione con la ricordata « legge madre » n. 163.

Che cosa rappresentano queste attività in termini statistici nel 1984-1985 è presto detto:

enti lirici: 500 programmi annui con circa 2.000 rappresentazioni, 2,5 milioni di spettatori paganti e 50 miliardi di entrate (esclusi i contributi statali e locali);

teatri di tradizione: 24 teatri con oltre 500 manifestazioni, per mezzo milione di spettatori paganti e 4 miliardi di incassi;

istituzioni concertistico-orchestrali: 11 orchestre, 1.400 manifestazioni con circa 500 mila presenze e 2,7 miliardi di entrate proprie;

società di concerti: oltre 600 organismi con 8.000 manifestazioni e circa 2 milioni di spettatori paganti;

festivals: 200 iniziative con oltre 2.000 manifestazioni e 1 milione di spettatori;

lirica di provincia: 300 recite liriche e di balletto con 400 mila spettatori ed un miliardo di incassi.

Altre migliaia di manifestazioni sono realizzate a livello amatoriale e promozionale.

In questa realtà si è inserita la « legge madre » del 1985 che ha elevato la dotazione statale — di cui è prevista la proiezione triennale — da 289 miliardi circa del 1984, dei quali 226 per gli enti lirici e la differenza (63 miliardi) per le altre attività previste dal titolo III della legge 14 agosto 1967, n. 800, a, rispettivamente, lire 296 miliardi per gli enti lirici e lire 91,5 miliardi per le altre attività, con un incremento percentuale complessivo di circa 34 punti (388 miliardi del 1985 contro 289 miliardi del 1984).

Le manifestazioni musicali nel 1984 sono state 17 mila con un pubblico pagante di 7 milioni circa, il che significa una media di oltre 400 presenze a rappresentazione.

È pure vero che il settore musicale, con particolare riferimento a quello concertistico, nel 1984 ha dato segno di confortante andamento positivo come ci dicono le statistiche SIAE: circa il 9 per cento di spettatori in più rispetto al 1983, con una spesa del pubblico che, sempre per i concerti, presenta il rimarchevole incremento del 40 per cento circa passando dai 15,2 miliardi del 1983 ai 21,4 miliardi del 1984; ma come non affermare che in assenza di una legge di riforma che investa, particolarmente per gli enti lirici, tutto l'assetto organizzativo e giuridico, ogni sia pur rimarchevole intervento finanziario da parte dello Stato risulta vanificato?

Per effetto della ricordata proiezione triennale della legge n. 163 (« legge madre ») per il 1986 è previsto un incremento complessivo per tutto lo spettacolo di 100 miliardi.

Lo stato di previsione, di competenza, per l'anno finanziario 1986 del Ministero del turismo e dello spettacolo fa riferimento alla « legge madre » per l'indicazione dei singoli importi che risultano in percentuale e in cifra sul Fondo unico dello spettacolo; detratti 13 miliardi per le agevolazioni fiscali di cui al titolo II della legge n. 163, risultano lire 804 miliardi, come segue:

42 per cento enti lirici: capitolo numero 2577 = 337,598 miliardi (295 miliardi nel 1985);

13 per cento attività musicali di cui al titolo III della legge n. 800 del 1967: capitolo n. 2578 = 94,045 miliardi (81 miliardi nel 1984);

15 per cento teatro di prosa: capitolo n. 2579 = 108,514 miliardi (95 miliardi nel 1984);

25 per cento attività del cinema: capitoli nn. 8043, 8044 e 8045 = 200,95 miliardi (175 miliardi nel 1984);

1,5 per cento spettacoli circensi e viaggianti: capitolo n. 8532 = 12,057 miliardi (195 miliardi nel 1984);

3,5 per interventi compensativi, Consiglio nazionale spettacolo e osservatorio: capitolo n. 1192 = lire 28,133 miliardi (24,6 miliardi nel 1984).

