

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

53° RESOCONTO

SEDUTE DEL 30 NOVEMBRE E 4 DICEMBRE 1979

INDICE**Commissioni permanenti e Giunte**

5 ^a - Bilancio	<i>Pag.</i>	3
6 ^a - Finanze e tesoro	»	11
7 ^a - Istruzione	»	15

Commissioni di vigilanza, indirizzo e controllo

Questioni regionali	<i>Pag.</i>	21
-------------------------------	-------------	----

Sottocommissioni permanenti

12 ^a - Igiene e sanità - Pareri	<i>Pag.</i>	27
--	-------------	----

CONVOCAZIONI	<i>Pag.</i>	28
-------------------------------	-------------	----

BILANCIO (5°)

MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente
DE VITO

Intervengono i Ministri del bilancio Andreatta, delle finanze Reviglio e del tesoro Pandolfi.

La seduta inizia alle ore 10,40.

IN SEDE REFERENTE

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria)** » (292).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Il presidente De Vito annuncia che il Ministro del tesoro Pandolfi ed il relatore Carollo hanno fatto pervenire comunicazione di un loro ritardo dovuto a motivi di traffico aereo: propone pertanto che la seduta venga rinviata alle ore 18 del pomeriggio.

(La seduta è sospesa alle ore 10,45 e viene ripresa alle ore 18,25).

Si riprende l'esame, sospeso il 29 novembre.

Replicano agli oratori intervenuti nella discussione generale i Ministri delle finanze, del bilancio e del tesoro.

Il Ministro delle finanze esordisce ricordando che la manovra di politica fiscale che si intende attuare con il disegno di legge finanziaria ha un effetto complessivamente nullo sulle entrate di competenza: infatti, al netto degli effetti derivanti dai recenti decreti-legge in materia fiscale, il totale delle entrate tributarie a legislazione invariata, incluso però il maggior gettito del decreto-legge sui prodotti petroliferi, si colloca in 60.321 miliardi; tenendo conto dei provvedimenti inseriti nel disegno di legge finan-

ziaria, il totale delle entrate ammonta a 60.381 miliardi. Tale sostanziale neutralità della manovra è dovuta in sostanza all'effetto compensativo, da un lato, del previsto recupero di evasione, valutato in 600 miliardi circa (100 per l'ILOR e 500 per l'IVA) e, dall'altro, dell'aumento delle detrazioni e degli oneri deducibili.

Il punto centrale che il Ministro delle finanze pone in rilievo sta nel fatto che non esistono, a suo avviso, ulteriori margini discrezionali per operare incrementi del gettito globale mediante modifiche impositive; nel medio periodo il problema è pertanto quello di una ricomposizione interna della struttura dell'imposizione, attraverso la riduzione dell'area dell'evasione nonché dell'area della cosiddetta erosione legale, collegata soprattutto all'assetto dell'imposizione sui redditi immobiliari, nonché alle modalità della imposizione sui redditi agricoli derivanti da lavoro non dipendente.

Soffermandosi in particolare sul problema della imposizione in atto sul settore immobiliare ricorda che essa è la risultante complessiva di quattro cespiti: l'IRPEF, la ILOR, l'INVIM e l'imposta di registro. La situazione attuale deve essere giudicata molto insoddisfacente non solo per il volume complessivo del gettito ma anche e soprattutto per il modo attraverso il quale esso si ottiene: un modo che crea gravi sperequazioni tra i cittadini in identiche situazioni reddituali, provocando altresì sensibili effetti disincentivanti. Le sperequazioni derivano sostanzialmente dalla incapacità dell'attuale sistema catastale, sul quale si basa più della metà del gettito, ad adeguarsi a quello che è il reddito medio reale ricavabile dalle abitazioni; la rendita catastale fotografa cioè in maniera distorta la realtà immobiliare, colpendo in modo capriccioso i contribuenti. L'erosione è ancora più massiccia per quanto riguarda l'ILOR, per la quale operano ancora in larghissima

misura le agevolazioni venticinquennali previste dalla precedente legislazione; più consistente invece il gettito ricavato dall'imposta di registro e dall'INVIM per la quale, dopo le modifiche introdotte a seguito della recente sentenza della Corte costituzionale, si prevede un gettito complessivo collocabile tra i 650 e 700 miliardi a favore dei Comuni.

Nel medio periodo, pertanto, l'obiettivo dovrebbe essere quello di realizzare il necessario consenso sociale per introdurre misure che distribuiscano gli oneri in modo più equo e meno disincentivante: si tratta di semplificare e ridurre ulteriormente il complesso dei canali impositivi, attenuando la pressione gravante sul momento dell'acquisto e costituendo un cespite autonomo a favore del sistema degli enti locali, di carattere necessariamente reale, collegato al reddito imponibile convenzionale stabilito sulla base dei parametri fissati dall'equo canone: in questo contesto si possono individuare determinate agevolazioni a carattere sociale, da far operare direttamente in sede di IRPEF. Si tratta comunque di un tema complesso, da affrontare con serenità, guardandosi da quelle reazioni negative — a suo avviso del tutto ingiustificate — che hanno accolto i modesti aggiustamenti introdotti con il disegno di legge finanziaria.

Dopo aver ricordato gli aggiustamenti dei coefficienti catastali intervenuti nel 1974 (più 50 per cento), nel 1976 (più 100 per cento), il ministro Reviglio dichiara di assumersi pienamente la responsabilità politica della proposta, già avanzata dalla Commissione censuaria, per un aggiustamento dei coefficienti del 27 per cento nel 1979.

Forniti alcuni ragguagli ai senatori Venanzetti e Malagodi in ordine a valutazioni relative al gettito complessivo derivante dal patrimonio immobiliare e alle connesse stime operate dall'ISTAT in sede di contabilità nazionale, il Ministro delle finanze dichiara che l'aumento dei coefficienti sulle seconde abitazioni rappresenta una correzione marginale che vuole rimuovere l'erosione legale nei confronti di situazioni per le quali non dovrebbero operare considerazioni di carattere sociale.

Rispondendo quindi ad alcune osservazioni fatte dal relatore Carollo, il Ministro si sofferma con ampiezza sul problema della erosione legale in agricoltura. Secondo dati stimati al 1978, il valore aggiunto del settore agricolo è di circa 8 mila miliardi, con la esclusione dei redditi da lavoro dipendente.

Di questi 8.000 miliardi, 2.000 sono imputabili ai profitti e alle rendite agrarie, 6.000 al lavoro indipendente; nel sistema attuale i redditi delle prime categorie (profitti e rendite) emergono per circa 500 miliardi. A tal riguardo, prosegue l'oratore, si pongono in sostanza due obiettivi di fondo: rifare radicalmente il catasto con metodi moderni (quali la fotografia aerea), rivedere contestualmente tutto il sistema degli estimi.

Per quanto riguarda i redditi agrari da lavoro indipendente, una ipotesi di soluzione del problema della vastissima erosione legale potrebbe essere affidata ad un meccanismo di determinazione convenzionale della base reddituale, collegata ai dati catastali relativi alle aziende, con eventuale esenzione dei redditi più bassi da individuare secondo un criterio di natura eminentemente politica. In tale contesto, in un'ottica di lungo periodo, si pone anche il problema del recupero della base imponibile erosa dalla mancata operatività del criterio di progressività per quanto riguarda i redditi da capitale.

Proseguendo, il Ministro delle finanze dichiara che il nodo urgentissimo dell'attuale situazione politica e sociale è costituito dalla riduzione dell'area dell'evasione: ciò in quanto mentre da un lato l'inflazione, con gli effetti di *fiscal drag*, aggrava in modo intollerabile la situazione dei soggetti tassati con ritenuta alla fonte, dall'altro, non sussistono, allo stato, ulteriori margini di manovra sul versante delle aliquote da realizzare in sede di impostazione del bilancio: solo recuperando in modo significativo l'area dell'evasione sarà possibile dare un seguito al discorso, peraltro giustificato in linea teorica, di una revisione della curva della progressività. A ciò va aggiunto che questa situazione crea profonde disuguaglianze nel contributo dei cittadini alla spesa pubblica, in una situazione di persistente gravissimo deficit di bilancio la cui dinamica solo in

parte, in questi ultimi tre anni, è stata compensata da un aumento della pressione fiscale largamente collegato ad elementi di carattere contingente. A tal riguardo ricorda che la pressione fiscale è passata dal 30 per cento del 1970 al 36,7-38 per cento del 1978; peraltro tale ultima cifra, dopo la rivalutazione ISTAT dei dati di contabilità nazionale, si assesta a circa il 35 per cento, vale a dire cinque o sei punti in meno della pressione fiscale esistente negli altri Paesi dell'area comunitaria.

In questo senso il problema più grave non è tanto ridurre il disavanzo quanto modificare la sua composizione strutturale. Passando ad altro tema ricorda che in questi anni, sul piano operativo, assai poco è stato fatto per recuperare l'efficacia dell'azione dell'amministrazione finanziaria, mentre significativi passi sono stati fatti sul piano conoscitivo (nota conoscitiva del ministro Visentini, conclusioni della « Commissione Santalco », piano triennale elaborato dal ministro Malfatti). Il problema della riforma è un processo di tempi lunghi; nei tempi brevi le uniche possibilità di realizzare fatti significativi sono collegate agli effetti di annuncio e di dissuasione che sugli evasori potranno avere determinati provvedimenti che dimostrino una rinnovata efficienza dell'amministrazione, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di controllare e verificare gli accertamenti. Entro breve tempo sarà presentato al Parlamento un documento ricognitivo nel quale verranno delineate le linee della riforma da tradurre in uno specifico disegno di legge da presentare nel corso del 1980.

Occorre comunque dare il senso, fin dal 1980, di una rinnovata efficacia dell'azione dell'amministrazione finanziaria inserendo nel disegno di legge finanziaria alcune misure di urgenza, nonchè attuando l'opportuna azione sul piano regolamentare.

Le misure contenute nel disegno di legge finanziaria segnano innanzitutto l'abbandono del sistema degli accertamenti generalizzati, a favore di meccanismi di accertamento selettivi e concentrati; l'avvio dei Centri di servizio, a Roma e a Milano, dovrebbe poi consentire di separare le attività

di normale controllo amministrativo da quelle verifiche ed accertamenti più sofisticati che consentono l'introduzione di tecniche programmate di controllo in base a criteri oggettivi di tipo manageriale: bisogna cercare di attuare queste misure a partire dal 1980, inserendole nel disegno di legge in esame, in modo che vadano a regime nel 1981.

Soffermandosi ancora sulle misure organizzative, ricorda il potenziamento delle strutture doganali, dando altresì notizie circa la distribuzione delle 5.000 unità aggiuntive di lavoro di cui si prevede la assunzione con il provvedimento di legge finanziaria: soltanto 800 di tali unità saranno destinati ai centri di servizio di Roma e Milano. Fornisce anche elementi conoscitivi sulla situazione delle dotazioni organiche al 1° aprile 1975 (62.185 unità) e al 1° luglio 1979 (57.958 unità).

