

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 2687-A-bis</sup>

## RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI COLAJANNI E FERRI GIANCARLO, *di minoranza*)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO  
(COLOMBO EMILIO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO  
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
(GIOLITTI)

*alla Presidenza il 31 luglio 1970*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

*Presentata alla Presidenza il 18 novembre 1970*

ONOREVOLI COLLEGHI! — In questa relazione intendiamo esaminare alcune questioni di politica fiscale e di politica di bilancio in relazione all'attuale contesto della situazione economica del paese ed alle politiche che sono state adottate dal Governo per fronteggiarla. Su queste politiche è tuttora aperto un serrato dibattito, destinato certamente a proseguire. E certamente l'attuale situazione economica italiana è tra le più complesse, per l'intrecciarsi, in modo come raramente è dato di vedere, di motivi congiunturali con motivi di fondo, strutturali, che emergono dall'insieme della situazione sociale italiana. Non è certo un fatto puramente soggettivo questa consta-

tazione. Il rapporto intimo tra situazione congiunturale e problemi strutturali nel paese è stato sempre uno dei motivi di fondo dell'opposizione di sinistra. Oggi occorre constatare con soddisfazione come la coscienza di questo intreccio sia assai più larga considerando come un segno dei tempi il fatto che ad esso si riaffacciano anche uomini che nel passato si sono qualificati come sostenitori accaniti della politica economica di breve periodo.

Ma non è solo la estensione di questa coscienza che preme oggi per un dibattito sulla politica economica che investe i problemi di fondo della società italiana. Una serie di fatti, che cercheremo di ricordare brevemente, ha

messo in evidenza oggi l'accumularsi di contraddizioni irrisolte, che si presentano con grande forza oggettiva. I problemi della ripresa produttiva sono condizionati oggi in modo ravvicinato dalla questione meridionale. Il rapporto arretratezza meridionale-congestione delle aree forti del nord non è più soltanto una tendenza di sviluppo imposta dal tipo di espansione capitalistica che si è verificata nel nostro paese, è un fatto giunto ormai a livello tale da limitare concretamente anche nel breve periodo lo sviluppo delle forze produttive. Lo stesso dicasi per il regime dei suoli urbani, che ha portato il peso che grava sulle masse lavoratrici a livelli tali da mettere in moto la lotta diretta, guidata dai sindacati unitariamente, per una riforma urbanistica che modifichi tale regime di proprietà ed assicuri alloggi in quantità sufficiente a basso prezzo. Lo stesso dicasi per la politica agricola, su cui hanno determinato scelte compiute al di fuori del nostro paese, che oggi pongono degli interrogativi a cui è difficile sottrarsi quando investono questioni decisive come il futuro della parte trasformata della nostra agricoltura, la possibilità stessa di estendere le trasformazioni e di far esistere una moderna zootecnia. La pratica della distruzione di prodotti agricoli cosiddetti eccedentari, in contrasto con il livello dei prezzi al consumo, sottolinea drammaticamente queste contraddizioni e, non può non suscitare un largo movimento di protesta.

D'altra parte in questo stesso periodo sono emerse tutte le debolezze dello sviluppo industriale italiano, forza trainante del miracolo economico dell'inizio degli anni sessanta, e mai più ripresi completamente dalla recessione che seguì a quel breve periodo di euforia. Le conseguenze negative della concentrazione industriale in un territorio che consentisse il massimo livello di economie esterne (leggi: che consentissero di scaricare sulla comunità i pesantissimi oneri dei nuovi insediamenti) sono oggi davanti agli occhi di tutti, e le comunità locali sono molto più avvertite di questi problemi. Il quadro dell'attrezzatura tecnica dell'industria italiana che condiziona la possibilità di conseguire adeguati livelli di produttività aziendale, è assai preoccupante, dopo tante discussioni sul *gap* tecnologico. Altrettanto e forse più ancora preoccupante è la mancanza di salde capacità direttive nell'industria italiana: le gravi difficoltà del più grosso gruppo industriale italiano sono la conseguenza di una mancanza di capacità direttiva che sfata il mito dell'efficienza del capitalista privato e della sua ca-

pacità imprenditoriale. La stessa competitività dell'industria italiana, che sembrò essere uno dei risultati acquisiti durante gli anni del miracolo, è in realtà concentrata in alcuni ristretti settori.

Tutto ciò è accaduto perché da parte industriale si è tenacemente insistito nella ricerca del massimo profitto a breve termine, puntando sullo sfruttamento operaio e centellinando gli investimenti, pensando più agli utili nel commercio delle aree urbane ed ai tassi di interesse conseguibili all'estero, che non ad una politica di sviluppo di lungo periodo che avrebbe finito per essere probabilmente più remunerativa. Non c'è certamente da stupirsi per questo fatto, tante volte è stato messo in luce dalla teoria economica marxista il contrasto tra l'interesse immediato dei proprietari di mezzi di produzione e lo sviluppo delle forze produttive. Quel che vogliamo mettere in rilievo è il fatto che oggi, nella concreta situazione italiana degli anni settanta, questo contrasto ha raggiunto forse un livello critico per lo sviluppo economico del paese.

Infine anche la contraddizione tra la struttura dello Stato italiano e le esigenze imposte dallo sviluppo sociale e dal grado di maturità conseguito dal movimento operaio ha raggiunto un punto critico. È stato scritto e ripetuto infinite volte che l'ordinamento giuridico-amministrativo dello Stato italiano è ormai anacronistico, e cercheremo di verificare questo giudizio esaminando appunto il bilancio, uno degli atti più tipici dell'ordinamento dello Stato. La capacità di spesa dello Stato trova ormai nel suo ordinamento un limite quasi invalicabile, cui si tenta di opporre un rimedio forse peggiore del male, cioè la delega per la spesa ad organi che siano al di fuori non solo dell'ordinamento giuridico, ma anche di qualsiasi forma di controllo democratico. Del resto l'esperienza del parastato, della delega a corpi separati di funzionari di una parte importante dell'attività pubblica, come l'amministrazione dei trasferimenti a fini sociali, è servita certamente a costruire un sistema che, garantendo alcuni privilegi a gruppi ristretti, consente di esercitare una influenza diretta su larghi strati di cittadini (e intendiamo parlare non tanto di clientele elettorali quanto di uno dei sistemi con cui una classe dominante si assicura il mantenimento del potere), ma non è servita di certo all'interesse nazionale.

La manifestazione puramente economica in termini di contabilità nazionale, di questo accumularsi di contraddizioni, la ritroviamo

nella bassa produttività media nazionale, nei marcati squilibri tra settore e settore o tra impresa e impresa, nella dilapidazione di risorse che viene dalle forti rendite, urbana e agricola.

2. — Il fattore che ha fatto precipitare tutte queste contraddizioni mettendone in luce la insostenibilità è stato la grande lotta operaia che, dispiegatasi nello scorso autunno, è in corso in forme diverse. Questo movimento ha investito direttamente in primo luogo l'industria, creando dei problemi di enorme portata, di cui la questione dell'incidenza dei salari sui costi di produzione (riproposta puntigliosamente durante la preparazione del bilancio) non è che un aspetto. L'aver investito tutta una serie di aspetti della condizione operaia, il salario, l'orario di lavoro, la sicurezza e la salute sul posto di lavoro, ha creato indubbiamente all'industria una serie di problemi che non possono certamente essere superati, quasi digeriti, in poco tempo. L'organizzazione stessa dell'industria italiana è stata messa in causa, ed è assurdo pretendere che questo possa essere un processo indolore. Non ci convincono i calcoli sottili che qualche volta si fanno sul livello dei prezzi che consentirebbe il ripristino dei margini di profitto, quasi andando alla patetica ricerca di un tempo perduto. L'accumularsi degli aspetti negativi della struttura industriale italiana è tale da non consentire facili ottimismo su immediate riprese produttive. Meraviglia anzi che questi ottimismo ci siano stati, perché in questo modo si sottovalutava veramente la portata di quanto andava accadendo. Lo stesso approccio che ci sembra di riscontrare verso questi problemi nella relazione previsionale e programmatica appare del tutto insufficiente. A nostro avviso l'industria continuerà ad attraversare periodi molto difficili, se non si affronteranno i problemi decisivi della sua struttura e anche questo richiede tempo per poter essere fatto, ed una forte volontà politica da parte dello Stato. Il fatto che oggi l'industria non sia in grado di reagire alle nuove condizioni imposte dalla lotta operaia, nel regime salariale, nell'orario di lavoro, nell'organizzazione della produzione, con rapidi aumenti di produttività è un fatto strutturale, ed a questo livello dev'essere affrontato.

D'altra parte la via di riproporre il rimedio tradizionale della controffensiva antiopeaia, che pure si è cercato e si cerca tuttora di imboccare, incontra durissimi ostacoli nel rapporto di forza reale che si è istituito nelle fabbriche e nel sistema di alleanze della clas-

se operaia, che si va consolidando. La repressione, il ristabilimento della cosiddetta disciplina aziendale, incontrano una resistenza tale da far ritenere che chi punti su di esse abbia sbagliato i propri calcoli.

Non è nemmeno semplice puntare su un aumento della produzione attraverso l'aumento dell'occupazione presso l'industria esistente, dato il grado raggiunto dalla congestione e la resistenza a nuovi spostamenti migratori dal sud al nord. È una via che può essere imboccata, ma comporta l'aggravamento della condizione operaia nelle città del nord e la risposta sempre più dura del Mezzogiorno. Sono questi i motivi che ci fanno ritenere che una ripresa della produzione che non sia solo di breve durata, può essere conseguita soltanto attraverso una profonda trasformazione delle strutture economiche e dei rapporti sociali.

Il movimento operaio ha affrontato anche, partendo dall'analisi della condizione operaia nella fabbrica e nella città, le questioni delle riforme sociali, della casa, della sanità, dei trasporti, ed inizia ad approfondire una coerente piattaforma per la politica dell'occupazione, con la legittima richiesta di porre in atto subito misure in tutte queste direzioni. Viene così chiamata direttamente in causa la capacità dello Stato di agire rapidamente ed efficacemente in tutte queste direzioni.

Se le lotte operaie trascorse ed attuali hanno avuto questo significato, non deve certo essere sottovalutato quanto sta accadendo nel Mezzogiorno. Le aggravate condizioni delle masse lavoratrici meridionali, l'estendersi della sottoccupazione a strati nuovi di intellettuali, l'incapacità ormai manifesta dello Stato a modificare questa situazione, hanno dato luogo ad ampi movimenti, diretti sostanzialmente dalle forze democratiche e dai sindacati (lotte per l'abolizione delle zone salariali e per il collocamento, lotte in corso per la parificazione del trattamento previdenziale e per il sussidio di disoccupazione), ma anche, Reggio insegna, da forze di destra, in senso reazionario. Questi movimenti hanno anch'essi il risultato di far balzare evidenti le contraddizioni della società italiana, costringendo a ripensamenti di politiche, e liquidando l'idea che qualche tempo fa fu prospettata, da varie parti e in vario senso, di un capitalismo capace di assorbire nel suo sviluppo la questione meridionale. Ed anche qui la risposta necessaria comporta profondi mutamenti strutturali, nell'orientamento e nella pratica dell'azione dello Stato:

non piccole manovre trasformiste come i *pacchetti* per la Calabria, che tra l'altro contraddicono alle affermazioni meridionaliste, non strumentali, almeno così ci sembra, che abbiamo riconosciuto nella relazione previsionale e nell'esposizione del Ministro del bilancio.