V'è da precisare che per, quanto riguarda le attività musicali di cui al titolo III della legge n. 800 del 1967 (capitolo n. 2578) e il teatro di prosa (capitolo n. 2579), gli importi sopra indicati per il 1986 sono al netto del 10 per cento cioè, rispettivamente, di 10 e di 12,5 miliardi circa, la cui imputazione è prevista, a parte, al capitolo n. 8500 in quanto destinata dalla legge per la ristrutturazione delle sale musicali e teatrali di prosa.

Sembra doveroso ricordare, dopo aver dato atto al ministro Lagorio della positività della sua azione, il decisivo apporto migliorativo che in questa Commissione è stato prodotto rispetto al testo originario della « legge madre » al fine di vincolare dei fondi per le strutture e, contestualmente, di individuare una precisa ripartizione del Fondo unico dello spettacolo tra i vari settori; altrimenti il sorgere di inevitabili tensioni all'interno del cinema e delle attività musicali avrebbero quasi certamente complicato l'*iter* applicativo della legge e quindi vanificata la portata.

La « legge madre » tuttavia aveva ed ha un senso se rapportata alle riforme, pena la trasformazione in una ennesima leggina sia pure di dimensioni e durata straordinarie.

Andrà in sostanza definita e presentata in tempi brevi dal Governo al Parlamento la serie di disegni di legge volti a dare un nuovo assetto allo spettacolo italiano, per imprimere ai contenuti della « legge madre » la direzione più congrua alle relative finalità e portata. Diversamente, se il sistema delle sovvenzioni allo spettacolo dovesse continuare all'interno di un sistema di cui sempre più evidente appare la degenerazione rispetto alla volontà dei legislatori, gravi sarebbero le responsabilità verso la cultura italiana e verso quegli operatori dello spettacolo pubblici e privati che con un corredo di antica e soffermata professionalità, con benemerenze organizzative ed artistiche, tentano di sopperire alle carenze legislative in un settore quale quello dello spettacolo, in cui tutto si rischia di premiare, indipendentemente dai risultati e dal servizio sociale e culturale reso.

A conclusione di queste considerazioni, pare opportuno sottolineare riassuntiva-

mente i dati più significativi della tabella in esame:

SPESE CORRENTI

Servizi generali Ministero

Residui	1.763	milioni
Competenza	40.712	»
Cassa	41.585	»

Servizi della cinematografia

Residui	—	
Competenza	15,5	milioni
Cassa	15,5	»

Servizi del teatro (musica e prosa)

Residui	35.000	milioni
Competenza	569.629	»
Cassa	604.630	»

SPESE IN CONTO CAPITALE

Servizi della cinematografia

Residui	8.101	milioni
Competenza	200.951	»
Cassa	209.053	»

Servizi del teatro (musica e prosa, compresi circhi e spettacoli viaggianti)

Residui	1.322	milioni
Competenza	34.564	»
Cassa	35.885	»

Tutto ciò premesso, la Commissione esprime a maggioranza parere favorevole sullo stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo, per la parte relativa allo spettacolo e allo sport per il 1986 nonchè sulle corrispondenti parti del disegno di legge finanziaria.

RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

sullo stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali (1505 - Tabella 21) e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE SPITELLA)

La Commissione, nell'esprimere a maggioranza parere favorevole all'approvazione della tabella 21, relativa al bilancio del Ministero per i beni culturali ed ambientali nonchè delle corrispondenti parti del disegno di legge finanziaria, rileva lo sforzo compiuto, all'interno della ripartizione degli stanziamenti, per aumentare — sia pure in termini ristretti — i fondi destinati alla spesa in conto capitale e ne apprezza gli intendimenti e le possibili attuazioni. La diminuzione o il mantenimento nei termini del bilancio 1985 di alcuni stanziamenti per la spesa di parte corrente non potranno tuttavia non creare alcuni problemi per i capitoli relativi al funzionamento, in presenza di attuati o annunciati aumenti di costi, ad esempio per illuminazione, telefoni, eccetera. E di ciò le conseguenze si paleseranno nel corso dell'esercizio finanziario.