Soffermandosi infine sul tema degli ispettori di finanza, sottolinea che il Ministro deve poter disporre di un servizio ispettivo che, ove necessario, possa intervenire sulle verifiche in corso: tale misura — fa notare il Ministro — non avrà un effetto diretto sulla riduzione dell'area dell'evasione, ma da essa sono da attendersi importanti conseguenze indirette. Si tratta peraltro di una proposta organizzativa che è già stata positivamente sperimentata in altri sistemi fiscali di Paesi industrializzati dell'area occidentale. Su tale punto si dichiara disponibile ad accogliere modifiche migliorative purchè esse non snaturino il testo proposto.

Concludendo esprime fiducia circa la possibilità di dare un concreto seguito agli indirizzi di politica fiscale di breve e medio periodo illustrati in precedenza, ove la complessa tematica sul tappeto venga affrontata dalle forze politiche e sociali con una chiara conoscenza dei problemi e con una sufficiente dose di realismo.

Ha quindi la parola il ministro del bilancio Andreatta.

Dopo aver ringraziato quanti, intervenendo nella discussione sul disegno di legge finanziaria, hanno concordato con le linee di politica economica da questo sottese ed espresso apprezzamento anche verso le va-

lutazioni critiche, rileva che ciononostante non sono emerse proposte globali differenti da quella del Governo. Fa presente in primo luogo che, dal momento della presentazione dei documenti in esame, la situazione economica internazionale si è aggravata, come provano i riflessi avutisi sul mercato dei cambi. Accenna alla possibilità che la tensione provocata dalla decisione manifestata da taluni paesi arabi di rivolgersi verso valute diverse dal dollaro, porti ad uno scaricamento del sistema monetario europeo, e fa presente che, rispetto alle previsioni formulate in settembre, vi è ora una attesa di maggiore inflazione e di minore dinamica del reddito: i margini di manovra per il 1980 si sono dunque ulteriormente ristretti.

Ciò comporta una maggiore responsabilità a carico del Parlamento, e cioè quella di eliminare nel più breve tempo gli elementi di incertezza costituiti dalla non ancora approvata manovra di politica economica.

Per ciò che riguarda la stretta creditizia, considerata opportuna da taluni, si è invece ritenuto che essa non fosse idonea in quanto nel sistema attuale il debitore principale è lo Stato ed i creditori principali le famiglie: in tale situazione si osserva infatti che la manovra dei tassi di interesse è ininfluenzante in quanto lo Stato non reagisce ad essa. Va inoltre considerato che il sistema delle imprese che operano nel mercato è divenuto in questi ultimi anni sempre più autonomo rispetto agli intermediari finanziari.

La manovra dei tassi va quindi riguardata in un'ottica più ampia, e soprattutto in correlazione alla situazione dei cambi che vanno manovrati al fine di impostare una efficiente politica industriale.

Passando ad illustrare la situazione monetaria, il ministro Andreatta rileva che dal 1973 al 1978 la crescita della base monetaria, valutata in circolante più depositi, ha subito incrementi annuali di circa il 22-23 per cento, e che nel 1979 lo stesso incremento è valutabile nell'ordine del 16-17 per cento, così come si prevede che dovrà accadere nel 1980.

Circa gli effetti espansivi del bilancio, osserva poi che essi non dipendono solo dalle

maggiori dimensioni di questo, ma anche dalla qualità dei flussi che lo compongono: benchè quindi le dimensioni non si accrescano, la diminuzione delle attività finanziarie fa sì che vi sia un maggiore stimolo nei confronti della domanda complessiva. Il Ministro del bilancio fa poi notare che un semplice raffronto dei dati con le previsioni contenute nel piano triennale deve tener conto delle differenti variabili macroeconomiche su cui sono basati. Ad esempio, il piano triennale si basava sul presupposto di una crescita dei salari nel corso del triennio che non fosse superiore alla inflazione prevista: ciò non è avvenuto, ed il sistema dei prezzi ha reagito con un sovrappiù di inflazione, provocato appunto dal fatto che il vincolo previsto non è stato rispettato.

Sul più vasto problema dei meccanismi di indicizzazione, rileva come i salari crescano in correlazione ai prezzi ed a loro volta le imposte rispetto ai salari: in altre parole, i salari aumentano solo in termini monetari e non reali. La rigidità dei meccanismi non permette tra l'altro di reagire adeguatamente agli *shock* di origine esterna.

Ritiene che la dimensione del fabbisogno di cassa, espressa in 40 mila miliardi, costituisca un sostegno più che sufficiente alla attività economica e che un ammontare più elevato sarebbe pericoloso; inoltre, la crescita del reddito ipotizzata per il 1980, pur limitata in valore assoluto, richiede una accelerazione nel corso dell'anno della tendenza rispetto al profilo piuttosto piatto avutosi negli ultimi mesi del 1979: la manovra va impostata quindi con molta cautela, poiché si innescherebbero altrimenti pericolose tensioni.

Si tratta di operare quindi con una manovra che non sia frutto della semplice sommatoria di pur giuste esigenze, ma di un quadro di considerazioni complessive, così come voluto dalla legge sulla riforma della contabilità.

Di fronte a dimensioni del *deficit* superiori a quelle proposte, il Governo, in una valutazione realistica degli andamenti economici, si troverebbe a dover attivare manovre fiscali. Ma quella della leva fiscale è una manovra che, nell'attuale situazione ca

ratterizzata da scarsi margini ad essa relativi, deve essere tenuta in serbo nella eventualità di dover fronteggiare evenienze internazionali non altrimenti controllabili: i 2.000 o 3.000 miliardi che possono essere ottenuti attraverso una manovra delle imposte sui prodotti petroliferi devono costituire una riserva a tal fine.

Affrontando il problema delle tariffe dei servizi pubblici, il ministro Andreatta fa presente che, qualora gli enti locali non fossero in grado di effettuare in materia una autonoma manovra, sarebbe allora lo Stato a dover intervenire anche mediante sovrainposte, ciò soprattutto nella considerazione che le tariffe coprono circa il 20 per cento del costo dei servizi, e che in questo costo larga parte è occupata dalla spesa per prodotti energetici.

Sul problema degli investimenti pubblici, di cui si è lamentata la decelerazione, il Ministro del bilancio ritiene che non si possano mantenere incertezze, soprattutto per ciò che concerne gli investimenti in materia energetica.

In particolare le scelte, egli dice, nel settore del carbone ed in quello nucleare, vanno effettuate con decisione, malgrado l'impopolarità che da esse può derivare.

Il ministro Andreatta conclude la sua replica affermando che, di fronte ad una impennata dei prezzi petroliferi, si dovrà comunque provvedere a bloccare i meccanismi di indicizzazione, essendo stata marginale la manovra effettuata nel 1977: nella approvazione del provvedimento complesso legge finanziaria-bilancio deve essere messa a fuoco, quindi, la dimensione dell'indebitamento, quale espressione di una manovra complessiva e coerente, e non del mero accoglimento di esigenze pur legittime ma esulanti da tale visione globale.

Prende quindi la parola il Ministro del tesoro.

In linea preliminare, richiamandosi alle osservazioni svolte dal senatore Malagodi nel corso della discussione generale, condivide l'esigenza metodologica di partire dal quadro macroeconomico internazionale, soprattutto a livello comunitario, per poi passare a definire le grandezze che caratteriz-

zano la manovra di bilancio nazionale; questa esigenza risulta rafforzata dall'evoluzione registrabile nella situazione monetaria internazionale dalla quale emerge con rinnovata attenzione, il problema della messa in vigore di nuovi strumenti di riserva. Rispetto all'ultima Assemblea di Belgrado, tra i Paesi membri del Fondo monetario internazionale emerge con forza il senso di una crescente preoccupazione per le tendenze in atto collegata tuttavia alla chiara volontà di farvi fronte in modo adeguato. Non v'è dubbio pertanto che questo quadro monetario internazionale determina dei vincoli molto seri e penetranti sulla situazione interna. A tal riguardo occorre avere la necessaria determinazione per frenare la trasmissione dal sistema internazionale alla nostra economia di quegli impulsi inflazionistici che operano soprattutto sui prezzi delle materie prime in generale e del petrolio in particolare. Questi impulsi peraltro si ripercuotono con maggiore gravità in un sistema economico come il nostro caratterizzato, come è noto, da forti rigidità strutturali e da un mercato dualismo fra il settore della piccola e media impresa, tuttora sufficientemente competitivo, e il settore della grande impresa, tendenzialmente portato a scaricare sugli aggiustamenti dei cambi le tensioni inflazionistiche che vengono dall'esterno. Non vi è dubbio però, prosegue il Ministro del tesoro, che una grande democrazia industriale come quella italiana non può pensare di affidare la soluzione dei suoi problemi a manovre di sola politica economica: è vano chiedere una valida politica economica se preventivamente non si ricompongono condizioni politiche di normalità e di efficacia.

La legge finanziaria costituisce una ottima occasione per meditare su questi nodi, nella consapevolezza che uno scacco sul fronte politico *tout-court* non può trovare nessuna compensazione sul piano delle politiche economiche.

Passando ad esaminare i problemi sollevati dal relatore Carollo nella sua relazione (che si è soffermata sugli aspetti problematici ed antinomici presenti nella manovra proposta) nonché dagli altri oratori intervenuti nella discussione generale, esamina in

primo luogo il problema della legge finanziaria nel sistema della riforma del bilancio attuata con la legge n. 468. Sottolineato lo stretto collegamento funzionale esistente tra legge finanziaria e bilancio, pone in evidenza come la legge finanziaria rappresenti, in un certo senso, lo strumento più innovativo e di maggior delicatezza nel nuovo sistema prefigurato dalla legge n. 468. Sarebbe un errore irreparabile se le difficoltà politiche contingenti portassero il Parlamento a vulnerare la *ratio* più profonda del sistema voluto dal legislatore con la riforma del bilancio, sistema che peraltro, come tutte le riforme ricche di potenzialità e di connesse virtualità problematiche, richiede riflessione e tempo per una piena messa a regime. In particolare sul problema della natura della legge finanziaria ricorda come essa presenti una parte facoltativa ed una parte « necessaria », direttamente innervata sulla struttura del bilancio proposto. Per quanto riguarda la prima parte sarebbe vano cercare di prefigurare una sua configurazione ottimale: essa riflette la valenza della manovra sulle entrate e sulle spese che potrà avere un diverso raggio di azione a seconda delle contingenze del momento e delle scelte complessive che il Governo intende proporre. In tal senso l'oratore si richiama alla diversa valenza che nell'ordinamento inglese, di anno in anno, viene ad assumere il *Financial Act*; la parte necessaria è invece quella che fissa il limite di ricorso al mercato, i fondi speciali e le quote annuali delle leggi di spesa pluriennali.

In tal senso evidenzia con forza che se il Parlamento non approva entro il 31 dicembre questo nucleo necessario della struttura della legge finanziaria cade la stessa possibilità di concedere validamente l'esercizio provvisorio. Da questo punto di vista, in particolare, sottolinea che gli articoli 15 e 102 del disegno di legge recante il bilancio di previsione indicano solo le modalità tecniche di ricorso al mercato (nonchè la suddivisione tra le diverse forme), mentre la norma sostanziale in base alla quale il Parlamento esprime, con un'unica determinazione, la sua volontà sovrana sul volume complessivo dell'indebitamento (che, insie-

me alle entrate, concorre a coprire tutte le spese da iscrivere in bilancio), va individuata nella disposizione contenuta nell'articolo 88 del disegno di legge finanziaria. Se non si tiene ferma questa impostazione, prosegue l'oratore, si travolge il senso più profondo delle innovazioni recate dalla riforma del bilancio.