3. — Non intendiamo addentrarci nell'esame di questi problemi, che sono il tema essenziale del dibattito in corso sulla politica del Governo. Quel che vogliamo ricordare è che è impossibile prendere in esame la politica a breve termine se non si parte da questi fatti. Sono i nodi strutturali che amplificano le oscillazioni e rendono fragile l'economia italiana. Dall'esame di questi nodi deve discendere una politica economica che non sia meramente congiunturale, ma che affronti insieme i problemi del breve periodo e quelli di fondo che non possono essere lasciati al maturare lento di una coscienza diversa fra le forze politiche. Una politica che non affronti insieme le questioni di fondo e la congiuntura rischia di compromettere ancora una volta le possibilità dell'economia italiana di assumere quei ritmi di sviluppo necessari al progresso del paese che sono attualmente compromessi dalle gravi strozzature esistenti. Con una politica congiunturale potremmo forse, ma non certamente, avere una qualche ripresa della produzione, ma se si lasciano intatti gli aspetti di fondo, i problemi si riproporrebbero tra non molto con maggiore gravità, ed in nessun caso avremmo una ripresa dell'ampiezza necessaria. La situazione è tale che alcune decisioni di fondo in materia di riforme, di distribuzione territoriale degli investimenti, di politica agricola debbono esser prese oggi, e da queste far discendere una adeguata politica congiunturale.

Se non si adotta questo metodo, dato che i nodi strutturali sistematicamente si ripropongono, basta trovarsi in una situazione contingente difficile perché i problemi di politica economica divengano di enorme complessità. Non possiamo permetterci il lusso di affrontare le strozzature dello sviluppo economico, rimandandole a periodi più tranquilli. Questo è quanto è stato già fatto nel 1964 con la conseguenza che ancora paghiamo per quella scelta.

L'esame che vogliamo fare degli aspetti principali della politica economica dell'ultimo anno parte appunto dalla considerazione di tener presenti tutti questi aspetti.

4. — Mentre l'ondata di lotte sociali ha fatto esplodere tutte le contraddizioni interne, la situazione economica internazionale spingeva nel senso di creare condizioni ancora più difficili all'economia italiana. La dipendenza dell'economia italiana dal mercato internazionale, è stato autorevolmente affermato, va molto oltre quel 19 per cento di commercio estero sul reddito nazionale, per la qualità della dipendenza nel rifornimento di materie prime e nell'offerta di beni di consumo che sono molto sensibili all'andamento della domanda. Intendiamo perciò esaminare più da vicino, anche se brevemente, alcuni aspetti delle relazioni economiche internazionali dell'Italia e le politiche seguite.

Il movimento per il rinnovamento dei contratti, con tutte le sue implicazioni cui abbiamo accennato, si è attuato in una situazione congiunturale internazionale marcata da una forte tensione inflazionista. Le sue conseguenze sul livello dei prezzi in Italia sono state immediate e sensibili, e per molti versi determinanti. Ciò è dimostrato, ci sembra, dall'andamento temporale dell'indice dei prezzi, e va ricordato a quanti vedono nell'aumento dei salari la causa unica del rallentamento dell'attività produttiva e dell'aumento dei prezzi, mettendo in ombra, spesso volutamente, gli aspetti strutturali. In ogni caso, come è stato ricordato nella esposizione economica, la congiuntura dei prezzi internazionali mentre ha rappresentato all'interno un elemento di tensione, ha però consentito di mantenere per la maggior parte dei prodotti di esportazione una sufficiente competitività, di fronte ai rialzi di prezzi sugli altri mercati, spesso più sensibili dei nostri.

Altra conseguenza di maggiore rilievo, della congiuntura internazionale riguarda i tassi di interesse. Qui la pressione sull'economia italiana dura da molto tempo, avendo le autorità monetarie italiane contrastato per molto tempo la differenza tra i tassi italiani ed i tassi internazionali, non modificando il tasso di sconto ed intervenendo a sostenere i corsi delle obbligazioni, per evitare influenze troppo pesanti sul flusso degli investimenti, che dipende in misura notevole dal mercato finanziario. Di fronte al permanere di una forte differenza tra i tassi, tale politica alla lunga non poteva che rivelarsi troppo costosa ed essa è stata bruscamente abbandonata. Il governatore della Banca d'Italia ha giustificato i motivi di questo brusco cambiamento di politica e della scelta dei tempi per attuare il mutamento, con argomenti che possono essere discutibili, ma che

hanno un certo fondamento. Quel che però è in contrasto con questa politica di intervento per mantenere i tassi di interesse ad un livello basso, è il fatto che per lungo tempo non si è applicata alcuna misura, nemmeno la più modesta di carattere amministrativo per contrastare la fuga dei capitali, che nella differenza tra i tassi trovava un forte incentivo.

Le fughe di capitali hanno caratterizzato per gli ultimi anni i rapporti con l'estero dell'economia italiana, sottraendo quantità enormi di risparmio agli investimenti produttivi. Contro questo fatto il Governo e la Banca d'Italia si sono dichiarati per lungo tempo impotenti ad agire, appoggiandosi al dogma della convertibilità assoluta della lira. Non è mai stato preso in considerazione il fatto che proprio nel periodo di maggiore espansione dell'economia italiana erano in vigore misure che limitavano la convertibilità nei rapporti finanziari, né si è mai tenuto presente nello stesso sistema dei rapporti monetari e finanziari internazionali come è codificato nello statuto del Fondo monetario internazionale, è riaffermato il principio della più larga autonomia degli Stati per contrastare permanenti fughe di capitali. Si sono chiusi gli occhi di fronte alle esperienze di paesi che applicano in maniera efficiente il controllo dei cambi, con la Francia, consentendole tra l'altro di superare le conseguenze di una crisi assai dura come quella del maggio 1968. Per anni, mentre migliaia di miliardi prendevano la via della Svizzera con la complicità del sistema bancario italiano, ci si preoccupava di combattere questa situazione subendo l'onere necessario per mantenere bassi i tassi sul mercato nazionale. Che fosse sufficiente un minimo di impegno per contrastare in qualche modo la fuga di capitali è dimostrato dal fatto che le elementari misure amministrative prese dalla Banca d'Italia sono bastate per costituire un ostacolo di un certo rilievo alle fughe.

Neutralità di fronte alla fuga dei capitali e dogma della convertibilità assoluta non trovano giustificazione, se non nell'ambito di una precisa scelta di classe. La situazione, che sembra oggi più tranquilla, per una rallentata esportazione di capitali, compensata da un più elevato flusso dell'estero a seguito di operazioni di enti pubblici e per un riavvicinamento tra i tassi dovuto al rialzo dei tassi italiani ed alla diminuzione dei tassi internazionali, non è tale comunque da consentire distensioni. Nessuno può giurare sulla stabilità della attuale situazione internazionale, ed una ripresa di inflazione non potrebbe non

compromettere l'eventuale ripresa. Quel che occorre è che si sappia in Italia che lo Stato non si dichiara impotente e che una ripresa dell'esportazione clandestina di capitali sarebbe contrastata con armi ben più efficaci di quelle adoperate finora.

5. — A tutte le difficoltà si è aggiunto un ulteriore elemento di tensione dato dalla finanza pubblica. Anche qui notiamo lo stesso intreccio tra aspetti di fondo e fatti immediati che abbiamo riscontrato precedentemente. La deficienza di investimenti protrattasi per anni, la riduzione dei margini di profitto e quindi di autofinanziamento hanno portato ad una forte domanda sul mercato finanziario, cui si è reagito con l'ormai tradizionale stretta sul credito. Il *deficit* delle mutue, conseguenza di una organizzazione statale assurda, è diventato praticamente insostenibile per il mercato finanziario proprio nel momento in cui sulla Banca d'Italia si esercitava una fortissima pressione del Tesoro per le proprie esigenze di cassa. Non va certamente sottovalutato che a questa situazione ha contribuito un fatto particolarissimo come lo sciopero dei finanziari della fine del '69 che ha avuto una seria conseguenza per le entrate dello Stato. Vale la pena di mettere in rilievo che alle difficoltà di cassa il Governo ha fatto fronte soltanto con i mezzi dell'indebitamento, mentre avrebbe potuto disporre di altri strumenti. Così si è mantenuta una situazione di privilegio per le compagnie petrolifere, autorizzate a versare l'imposta di fabbricazione, che ha tanto rilievo nel sistema di entrate dello Stato, con sei mesi di ritardo. E nello stesso tempo si è lasciato marcire lo sciopero dei finanziari nel timore di contrastare una spinta corporativa diretta e organizzata dei grossi burocrati. Rifiutandosi di toccare questi interessi costituiti, il Governo ha scelto la via che provocava le conseguenze più gravi su un mercato creditizio già in difficoltà per l'aumento dei tassi di interesse.

6. — Il cumularsi di tutti questi fattori di varia origine, difficoltà nella produzione, congiuntura internazionale, difficoltà di cassa della Pubblica amministrazione, hanno dato luogo nei primi mesi del 1970 ad una situazione particolarmente pericolosa. Ad aggravare la situazione per la ripresa produttiva ha certamente contribuito l'aumento delle riserve obbligatorie per contanti delle banche, che si è verificato in questo periodo, nel quadro di un mantenimento della stretta sul credito che trovava motivazioni certamente più

deboli, se si rimane nell'ambito di una analisi puramente economica. È stata certamente una situazione particolare, tanto inconsueta è stata la coincidenza di diversi fattori operanti tutti nella stessa direzione: ed infatti si notano già alcuni segni di mutamento (diminuzione dei tassi internazionali, rallentamento dell'aumento dei prezzi, migliorate condizioni del mercato monetario). Ma la situazione era comunque di estrema gravità e tale da portare rapidamente il paese verso una marcata recessione. Non c'è da stupirsi perciò se in quella situazione si è sviluppato un tentativo di speculazione sulla lira, puntando sulla sua svalutazione. A questa minaccia si è fatto fronte aumentando la liquidità delle riserve attraverso i diritti speciali di prelievo e gli accordi con gli Stati Uniti, approntando così i mezzi per la difesa della lira. Mettere in rilievo il carattere particolare, e per qualche verso eccezionale di questa situazione, non significa certo ritenere che le difficoltà siano in via di superamento. Se permangono tutte le condizioni cui abbiamo fatto cenno, basterà un altro fattore contingente a provocare immediatamente tensioni drammatiche.

Una risposta globale a questi problemi presuppone una lucida analisi di tutti i fattori operanti, congiunturali e di fondo, ed una prospettiva di azione che investa chiaramente e contemporaneamente tutti gli aspetti della situazione. Non dare una risposta organica significa fare il gioco di quelle forze politiche che sono partite dalle difficoltà economiche per tentare di realizzare uno spostamento in senso reazionario, contro le riforme, per il cosiddetto Stato forte. E non è un caso che il momento di maggiori difficoltà sia coinciso con le due crisi di governo di quest'anno.

Certo è che l'atteggiamento del Governo in materia di fuga di capitali, le sue debolezze nella politica monetaria affidata ad un centro autonomo, di cui il Governo subisce tutte le decisioni, la tentazione sempre presente di ricorrere ad una politica tradizionale di contenimento globale della domanda, il ritardo nell'avvio di riforme urgenti come quella del servizio sanitario, hanno giocato un ruolo decisivo nel determinare la gravità della situazione.

7. — È necessaria una qualificata ripresa dello sviluppo delle forze produttive e per questo una politica di riforme e di programmazione, ed una politica congiunturale che da tali scelte discenda. La politica economica del Governo non va in questo senso, né nelle scelte immediate fatte con il decretone, né

su alcune questioni di fondo, come è dimostrato dall'andamento della discussione della riforma tributaria. In tutte le posizioni del Governo è inesistente la connessione tra la congiuntura e le riforme. Queste vengono spesso considerate come una concessione da fare al movimento operaio per avere la pace sociale nelle imprese, invece che come condizione necessaria per imprimere nuovo sviluppo all'economia italiana modificandone la struttura. Nessuno potrà convincerci che l'accantonamento di somme esatte con inasprimenti sui consumi, in vista della futura riforma sanitaria, nella radicata convinzione che non occorre in alcun modo mutare il meccanismo economico, sia un collegamento tra politica congiunturale e riforme. Eppure a considerazioni siffatte sembra ridursi la posizione del Governo!