La Commissione prende atto delle dichiarazioni del Governo relative ad alcune modifiche di procedure nell'attuazione di programmi e di interventi di restauro e di conservazione, che dovrebbero consentire un più spedito impiego delle somme disponibili ed una riduzione del volume dei residui passivi, che è tuttora assai elevato. Per proseguire tale riduzione, oltre alle misure annunciate, la Commissione rileva che sono indispensabili altresì una più puntuale e tempestiva approvazione della legge di assestamento del bilancio nel corso degli esercizi finanziari e una drastica riduzione nella stesura del bilancio della differenza tra gli stanziamenti di competenza e quelli di cassa.

La diminuzione del volume complessivo degli stanziamenti del bilancio in relazione alla sopravvenuta scadenza di alcune leggi speciali pluriennali (legge per il restauro del patrimonio archeologico di Roma e legge per il consolidamento delle città di Todi ed Orvieto e per il restauro dei loro monumenti) non esonera dal rilevare che tali leggi si riferiscono a comparti operativi il cui ambito non è esaurito, per cui la Commissione, unanime, sollecita un inserimento di previsione di stanziamenti per un provvedimento legislativo da adottare immediatamente, nella tabella C annessa al disegno di legge finanziaria relativamente alla prosecuzione degli interventi per le città di Todi e Orvieto, prosecuzione già preannunciata nella legge, che giunge a scadenza con la fine dell'anno 1985, mentre ritiene che una decisione in ordine al problema degli interventi di conservazione e restauro per il patrimonio archeologico della città di Roma sia rinviata a quando sarà compiuta una valutazione finale e completa di quello che è stato realizzato.

La Commissione rileva altresì che nello stesso disegno di legge finanziaria manca, per il prossimo esercizio, lo stanziamento per interventi a favore della salvaguardia di

monumenti e opere artistiche nelle zone ad alto rischio sismico, voce che nell'esercizio 1985 prevedeva uno stanziamento di 50 miliardi, mentre si rende del pari necessario prevedere degli stanziamenti per la prosecuzione dell'operatività della legge a favore delle zone colpite da terremoti nell'anno 1983 in Umbria, Lazio, eccetera.

La Commissione, unanime, ha espresso altresì l'avviso che sia fatto presente, nella dovuta sede, la necessità di apportare modifiche al disegno di legge finanziaria sui seguenti articoli:

all'articolo 5 occorre aggiungere in fine una norma che consenta l'assunzione — da parte del Ministero dei beni culturali — di vincitori di concorso e di idonei per coprire tutti i posti disponibili negli organici del Ministero al fine di evitare gravi conseguenze sulla funzionalità e agibilità di musei, gallerie, aree archeologiche, eccetera;

all'articolo 11 appare opportuna la specificazione che lo stanziamento previsto per la realizzazione di interventi organici finalizzati al recupero ed al restauro di beni culturali dovrà essere almeno di 50 miliardi e non circoscritto a tale entità;

all'articolo 12 la Commissione, prendendo atto dell'importanza dello stanziamento, ritiene necessario — anche questa volta all'unanimità — introdurre alcune modifiche e precisazioni che garantiscano che gli interventi siano effettivamente destinati alla conservazione, al recupero e al restauro di beni culturali e non solo a procedure preparatorie e di catalogazione, nonchè per l'impiego di giovani disoccupati che siano in possesso di qualificazione e titoli di studio adeguati.

Se queste modifiche saranno introdotte, la legge finanziaria compenserà, almeno in parte, la carenza dei mezzi a disposizione del Ministero per i beni culturali e ambientali dal bilancio di competenza.

Si segnala, infine, che la Commissione ha approvato all'unanimità un emendamento alla tabella 21 volto a ridurre l'importo del capitolo n. 2034 da 27 a 26 miliardi, destinando tale miliardo all'istituendo capitolo n. 2040 per il finanziamento di interventi post-sismici.

RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

sulle previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica e tecnologica (1505 - Tabelle varie) e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE PANIGAZZI)

Esaminando le previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica, non può non riconoscersi al Ministro ed al Governo la precisa volontà di incentivare la ricerca scientifica quale elemento propulsivo dello sviluppo economico e tecnologico del Paese. A tale intento si contrappongono, tuttavia, difficoltà di organizzazione, di coordinamento e di controllo della spesa del settore. Soprattutto per quanto concerne quest'ultimo problema, da più parti si sono levate voci per denunciare una presunta dispersione o cattiva utilizzazione delle risorse; eppure i vari organismi facenti capo al Consiglio nazionale delle ricerche realizzano ogni anno un quantitativo di lavoro pari a quello di altri Paesi industrializzati, pur disponendo di fondi di gran lunga inferiori.

Già fin da ora, in attesa che venga predisposto, da parte del Comitato permanente per la scienza e la tecnologia, istituito presso la Presidenza del Consiglio, il rapporto sull'attività del settore della ricerca scientifica, dalle « Relazioni generali sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia », relative agli anni 1984 e 1985, si traggono dati confortanti. Ciò nonostante, l'Italia resta tuttora uno dei Paesi industrializzati che investe meno nella ricerca.

Attualmente, infatti, la percentuale di spesa destinata alla ricerca scientifica è pari all'1,34 per cento del prodotto nazionale lordo, laddove i principali Paesi industrializzati, i cui corrispondenti valori medi si aggirano intorno al 2,5 per cento, già puntano al 3 per cento.

Per raggiungere, nei prossimi dieci anni, l'obiettivo ottimale del 2,5 per cento sarebbe necessario un incremento annuo di spesa, in termini assoluti, di 900 miliardi, ossia, in termini relativi, del 10-15 per cento (al netto del tasso di inflazione) per ciascun capitolo di bilancio.

Si tratta di una sfida per il momento irrealizzabile, sebbene non manchino alcuni segnali positivi.

Incidentalmente, va ancora una volta lamentato il fatto che il quadro di insieme delle previsioni di spesa del settore si presenta frammentario e di difficile lettura non essendo stato rispettato, neppure quest'anno, il disposto della legge n. 283 del 1963 per l'istituzione, all'interno di ciascuno stato di previsione, di un unico capitolo di spesa relativo alla ricerca scientifica.

Tra i dati più rilevanti si segnala un aumento del 16,3 per cento degli stanziamenti per la ricerca scientifica che, per legge, devono essere determinati dalla legge finanziaria (tabella D).

Ad una riduzione dei contributi straordinari al Consiglio nazionale delle ricerche per l'attuazione di programmi spaziali nazionali (— 6,5 per cento) fa peraltro riscontro un aumento del 34 per cento del contributo all'Agenzia spaziale europea.

Altri stanziamenti di rilievo concernono: i contributi all'Istituto nazionale di geofisica (100 miliardi), all'Istituto nazionale di fisica nucleare e all'ENEA per il programma nazionale di ricerche in Antartide, nonchè le spese per la partecipazione dell'Italia al Centro europeo di ricerche nucleari (CERN) e all'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA).

In aumento si segnalano anche le spese per il personale iscritte nella tabella del Ministero della pubblica istruzione.

Il dato più negativo è rappresentato, invece, dal grave arretramento rispetto allo scorso anno, degli stanziamenti in favore della ricerca industriale di cui alla legge n. 46 del 1982.

Complessivamente il bilancio della ricerca scientifica registra un aumento del 5,7 per cento, quasi pari al tasso programmato di inflazione, se si tiene conto anche degli ulteriori contributi provenienti da alcuni provvedimenti in corso.

La Commissione si esprime pertanto, a maggioranza, in senso favorevole sulle previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica, contenute nel bilancio dello Stato per il 1986, e sulle corrispondenti parti del disegno di legge finanziaria.