Dopo aver convenuto sul fatto che l'ottavo comma dell'articolo 4, relativo ai criteri di copertura delle spese pluriennali, correnti e di investimento, costituisce una norma di grande importanza operativa ma di non facile lettura, tornando sul tema dell'ambito proprio della legge finanziaria ricorda che, nel complesso, la struttura del disegno di legge in esame si richiama, in larga misura, all'impostazione seguita, sia pur in un diverso contesto politico, con la legge finanziaria per il 1979; a suo avviso, pertanto, in base anche alla lettera dell'articolo 11 della « 468 », non esistono elementi per sostenere la espunzione dalla struttura del provvedimento in esame di questa o quella normativa. Proseguendo osserva che comunque il tema dell'ambito proprio si collega strettamente al problema delle procedure parlamentari che vengono adottate per l'esame della legge finanziaria (incentrate nella sede referente della Commissione bilancio) procedure che, a fronte di un contenuto variabile, provocano una sorta di esproprio indiretto delle competenze primarie delle altre Commissioni permanenti.

In questo ordine di considerazioni ribadisce che, ove si avverasse l'ipotesi di una mancata approvazione della legge finanziaria entro il 31 dicembre, non solo insorgerebbero gravissime difficoltà ai fini dell'esercizio provvisorio, ma si creerebbe una situazione di vuoto legislativo, e di conseguente vuoto finanziario, per il sistema delle autonomie locali; infatti non esiste la possibilità tecnica di ipotizzare per i trasferimenti alla finanza locale un bilancio statale a legislazione invariata dal momento che lo stesso principio dell'alimentazione della finanza locale con entrate sostitutive trova il suo supporto normativo proprio nelle norme contenute nella legge finanziaria. Pertanto, ad avviso del Ministro del tesoro l'approvazio-

ne, sia pure eventualmente nel nucleo essenziale, della legge finanziaria, rappresenta una condizione necessaria per consentire la gestione del bilancio, anche nella forma dell'esercizio provvisorio.

Passando ad esaminare il problema più generale dello stato delle conoscenze in materia di finanza pubblica, sottolinea l'importanza del 1979, anno nel quale si è ulteriormente andati avanti sulla via di una emersione completa della reale situazione dei flussi finanziari che alimentano il settore pubblico allargato: peraltro, in questo contesto di migliore e più estesa conoscenza dei problemi, si inserisce un elemento nuovo e molto preoccupante; si tratta del problema dei flussi di entrata e di spesa destinati ad alimentare il Servizio sanitario nazionale. A tal riguardo occorre dire che la previsione di 16.040 miliardi di lire fatta dalla legge finanziaria, mentre per il 70 per cento si fonda su dati contabili certi a consuntivo 1977, per il restante 30 per cento si basa sulla proiezione di stime relative al 1964; pertanto il dato contenuto nella legge finanziaria reca un obiettivo elemento di incognita. Raccomanda pertanto l'approvazione dell'articolo 51, in materia di tesoreria delle unità sanitarie locali che, lungi dal comprimere le autonomie locali, intende metterle a riparo dal loro più pericoloso nemico, costituito dal dissesto finanziario.

Sempre in tema di controllo della finanza pubblica, richiamandosi ad alcuni contatti intervenuti con il Presidente della Commissione bilancio della Camera dei deputati, ribadisce la piena disponibilità del Governo a garantire l'accesso diretto del Parlamento al Sistema informativo generale della Ragioneria generale dello Stato; a tal riguardo si potrebbe ipotizzare un gruppo di lavoro misto, composto da funzionari del Parlamento e della Ragioneria. In generale, comunque, il Governo è favorevole ad ogni rafforzamento dei poteri di controllo e di conoscenza del Parlamento sull'andamento della finanza pubblica; sotto questo profilo sarebbe altresì importante che il Parlamento stesso riflettesse sulla possibilità di attivare nuovi e più penetranti strumenti di autocontrollo procedurale sulla legislazione di spesa.

Sui problemi fiscali dichiara che è essenziale, anche ai fini della manovra strutturale di medio e lungo periodo, avere un sistema fiscale manovrabile, anche se un primo passo in tale direzione è stato fatto con la riforma tributaria. La manovrabilità si realizza lungo due direttrici, la prima di carattere legislativo: ritocchi delle aliquote, detrazioni, semplificazione della congerie di norme in materia di imposizione indiretta eccetera; la seconda, attraverso la restituzione di rinnovata efficacia agli strumenti amministrativi.

Sul problema dell'andamento abnorme delle spese correnti, osservato che dalle indicazioni della Commissione bilancio sono sempre venuti indirizzi di rigore, ricorda che all'interno di tale spesa corrente le voci per il personale, per interessi, e per trasferimenti rappresentano componenti rigide scarsamente dominabili e peraltro, in generale, generatrici di cattiva domanda.

In tal senso ricorda altresì che con il provvedimento di assestamento al bilancio 1980 sarà per la prima volta possibile dare un seguito operativo alle indicazioni contenute nell'articolo 17 della legge n. 468, portando all'esame del Parlamento un vero e proprio mini bilancio, capace di dare il senso dell'evoluzione reale della gestione. A tal riguardo comunque anticipa, collegandosi a quanto già fatto presente dal Ministro delle finanze, che le modifiche introdotte nell'assetto dell'INVIM fanno prevedere realisticamente un maggior gettito di 300-400 miliardi.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale mette in particolare evidenza l'attività svolta nel corso del 1979 della Cassa depositi e prestiti, che ha consentito un volume di investimenti a rapido effetto dell'ordine di 2.100 miliardi. Sono altresì allo studio modifiche per accelerare ulteriormente la fase di attuazione della legge n. 675, che solo ora comincia finalmente a vedere un suo primo avvio.

Soffermandosi infine sul problema della intermediazione finanziaria del tesoro pone in evidenza che si sta rapidamente marciando verso una razionalizzazione del circuito, attraverso una tendenziale riconduzione al-

l'intermediazione pubblica di tutte le operazioni relative all'area degli enti pubblici.

Concludendo dichiara che il Governo si rende pienamente conto delle antinomie che il Parlamento deve sciogliere: tra una visione globale e settoriale dei problemi, tra una responsabilità degli interessi nazionali e il rispetto del sistema delle autonomie, tra le esigenze di correzioni congiunturali e le necessarie azioni strutturali. Il Governo è pronto ad assecondare l'opera del Parlamento in questa azione di sintesi, indicando peraltro con chiarezza i limiti oltre i quali è necessario non andare se si vuole garantire il sostegno e lo sviluppo del nostro tessuto democratico.

Il presidente De Vito, anche a nome della Commissione, esprime parole di vivo ringraziamento per la ricchezza e l'ampiezza della esposizione svolta dai Ministri. Invitando pertanto tutte le parti politiche ad uno sforzo di responsabile riflessione sugli elementi di giudizio forniti dai Ministri economico-finanziari, propone di riprendere l'esame del disegno di legge a partire dal pomeriggio di domani, sì da destinare la mattinata ad una opportuna pausa di riflessione e di contatti.

Il senatore Ripamonti sottolinea l'esigenza che sia valutata con estrema attenzione la possibilità di procedere con una diversa metodologia nell'esame dei diversi comparti che compongono il disegno di legge finanziaria, in particolare per quanto riguarda le norme sulla finanza locale.

Il senatore Bacicchi, dopo aver osservato che le risposte dei Ministri non hanno chiarito come si intenda ovviare alla mancanza di un vero e proprio bilancio pluriennale programmatico, così come previsto dalla legge n. 468, richiama l'attenzione di tutti i Gruppi sulla assoluta necessità di trovare una soluzione ai problemi della finanza locale, anche in considerazione del fatto che, in vista delle elezioni amministrative, con il

marzo del prossimo anno, i consigli comunali decadranno e quindi i margini di approntamento dei relativi bilanci di previsione per il 1980 risultano estremamente ridotti.

Il senatore Ferrari Aggradi si dichiara d'accordo sull'opportunità di una pausa di riflessione al fine di ricercare le opportune convergenze, anche in considerazione del grave problema dell'alimentazione della finanza locale testè sottolineato dal senatore Bacicchi.

Dopo un breve intervento del relatore Carollo, il ministro Pandolfi pone in evidenza il carattere ordinatorio del precetto contenuto nella legge n. 468 relativamente alla presentazione del bilancio pluriennale programmatico; peraltro concorda con le considerazioni svolte dal senatore Bacicchi tese ad evidenziare il momento del controllo parlamentare sulla nuova struttura del bilancio dello Stato. Ricorda peraltro che il mancato approntamento del bilancio pluriennale programmatico è da collegarsi al non aggiornamento del piano triennale, già presentato al Parlamento. Si dichiara comunque favorevole a che la deroga alla presentazione del bilancio pluriennale programmatico sia data con una apposita norma.

Infine il senatore Napoleoni osserva che proprio la mancanza del bilancio triennale programmatico costringe a riferire il vincolo contenuto nell'articolo 4, ottavo comma, della legge n. 468, al bilancio annuale, mancando un riscontro triennale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente De Vito avverte che la Commissione tornerà a riunirsi domani, mercoledì 5 dicembre, alle ore 16, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 22,10.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente
SEGNANA*Intervengono i Sottosegretari di Stato per le finanze Azzaro e per il tesoro Tarabini.**La seduta inizia alle ore 10,10.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Facendo seguito ad invito rivolto alle Commissioni dal Presidente del Senato, affinché venga dato corso alle procedure previste dal Regolamento per le petizioni assegnate, il presidente Segnana avverte che l'esame di tali documenti verrà affidato alla già costituita Sottocommissione per i pareri, che vi provvederà con i criteri già stabiliti.

Il presidente Segnana avverte inoltre che da parte della Guardia di finanza è stato rivolto un invito a visitare il Comando generale o la Scuola di polizia tributaria. La Commissione prende atto, convenendo sull'opportunità di aderire.

IN SEDE REFERENTE

« **Conversione in legge del decreto-legge 12 novembre 1979, n. 571, recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, e successive modificazioni, concernente l'istituzione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili** » (460).

(Seguito e conclusione dell'esame).

Si riprende l'esame sospeso il 28 novembre.

Il senatore Visentini, integrando la relazione allora svolta, rileva che, secondo informazioni assunte, il gettito dell'INVIM per il 1978 è stato di circa 400 miliardi e che per il 1979 dovrebbe essere di circa 450 miliardi, mentre per il 1980 si calcola — anche se questi conteggi non possono che essere

approssimativi e basati su presunzioni — una perdita di gettito di circa 150 miliardi. Queste minori entrate, peraltro, potrebbero essere recuperate soprattutto ove fossero notificate le numerosissime decisioni già emesse dalle commissioni tributarie; parrebbe pertanto opportuno assumere quanto prima il personale necessario alle notificazioni anche attraverso assunzioni di giovani a tempo determinato. Vengono quindi poste alcune questioni preliminari.