La battaglia dell'opposizione di sinistra ha almeno costretto il Governo a riconoscere a denti stretti che occorre operare sul terreno degli investimenti pubblici, nel Mezzogiorno e nell'agricoltura, per avere una politica più efficace, ai fini del controllo della congiuntura. Nella teoria economica più aggiornata è ormai chiarito che una politica congiunturale non può rinunciare, pena l'inefficacia o addirittura un effetto ulteriormente squilibrante, a manovrare gli investimenti pubblici diretti.

Né il provvedimento del comitato interministeriale per il credito che viene presentato come il corollario del decretone va in una direzione positiva. L'aver ammesso i titoli degli istituti mobiliari alle riserve obbligatorie è una misura che tecnicamente è innovatrice, rispetto all'ortodossia liberale stabilita oltre vent'anni fa da Einaudi, ma che non dà alcuna garanzia sull'impiego delle risorse che in questo modo possono essere mobilitate per gli investimenti. Quale sia la linea che si intende seguire risulta in modo assai crudo dalle dichiarazioni del governatore della Banca d'Italia alla « giornata del risparmio ». Le risorse che si mobiliteranno andranno ad aumentare la congestione, tagliando fuori il Mezzogiorno, a vantaggio dei gruppi industriali più forti, mettendo ai margini gli enti pubblici e gli enti locali, contro cui non ha mancato di esercitarsi la rampogna del governatore, certamente non ispirata da convincimenti molto democratici. L'impiego delle risorse è lasciato alle decisioni degli istituti finanziari, l'IMI, la Mediobanca, che hanno diretto sostanzialmente il tipo di espansione industriale che ha aggravato tutte le contraddizioni della società italiana, in una autonomia di poteri sostanziale nei confronti del Go-

verno, ed in ogni caso al di fuori di ogni responsabilità nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica. Gli istituti speciali di credito per il Mezzogiorno sono stati lo strumento degli investimenti intensivi dei gruppi monopolistici che hanno aggravato le condizioni del Mezzogiorno. Senza una riduzione effettiva di questi centri di potere, forse i più potenti che oggi ci siano in Italia, ad una volontà univoca di direzione della politica economica, si potrà forse, ma non sicuramente, arrivare a qualche ripresa della produzione, ma riproducendo tutte le storture del processo attuale e quindi preparando le condizioni per nuove recessioni.

D'altro canto il sottinteso liberistico che sta alla base dei provvedimenti del Comitato del credito, secondo cui lo Stato deve limitare al massimo il ricorso al mercato finanziario, per rilasciare il massimo di risorse disponibili per l'impiego da parte degli intermediari finanziari, è confermato dall'aver lasciato cadere l'ipotesi formulata a suo tempo per l'emissione di buoni del tesoro a tasso variabile, e dall'esclusione dei titoli degli enti dell'industria di Stato dalle riserve obbligatorie delle banche.

Il nesso tra congiuntura, riforme e programmazione, è allora saltato completamente sulla politica del Governo, per la lentezza dell'avvio delle riforme sanitaria e urbanistica, per la rinuncia a colpire con l'imposizione gli interessi speculativi, per la rinuncia ad applicare un sistema di selezione negli investimenti produttivi.

8. — Al fondo della crisi che travaglia il Paese sta la sua attuale struttura economica e sociale. L'obiettivo di una espansione produttiva altamente qualificata, con lo scopo di espandere l'occupazione e aumentare una produttività che venga misurata sul metro dell'intera economia nazionale, pone quindi in primo piano il problema di quali riforme siano più necessarie e urgenti, di più diretta incidenza sulla formazione delle risorse e sulle disponibilità finanziarie per gli investimenti.

Sull'attuale congiuntura grava la stasi degli investimenti nell'industria e nell'agricoltura negli scorsi anni, la scarsa produttività nell'industria dovuta al basso livello tecnico e organizzativo, l'aumento dei costi per la congestione delle zone industrializzate, la ristretta scala della formazione professionale, la cronica insufficienza produttiva di settori come quello zootecnico. Questi problemi debbono essere affrontati per poter conseguire

una ripresa della produzione. Ma le relative decisioni, necessarie e che vanno prese subito, non possono avere effetto immediato.

L'intreccio tra riforme, programmazione e politica congiunturale è perciò oggi più stretto che mai. La sola via possibile per superare la stretta attuale sta nel deciso avvio di una politica di programmazione e di riforme secondo gli obiettivi indicati. Da questi discende la politica congiunturale che noi proponiamo, valutando le disponibilità, graduando anche, se necessario, determinati consumi sociali, sostenendo in modo qualificato gli investimenti.

Ogni misura del tipo di quelle attuate finora dai governi di centro-sinistra, di compressione della domanda globale, dei consumi e degli investimenti, rinsalda il sistema dei privilegi delle rendite parassitarie, e conduce inevitabilmente nelle condizioni attuali ad una illusione di ripresa produttiva.

Occorre che le riforme siano avviate subito. La politica della casa non può limitarsi alle misure di blocco dei fitti ed alla costruzione di alloggi a buon mercato. Queste sono soltanto necessarie misure congiunturali, che debbono trovare il loro completamento in una riforma del regime di proprietà dei suoli urbani.

Una vera riforma sanitaria non può limitarsi al riordino delle mutue, ma deve investire il sistema della produzione dei farmaceutici, e colpire i privilegi di cui godono gruppi di professionisti che si avvalgono della situazione attuale.

Misure immediate vanno prese per sostenere gli investimenti. Nell'agricoltura, di fronte alla scadenza di tutte le leggi di intervento statale, proporre la costituzione di un fondo di sviluppo agricolo che distribuisca le somme alle regioni. Una modifica dell'ordinamento degli enti di sviluppo è necessaria anche al fine dell'attuazione di una politica agraria che faccia delle regioni il canale esclusivo degli investimenti pubblici in agricoltura.

Deve ancora essere posto in atto un effettivo intervento pubblico sulla intermediazione dei prodotti agricoli, rivedendo l'organizzazione dei mercati generali, e soprattutto dando poteri e mezzi all'AIMA ed agli enti di sviluppo, per cui occorre rapidamente approvare una legge che fissi alcuni loro poteri e caratteri.

Per l'industria occorre sottoporre il credito a priorità che capovolgano l'attuale selettività in favore delle concentrazioni industriali e della speculazione edilizia. Occorre avere

priorità precise a favore delle imprese a più rapido aumento di produttività, degli investimenti nel sud, dei settori artigiani e cooperativi, della produzione di beni strumentali, ed una estensione dell'intervento pubblico in alcuni punti chiave: Mezzogiorno, Montedison, farmaceutici. In nessun caso si dovrebbe procedere a restrizioni generalizzate.

Per sostenere gli investimenti si può ricorrere anche alla manovra fiscale concedendo in modo selettivo crediti di imposta sugli investimenti in attrezzature e ammodernamenti, escludendo gli investimenti immobiliari, secondo le priorità più avanti indicate.

Per la piccola e media industria, oltre una specifica priorità nel campo del credito, sarebbe di grande rilievo iniziare, nel quadro di una più generale riforma, una parziale fiscalizzazione degli oneri previdenziali. Ma il problema centrale della economia e della società italiana è la questione meridionale.

Questa non può essere più affrontata, e la convinzione di ciò si va estendendo, in termini di razionalizzazione dell'intervento straordinario. Deve essere invece un obiettivo primario della politica di riforme e di programmazione, con priorità assoluta. Il terreno d'intervento è quello di una radicale riforma agraria e di un netto spostamento al sud dell'asse dell'industrializzazione, realizzato con l'impiego dell'industria di Stato e realizzando un intervento nelle decisioni d'investimento dei privati, non solo attraverso prezzi concordati di infrastrutture e concessioni di incentivi, ma usando di tutti i mezzi di cui lo Stato dispone e di cui non fa uso. Ma nel campo più ristretto della politica congiunturale occorre avviare rapidamente ad un intervento massiccio diretto a contenere l'esodo di milioni di meridionali, prima che le stesse speranze di inversione di tendenza siano compromesse.

Una politica di riforme libera le risorse necessarie allo sviluppo, eliminando sprechi, parassitismi, strozzature. Durante l'avvio di questo sistema nuovo di funzionamento del meccanismo di accumulazione, le risorse finanziarie dello Stato possono essere accresciute per sostenere l'avvio delle riforme.

Così per la finanza pubblica è necessario un più ampio ricorso alla manovra fiscale, anticipando la revisione delle esenzioni fiscali, prevista dalla riforma tributaria, nonché la istituzione della anagrafe tributaria, ed una decisa lotta alle evasioni. Ai fini della politica di cassa del Tesoro vanno aboliti favoritismi come quelli del pagamento posticipato della imposta di fabbricazione sugli olii minerali.

Nel ricorso della pubblica amministrazione al mercato finanziario si può ricorrere a forme che incidano meno che sia possibile sulla destinazione del risparmio a investimenti (buoni a breve termine a tasso variabile). Sono anche queste misure a breve termine, di avvio ad una politica finanziaria radicalmente diversa, che sia all'altezza dei problemi posti dall'attuale critica fase dello sviluppo dell'economia italiana.

9. — L'esigenza del paese è perciò quella di una politica di programmazione che sia profondamente diversa dalla politica del primo piano quinquennale, di cui è ormai riconosciuto da tutti il fallimento. Non sembra però che gli insegnamenti di questo fallimento siano stati concepiti, se l'attenzione dei responsabili della programmazione è ancora centrata sulla ricerca di espedienti per superare alcune delle più evidenti inefficienze del primo piano. Tale può apparire l'idea della programmazione per progetti, definizione ancora assai oscura, e soprattutto l'idea di affidare i progetti ad agenzie di realizzazione, moltiplicando i centri di poteri sottratti ad una responsabilità verso gli organi elettivi. Ancor più preoccupante ci sembra l'idea della riedizione di piani speciali, come il piano di coordinamento per il Mezzogiorno. Né soprattutto si nota un atteggiamento più aperto degli organi della programmazione verso il Parlamento per investire delle scelte in tempo utile: anche se qualche atto di propensione viene rivolto alle Regioni.

La programmazione non è un sistema astratto di coerenze, ma lotta per un insieme di riforme di struttura e di strategie operative. L'attuazione di queste modifica la formazione delle risorse, qualitativamente e quantitativamente. Da quanto siamo andati fin qui dicendo ci sembra appaiano gli obiettivi fondamentali che proponiamo per un rilancio della programmazione, intesa in questo modo rinnovato: l'occupazione meridionale, il superamento dei ritardi nell'attrezzatura industriale, lo sviluppo dei consumi sociali.

Decisivo ci sembra, per riprendere il discorso sulla programmazione, che si respinga ogni suggestione di fare della programmazione una specie di chiamata di correo per forze politiche di opposizione, o per il movimento sindacale e le regioni. La elaborazione di una politica di programmazione deve essere un fatto eminentemente dialettico, un confronto continuo di orientamenti politici ed ideali, non una mediazione, vincolata da un quadro econometrico, tra interessi contrastanti.



Una tale politica presuppone non una umiliazione degli organi della democrazia rappresentativa di fronte alle capacità tecniche, ma un potenziamento della funzione del Parlamento e delle regioni. In questo senso, più di qualsiasi dichiarazione di buone intenzioni, l'atteggiamento del Governo verso la attuazione dei poteri delle regioni e il rapporto col Parlamento nella elaborazione del secondo piano quinquennale costituiranno un banco di prova.

Ma soprattutto la programmazione deve significare maggior potere delle masse lavoratrici nelle decisioni di politica economica dello Stato. Non corresponsabilità con decisioni prese attraverso una trattativa, ma pieno esercizio di un potere in un sistema che sia aperto a questa dialettica.

10. — A queste esigenze riteniamo debba confermarsi un giudizio sul bilancio dello Stato. Non possiamo non rilevare il contrasto stridente che esiste tra questo bilancio e le esigenze della situazione, prima ancora che negli aspetti quantitativi, nell'impostazione stessa del bilancio. Il carattere del bilancio dello Stato italiano ha dato luogo ad una sterminata letteratura ed a giudizi spesso assai aspri sulla sua significatività e la sua efficacia come strumento di politica economica. Il nostro giudizio è che tali caratteri hanno ormai portato ad un punto di rottura. A nulla serve la ripetizione monotona di giudizi ormai diventati luogo comune sulla rigidità della spesa. La correlazione più stretta con le grandezze economiche annunciate nella sua esposizione dal Ministro del tesoro, non potrà darci di nuovo nulla di più che un altro modello econometrico, di cui non c'è davvero gran bisogno. Il fatto è che le decisioni reali sfuggono al Parlamento ed in questo modo si sottraggono all'unica pressione che potrebbe spingerle verso le scelte necessarie al paese.

L'unica politica reale di bilancio è quella di cassa, che viene praticata in modo assolutamente autonomo, creando così un grosso problema di informazione e di democrazia, soprattutto considerando che la politica di cassa, può agire soltanto a senso unico, in senso deflazionista, limitando le spese, mai accelerandole. La artificiosa rigidità del bilancio e la limitata capacità di spesa pongono un limite invalicabile all'uso del bilancio come strumento di politica economica, e così va perduto uno degli strumenti necessari per la attuazione di una politica congiunturale programmata, e cioè la manovra degli investimenti pubblici diretti.

In tale quadro una qualificazione della spesa appare ardua, implicando una modificazione di gran numero di leggi sostanziali, pur essendo necessaria nella attuale situazione in cui occorre promuovere una efficiente selettività di interventi. E qualificazione della spesa pubblica non significa soltanto blocco della spesa corrente, come semplicisticamente si afferma da qualche parte, dimenticando che alcune delle riforme necessarie, basti pensare alla scuola, all'istruzione professionale, comportano aumento di spese correnti. In ogni caso della qualificazione della spesa pubblica deve essere investito il Parlamento e non soltanto un comitato interministeriale.

La irresponsabilità verso il Parlamento per quanto riguarda la politica di cassa significa che sfugge anche una possibilità di intervento sulla formazione della base monetaria. Sembra anzi addirittura che questa possibilità di intervento sfugga allo stesso Governo, se nelle loro esposizioni i ministri del bilancio e del tesoro si rifanno ad orientamenti già fissati e ritenuti immutabili, quasi riferendosi ad un *ipse dixit*. Ora è necessario sapere in base a quali orientamenti si fissa la manovra della base monetaria, come si procede alla revisione delle decisioni in base all'effettivo andamento della situazione economica, se ci sono criteri rigidi oppure flessibili. La rivendicazione precisa che formuliamo per un intervento del Parlamento nella fissazione della reale politica di bilancio appare quindi fondata sulla necessità di un impegno delle forze politiche sulle questioni economiche, in un quadro di programmazione democratica.

11. — Le considerazioni fatte sulla politica di bilancio possono essere puntualmente ripetute per la politica fiscale. La riforma tributaria, almeno al punto in cui si trova, se non verrà profondamente emendata, parte dal presupposto di lasciare inalterata la distribuzione della pressione fiscale tra i vari tributi. Viene così mantenuta la insufficienza delle imposte sul reddito che costituiscono un elemento che potrebbe essere manovrato nella politica congiunturale. Il fatto che la logica della riforma tributaria si ritrovi puntualmente nel decreto con la tassazione di un consumo di massa è la riprova che si tratta di un orientamento permanente della politica fiscale.

Nell'obiettivo di avere un maggior controllo dell'impiego delle risorse non v'è dubbio che si dovrebbe spingere verso una maggiore pressione fiscale. Il carattere più progressivo di una fiscalità di nuovo tipo dovrebbe però essere fissato chiaramente in due

punti: la scelta della materia imponibile diretta verso le rendite parassitarie ed i redditi più alti e la manovrabilità della imposta ai fini congiunturali e della programmazione dello sviluppo economico, accentuando la selezione nell'applicazione delle imposte. È in questo contesto che dovrebbe essere messa rapidamente allo studio una imposizione che sostituisca i contributi previdenziali, per arrivare ad una reale fiscalizzazione degli oneri previdenziali. Le imposte che possano sostituire i contributi non potranno essere proporzionali all'occupazione ed ai salari, come è attualmente, ma avere carattere manovrabile. L'amministrazione verrebbe così a disporre di un nuovo importante mezzo di azione da impiegarsi sia in politica congiunturale, sia per obiettivi di sviluppo di più lungo periodo. Ma una serie di misure possono essere prese immediatamente agli stessi fini, ad esempio la subordinazione del credito di imposta a programmi di investimento concordati, oltre che a precise scelte prioritarie. È questo un altro modo di mantenere il nesso tra congiuntura e riforme, che viene eluso dal sistema di incentivi fiscali del decretone.

12. — Non abbiamo fatto queste considerazioni soltanto per ripetere ancora una volta che il bilancio è un documento vuoto. Noi pensiamo invece che oggi si presenti quella che può essere definita almeno come occasione. La situazione economica, con tutte le implicazioni che abbiamo cercato di identificare, impone un diverso indirizzo. Il caso ha voluto che una situazione così complessa ma anche così stimolante per una ripresa del dibattito politico sull'economia e sulla programmazione si verificasse quando alcuni importanti strumenti legislativi hanno perso la loro efficacia per mancanza di fondi, mentre dovrebbe essere preparato il nuovo piano quinquennale, mentre iniziano la loro vita le regioni. Il risultato è quello che è stato definito un bilancio di transizione. Noi accettiamo e sottolineiamo questa definizione. Appunto perché di transizione, questo bilancio può offrire un'occasione per cominciare ad introdurre mutamenti, o almeno a non preconstituire delle scelte che siano condizionanti in maniera troppo stretta per l'avvenire.

Non sono certo mancate da parte governativa le note politiche in questo senso. Le più significative sono quelle presentate dal Presidente del Consiglio, dal Ministro del bilancio e dal Ministro del tesoro. Anche a loro parere, il bilancio dello Stato per il 1971 si configura come un atto di transizione,

nella ricerca di una politica economica rivolta a recuperare i ritardi produttivi e di investimenti determinatisi in Italia e avviando, a un tempo, alcune riforme sociali orientate a migliorare le condizioni dei lavoratori e dei ceti popolari. Il bilancio 1971, pertanto, sarebbe da considerare come un atto di transizione, non tanto per la carenza di poteri del dimissionario governo Rumor che lo varò a fine luglio: quanto per una definita volontà di non contraddire agli atti di interventi economici congiunturali e di indirizzo sociali che si profilavano come necessari. Non vi è ragione di dubitare al riguardo: considerato che il Ministro del bilancio è sempre al suo posto, e allora Ministro del tesoro è l'attuale Presidente del Consiglio.

Il 6 ottobre 1970, alla Camera dei deputati, il Ministro del bilancio, durante la sua esposizione economica e finanziaria previsionale 1971 ed il Ministro del tesoro, nel corso della sua relazione illustrativa al bilancio statale 1971, hanno precisato che le misure congiunturali che il bilancio statale presupponeva erano quelle del « decretone » del 27 agosto e delle decisioni del comitato interministeriale del credito del 16 settembre 1970; mentre le ipotesi di riforme sociali erano quelle ritrovate nei verbali di accordo del 2 ottobre 1970 tra Governo e sindacati sulle questioni della assistenza sanitaria e dell'abitazione.

È corretto, pertanto, tentare di esaminare il bilancio statale 1971 alla luce di queste scelte politiche ed economiche.

Allora, dovrebbe essere pacifico che il bilancio medesimo deve essere riguardato dalla maggioranza parlamentare almeno secondo le sue compatibilità con tali scelte. Bisogna dire che occorre fantasia, in verità, per ritrovare nel bilancio previsionale 1971 una compatibilità con qualcosa che non sia la discrezionalità del Governo di manovrare l'entrata e la spesa pubblica, entro margini che i riferimenti contabili del documento di bilancio non consentono di delimitare altro che in termini assai approssimati.

Ma la indecifrabilità e la oggettiva mistificazione del documento di bilancio, sono criticate per molti aspetti — che ci trovano concordi — nelle relazioni parlamentari di maggioranza per l'entrata e la spesa 1971 ed il consuntivo 1969. Al riguardo, vogliamo per il momento notare soltanto che i colleghi di maggioranza relatori al bilancio, dovrebbero andare oltre i pur importanti rilievi sulla correttezza ed efficienza del documento, per affrontare operativamente l'adozione delle proposte di anno in anno da parte loro ora-

mai stancamente ripetute, quali l'adozione di un bilancio di cassa, o il controllo parlamentare della spesa pubblica.

Quello che, per primo, vogliamo osservare è se questo bilancio statale può servire come atto d'intervento nella vicenda economica e sociale del paese, secondo finalità di progresso.

Perciò, la sua compatibilità va definita in rapporto alle esigenze di rinnovare gli interventi della pubblica amministrazione secondo le esigenze popolari e nazionali del momento.

Al riguardo, le considerazioni del Governo riconoscono « che il bilancio per il 1971 non rispecchia compiutamente le linee di politica che il Governo intende seguire per attenuare e, se possibile, annullare le spinte diversive provocate dalle tensioni tuttora esistenti nel nostro sistema ».

Anche per questa via, si conferma dunque che l'unica maniera possibile, oltretutto valida, è quella di riguardare il bilancio come atto da commisurare in ordine a scelte nuove di politica economica, richiamate, diciamo noi, dallo sviluppo odierno della lotta di classe in Italia.

Pertanto, ci rifiutiamo di riguardare il bilancio nella sua stretta configurazione di documento contabile: infatti, le previsioni in esso riportate non hanno che una pallida attinenza alle stesse proposte di politica economica sostenuta dal Governo. Bisogna considerare, inoltre, che le scelte del Governo non hanno possibilità di riuscita tranquilla nei loro contenuti moderati, come è stato ampiamente dimostrato dalle vicende del « decretone »: allora, veramente, l'atto di bilancio deve essere corretto nei suoi indirizzi, secondo le ipotesi di politica economica che si vogliono perseguire, indipendentemente dalle cifre in esso relate.

Se, invece, si intende ancorare la discussione e l'approvazione alle « strane » e apparenti cifre di questo documento del bilancio 1971, allora si dà corpo ad una finzione di scelta politica ed economica. Si approverebbe, cioè, un atto col quale si lascia mano libera al Governo ed a singoli ministri di compiere, entro ampi margini di discrezione, tutta una serie di atti concreti la cui unitarietà non esiste e la cui stessa definizione non ha una matrice unica.