Il senatore De Sabbata rileva che le presumibili minori entrate si rifletteranno in minori mezzi per i comuni, che sono i destinatari del gettito dell'INVIM, e dovrebbero comportare ulteriori oneri a carico dello Stato per le conseguenti reintegrazioni. In ogni caso, il provvedimento appare mancante della occorrente copertura, alla quale si sarebbe potuto provvedere mediante la legge finanziaria.

Il senatore Triglia considera fondata la preoccupazione del senatore De Sabbata ma fa presente che normalmente nei preventivi degli enti locali il gettito dell'INVIM viene sottostimato. Questo gettito, pertanto, dovrebbe risultare a consuntivo superiore alle stime; esso, inoltre, potrà incrementarsi a seguito del presumibile smaltimento del contenzioso.

Il presidente Segnana fa notare che numerosi atti non sono stati stipulati in attesa della sentenza della Corte costituzionale, sicché è prevedibile la conclusione di molti contratti con il conseguente pagamento dell'imposta, a tutto vantaggio del gettito. Nel 1980, inoltre, dovrebbe verificarsi un recupero di entrate con la definizione dei ricorsi e, per quanto riguarda gli enti locali, dovrebbe essere varata la riforma della finanza locale; in quella sede potrà essere rivisto tutto il problema delle entrate locali e di eventuali autonome imposizioni sui redditi immobiliari.

Il sottosegretario Azzaro, a proposito della questione delle minori entrate, rileva che

una previsione quantitativa del futuro gettito è molto ardua e che, comunque, era necessario provvedere ad una nuova disciplina a seguito della sentenza della Corte costituzionale.

Segue il dibattito.

Il senatore Talamona, con riferimento all'emendamento presentato nella scorsa seduta all'articolo 2 dal relatore, chiede, tra l'altro, spiegazioni sulla valutazione delle spese incrementative; queste, egli aggiunge, se dovessero essere dichiarate come effettuate prima del 1973, non avrebbero bisogno, secondo quanto finora prevalentemente accaduto, di specifica documentazione. Più in generale, il senatore Talamona avanza delle perplessità sul tipo dell'imposta di cui trattasi.

Il senatore Bonazzi rileva che i contribuenti che hanno già assolto il tributo non potranno godere, ai sensi dell'articolo 3, del trattamento più favorevole, tra la vecchia e la nuova disciplina, consentito invece ai contribuenti i cui rapporti non sono stati ancora definiti: in questo modo, osserva l'oratore, si viene a punire il contribuente più diligente. Aggiunge inoltre che con la nuova normativa dovrebbe essere rivisto o comunque armonizzato il procedimento di cui all'articolo 16 del decreto istitutivo dell'INVIM relativo alle deliberazioni comunali sulla determinazione della misura delle aliquote, e ciò anche per consentire ai comuni di variare in tempi più ravvicinati le misure stesse.

Il senatore De Sabbata premette la necessità di giungere ad una revisione generale dell'imposizione sui redditi immobiliari e, quindi, del catasto, che ne dovrebbe costituire lo strumento più adeguato, criticando perciò il fatto che si continui, invece, a legiferare con singoli provvedimenti.

Ritiene inoltre che con l'emendamento del relatore all'articolo 2, per la parte concernente il diverso coefficiente di moltiplicazione delle spese incrementative, si viene ad introdurre un inasprimento fiscale a carico del contribuente, che non sembrava verificarsi sulla base del testo del Governo.

Oltre a riprendere l'osservazione del senatore Bonazzi circa il problema dei modi di determinazione delle aliquote da parte dei comuni, il senatore De Sabbata esprime altresì il parere che i comuni dovrebbero essere esentati dal pagamento dell'INVIM, visto che il gettito relativo viene poi ad essi destinato.

Rileva, infine, con riferimento all'articolo 22 del decreto n. 643, che, eventualmente con atto amministrativo, dovrebbe essere prescritto di portare a conoscenza dei comuni le determinazioni degli uffici finanziari in esito alle indicazioni fornite dai comuni circa le proposte di rettifica delle dichiarazioni.

Il relatore Visentini, nella sua replica, osserva che il problema toccato dal senatore Talamona si poneva anche con la precedente disciplina (articolo 14), facendo comunque presente che l'ufficio finanziario poteva e può compiere accertamenti in rettifica delle dichiarazioni anche in merito alle spese incrementative (articolo 20).

In ordine poi all'osservazione del senatore De Sabbata sull'applicazione del coefficiente di moltiplicazione ed i suoi effetti, fa notare che il testo del decreto parla al riguardo di « anni di maturazione dell'incremento » che, per le spese migliorative, non possono essere quelli decorrenti dal momento in cui sono state sostenute. Ma, a parte ciò, se il suddetto coefficiente dovesse essere identico qualunque sia stato l'anno di effettuazione di tali spese, si giungerebbe ad una ingiustificata discriminazione a favore di coloro che le hanno sostenute negli anni più vicini a quello di vendita del bene.

Il relatore ritiene infine che occorrerà studiare la formulazione più idonea di un eventuale emendamento per venire incontro alle esigenze prospettate in ordine al problema della determinazione delle aliquote da parte dei comuni.

Il sottosegretario Azzaro, dopo aver rilevato, in relazione all'osservazione del senatore Bonazzi, che non è possibile riaprire un rapporto già concluso, dichiara la disponibilità del Governo a considerare il problema dell'esenzione dell'INVIM per i co-

muni e a presentare eventualmente una proposta in tal senso in Assemblea.

Con l'intesa che il relatore formulerà per l'Assemblea un emendamento riguardante il problema della determinazione delle aliquote da parte dei comuni, la Commissione accoglie le modifiche proposte, dal relatore Visentini, agli articoli 2 (con l'astensione del Gruppo comunista) e 3, dando quindi mandato allo stesso senatore Visentini di riferire in Assemblea nei termini emersi dall'esame.

«Disciplina delle responsabilità dei Conservatori dei registri immobiliari» (181), d'iniziativa dei senatori De Giuseppe ed altri.

(Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento, approvata dall'Assemblea il 27 settembre 1979)

(Seguito dell'esame e rinvio).

Si prosegue l'esame sospeso il 24 ottobre.

Il presidente Segnana avverte che il Governo ha presentato tre emendamenti agli articoli 1, 2 e 3 del disegno di legge.

Il primo emendamento, sostitutivo del primo comma dell'articolo 1, stabilisce che a decorrere dal 25 novembre 1973 si applicano gli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, per quanto concerne la responsabilità del Conservatore dei registri immobiliari conseguente alle violazioni delle disposizioni contenute negli articoli 2674 e seguenti del codice civile e che la legittimazione indicata nella seconda parte del primo comma e nel secondo comma del citato articolo 22 è del Ministero delle finanze.

Il secondo emendamento, sostitutivo dell'articolo 2, prevede che il ruolo organico della carriera direttiva dei Conservatori dei registri immobiliari sia stabilito in 122 unità, compresi i posti delle qualifiche dirigenziali di cui alla tabella IV, quadro 1, annessa al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748; stabilisce poi che per la determinazione della pianta organica del predetto ruolo si applicano le disposizioni previste dagli articoli 60 e 63 del medesimo decreto n. 748 del 1972.

Il terzo emendamento, sostitutivo dell'articolo 3, infine, provvede alla copertura del-

l'onere derivante dall'applicazione della legge; esso è valutato in lire 500 milioni per l'anno finanziario 1980, e vi si farà fronte mediante riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Interviene il senatore Bonazzi che sottolinea la necessità di conoscere, prima ancora di procedere nel seguito dell'esame, quali e quanti siano i conservatori che hanno in corso azioni giudiziarie, per le quali la responsabilità dovrebbe trasferirsi, secondo il disegno di legge all'esame, allo Stato.

Il relatore Triglia ricorda che la stessa richiesta era stata da lui avanzata nel corso della illustrazione del provvedimento ed afferma che le successive informazioni e gli stessi emendamenti del Governo hanno eliminato le perplessità da lui manifestate e lo convincono ora a non presentare un emendamento al primo comma dell'articolo 1, dello stesso tenore di quello presentato dal Governo.

Il senatore Bonazzi, pur giudicando opportuno il provvedimento, ribadisce la riserva sulla opportunità di un intervento parziale quando invece sarebbe necessario proporre, seguendo l'azione già iniziata nel 1973, un assetto definitivo del ruolo e dello status dei Conservatori. Occorre conoscere le esigenze immediate che hanno suggerito la presentazione di un disegno di legge che sembra offrire, più che altro, una sanatoria nei confronti di rapporti giuridici che è doveroso siano portati a conoscenza del Parlamento; d'altra parte allo stesso tipo di valutazione critica sembra ispirarsi il parere sospensivo della Commissione giustizia. Il senatore Bonazzi conclude manifestando il sospetto che la seconda parte dell'emendamento del Governo all'articolo 1 introduca un regime giuridico più favorevole per i conservatori rispetto agli altri dipendenti pubblici.

Il relatore Triglia contesta che il presente provvedimento costituisca una sanatoria a favore di pochi conservatori coinvolti in azioni giudiziarie: si tratta piuttosto — e in questo senso, egli dice, si deve leggere il termine di decorrenza stabilito nella prima parte dell'emendamento del Governo all'ar-

articolo 1 — di togliere efficacia ad un'azione che in sede amministrativa i conservatori portano avanti richiedendo il riconoscimento degli emolumenti compensativi della speciale responsabilità, loro sottratti con la legge n. 734 del 1973.

Il sottosegretario Azzaro assicura la disponibilità del Governo a fornire dopo informale indagine le informazioni richieste, e sottolinea la circostanza che il provvedimento è di iniziativa parlamentare; manifesta poi la volontà del Governo di riconsiderare organicamente il ruolo e le funzioni dei conservatori, con la possibilità di attribuire loro compiti ora espletati da altri uffici.

La seconda parte dell'emendamento del Governo al primo comma dell'articolo 1, osserva poi il rappresentante del Governo, si giustifica con il fatto che i conservatori sono dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia, mentre non si può certo parlare di sanatoria ma di una funzione surrogatoria dell'amministrazione finanziaria, la quale ha sempre il diritto di rivalersi, nei casi in cui occorrono le condizioni, nei confronti del conservatore.

Dopo un breve intervento del senatore Ricci, il quale precisa che il disegno di legge all'esame riconduce la responsabilità dei conservatori a quella degli altri dipendenti pub-

blici, il senatore Giuseppe Vitale ribadisce le preoccupazioni già manifestate dai senatori del Gruppo comunista in ordine al carattere di vera e propria sanatoria rivestito dal provvedimento in esame e suggerito dalla retroattività prevista nello stesso emendamento del Governo all'articolo 1: in attesa delle informazioni richieste dal senatore Bonazzi chiede perciò un breve rinvio dell'esame per una ulteriore riflessione.

Il senatore Bonazzi si associa alla richiesta del senatore Vitale, anche in ragione del fatto che non si può concludere l'istruzione di un provvedimento senza poter conoscere i suoi prevedibili effetti.

Il sottosegretario Azzaro fa nuovamente notare che non si tratta di concedere una sanatoria, tanto che la rivalsa dell'amministrazione è sempre possibile nei casi di dolo e di colpa dei conservatori, e il relatore Triglia afferma che, nell'attuale caotica situazione delle conservatorie, è interesse dell'amministrazione che il provvedimento sia approvato, permanendo l'impressione che ulteriori ritardi avvantaggino i conservatori nel ripetere gli emolumenti persi nel 1973.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12,30.