Come si vedrà, le nostre proposte per il bilancio statale sono improntate ad alcune scelte precise:

1) interventi rivolti ad usare il prelievo e la spesa pubblica in funzione dell'apertura di un nuovo ciclo economico. Ciò suppone l'estensione dell'occupazione, l'incremento

della quota del reddito nazionale destinata al lavoro, uno sviluppo programmato della produzione derivante da interventi nella spesa pubblica, e vincoli a quella privata capitalistica, condizionati all'avvio della soluzione democratica dei rapporti tra nord e sud del paese e tra città e campagna;

2) visione unitaria dell'entrata e della spesa pubblica, nella concezione di uno Stato unitario articolato in centri di rappresentanza elettiva e di pubblica amministrazione nazionali, regionali e locali;

3) democrazia ed efficacia nell'intervento statale, rapportabile nelle sue valutazioni agli interessi popolari, e articolato oggi sulla decisa spinta alla regionalizzazione dell'intervento pubblico. Questa è anche la condizione necessaria per la rottura dei corpi separati nel governo dello Stato e per un rinnovamento democratico delle strutture dello Stato, foggiate oggi per la corruttela burocratica e la repressione conservatrice.

La rivoluzione dello Stato non si fa certo con emendamenti ad un bilancio previsionale. Né sono questi i nostri intenti, in questo atto. Ma è certo che le nostre critiche e proposte di modifica al bilancio sono rapportate a specifiche valutazioni sulla necessità di una nuova politica economica.

13. — Nelle note al bilancio dell'onorevole Colombo e dell'onorevole Ferrari Aggradi, si ripete l'osservazione secondo cui il documento stesso non poteva inferire sulle future, anche se prevedibili scelte economiche del Governo. Anzi questo fatto viene vantato a titolo di merito. Diversa l'accentuazione ricercata dal Ministero del bilancio verso la programmazione dell'economia, mostrando di considerare le regioni una nuova dimensione dello Stato.

Prendiamone atto. Ne consegue che, al momento della discussione e decisione parlamentare sul bilancio preventivo dello Stato per il 1971, occorre perlomeno variare le ipotesi contenute nel documento in relazione al cammino percorso dai progetti o dalle idee sull'intervento economico pubblico.

Alla stregua stessa delle misure perseguite dal Governo, la maggioranza compirebbe una finzione giuridica, approvando un testo del quale già si conoscono precise entità di variazione. Queste variazioni attengono a dati certi ed a volontà politiche non espresse all'atto della formazione del progetto di bilancio.

Sembrirebbe corretto recepire queste scelte nelle poste di bilancio. Al riguardo, si

profilano anzi due delicate questioni legislative, tra loro intrecciate.

La prima è la seguente: se il Parlamento approvasse il testo di bilancio previsionale 1971 senza recepire le variazioni già definibili per l'entrata e la spesa contenute nel « decretone » *bis*, forse non violerebbe *stricto sensu* la Costituzione. Ma è certo che darebbe sanzione ad un atto legislativo, in ordine al quale il Parlamento ha già delineato la sua volontà di intervento per una massa aggiuntiva di prelievi e di spese di circa 620 miliardi di lire. Non si tratta di fatto irrilevante neppure sotto lo stretto profilo della veridicità contabile del bilancio dello Stato; poiché queste somme sono oltre il 6 per cento delle spese correnti ed in conto capitale dell'intero bilancio dello Stato, se si escludono gli oneri non ripartibili: i quali, come è noto, consistono in predisposizioni di accantonamenti per spese proposte per volontà governative con richieste di leggi che il Parlamento deve ancora esaminare, o in continuazione di precedenti decisioni legislative.

La seconda questione è la seguente: la Presidenza della Camera dei deputati, e, per ragioni di perfezionamento temporale delle misure economiche congiunturali, ancor più domani la Presidenza del Senato, anche nel caso che la maggioranza di centro-sinistra fosse disposta a compiere contro se stessa l'ingiuria ridicola di votare un testo di legge di bilancio palesemente già modificato, potrebbero avallare tale finzione — ancorché formalmente tollerabile — senza mancare al loro diritto-dovere di tutelare i poteri deliberanti del Parlamento? In altre parole: è possibile tollerare — e non si sa poi per quali ragioni, se non quelle di una ridicola *routine* burocratica — che il Parlamento compia contro se stesso la finzione di votare una legge di bilancio, che il Parlamento stesso ha già modificato nelle sue ipotesi di contenuto?

Le due questioni non sono da noi sollevate per una sorta di rigorismo costituzionalistico, che in verità non ci interessa gran ché. Si tratta piuttosto di agire perché il Parlamento possa, con legge di bilancio, discutere e disporre ipotesi di intervento economico e sociale nell'atto annuale di più ampia normativa finanziaria ed economica, con cui si articolano fondamentali poteri di intervento al Governo. Altrimenti, tanto varrebbe, come in realtà accade, che il Parlamento apponesse un semplice visto ad una previsione di competenza, che si sa già da ora che in sede di applicazione non sarà seguita nei suoi disposti altro

che per la metà, all'incirca, delle attuali poste di bilancio. E forse neppure.

Infatti, rispetto ad una previsione 1971 di spesa del bilancio statale per 13.695 miliardi, che il governo vuole far votare come atto di bilancio, si possono già fin d'ora computare le seguenti rilevanti variazioni d'incidenza reale. Si tratta di circa 620 miliardi per spese considerate dal decretone *bis*; si aggiungono 3.000 miliardi per oneri non ripartibili, la cui reale definizione sarà perlomeno oggetto di scontro sociale e politico, e di cui almeno 2.000 miliardi, se non si cambieranno le cose, sono destinati a divenire residui di stanziamento. Vi sono poi oltre 3.000 miliardi di cosiddetta previsione di spesa, che nell'anno 1971 non saranno erogati e formeranno residui passivi: e forse parecchi di più, a meno che non si riesca ad imporre una nuova velocità nella spesa pubblica, oggi raggiungibile soltanto con una rottura della paralizzante e conservatrice centralizzazione ministeriale e dando rapidamente poteri e deleghe costituzionali alle regioni e agli enti locali.

La palese non attendibilità del bilancio di previsione, rispetto alle sue prevedibili attuazioni, comporta a nostro avviso due conseguenze per il Parlamento. Innanzitutto, verificare l'impostazione del bilancio secondo le scelte di politica economica che il Parlamento vuole porre in gioco. Di poi, adottare norme di controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione, basate sul dettato costituzionale dell'unitarietà della amministrazione pubblica, e perciò mediante poteri di scelta e controllo articolati a livello del Parlamento, dei consigli regionali e comunali.

14. — Una delle più sorprendenti affermazioni, ripetute continuamente dal Governo e accettata dalla maggioranza parlamentare senza accertamento critico, è quella « della rigidità della spesa, elemento questo caratterizzante del nostro bilancio e sul quale ci si è intrattenuti molte volte in questa Aula », per dirla con l'onorevole Ferrari Aggradi nella sua relazione del 6 ottobre scorso.

Come si fa a parlare così della rigidità della spesa, quando perfino in questo bilancio 1971, circa 3.000 miliardi di lire sono riservati per l'attuazione della volontà politica d'intervento economico e sociale del Governo? Tale è infatti l'importo delle somme di spese previste per oneri non ripartibili, derivanti da volontà politiche del Governo, nuove o in continuazione di vecchie scelte. Precisamente, circa la metà di tali importi (1.424,8 miliardi

su 2.955,4) è accantonata per futuri provvedimenti legislativi.

Non saremo certo noi a mettere in dubbio l'opportunità che nella gestione di un bilancio una congrua parte di esso sia derivante dalla formazione di volontà e scelte politiche. Anzi. Lottiamo appunto perché il bilancio rispecchi volontà politiche di intervento democratico nell'economia e nella società.

In questo senso si muovono le nostre proposte di scelta nella spesa pubblica e di meccanismi generali di formazione dell'entrata, basati sul carattere progressivo dell'imposizione tributaria.

Ma anche per questo, riteniamo che non possa essere invocata una presunta rigidità di bilancio sulla spesa, per respingere ogni richiesta innovativa rispetto alle scelte moderate del Governo. Se poi la maggioranza parlamentare accetta per buona la tesi che il bilancio di Stato è a spesa rigida, allora significa che per comodo o per insipienza preferisce rimettere tutte le responsabilità di scelta al potere esecutivo, al Governo.

Ripetiamo: su 13.695 miliardi di spesa, il 21,5 per cento (2.955,4 miliardi) sono destinati alla riconferma di scelte politiche di spesa dei precedenti Governi, che invece possono essere in bilancio surrogate da nuove scelte, o per il finanziamento di nuove leggi la cui predisposizione il Governo vuole riservare a sé, escludendo il Parlamento dal diritto di iniziativa.

In verità, è certo che con questo progetto di bilancio statale, il Parlamento, cioè, nel nostro ottimismo, il paese ha ormai ridotto la propria possibilità di scelta e decisione.

Ma ciò, non perché il bilancio sia rigido nella sua formazione di spesa avendo il Parlamento con le proprie disposizioni legislative sostanziali precedenti già determinato la articolazione della spesa pubblica. Piuttosto perché, invece, il Parlamento è costretto dalla maggioranza a fare accademia attorno ad una ipotesi di bilancio astratta dalla realtà della entrata e della spesa pubblica, e astratta perfino anche da alcune volontà politiche dello stesso Governo: come è il caso delle scelte congiunturali, delle intenzioni di selezione della spesa pubblica con slittamento dei programmi autostradali e di edilizia universitaria, delle opzioni di riforme nei settori della sanità e dell'abitazione.

Ripetiamo, allora, che la discussione possibile e vera attorno a questo bilancio deve essere dunque quella di definire nel Parlamento le scelte di politica economica, disporre di conseguenza l'articolazione del bilan-

cio, avviare a visione unitaria l'entrata o la spesa pubblica nazionali prevedendo i centri di scelta e controllo nel Parlamento, nei consigli regionali e nelle assemblee elettive locali.

15. — In questa situazione, poiché siamo di fronte a un progetto di bilancio già variato, è assolutamente inutile dilettersi in esercitazioni comparative tra i numeri di bilancio preventivo 1970 e quelli del bilancio 1971. Ci tocca osservare con stupore che perfino i Ministri del Tesoro e del Bilancio si sono lasciati andare in questa astratta fatica, quando loro stessi si sono premurati di notare il carattere transitorio del documento di bilancio.

A questo punto, non assume proprio significato alcuno istituire confronti tra 2 ordini di grandezze non attendibili. Non attendibili le cifre di previsione del bilancio 1970, perché già modificate dall'andamento reale dell'esercizio nel corso di quest'anno; non attendibili le cifre di previsione del bilancio preventivo 1971, perché escludenti perfino gli atti di nuove entrate e spese già disposti dal Governo per il futuro esercizio.

L'intervento del Parlamento è come sempre possibile, se col bilancio si vogliono determinare precise scelte generali di politica economica e sociale.

I punti di applicazione di queste volontà, sono particolarmente riferibili ai seguenti comparti:

1) decisioni sulla prevista selezione della spesa pubblica;

2) tempi e modalità dell'intervento sul mercato finanziario per la copertura di spese d'intervento economico o sociale poliennale, in relazione alla funzione tonificante o depressiva del mercato dei titoli che questa rilevante operazione può determinare (si tratta, come è noto, di 877 miliardi secondo le previsioni 1971 compresi i finanziamenti di spese poliennali cui si aggiungono altri 200 miliardi per il « decretone »);

3) manovra selettiva sui contenuti e sui tempi di attuazione delle spese per « futuri provvedimenti legislativi » e per gli altri « oneri non ripartibili »;

4) interventi per i tempi di attuazione della spesa pubblica (variazioni sulla formazione dei residui passivi).

Vi sono, dunque, ampi settori del bilancio statale su cui può esprimersi un indirizzo per interventi economici e sociali, che siano tesi ad una nuova espansione dello sviluppo economico nazionale, rapportata alla ricerca di un miglioramento delle condizioni di vita

e di occupazione delle masse popolari, e ad un conseguente intervento pubblico particolarmente rivolto a superare le odierne contraddizioni tra nord e sud, tra capitalismo di Stato e funzione sociale della impresa pubblica, tra distribuzione e prelievo fiscale del reddito nazionale.

Ma non solo le possibilità d'intervento effettive del Parlamento sono rapportate al possibile diverso uso della spesa pubblica, su un arco effettivo — tra contenuti della spesa, e tempi e modalità di attuazione — che può oscillare tra i 6 mila e 7 mila miliardi, come già prima abbiamo indicato.

Le possibilità d'intervento, hanno spazio anche sulle ipotesi di entrata. Già, per molti anni, abbiamo dimostrato come le previsioni d'entrata sul bilancio siano sempre state indicate per largo difetto: e non tanto per ragioni di prudenza, quanto per lasciare margini sicuri alla futura manovra di variazioni di bilancio al Governo. Quest'anno la fatica ci è risparmiata dallo stesso Governo. Infatti, la previsione d'entrata nel documento di bilancio, per quanto riguarda la principale quota delle entrate tributarie è stata calcolata con « un coefficiente di elasticità del gettito tributario, rispetto al reddito nazionale, per tutto il settore pubblico, di 1,1... È stato valutato che, per il 1971, il tasso di incremento del reddito in valori monetari possa collocarsi... nella misura del 9,8 per cento... Conseguentemente è stato possibile individuare l'incremento globale (del gettito fiscale) fra il 1970 ed il 1971 nella misura del 10,78 per cento ». (Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1971. Documento CD n. 2867/1, pag. II). A 27 giorni di distanza da questo squarcio di scienza delle finanze, il Governo ipotizza un maggior gettito fiscale annuo di 410-420 miliardi di lire, in base alle norme tributarie del « decreto 1 », riconfermate salvo lievi variazioni col « decreto 2 » il 26 ottobre. Con tali disposizioni, il gettito fiscale è incrementato rispetto alle previsioni 1970 non più del 10,78 per cento ma bensì del 13,29 per cento: il che significa che il famoso coefficiente di elasticità è proprio assai elastico, allungandosi in sole quattro settimane dal mitico indice 1,1 all'attuale conseguente indice 1,36; salvo possibili sorprese di ulteriori scatti elastici.

Vi è quindi anche per quanto riguarda l'entrata un arco di variabilità per reali ipotesi di prelievo, nell'ambito stesso delle vecchie leggi del privilegio fiscale per i reali prelievi esigibili, che può consentire al Parlamento di riguardare al gettito fiscale con

volontà di diverso utilizzo in tutti i settori della pubblica amministrazione, potenziando quelli regionali e locali.

Tutto ciò, se si vuole, anche come espansione di volontà di attuazione di una riforma tributaria incidente sulla ricchezza e sui privilegi, fondata sulla progressività del tributo e sul decentramento della finanza statale, potenziando i settori regionali e locali della finanza pubblica statale.

16. — Allo stato dei fatti, pare dunque a noi che l'intervento del Parlamento debba orientarsi per guidare questo bilancio su diverse ipotesi di politica economica.

Per conto nostro, tale ipotesi siano venuti fin qui precisando. Esse possono venire così riassunte:

1) accentuazione dell'indice di prelievo fiscale, prevedendo una specifica azione tributaria contro le evasioni fiscali ed i privilegi consentiti alle concentrazioni finanziarie ed alle grandi imprese;

2) deciso trasferimento della finanza pubblica dall'attuale centralizzazione verso il potenziamento dei settori regionali e locali;

3) applicazione della stessa legislazione bancaria, contro le speculazioni e le manovre diversive sulle piazze estere e con equivoci fondi d'investimento comune;

4) selezione della raccolta del risparmio e del credito di finanziamento ed esercizio, a favore dei piccoli risparmiatori e per i programmi di investimento ed attività della pubblica amministrazione — nazionale, regionale, locale — delle imprese pubbliche — nazionali, regionali, locali — ed a partecipazione statale, delle imprese cooperative, contadine, artigiane, piccole e medie industrie e dei servizi;

5) selezione della spesa pubblica in direzione di sollecitare la domanda interna di consumi popolari e sociali e la produzione di beni e servizi sollecitati da questa domanda. In tale ambito i riferimenti sono da ricercare:

a) nell'aumento dell'occupazione;

b) nella formazione culturale e professionale dei lavoratori;

c) negli interventi per il Mezzogiorno;

d) nel potenziamento dell'agricoltura a direzione contadina associata;

e) nella velocità ed efficienza degli impieghi sociali per la sanità, l'abitazione popolare ed il trasporto pubblico;

f) nella decisa « regionalizzazione » della spesa pubblica nazionale, mediante il trasferimento costituzionale di funzioni e mezzi di intervento alle regioni;

g) nella qualificazione dei programmi d'intervento delle imprese a partecipazione statale, da ricercare imponendo nella loro gestione una funzione sociale popolare anziché l'accentuazione della loro struttura di imprese capitalistiche di Stato;

h) nel controllo delle Assemblee parlamentari, regionali e locali sui vari settori della spesa pubblica.

17. — La modifica del documento di bilancio è dunque necessaria per farne un atto di decisione democratica per alcuni sostanziali nuovi interventi democratici nella economia e nella società.

Non è certamente possibile pretendere che questo bilancio sia compatibile alle ipotesi di un programma nazionale di sviluppo economico, visto che questo programma non esiste. Ma il bilancio può essere anche riguardato come un atto di avvio alla formazione di un programma nazionale di sviluppo economico democratico.

Perciò, in quanto alle sue indicazioni di specifici settori di spesa, il bilancio deve essere modificato comprimendo taluni comparti di spesa ed esaltandone altri.

Secondo noi, vanno decisamente ridotti i comparti delle spese militari e per la pubblica sicurezza: qui, bisogna intanto togliere gli aumenti di spesa per un importo complessivo di più di 212 miliardi rispetto al 1970; non solo, ma possono essere drasticamente ridotte le spese militari e degli « interni » di nuovi beni e servizi d'armamentario, che salgono da complessivi 743 miliardi nel 1970 a 770 miliardi nel 1971.

Vanno corretti gli impieghi sociali, nel senso di rendere possibile la spesa per edilizia popolare scolastica, universitaria ed ospedaliera che l'attuale centralizzazione burocratica congela in vertiginosi residui passivi. Il mezzo è quello di far attuare questa spesa sotto la direzione degli enti locali e mediante le imprese pubbliche e le cooperative. Di conseguenza, vanno contratti i programmi di spesa per il trasporto privato (autostrade) con trasferimenti per i programmi di decongestionamento del traffico urbano mediante il deciso potenziamento del trasporto pubblico urbano ed interurbano.

Nell'ambito degli interventi economici, noi sosteniamo che la spesa pubblica nazionale sia rivolta al potenziamento del settore agricolo mediante l'affermazione della conduzione contadina associata nella produzione e nei mercati, e del settore industriale mediante la qualificazione democratica e funzionale delle

partecipazioni statali specialmente nei settori energetici, elettronucleari, chimici, siderurgici, cantieristici, della ricerca scientifica. A tale scopo, vanno considerati necessari ridimensionamenti di ingenti spese imposteci dall'accettazione subalterna di decisioni sovranazionali, per ottenere un utilizzo produttivo di queste riserve interne oggi sprecate. Vanno altresì potenziati gli accantonamenti per il CNEN da attuare come spesa scelta e controllata secondo programmi elaborati dagli scienziati, ricercatori ed operatori del centro stesso.

Infine, e la indichiamo da ultimo per meglio marcare il valore fondamentale che diamo a questa proposta, il bilancio deve compiere una precisa scelta di diverso utilizzo della spesa pubblica, agendo contro tutte le incrostazioni burocratiche, di privilegio, di corruttela, di paralisi operativa che incombono su tutto l'apparato centralistico e conservatore. Si tratta di scegliere ed ipotizzare che tutte le spese pubbliche, che la Costituzione definisce di competenza diretta o di funzione delegata alle regioni, vengano indicate come spese che si intendono trasferire per la loro attuazione alle regioni, sottraendole alla negativa gestione di amministrazioni ministeriali che vanno decisamente ridimensionate ad organi di servizio sociale e non di potere economico.

Perciò, noi proponiamo nel bilancio statale 1971 la istituzione di un capitolo generale di spesa per un « fondo regionale per l'esecuzione di tutte le spese pubbliche di competenza diretta o delegata delle regioni, necessario per far fronte ad oneri dipendenti dall'attuazione di norme legislative e per provvedimenti legislativi in corso ».

Dovrebbero qui affluire tutti i capitoli di spesa corrente e in conto capitale, che nell'attuale progetto di bilancio sono assegnati a singoli ministeri per l'attuazione di spese in quelle materie che la Costituzione definisce di competenza primaria per le regioni, e inoltre per quelle materie per le quali è da prevedersi la delega di funzioni da parte dello Stato, così come previsto dalla Costituzione e quantomeno secondo le disposizioni della legge finanziaria regionale.

Tale fondo potrebbe essere suddiviso in due, anziché in un solo capitolo: e precisamente, uno per le spese correnti ed uno per le spese in conto capitale.

I due capitoli potrebbero essere classificati economicamente nella categoria « somme non attribuibili ». Dovrebbero essere dettagliati per singole voci di spesa in un proponibile

elenco speciale allegato alla tabella n. 2 del Ministero del tesoro. La erogazione delle assegnazioni di spesa alle regioni, e — nella fase transitoria al completamento dell'attuazione di funzioni e deleghe regionali — l'assegnazione bimestrale alle amministrazioni centrali, dovrebbe avvenire mediante decreti del Ministro del tesoro. La normativa di ripartizione alle regioni discende dalle attuazioni regionali stesse delle competenze amministrative pubbliche esclusive e delegate, e, per quanto occorresse, secondo i criteri per l'assegnazione dei fondi comuni di cui alla legge finanziaria regionale.

Vogliamo ribadire che questa nostra proposta, come è intuibile, muove in direzione di un'articolazione decentrata regionale della spesa pubblica: condizione questa che è imposta sia dalla Costituzione, e quindi vincolante per il Parlamento ora che le regioni sono costituite. Ma, specialmente, questa è la condizione politica che oggi può e deve dare una nuova costruzione democratica della spesa pubblica, riferita ad esigenze popolari di sviluppo produttivo e sociale, e velocemente attuata senza distrazioni o ritardi derivanti dalla centralizzazione ministeriale.

La tavola che riportiamo, intende essere esemplificativa della nostra proposta di « regionalizzazione » della spesa pubblica. (Vedi allegato 1).

18. — Noi consideriamo che l'intervento correttivo del Parlamento su questo bilancio statale 1971 debba avviare con esso nuove scelte economiche e sociali, che si muovano verso un rinnovamento democratico dello Stato, potenziandone l'ordinamento decentrato, avviando una partecipazione popolare alle decisioni pubbliche di bilancio ed alla relativa attuazione.

Siamo però anche consapevoli dell'urgente necessità dell'adozione di misure e proposte, atte a rendere aderenti alla realtà le ipotesi di bilancio, a superarne nebulosità che sconfinano nell'illegittimità, cioè affermare il controllo politico e funzionale del Parlamento sulla entrata e spesa pubblica. Allo scopo, confermiamo ancora una volta il nostro assenso con gran parte dei rilievi e delle proposte mosse al riguardo anche quest'anno nelle relazioni dei colleghi della maggioranza, per non dire dello stesso Ministro del tesoro, al bilancio previsionale 1971 e consuntivo 1969 dello Stato.