ISTRUZIONE (7^a)

MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente
FAEDO*Interviene il Ministro della pubblica istruzione Valitutti.**La seduta inizia alle ore 17,40.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

In ossequio all'invito rivolto dal Presidente del Senato ai Presidenti di Commissione affinché le Commissioni procedano, ai sensi dell'articolo 114, secondo comma, del Regolamento, all'esame delle petizioni ad esse deferite, il Presidente propone di affidare tale compito alla Sottocommissione per i pareri, che procederà con le consuete regole, comunicando le conclusioni alla Commissione plenaria, per le determinazioni definitive. Concorda la Commissione.

IN SEDE REFERENTE

« **Norme particolari sull'accesso a posti direttivi negli istituti e scuole di istruzione secondaria ed artistica** » (67), d'iniziativa del senatore Mazoli;

« **Norme particolari sull'accesso a posti direttivi negli istituti e scuole di istruzione secondaria ed artistica e nei convitti nazionali, nonché sull'accesso a posti di ispettore tecnico centrale** » (323), d'iniziativa dei senatori Vignola ed altri. (Richiesta di assegnazione in sede deliberante).

Su proposta del relatore alla Commissione senatore Schiano, con l'assenso del rappresentante del Governo (che sottolinea l'urgenza di provvedere in materia, anche al fine di poter tener conto della soluzione legislativa eventualmente adottata nel bando di concorso di prossima pubblicazione), dopo un intervento del senatore Maravalle (per

conoscere dati sul numero dei presidi incaricati aventi una anzianità di almeno quattro anni) la Commissione, all'unanimità, delibera di chiedere il trasferimento di sede dei due disegni di legge.

Il Ministro si riserva di fornire alla Commissione i dati richiesti dal senatore Maravalle.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982** » (293).

— Stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1980 (**Tabella 7**).

(Rapporto alla 5^a Commissione). (Seguito e conclusione dell'esame).

Riprende l'esame della tabella 7 del bilancio dello Stato, rinviato nella seduta pomeridiana di mercoledì 28 novembre.

Il presidente Faedo comunica che oltre l'ordine del giorno (0/293/1/7-Tab. 7) della senatrice Conterno Degli Abbati Anna Maria e di altri senatori (già illustrato dalla prima proponente nella seduta sopra ricordata) sono stati presentati i seguenti ordini del giorno:

La 7^a Commissione permanente del Senato,

nel prendere atto con soddisfazione del proposito espresso dal Ministro di indire una Conferenza nazionale sui problemi degli organi collegiali di gestione della scuola al fine di consentire sui di essi un ampio dibattito per pervenire alla formulazione delle necessarie proposte di adeguamento della relativa disciplina,

mentre conferma il proprio convinto giudizio di validità della strutturazione complessiva degli organismi posti in essere in applicazione dei decreti delegati per calare nella realtà della scuola i principi della educazione democratica dei giovani, senza peral-

tro misconoscere l'esigenza di sottoporre a verifica la funzionalità e la rispondenza ai fini per i quali sono stati voluti e costituiti,

invita il Governo:

a considerare la possibilità di promuovere, a monte ed a preparazione dell'annunciata conferenza, una consultazione di base a livello di distretti scolastici, e sotto il loro coordinamento, perchè alla rilevazione delle disfunzioni e delle carenze degli organi collegiali della scuola, oltre che alla sollecitazione di apporti propositivi delle modifiche da introdurre per la loro correzione, siano interessati tutti gli organismi di gestione scolastica presenti ed operanti nel territorio del Paese anche come momento di generale, ed auspicabilmente fruttuosa, riflessione sulla esigenza della partecipazione e sui modi per attuarla.

(0/293/2/7 - Tab. 7)

D'AMICO

La 7^a Commissione permanente del Senato,

attesa la nota crescente richiesta di sostegno delle iniziative promozionali della diffusione della cultura musicale positivamente registrata in ogni parte del Paese, iniziative che presuppongono la esistenza delle strutture finalizzate al reperimento di nuovi elementi artistici ed al perfezionamento professionale degli stessi;

rilevato, con parziale soddisfazione, il simbolico incremento (di 5 milioni di lire) registrato, per la prima volta dopo tanti anni, dallo stanziamento di cui al capitolo 2753, ma non anche da quello di cui al capitolo 2755 (relativi, tra l'altro, ai seguenti settori di intervento: incremento ed insegnamento delle belle arti e della musica; premi di incoraggiamento a musicisti; corsi non statali di insegnamento musicale);

ritenuto che, a rigore, ai predetti capitoli dovrebbero attingersi i mezzi occorrenti per soddisfare le esigenze di aggiornamento degli operatori musicali alla stregua di quanto avviene, e sempre più pressantemente si richiede, per gli operatori scolastici in genere,

invita il Governo ed impegna il Ministro:

perchè si operi all'adeguato impingamento dei capitoli del bilancio sopra citati per poter far fronte alle richieste che — ovviamente — risultino effettivamente meritevoli di incoraggiamento, tenendo per fermo comunque che l'esigenza prospettata risponde ad istanze reali che non vanno oltre disattese.

(0/293/3/7-Tab. 7)

D'AMICO

La 7^a Commissione permanente del Senato,

rilevata la situazione di grave difficoltà organizzativa e didattica in cui versano attualmente i Conservatori di musica;

ricosciuto che tale situazione va riferita a cause chiaramente individuabili, quali:

l'istituzione spesso casuale di numerosi nuovi Conservatori con una rilevante concomitanza di sezioni staccate e la moltiplicazione indiscriminata e irrazionale di determinati insegnamenti, più tradizionalmente richiesti, iniziative, queste, adottate al di fuori di ogni criterio di programmazione, territoriale, sociale, funzionale, in diretto rapporto alle effettive esigenze che la produzione musicale e l'insegnamento generale della musica presentano;

la preponderante casualità con cui si accede allo studio specifico della musica, a causa della seria carenza di una idonea formazione musicale di base nella scuola dell'obbligo, tale da avviare con consapevolezza a scelte di studi impegnativi; casualità di accesso alla musica che, per quanto comprensibile sul piano di una crescente richiesta di esercizio musicale elementare, non altrimenti soddisfacibile, determina inevitabilmente un eccessivo affollamento dei Conservatori nei primi anni con conseguente immobilizzazione di numerosi insegnanti, e un successivo rilevante abbandono degli studi, con grave pregiudizio per una piena corrispondenza dei Conservatori alle loro finalità istituzionali;

la sempre più marcata impossibilità di reclutamento di insegnanti idonei sul pia-

no tecnico-artistico-didattico, come conseguenza di una numericamente troppo limitata formazione di musicisti professionalmente preparati rispetto alle crescenti richieste da parte della produzione musicale (attività liriche, sinfoniche, cameristiche, solistiche) e da parte della scuola musicale, imprevidentemente amplificata in modo spontaneistico, così come dell'insegnamento nella scuola media;

i criteri di reclutamento degli insegnanti supplenti dei Conservatori, sempre più numerosi, per i quali praticamente non esiste accertamento di idoneità, se — non essendo d'obbligo alcun titolo di studio per accedere all'insegnamento in tali istituzioni scolastiche — da qualche anno non viene più richiesta nemmeno l'idoneità sulla base di una valutazione dei titoli artistici, prevista invece per il conferimento degli incarichi;

l'arretratezza dell'ordinamento dei Conservatori, del tutto carente sul piano didattico-metodologico, della preparazione tecnico-professionale e quindi della formazione artistico-musicale,

impegna il governo a:

a) promuovere, d'intesa con il Parlamento, una circostanziata indagine sui Conservatori, per una fondata conoscenza delle carenze e delle difficoltà esistenti, anche attraverso una consultazione degli studenti dei corsi superiori;

b) predisporre una dettagliata documentazione a conclusione di detta indagine, che valga a creare i necessari presupposti ai fini della prevista ristrutturazione della scuola musicale;

c) porre allo studio una riforma dell'istruzione musicale in corrispondenza con i criteri generali maturati nel corso dei lavori parlamentari della VII legislatura sui grandi temi della scuola secondaria superiore e dell'università;

d) favorire nei Conservatori una sperimentazione organica in direzione di un adeguamento della formazione tecnico-artistica rispetto ai tradizionali profili professionali, e di un razionale avvio di studi e di impe-

gni disciplinari verso quei nuovi sbocchi professionali che la realtà musicale attuale propone e richiede;

e) porre in atto iniziative di carattere organico per la formazione e l'aggiornamento degli insegnanti di educazione musicale nella scuola media e nella stessa scuola elementare (come sostegno e come azione di orientamento per gli insegnanti di tale scuola);

f) istituire nei Conservatori, a titolo preparatorio, in attesa della riforma generale, licei artistici ad indirizzo musicale con relativo diploma di maturità, al fine di assicurare un più elevato livello culturale ai giovani musicisti e, nello stesso tempo, per consentire la scelta di studi professionali di ordine superiore a diciannove anni, quando una scelta è responsabile, e non più a quattordici anni, come l'ordinamento attuale degli studi musicali insostenibilmente impone.

(0/293/4/7-Tab.7) MASCAGNI, Ada Valeria
RUHL BONAZZOLA, Anna Maria
CONTERNO DEGLI ABBATI

Replica quindi agli oratori intervenuti nel dibattito il senatore Mezzapesa. In primo luogo, anche in riferimento a talune osservazioni della senatrice Ruhl Bonazzola, afferma che l'esame non può non partire « dall'interno » delle cifre del bilancio, cifre che sottendono il vivo e tumultuoso mondo della scuola; rivendica peraltro alla propria relazione un respiro critico ed un carattere di stimolo a che ciascuno fornisca nel dibattito il proprio contributo. Osserva inoltre che il carattere vincolante per le future scelte dato dalla rigidità del bilancio della Pubblica istruzione è a sua volta il prodotto di scelte compiute dal Parlamento e del quale esso ha la responsabilità, siano nate o meno le deliberazioni da autonoma volontà o dall'impulso di forze ad esso esterne: delle legittime preoccupazioni avanzate dalla senatrice Ruhl Bonazzola occorrerà quindi farsi carico non solo in sede di bilancio ma nell'esame dei singoli disegni di legge.

Il relatore Mezzapesa passa quindi a rispondere a taluni punti emersi nel dibatti-

to odierno: riguardano in particolare l'esigenza di una rivalutazione del ruolo dei docenti, per il quale sarà occasione — egli dice — il prossimo disegno di legge sul reclutamento di essi; l'esigenza di ristrutturazione del Ministero; gli organi collegiali della scuola, in relazione al rinvio delle elezioni della componente studentesca. Su quest'ultimo argomento, che ha visto divergenti valutazioni nel dibattito, si sofferma esprimendo il proprio dissenso nei confronti di chi pensa che le norme possano venir disattese di fronte alle richieste di movimenti che si affermino nel Paese (e di cui fra l'altro non è facile stabilire la rappresentatività) ed affermando che tali esempi non aiutano l'educazione dei giovani alla difficile via della democrazia.

Il relatore alla Commissione si dichiara quindi favorevole all'ordine del giorno (0/293/1/7-Tab. 7) della senatrice Conterno Degli Abbatini Anna Maria ed altri, rimettendosi peraltro al Governo circa la congruità del termine entro il quale esso è chiamato a riferire alla Commissione; è favorevole anche al primo ordine del giorno (0/293/2/7-Tab. 7) presentato dal senatore D'Amico, mentre si dice favorevole a che sia accolto come raccomandazione per la predisposizione del bilancio della pubblica istruzione per il 1981 l'altro ordine del giorno presentato dal medesimo senatore (0/293/3/7-Tab. 7). Dichiarò infine di concordare con l'ordine del giorno (0/293/4/7-Tab. 7) dei senatori Mascagni ed altri, ma di nutrire perplessità sul contenuto dell'ultimo comma di esso che a suo avviso potrebbe essere omissivo rientrando l'argomento trattato nella sperimentazione di cui si parla nel quarto alinea della parte dispositiva del documento.

Ha quindi la parola il Ministro della pubblica istruzione.

Dopo aver premesso che incontra talune difficoltà nel replicare ad osservazioni mosse ad un bilancio alla cui stesura non ha cooperato, e al quale anche se fosse stato da lui presentato non avrebbe potuto apportare contributi sostanziali per il carattere « automatico » che esso ha per la rigidità della spesa corrente discendente dalle decisioni via via adottate dal Parlamento, si

sofferma a replicare ai singoli oratori intervenuti nel dibattito.

Accenna in primo luogo ai rilievi della senatrice Ruhl Bonazzola in tema di residui passivi, imputabili a motivi oggettivi conseguenti alle norme in materia di contabilità ed alla macchinosità delle procedure soprattutto — in materia di spese in conto capitale — quando sono richiesti adempimenti di più organi dello Stato, fornendo altresì specifiche delucidazioni in merito al capitolo 1121.

Si sofferma quindi sui problemi della scuola di lingua tedesca e delle località ladine della provincia di Bolzano, in riferimento all'intervento del senatore Mitterdorfer, osservando che il problema del reclutamento dei docenti va inquadrato nel generale problema della semplificazione delle procedure di reclutamento, mentre già sono stati trasmessi alle competenti intendenze scolastiche i decreti relativi ai bandi di concorso a posti di preside per gli istituti tecnici; sul problema, infine, dei direttori didattici dichiara che la proposta di ricorrere transitoriamente alla vecchia normativa lo troverebbe favorevole.

Affronta poi il problema dei doppi turni nelle scuole, di cui riconosce la particolare gravità nel Meridione — mentre vanno scomparendo nel Centro e nel Nord d'Italia — dichiarando che il Governo si propone di affrontarlo in Parlamento con la massima urgenza, in relazione ai ritardi che il passaggio di competenze alle Regioni comporta nell'Italia meridionale. Osserva quindi — sempre in risposta al senatore Monaco — che è in corso l'attività di sperimentazione, con buoni risultati, per l'insegnamento di una lingua straniera nella scuola elementare.

Sul problema degli inserimenti degli handicappati nella scuola, trattato nel dibattito dai senatori Schiano e Buzzi, dichiara che ad una personale riserva sull'opportunità di esso, espressa già in occasione dell'esame di una apposita relazione nella VI legislatura, è succeduta la convinzione dell'opportunità dell'attuale normativa: non si è proceduto peraltro con sufficiente consapevolezza dei problemi da risolvere nella fase di attuazione. A suo avviso occorrono proce-

ture che rendano possibile distinguere chi tra gli handicappati è scolarizzabile o meno; senza di esse i lodevoli sforzi del Ministero nel creare le necessarie forme di sostegno — di cui desidera dare atto ai suoi predecessori — non saranno risolutivi.

Ribadisce quindi — in riferimento agli interventi avutisi sull'argomento nella precedente seduta — quanto da lui detto a conclusione della vicenda che definisce triste, del rinvio delle elezioni della componente studentesca negli organi collegiali: non intende difendere qui tali strutture i cui limiti ben conosce, bensì il principio fondamentale della vita democratica per cui una legge deve essere applicata fino al momento della sua abrogazione o modificazione. Come Ministro dichiara di aver sempre ritenuto di non potersi sottrarre ad una decisione sovrana assunta dal Parlamento; ma solo dopo una lunga riflessione il desiderio di lasciare al successore l'esecuzione della decisione stessa, come gli avrebbe dettato la sua coscienza, ha ceduto al senso di responsabilità nei confronti dei problemi della scuola.

Fornisce quindi puntuali chiarimenti circa gli stanziamenti iscritti ai capitoli 1019, 1121 (accennando alla prima conferenza svoltasi recentemente dei presidenti degli istituti regionali di ricerca e sperimentazione), 1134, 1204, 1139 e 1122, in risposta a quesiti e osservazioni della senatrice Conterno Degli Abbati.

Sempre in riferimento all'intervento della senatrice Conterno Degli Abbati, il ministro Valitutti si sofferma sullo stato delle iniziative per l'automazione della procedura amministrativa — per cui dà atto alla coraggiosa decisione dell'allora Ministro, onorevole Malfatti — che già stanno dando notevoli contributi: sussiste il problema — comune anche ad altri Ministeri — di reperire o formare personale qualificato da impiegare nella gestione diretta dell'impianto, di difficile soluzione soprattutto per il livello delle retribuzioni che si possono offrire; in relazione a ciò si prospetta l'opportunità di un rinnovo dell'attuale contratto con l'Italsiel. Altro tema trattato dalla stessa senatrice riguarda i contributi alle scuole materne

non statali: il Ministro ribadisce che la peculiarità della scuola materna fa sì che non sia desiderabile un intervento statale prevalente, e ritiene al riguardo che sia possibile studiare delle forme di convenzioni fra lo Stato e i Comuni o altri enti specializzati per l'istituzione di tali scuole; di fronte al crescente aumento delle scuole materne statali (dovuto anche al più alto trattamento economico del personale che in esso opera, che determina spinte corporative in tal senso) ritiene necessaria, per motivi educativi e non certo ideologici, una tutela della scuola non statale, dato il buon livello di scuole materne non statali, a fronte del cammino che ancora deve essere percorso, da questo punto di vista, dalle scuole statali.

Infine, rispondendo ad una richiesta del senatore Salvucci dichiara di avere già disposto una ispezione presso l'istituto tecnico industriale di Urbino in relazione allo stato di agitazione che in esso si è venuto a determinare.

Il Ministro della pubblica istruzione passa quindi a trattare brevemente di taluni problemi collegati alla struttura del bilancio: di fronte ad una percentuale del reddito nazionale lordo dedicata alla scuola non inferiore a quella degli altri paesi europei aventi redditi *pro capite* ben maggiori, non può non chiedersi — egli dice — quale sia la produttività della spesa, che si dovrebbe concretizzare nella crescita morale e culturale degli utenti. Mentre tale risultato appare difficilmente valutabile, vi sono taluni indici di scarsa produttività che lo rendono fortemente pensoso: il primo è dato dal numero dei diplomati e laureati che non trovano occupazione, l'altro — ancor più grave — dal numero crescente di docenti (che prova come la scuola ricicli i propri prodotti, espandendosi per far ciò sempre di più, senza riferimento al numero degli studenti) ed all'importo di spesa prevista per le supplenze in oltre 500 miliardi.

Sono elementi preoccupanti — conseguenza della applicazione di leggi approvate dal Parlamento — che rendono indifferibile affrontare il problema del reclutamento del personale docente, per il quale presenterà nelle prossime settimane il relativo disegno

di legge al Parlamento. È questo — continua il Ministro della pubblica istruzione, passando alla parte della propria esposizione dedicata alle riforme da compiere — il primo segnale di una volontà riformatrice, al fine di evitare che continui l'abnorme crescita di un corpo docente (già pletorico in rapporto agli alunni) nonchè la dequalificazione di esso, ed è problema che attiene non solo al reclutamento ma anche alla formazione degli insegnanti (ed in quest'ultimo senso occorre intervenire senza attendere la riforma generale dell'università).

Un secondo segnale intende dare affrontando il problema, anche esso indifferibile, della riforma dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione, necessaria per tener conto del mutamento dei compiti e per inserire in armonico sistema con gli organi preesistenti i nuovi creati negli ultimi anni (non ultimi gli organi collegiali di governo della scuola, che sono veri e propri organi del Ministero) tracciando una terza via tra l'amministrazione scolastica accentrata di tipo napoleonico (in crisi irreversibile anche per la crescita della scuola) ed una concezione autonomistica per la quale mancano in Italia le necessarie tradizioni.

A conclusione del proprio intervento il ministro Valitutti si pronuncia sugli ordini del giorno presentati al bilancio della pubblica istruzione.

Dichiara di accogliere, e assicura di dare immediata applicazione all'ordine del giorno della senatrice Conterno ed altri (0/293/1/7-Tab. 7) rilevando che le relazioni prescritte dalla citata legge n. 820 del 1971 risultano regolarmente approntate dalla competente Direzione generale. Accoglie quindi (osser-

vando peraltro che teme che la richiesta richieda tempi molto lunghi) il primo ordine del giorno del senatore D'Amico (0/293/2/7-Tab. 7); quanto al secondo ordine del giorno dello stesso senatore (0/293/3/7-Tab. 7), lo accoglie riferendo l'impegno al bilancio del prossimo esercizio finanziario. Infine, dopo aver prospettato al senatore Mascagni l'opportunità di rinviare l'esame dei problemi sollevati nel suo ordine del giorno (0/294/4/7-Tab. 7) all'intervento (che, secondo quanto già concordato, dovrà svolgere in Commissione sui problemi dell'istruzione artistica) dietro l'insistenza dello stesso presentatore, dichiara di accogliere come raccomandazione e in attesa di un approfondimento nella sede già indicata il suddetto ordine del giorno.

La Commissione quindi conferisce mandato al relatore Mezzapesa di trasmettere alla Commissione bilancio rapporto favorevole alla approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione.

SUI PROBLEMI DELL'ORDINAMENTO DELLA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE

Il ministro Valitutti, in relazione ai problemi della scuola secondaria superiore che — in vista di una trattazione più ampia e completa — non ha ritenuto di affrontare nel suo intervento odierno, propone di fissare per le prossime settimane una seduta dedicata esclusivamente a tale argomento.

Concorda la Commissione.

La seduta termina alle ore 19,50.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le questioni regionali

MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente
MODICA

Intervengono per la Regione Marche il Presidente della Giunta Massi, il Presidente del Consiglio Bastianelli, il Vicepresidente del Consiglio Tinti e il consigliere Fabbri; per la Regione Molise il Presidente della Giunta D'Aimmo, il Presidente del Consiglio Colagiovanni, il consigliere La Valle; per la Regione Toscana il Presidente della Giunta Leone, il Presidente del Consiglio Loretta Montemaggi, il Vicepresidente del Consiglio Battistini, l'assessore Pollini, i consiglieri Guidi e Palandri; per la Regione Umbria l'assessore al bilancio Acciaccia, i consiglieri Baldelli e Monterosso; per la Regione Veneto il Vicepresidente della Giunta Cortese, il Vicepresidente del Consiglio Marangoni, il consigliere Savoia.

La seduta inizia alle ore 16,30.

INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI TRA GLI ORGANI CENTRALI DELLO STATO, LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI AI FINI DELLA PROGRAMMAZIONE (ARTICOLO 11 DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 24 LUGLIO 1977, N. 616).