Ci pare, per altro, che sia perfino umiliante per il Parlamento continuare anno per anno a chiedere l'adozione di strumenti ormai

ampiamente precisati. Si tratta di prendere decisioni, per le quali noi vogliamo ancora confermare la nostra disponibilità d'iniziativa parlamentare. In particolare, riteniamo che dalle enunciazioni di buona volontà, sia dovere della maggioranza predisporre per l'approvazione parlamentare le seguenti norme che annualmente invoca, o comunque a parole non respinge:

1) adottare un bilancio annuale di cassa, nell'intento fondamentale di eliminare la manovra dei residui passivi, di rendere nota e controllabile la gestione di cassa e l'andamento ed uso effettivi del risparmio pubblico, di rendere comprensibile e controllata la gestione di tesoreria ed i suoi rapporti reali con la Banca d'Italia nonché le determinazioni reali dell'istituto di emissione;

2) istituire come organo parlamentare e non interministeriale la « Commissione spesa pubblica », onde specialmente verificare la compatibilità della spesa stessa con il programma di sviluppo economico nazionale e con le esigenze di progresso sociale e civile del paese;

3) rendere evidenti nel bilancio le partite di entrata e spesa afferenti a programmi poliennali;

4) dettagliare l'andamento reale del debito pubblico;

5) evidenziare i rendiconti consuntivi rispetto alle reali predisposizioni di entrata e spesa;

6) trasformare le Commissioni parlamentari permanenti del bilancio in Giunte permanenti di ciascuna Camera, con precisi poteri di intervento e controllo parlamentari nella formazione ed esecuzione del bilancio statale inteso come articolazione annuale del programma economico nazionale.

Pare a noi, che almeno per queste misure di funzionalità del controllo parlamentare nella predisposizione ed attuazione di un reale bilancio dello Stato, la maggioranza parlamentare dovrebbe trovare il coraggio della coerenza tra richieste sempre rinnovate e predisposizione delle concrete norme per attuarle.

Il nostro contributo è da tempo predisposto. Nell'intento politico, certo, di avvicinare anche per questa via la pressione popolare a questo strumento di predisposizione generale dell'intervento economico e sociale pubblico, onde attuare tra tutte le forze politiche democratiche un nuovo rapporto per una direzione democratica e decentrata nelle scelte statali.

COLAJANNI e FERRI GIANCARLO,  
*Relatori di minoranza.*



## V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

## ALLEGATO 1

TABELLA RIASSUNTIVA DEI TRASFERIMENTI DI SINGOLI CAPITOLI DI SPESA SUL BILANCIO PREVISIONALE DELLO STATO AL PROPOSTO FONDO OCCORRENTE PER FARE FRONTE AL TRASFERIMENTO DALLA COMPETENZA DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE DELLO STATO A QUELLA DELLE REGIONI, PER MATERIE E FUNZIONI DELEGATE DI CUI AGLI ARTICOLI 117 E 118 DELLA COSTITUZIONE.

| AL FONDO REGIONALE<br>DAI MINISTERI | Importo totale<br>(in milioni) |                   | Così ripartite           |                   |                           |                  |                   |                  |
|-------------------------------------|--------------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|---------------------------|------------------|-------------------|------------------|
|                                     | correnti                       | conto<br>capitale | per stanziamenti in atto |                   | per oneri non ripartibili |                  |                   |                  |
|                                     |                                |                   | correnti                 | conto<br>capitale | Totali                    | correnti         | conto<br>capitale | Totali           |
| Tesoro . . . . .                    | 9.680 -                        | 421.760 -         | 9.450 -                  | 77.500 -          | 86.950 -                  | 230 -            | 344.260 -         | 344.490 -        |
| Lavori pubblici . . . . .           | 13 -                           | 161.631,5         | 13 -                     | 144.981,5         | 144.994,6                 | -                | 16.650 -          | 16.650 -         |
| Pubblica istruzione . . . . .       | 140.661 -                      | 12.100 -          | 60.661 -                 | -                 | 60.661 -                  | 80.000 -         | 12.100 -          | 92.100 -         |
| Agricoltura e foreste . . . . .     | 1.550 -                        | 131.500 -         | -                        | 28.450 -          | 28.450 -                  | 1.550 -          | 102.950 -         | 103.500 -        |
| Interni . . . . .                   | 102.201 -                      | -                 | 98.801 -                 | -                 | 98.801 -                  | 3.400 -          | -                 | 3.400 -          |
| Sanità . . . . .                    | 59.710 -                       | -                 | 59.710 -                 | -                 | 59.710 -                  | -                | -                 | -                |
| Trasporti . . . . .                 | 59.172,8                       | 340 -             | 59.172,3                 | 340 -             | 59.512,8                  | -                | -                 | -                |
| Lavoro . . . . .                    | 154 -                          | 30.000 -          | 154 -                    | 30.000 -          | 30.154 -                  | -                | -                 | -                |
| Turismo e spettacolo . . . . .      | 12.458 -                       | 8.045,8           | 12.458 -                 | 8.045,8           | 20.493,8                  | -                | -                 | -                |
| Industria . . . . .                 | -                              | 2.500 -           | -                        | -                 | -                         | -                | 2.500 -           | 2.500 -          |
| Amministrazioni diverse . . . . .   | 30.000 -                       | -                 | -                        | -                 | -                         | 30.000 -         | -                 | 30.000 -         |
| <b>Totali . . . . .</b>             | <b>415.599,3</b>               | <b>767.777,4</b>  | <b>300.419,3</b>         | <b>289.317,4</b>  | <b>589.737,2</b>          | <b>115.180 -</b> | <b>478.460 -</b>  | <b>593.610 -</b> |

**CAMERA DEI DEPUTATI** N. 2687-A  
ALLEGATO

---

**RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE**

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI MUSSA IVALDI VERCELLI E LA LOGGIA, *per la maggioranza*)

SUL

**DISEGNO DI LEGGE**

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO  
(COLOMBO EMILIO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO  
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
(GIOLITTI)

*alla Presidenza il 31 luglio 1970*

---

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

---

*Presentata alla Presidenza il 18 novembre 1970*

---

## INDICE

—

### PARERI

#### DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUI SINGOLI STATI DI PREVISIONE

|  |      |    |
|--|------|----|
| TABELLA N. 1. — ( <i>Entrata</i> ) . . . . .                             | PAG. | 5  |
| TABELLA N. 2. — ( <i>Tesoro</i> ):                                       |      |    |
| - per la maggioranza . . . . .   | »    | 8  |
| - di minoranza . . . . .   | »    | 10 |
| TABELLA N. 3. — ( <i>Finanze</i> ):                                      |      |    |
| - per la maggioranza . . . . .   | »    | 12 |
| - di minoranza . . . . .   | »    | 13 |
| TABELLA N. 4. — ( <i>Bilancio e programmazione economica</i> ) . . . . . | »    | 16 |
| TABELLA N. 5. — ( <i>Grazia e giustizia</i> ) . . . . .                  | »    | 19 |
| TABELLA N. 6. — ( <i>Affari esteri</i> ):                                |      |    |
| - per la maggioranza . . . . .   | »    | 21 |
| - di minoranza . . . . .   | »    | 22 |
| TABELLA N. 7. — ( <i>Pubblica istruzione</i> ):                          |      |    |
| - per la maggioranza . . . . .   | »    | 24 |
| - di minoranza . . . . .   | »    | 26 |
| TABELLA N. 8. — ( <i>Interno</i> ) . . . . .                             | »    | 29 |
| TABELLA N. 9. — ( <i>Lavori pubblici</i> ) . . . . .                     | »    | 35 |
| TABELLA N. 10. — ( <i>Trasporti e aviazione civile</i> ) . . . . .       | »    | 39 |
| TABELLA N. 11. — ( <i>Poste e telecomunicazioni</i> ) . . . . .          | »    | 40 |
| TABELLA N. 12. — ( <i>Difesa</i> ):                                      |      |    |
| - per la maggioranza . . . . .   | »    | 41 |
| - di minoranza . . . . .   | »    | 42 |
| TABELLA N. 13. — ( <i>Agricoltura e foreste</i> ) . . . . .              | »    | 44 |
| TABELLA N. 14. — ( <i>Industria, commercio e artigianato</i> ) . . . . . | »    | 46 |
| TABELLA N. 15. — ( <i>Lavoro e previdenza sociale</i> ) . . . . .        | »    | 47 |
| TABELLA N. 16. — ( <i>Commercio con l'estero</i> ) . . . . .             | »    | 50 |
| TABELLA N. 17. — ( <i>Marina mercantile</i> ) . . . . .                  | »    | 51 |
| TABELLA N. 18. — ( <i>Partecipazioni statali</i> ) . . . . .             | »    | 52 |
| TABELLA N. 19. — ( <i>Sanità</i> ) . . . . .                             | »    | 55 |
| TABELLA N. 20. — ( <i>Turismo e spettacolo</i> ) . . . . .               | »    | 57 |

**PARERI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI**

**SUL**

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1971**

***N. B. — Gli ordini del giorno presentati in sede di parere delle Commissioni sono riportati nei resoconti stenografici delle Commissioni che li hanno rispettivamente esaminati. Ciascun resoconto è corredato di un indice degli ordini del giorno.***

PAGINA BIANCA

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

(RELATORE: MIROGLIO)

## P A R E R E

sullo stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 1)

Il bilancio di previsione per l'anno finanziario 1971 è stato predisposto tenendo presente la situazione economica generale che appare caratterizzata da sintomi di contrastanti tendenze.

Da ipotesi preliminari formulate da istituti specializzati, e ritenute attendibili dagli esperti, il tasso di incremento del reddito, a prezzi correnti, per il 1971, può collocarsi attorno al 10 per cento.

Sulla scorta di detta indicazione, ai fini della determinazione della previsione di entrate tributarie per il 1971, è stata assunta la ipotesi di un tasso di incremento del reddito, in termini monetari, del 9, 8 per cento, determinando il coefficiente di elasticità fiscale rispetto al reddito nell'1,1.

Conseguentemente è stato possibile individuare l'incremento globale, fra il 1970 ed il 1971, nella misura del 10,78 per cento che, tenuto conto della diversa natura dei tributi, risulta così disaggregato:

del 9 per cento per le imposte sul patrimonio e sul reddito;

del 12,8 per cento per le tasse e imposte indirette sugli affari;

dell'11,8 per cento per le imposte sulla produzione, consumi e dogane;

del 3,9 per cento per i monopoli;

del 18 per cento per il lotto, lotterie e le altre attività di gioco.

La previsione dell'entrata per l'esercizio 1971 presenta 11.467.192,8 milioni per le entrate tributarie, 606.764,3 milioni per le en-

trate extra tributarie, 62.499,9 milioni per alienazioni ed ammortamenti di beni patrimoniali e rimborsi di crediti, 10.789,6 milioni per accensione di prestiti, per un totale generale di milioni 12.147.246,6 con un aumento di 1.189.464 milioni in confronto della previsione relativa al precedente esercizio 1970 di 10.957.782,6 milioni.

Le entrate tributarie rappresentano il 94,4 per cento di tutte le entrate effettive del bilancio 1971 contro il 94,5 per cento del 1970; quelle extra tributarie costituiscono il 5 per cento di tutte le entrate effettive contro il 4,7 per cento del 1970.

A loro volta le spese correnti rappresentano l'82,8 per cento del complesso delle spese contro l'80,5 per cento del 1970 e quelle in conto capitale il 14,9 per cento contro il 15,8 per cento del 1970.

Il risparmio pubblico — costituito dalla differenza tra le entrate tributarie ed extra tributarie, da un lato e le spese correnti dall'altro — ammonta a miliardi 461,6 (contro miliardi 547,5 del 1970) assorbendo le spese correnti il 96,1 per cento dell'entrate predette (rispetto al 95 per cento del 1970).

Dai dati sopra riportati si rileva che le entrate tributarie presentano rispetto al 1970 un incremento del 10,8 per cento e quelle extra tributarie un incremento del 17,9 per cento.