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLE REGIONI MARCHE, MOLISE, TOSCANA, UMBRIA, VENETO.

Dopo brevi parole introduttive del presidente Modica il presidente Massi esordisce giudicando negativamente l'attuale situazione programmatica, priva di un quadro di riferimento nazionale e caratterizzata da un coinvolgimento frammentario e settoriale delle Regioni. Gli interventi settoriali, infatti, adottati con carattere di specificità e di

vincolatività della spesa non consentono adeguate diversificazioni delle realtà regionali e non contribuiscono a risolvere gli squilibri. Occorre pertanto un più puntuale coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione, nel controllo e nella verifica del processo programmatico, mentre le programmazioni di settore dovranno diventare momenti di indirizzo e coordinamento e non contenere prescrizioni di dettaglio e sottoporsi a verifiche orizzontali in sede di Commissione parlamentare, che potrebbe svolgere una utile funzione di valutazione della legislazione assumendo le funzioni che la Costituzione le assegna. Dopo avere accennato all'esigenza che le Regioni trovino in sede di Presidenza del Consiglio un loro momento di raccordo con il Governo, il presidente Massi afferma l'esigenza di fare della Regione il punto di riferimento della spesa pubblica nel territorio. Illustra quindi i tentativi della Regione Marche di coordinare, attraverso opportune intese, anche la spesa degli enti e delle aziende nazionali verificando la qualità e la quantità degli interventi, rilevando tuttavia come non si sia riusciti a realizzare alcun risultato con le partecipazioni statali, settore che è apparso impermeabile ad ogni sollecitazione. Conclude dichiarando che se le Regioni hanno la loro parte di responsabilità nel non avere fatto di più e meglio, va respinto il tentativo di coinvolgerle in un generale giudizio negativo perchè solo procedendo nell'attuazione dello stato autonomista si darà un contributo reale a risolvere i problemi delle istituzioni democratiche.

Il presidente D'Aimmo rileva, dal canto suo, che il concorso delle Regioni alla programmazione appare limitato al coordinamento degli interventi di finanza pubblica nonchè a fornire pareri sulle programmazioni settoriali. Occorre invece concepire la relazione tra programmazione regionale e nazionale secondo la logica di un processo iterativo che armonizzi obiettivi di politica eco-

nomica, assicurando anche una omogeneità di linguaggio e di classificazione delle spese. Appare inoltre necessario valutare l'impatto regionale delle politiche fiscali, monetarie e valutarie, sovente in contraddizione con determinati obiettivi di politica economica. Oltre a produrre danni all'autonomia regionale le programmazioni settoriali hanno prodotto anche aspetti positivi quali la concreta definizione di interventi, un dialogo ancorato a contenuti programmatici, organismi speciali di coordinamento dei programmi, il rafforzamento di strumenti parlamentari. Accennando quindi alle esperienze della Commissione interregionale e del Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali ritiene necessarie modificazioni e integrazioni con una istruttoria meno asfittica dell'attuale, che si avvalga di esperienze tecniche esterne nelle varie materie superando l'ottica puramente burocratico-amministrativa, anche se non sono mancati i momenti importanti, come nella preparazione del piano Pandolfi, allorché le Regioni hanno contribuito con un documento che ha incontrato considerazioni. Occorre poi un rapporto più qualificato con il Presidente del Consiglio attraverso periodiche conferenze con i Presidenti delle Regioni. Bisogna quindi definire congiuntamente un quadro di obiettivi e vincoli, lasciando alle Regioni spazi autonomi per perseguire anche obiettivi propri adeguati alla peculiare situazione economico-sociale ed attuando la IX disposizione transitoria attraverso l'accentuazione del carattere programmatico e di indirizzo della legislazione statale. Dopo avere accennato che i finanziamenti integrativi ex articolo 7 della legge 183 hanno consentito una certa elasticità, si sofferma sui problemi della finanza locale mettendo in rilievo l'aumento della forbice tra funzioni e risorse, cui occorre ovviare con una organica riforma della materia, così come va completato il disegno della legge 382 con la legge di riforma delle autonomie. Di fronte ad un eccessivo frazionamento dei livelli comunali, non in grado di garantire servizi adeguati, si è puntato sulle Comunità montane come enti intermedi utilizzando anche un progetto speciale per il recupero delle zone interne. Dopo

un accenno alla utilizzazione degli stanziamenti CEE, afferma che è in corso di approvazione il piano regionale di sviluppo per il quinquennio specificando che è previsto un ente regionale per le acque e consorzi comunali per la depurazione. Quanto all'istituto del comprensorio la relativa legge non ha avuto attuazione ritenendosi imminente la riforma delle autonomie locali onde si continua a poggiare sulle Comunità montane. Conclude rilevando che il Commissario di Governo deve evolversi da mero controllore a coordinatore delle residue funzioni amministrative dello Stato ed accennando alle strutture di programmazione della Regione ed al progetto sulle procedure, ormai predisposte.

Il presidente Leone rileva come l'indirizzo dei piani settoriali abbia disatteso il sistema dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e l'articolo 34 della legge 468 assicurando un concorso meramente formale delle Regioni, mentre si sviluppa una legislazione di dettaglio invasiva della competenza regionale. Va tuttavia riconosciuto che anche la scelta delle leggi di settore rappresenta uno sforzo di concretezza rispetto alle vecchie impostazioni globali, solo che è mancata una riflessione sui metodi e sugli obiettivi di tali programmazioni, per cui ci si trova in presenza di una insufficiente partecipazione regionale a processi che si definiscono all'interno del Governo. D'altro canto la mancanza di articolazione territoriale degli interventi ha impedito un confronto concreto, realizzando una sistemazione avulsa dai contributi delle realtà locali. Le Regioni vengono quindi considerate come uffici periferici, irretite da una legislazione di dettaglio, vincolate nelle risorse, mentre il Governo si è discostato dalle ipotesi su cui era stata impegnata la consultazione delle Regioni. Dopo avere accennato ai ritardi ed alle inadempienze di varie leggi di programmazione settoriale, rileva come le Regioni non siano rimaste passive assumendo l'impegno per definire strategie di fondo. Peraltro il Governo si è rifiutato di considerare gli elaborati delle Regioni riducendo l'esperienza della Commissione interregionale ai temi fi-

nanziari. Occorre pertanto un confronto tra Regioni e Parlamento sulla coerenza della programmazione regionale con le scelte nazionali ed appare strano che mentre si svolge un controllo accurato sulla più banale delle leggi il Governo non attivi nessun confronto sui programmi regionali di sviluppo. Anche se l'esperienza non induce all'ottimismo occorre che, anche su impulso della Commissione parlamentare, ci si arrivi a misurare su questo terreno. Dopo avere accennato all'esigenza di una partecipazione regionale all'elaborazione di una politica comunitaria, propone che il commissario del Governo ridefinisca il proprio ruolo come sede di confronto e di raccordo degli interventi statali con la programmazione regionale. Lamenta quindi l'orientamento riduttivo delle risorse regionali attraverso la costante sottovalutazione delle entrate statali di riferimento, la mancata soppressione di spese iscritte nel bilancio dello Stato, nonché la crescita di vincoli di destinazione delle risorse basati su criteri oggettivi e storici che rendono incongrua l'attribuzione delle risorse richiedendo una azione perequativa da parte delle Regioni da cui non può prescindere la stessa programmazione nazionale.

Dopo che il presidente Modica ha fornito precisazioni circa i criteri adottati dalla Commissione per individuare gli interlocutori regionali il presidente Montemaggi interviene riportando le opinioni dei capi gruppo del Consiglio. Esordisce considerando insufficienti le norme procedurali al fine di garantire una effettiva partecipazione delle Regioni, che si tende a configurare come organi periferici dello Stato. Perciò l'articolo 11 rappresenta solo una manifestazione di buone intenzioni. Per giunta il Governo, appena ha trasmesso il documento sul bilancio programmatico, ha preso le distanze. Va quindi ripresa la proposta, avanzata al convegno di Napoli, per un Comitato dei rappresentanti delle Regioni che coordini le diverse forme di partecipazione designando le rappresentanze deputate a trattare le singole questioni, stanti i limiti di fondo dell'attuale esperienza della Commissione interregionale, che non costituisce sede esclu-

siva di incontro, non evita la frantumazione, non dispone di strutture amministrative adeguate. D'altro canto occorre anche la riforma delle autonomie locali per togliere alibi a non delegare le funzioni e definire la struttura comprensoriale, ed è altresì necessario che entro l'80 si realizzi la riforma della finanza regionale e locale. Circa la partecipazione regionale all'elaborazione della politica comunitaria ritiene la sede parlamentare come la più idonea al compito, anche per recuperare la pienezza delle prerogative di indirizzo in questo settore. Occorre pertanto realizzare prassi diverse in attesa di riforme che pongano riferimenti normativi più precisi, anche con riguardo al problema dei controlli della Commissione CEE che ha dato vita al sistema atipico del rinvio condizionato da parte del Governo.

L'assessore alla programmazione Acciaccia si sofferma anch'egli sui problemi derivanti dall'assenza di una programmazione nazionale, che ha comportato una attenzione più sulle questioni procedurali che sui contenuti, mentre occorre precisare linee programmatiche tese a trasformare gli indirizzi produttivi. Ricorda quindi il documento del dicembre 1978 con il quale si intendeva contribuire al piano triennale e critica l'assenza di un raccordo delle leggi settoriali con una stragrande complessiva unificante. Dopo aver affermato che la Regione è in grado di avviare la riforma sanitaria con il 1° gennaio, si sofferma sull'elaborazione del programma regionale di sviluppo, articolato per progetti con individuazioni concrete all'interno dei settori. Circa i rapporti con gli enti locali rileva come la situazione di polverizzazione abbia spinto la Regione a fornire, attraverso un apposito centro di ricerche, dati informativi di base per un effettivo concorso, anche se l'apposita legge sulla partecipazione non ha dato i risultati sperati. Illustra poi l'azione svolta per favorire il non facile processo di aggregazione degli enti locali attraverso lo strumento consortile, per realizzare strutture ottimali per la gestione dei servizi ed il ruolo svolto dalle comunità montane. Conclude accennando al tentativo di avviare un bilancio consolidato per verificare la spesa regionale e degli enti locali.

Il vicepresidente Cortese, dopo aver dichiarato di condividere in buona parte le argomentazioni dei precedenti oratori, rileva la difficoltà di un concorso regionale in mancanza di un quadro di scelte nazionali e l'assenza di un'azione di tipo orizzontale per verificare la connessione dei vari interventi. Rilevata quindi l'insufficienza di un apporto consultivo sui singoli piani settoriali già definiti dal Governo osserva come detti piani, oltre a non costituire un quadro di riferimento idoneo complichino la programmazione regionale introducendo vincoli che impediscono scelte programmatiche proprie e adeguate manovre delle risorse. Osserva poi come la Commissione interregionale abbia progressivamente perso importanza rispetto alle occasioni settoriali di raccordo che, pur realizzando incontri forse più vivi, producono il rischio di rendere più frammentata sia l'azione dei Ministeri che quella degli assessorati approfondendo i difetti di organicità della programmazione. Nonostante quindi i recenti miglioramenti nel funzionamento della Commissione interregionale l'esigenza di un raccordo politico e programmatico generale andrebbe soddisfatta in sede di Presidenza del Consiglio con la partecipazione dei presidenti di Giunta. Sottolinea quindi l'opportunità di un maggior ruolo della Commissione per le questioni regionali sul piano del raccordo a livello legislativo ed auspica un intervento legislativo che assicuri un reale coordinamento degli uffici periferici dello Stato ed una revisione del sistema dei controlli. Lamenta al riguardo l'assenza di qualunque rinvio per motivi di merito, sottolineando come il Governo si limiti a perseguire le Regioni con interventi di dettaglio invadendone la competenza. Conclude con un accenno al problema del rapporto con gli enti locali nel quadro della programmazione regionale.

Vengono quindi posti quesiti dai commissari.

Il presidente Modica chiede come si possa ricondurre ad unità la frammentazione settoriale dei rapporti tra Stato e Regioni, osservazioni sul ruolo del commissario del Governo e se vi sia una tendenza ad unifi-

care i livelli di gestione diversificati, nonché una valutazione circa l'opportunità, ventilata dal Governo, di trasformare da fruttiferi a infruttiferi i conti da tenere in tesoreria dello Stato, nonché circa l'efficienza della spesa regionale.

Il deputato Triva interroga i rappresentanti regionali sulle conseguenze della legge finanziaria sul ruolo delle Regioni.

Il senatore Brugger sollecita suggerimenti in tema di rapporti con la CEE, chiede di sapere se le procedure FEOGA siano divenute più snelle col passaggio alle Regioni, se siano riusciti ad assegnare i contributi annui per riequilibrare montagna e pianura, nonché se esistano unità sanitarie locali che superino le cifre previste dalla legge di principi.

Con riferimento ai vari modelli di partecipazione realizzati nelle programmazioni settoriali il senatore Lazzari chiede di conoscere quale esempio venga ritenuto più rispondente all'autonomia regionale.

Il senatore Mancino chiede valutazioni circa il rapporto tra le attribuzioni dei Comuni e la competenza regionale anche con riferimento all'ipotesi normale della delega, nonché in ordine ai momenti di aggregazione riferiti a settori specifici o a settori di interesse più generali in relazione alla posizione di autonomia dei Comuni, ed in particolare se in Toscana resista l'ipotesi del comprensorio funzionale all'interesse della Regione di fronte alla prospettiva della legge sulle autonomie. Infine, in relazione alla distribuzione delle risorse regionali tra contributi in quota capitale o in conto interesse se i primi si riferiscano o meno a settori con destinazione predeterminata.

Il deputato Rindone chiede se si ravvisi nella legislazione più recente un'involuzione rispetto alla legge 382 e se si verifichi una riappropriazione dei poteri dell'esecutivo rispetto al legislativo, sia da parte del Governo centrale che delle Giunte, nonché se non si debba andare a correzioni di carattere legislativo salvaguardando l'esigenza della programmazione ed i poteri delle Regioni.

Il senatore Calice chiede, anche in relazione alle società finanziarie, un giudizio sul

dibattito in corso circa l'eventuale passaggio a nuove forme di sostegno alla piccola e media impresa, che potrebbero essere gestite dalle Regioni, nonchè valutazioni sul problema dell'efficienza della spesa regionale.

Il vicepresidente Cortese esprime rilievi sulla legge finanziaria nonchè la contrarietà al mantenimento dei fondi regionali in conti del Tesoro, contro cui la Regione ha ricorso, in quanto la preoccupazione dei residui non può autorizzare una lesione dell'autonomia delle Regioni, anche se vanno ulteriormente snellite le procedure. Quanto alle pratiche settoriali non vi è dubbio che esistano scoordinamenti anche tra gli assessori: tuttavia questa situazione trova sostegno nella legislazione e nella prassi di Governo. La Regione sta studiando di rendere omogenei i livelli amministrativi intermedi, mentre per quanto riguarda gli interventi per la piccola e media impresa esiste uno squilibrio con le confinanti Regioni a statuto speciale, che non consente margini alla Regione Veneto.

Il consigliere Savoia sottolinea che la Regione chiede una programmazione dello Stato che consenta di poter attuare quella propria. Lamenta quindi i condizionamenti derivanti dai progetti settoriali nonchè il localismo negli insediamenti, a cui appare corriva anche la Regione; consegna infine una breve memoria di opposizione al piano di sviluppo regionale.

Il consigliere Baldelli afferma che i consorzi di Comuni previsti dalle leggi regionali in Umbria non sono ancora operanti; d'altro canto è determinante il problema dell'ente intermedio, risolto il quale gli altri livelli perdono la loro ragione d'essere. Dopo avere affermato che occorre risolvere il problema della velocità della spesa regionale conclude con un giudizio negativo sulla finanziaria, che ha costituito una sorta di GEPI regionale.

L'assessore Acciaccia ricorda il documento elaborato dalle Regioni prima della presentazione della legge finanziaria e lamenta le limitazioni apportate dalla legge sulla riforma sanitaria ed il ricatto sui tempi subito dagli assessori in ordine alla legge quadri-

foglio. Sottolineati quindi gli sforzi per alleggerire i residui ed i problemi posti dalle lungaggini procedurali provocate dai visti della CEE, evidenzia positivamente i rapporti con gli enti locali, rilevando peraltro le difficoltà di un processo aggregativo basato sul consenso e la circostanza che il nuovo ente intermedio come ente di programmazione dovrà disporre anche di poteri cogenti.

Il presidente Montemagni, dopo aver precisato che per comprensorio intende l'ente intermedio, mentre le altre forme rappresentano strumenti di gestione di servizi su ambiti territoriali ottimali, ribadisce l'opportunità di non privilegiare l'asse Governo-Regioni nei rapporti CEE facendo recuperare un ruolo al Parlamento e dichiarando che la Regione è disponibile per studi specifici sull'argomento.

Il presidente Leone, rilevata l'opportunità di un confronto complessivo con le Regioni prima della pubblicazione delle conclusioni della Commissione, e dopo avere anche egli sottolineato che era ormai matura l'esigenza di pervenire ad una intesa sul piano agricolo, si sofferma sui problemi dell'acceleramento della spesa, sui residui attivi derivanti dal ritardo nei trasferimenti, sui vincoli imposti dalla legge di riforma sanitaria, sulle riduzioni apportate alle risorse regionali. Precisa che le unità sanitarie locali della Regione rientrano nei limiti voluti dalla legge di principi, salvo in due casi per difetto. Rileva quindi come sia in corso un dibattito sui problemi dei contributi in conto capitale e lamenta la compressione di competenze delle Regioni anche con riferimento a precedenti leggi di incentivazione. D'altro canto, prima di sostituire il tipo di incentivo occorre vedere quale programmazione si dovrà gestire. La Regione preferisce inoltre una presenza nel medio credito regionale anzichè una finanziaria per evitare una GEPI regionale, e se è disposta a seguire la strada indicata dal ministro Gianini, non intende invece accogliere le provocazioni del ministro Andreatta, che concepisce le Regioni non solo come organi periferici ma da assoggettare a tutela con ispezioni e verifiche.

Il consigliere Guidi lamenta l'assenza di scelte sui poli infrastrutturali di spinta, basi per un programmazione e rileva come anche la programmazione regionale operi per piani settoriali della cui inattuazione la Regione stessa porta precise responsabilità, così come molti comuni non hanno disposto in ordine ai piani pluriennali di attuazione.

Il presidente D'Aimmo ribadisce la validità della scelta basata sulle Comunità montane, che ha consentito di superare difficoltà che altrimenti avrebbero posto i singoli Comuni. Rileva la tendenza dei vari livelli a coincidere, anche con le Comunità montane laddove esse operano, mentre nelle zone non montane l'azione servente dei consorzi di bonifica non turba gli schemi della rappresentanza politica. Si sofferma quindi sull'esigenza di assicurare una perequazione nell'offerta dei servizi sanitari, lamentando come l'orientamento del consiglio nazionale sanitario di completare gli investimenti nei presidi sanitari ove le Regioni ne erano sprovviste, non sia stato ripreso dalla legge finanziaria perpetuando acuti difetti. Precisa quindi che il rifinanziamento della Cassa è dovuto agli effetti pluriennali dei contributi sugli interessi dei mutui concessi fino al 1980, mentre il Comitato delle Regioni ha espresso un parere negativo sul rifinanziamento per il completamento degli ospedali e delle strade, da affidare invece rispettivamente alle Regioni e all'ANAS.

Quanto alla sostituzione di servizi al posto dei vecchi incentivi, occorre tenere presente che questi ultimi sono nelle Regioni meridionali previsti per compensare le disconomie di localizzazione, onde non possono sopprimersi, tanto che è stato chiesto di adottare criteri restrittivi per identificare le aree depresse nel Centro-Nord. Quanto alla identificazione di zone produttive all'interno dei piani comunali si tratta di un processo, previsto dalla legge n. 865, di corretta utilizzazione del territorio. Infine, in ordine alla finanziaria, sono previsti due canali di intervento, uno ordinario, rimesso alla responsabilità del Consiglio di amministrazione, l'altro straordinario, impiegato su delega della Regione ed in ordine al quale viene altresì riconosciuto un compenso come attività svolta per conto della Regione stessa.

Il presidente Massi rilevando come le Regioni tendano a diventare veri organi di programmazione sottolinea l'esigenza di sviluppare i piani orizzontali di cui alla legge n. 675. Osserva quindi come il carattere sempre più puntuale dei piani necessiti di una adeguata programmazione nazionale che sostenga quella regionale, che richiederà una strumentazione finanziaria non più basata su meccanismi di ripartizione nazionale e che ignorino la concreta collocabilità delle risorse a livello regionale.

La seduta termina alle ore 21,20.

SOTTOCOMMISSIONI

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Sottocommissione per i pareri

VENERDÌ 30 NOVEMBRE 1979

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del senatore Costa, ha adottato la seguente deliberazione per il disegno di legge deferito:

alla 11^a Commissione:

480 — « Sistemazione del personale dell'Ufficio per l'accertamento e la notifica degli sconti farmaceutici », d'iniziativa dei senatori Schietroma ed altri: *parere favorevole con osservazioni.*

517 — « Sistemazione del personale dell'Ufficio per l'accertamento e la notifica degli sconti farmaceutici »: *parere favorevole con osservazioni.*

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

1^a Commissione permanente

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 10

2^a Commissione permanente

(Giustizia)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 10

3^a Commissione permanente

(Affari esteri)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 10,30

4^a Commissione permanente

(Difesa)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 9,30

5^a Commissione permanente

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 16

6^a Commissione permanente

(Finanze e tesoro)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 10

7^a Commissione permanente

(Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 9

8^a Commissione permanente

(Lavori pubblici, comunicazioni)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 9,30 e 16,30

9^a Commissione permanente

(Agricoltura)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 11

10^a Commissione permanente

(Industria, commercio, turismo)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 10

11^a Commissione permanente

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 10

12^a Commissione permanente

(Igiene e sanità)

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 10,30

—————

**Commissione parlamentare
per le questioni regionali**

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 16

—————

**Comitato parlamentare
per i servizi di informazione e sicurezza
e per il segreto di Stato**

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 20

—————

**Commissione inquirente
per i procedimenti di accusa**

Mercoledì 5 dicembre 1979, ore 17

—————