Dette previsioni poste a confronto con quelle iniziali per l'anno finanziario 1970 si riassumono come appresso:

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

|  | Previsioni<br>per l'anno<br>1970 | Previsioni<br>per l'anno<br>1971 | Differenze    |
|--|----------------------------------|----------------------------------|---------------|
| Entrate tributarie . . . . .   | 10.351.290,3                     | 11.467.192,8                     | + 1.115.902,5 |
| Entrate extra-tributarie . . . . .   | 514.637,9                        | 606.764,3                        | + 92.126,4    |
|  | 10.865.928,3                     | 12.073.957,1                     | + 1.208.028,9 |
| Alienazioni ed ammortamenti beni patrimoniali e<br>rimborso di crediti . . . . . | 57.964,8                         | 62.499,9                         | + 4.535,1     |
| Accensione di prestiti . . . . .   | 33.889,6                         | 10.789,6                         | - 23.100 -    |
|  | 10.957.782,6                     | 12.147.246,6                     | + 1.189.464 - |

L'aumento netto di milioni 1.208.028,9 nelle entrate di cui ai titoli I e II - tributarie ed extra tributarie - in confronto di quelle approvate per l'anno 1970, tiene conto dell'aumento delle attività produttive e del reddito nazionale e degli accertamenti derivanti da una sempre più attenta e vigilante azione da parte della Amministrazione fi-

nanziaria nonché dei riflessi di nuovi provvedimenti fiscali.

In merito al sopracitato incremento della entrata riteniamo opportuna qualche considerazione che scaturisce soprattutto da una indagine effettuata ponendo a confronto le entrate effettive al 31 agosto 1970 con le previsioni del bilancio 1970 per lo stesso periodo.

| TITOLI DI ENTRATA  | Previsioni<br>dell'anno<br>1970<br>(in milioni) | Quota<br>al 31 agosto<br>1970 | Entrate<br>accertate<br>al 31 agosto<br>1970 | Differenza | Previsioni<br>dell'anno<br>1971 | Differenza<br>rispetto<br>al preven-<br>tivo 1970 |
|--|---|-------------------------------|--|------------|---------------------------------|---|
| Imposta sul patrimonio e<br>sul reddito . . . . .          | 2.994.107                                       | 1.996.071                     | 1.891.471                                    | - 105.600  | 3.264.200                       | + 270.093   |
| Tasse e imposte sugli af-<br>fari . . . . .                | 3.674.896                                       | 2.449.930                     | 2.470.986                                    | + 21.056   | 4.144.110                       | + 469.214   |
| Imposte sulla produzione<br>e sui consumi e dogane         | 2.608.075                                       | 1.738.716                     | 1.601.748                                    | - 136.968  | 2.914.996                       | + 306.921   |
| Monopoli . . . . .   | 876.430   | 584.287                       | 525.119                                      | - 59.168   | 910.370                         | + 33.940  |
| Lotto, lotterie ed altre at-<br>tività di giuoco . . . . . | 197.782   | 131.854                       | 144.939                                      | + 13085    | 233.516                         | + 35.734  |
|  |   |                               |  | - 267.595  |                                 | + 1.115.902                                       |

Dall'esame di detta situazione dobbiamo rilevare che l'aumento previsto nelle entrate per l'anno 1971 nella misura, come abbiamo già accennato, del 10,78 per cento rispetto al 1970, pur essendo previsto in misura minore dell'aumento del 1970 rispetto al 1969 (12,7 per cento) potrebbe anche rivelarsi eccessivamente ottimistico.

L'aumento del 10,78 per cento, anche se congruo rispetto a quelli già preventivati per gli scorsi esercizi, parrebbe dover essere indicativo di un periodo particolarmente favorevole del sistema produttivo italiano e non già l'espressione della situazione economica attuale, per cui pensiamo che non sia da escludere che il prelievo tributario sia stato previsto con un certo ottimismo.

Ovviamente, qualora la suesposta considerazione dovesse manifestarsi valida il previsto contenimento del disavanzo dovrà manifestarsi mediante contenimento delle spese.

Tuttavia le entrate previste dal decreto in corso di esame presso questo ramo del Parlamento, dovrebbero rendere sufficientemente attendibili, per le loro proiezioni negli anni successivi, anche le percentuali di incremento adottate per la previsione 1971.

Esaminando le varie voci della Categoria 1<sup>a</sup>, relativa alle entrate tributarie, che prevede nel complesso un aumento di milioni 270.093, rispetto al 1970, troviamo un incremento di 120 miliardi nella imposta di ricchezza mobile, 48 miliardi per quanto si riferisce all'imposta complementare, 20 miliardi per quella sulle società e sulle obbligazioni, 638 milioni nella quota dell'imposta sui giochi e sui concorsi pronostici. I restanti milioni 101.455 sono derivanti dai vari incrementi di entrate riservate all'Erario a norma delle vigenti leggi.

Alla Categoria 2<sup>a</sup>, concernente le tasse e le imposte sugli affari, è previsto un aumento di milioni 469.214, dei quali 240 mila milioni sono rappresentati dall'incremento dell'imposta generale sull'entrata.

Alla Categoria 3<sup>a</sup> per le imposte sulla produzione, sui consumi e dogane, è previsto un aumento di milioni 306.921,5, rispetto al 1970, dei quali 265.812 milioni fanno capo alle imposte di fabbricazione e 41.109 milioni ai proventi doganali e marittimi. La cennata variazione deriva dall'andamento del gettito, tenuto anche conto degli effetti della progressiva armonizzazione delle politiche doganali nell'ambito del Mercato comune.

Per i monopoli abbiamo un maggior provento di miliardi 33.940 rispetto al 1970.

Per il lotto, lotterie ed altre attività di giuoco è previsto, rispetto al 1970, un incremento di miliardi 35,234.

Per quanto riguarda le entrate extra tributarie che, ripetiamo, rappresentano solo il 5 per cento delle entrate erariali per un importo di lire 606 miliardi, meritano di essere segnalati gli utili di 58,2 miliardi dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, i 49,4 miliardi di utili netti della gestione della Cassa depositi e prestiti, i 43,9 miliardi di utili della gestione dei buoni fruttiferi postali di risparmio ed infine i 12 miliardi quali proventi delle acque pubbliche e delle pertinenze idrauliche.

Per quanto riguarda l'accensione dei prestiti, la previsione complessiva per l'anno 1971 ammonta a milioni 10.789,6 e presenta una diminuzione di milioni 23.100 nei confronti di quella relativa al 1970, derivante principalmente dalla cessazione della entrata relativa al prestito stipulato in base all'accordo commerciale e finanziario italo-argentino del 13 ottobre 1947. La previsione di miliardi 10,8 concerne prevalentemente il ricavo dell'emissione di titoli di debito redimibile 5 per cento per indennizzo di beni italiani perduti all'estero e per il pagamento della indennità ai proprietari dei terreni espropriati.

Premesso quanto sopra, pur dando atto dei risultati conseguiti dalla Amministrazione finanziaria in ordine ad una sempre più vigile azione ed al perfezionamento dei servizi, si auspica un ulteriore sollecito adeguamento degli ordinamenti dell'Amministrazione stessa, che risponde, da un lato, alle nuove esigenze della riforma tributaria in corso di approvazione, le quali postulano il perfezionamento dei servizi di rilevazione, migliore efficienza e rendimento degli uffici, snellimento nei procedimenti amministrativi, ammodernamento delle attrezzature e ulteriore meccanizzazione dei servizi; da un altro lato, alle più moderne concezioni strutturali ed organizzative.

L'adozione di sistemi armonizzati ed omogenei di raccolta dei dati occorrenti oltre che permettere un più rapido accertamento e conseguente riscossione dei tributi, offre agli organi cui sono demandate responsabili scelte politiche una conoscenza più approfondita e tempestiva e una più ampia possibilità di valutazione, di sintesi e di decisione.

Con le osservazioni che precedono, la VI Commissione permanente Finanze e tesoro, esprime, a maggioranza, parere favorevole sullo stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1971.



## VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

(RELATORI: PERDONA, *per la maggioranza*; CIRILLO, *di minoranza*)

### PARERE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro  
per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 2)

#### PARERE DI MAGGIORANZA

Il bilancio di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1971 presenta una spesa per complessivi miliardi 5.243,9, contro i 4.824,7 del 1970, con un aumento quindi di miliardi 419,2.

La cifra globale è formata: di miliardi 3.603,0 per le spese correnti, con un aumento, rispetto al bilancio 70, di miliardi 430,2; di miliardi 1.323,3 per le spese in conto capitale, con un aumento di miliardi 149,8, sempre rispetto al bilancio 70, e infine di miliardi 317,5 per rimborso prestiti, con una diminuzione di miliardi 160,9 rispetto al bilancio precedente.

Nel quadro generale del bilancio dello Stato, la spesa relativa al Ministero del tesoro è di gran lunga la più rilevante ma è noto che nei capitoli del Tesoro trovano collocazione provviste destinate ad altri Ministeri, fondi speciali e di riserva, mezzi relativi a provvedimenti in corso, per cui le somme vere e proprie del Tesoro (anche se non possiamo parlare di bilancio di competenza in senso stretto) si riducono a miliardi 4.757,2 con una diminuzione, rispetto all'assegnazione complessiva, di 216 miliardi per la parte corrente e di 269 per il conto capitale, somme queste ultime che rientrano nella competenza specifica di altri Ministeri.

Se consideriamo che il bilancio del 70, « deaurato » dei mezzi che erano di competenza di altri Dicasteri, era di 4.439,4 miliardi, lo

aumento reale del bilancio del Tesoro, sempre rispetto al 70, è di miliardi 317,8.

Non è chi non veda, in questa valutazione prudenziale, un riflesso della situazione congiunturale che sta attraversando il nostro Paese.

La cifra testé ricordata infatti, riguarda le normali esigenze dei vari capitoli, naturalmente in continua, seppur contenuta, espansione, le maggiori somme occorrenti per i miglioramenti e il riassetto delle carriere ai dipendenti dello Stato, l'aumento delle quote relative agli interessi sui Buoni ordinari poliennali, sui certificati di credito, sui mutui che si vengono a contrarre: tutte voci che rientrano, per così dire, nella normalità della vita amministrativa.

Nel quadro più ampio delle attività che svolge il Ministero del tesoro riteniamo che sia doveroso segnalare, tra le spese correnti:

57,7 miliardi per interessi e spese inerenti gli ordinamenti pensionistici;

12 miliardi per interessi su certificati di credito emessi per il finanziamento di interventi in campo sociale;

9,5 miliardi per interessi e spese su mutui contratti per interventi nel campo economico;

26 miliardi per il decentramento delle funzioni ed il riassetto delle carriere dei dipendenti dello Stato;

24 miliardi per la regolazione contabile delle entrate erariali della Regione siciliana;

9 miliardi per i provvedimenti a favore degli ex combattenti ed assimilati;

4,7 miliardi per revisione delle pensioni ed assegni ai grandi invalidi di guerra;

5 miliardi per l'istruzione pubblica statale di pertinenza dei comuni e delle province;

3 miliardi per spese per consulenze tecniche relative alla progettazione e definizione di sistemi di elaborazione automatica dei dati concernenti l'entrata, la spesa pubblica.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, ci sembra sia degno di essere ricordato l'aumento di disponibilità di:

7 miliardi per la ricerca scientifica (da 50 a 57 miliardi);

10 miliardi per la Regione siciliana a titolo di solidarietà;

8 miliardi per la Regione sarda per un piano straordinario di interventi nelle zone interne;

26,5 miliardi per la Cassa del mezzogiorno per il concorso sugli interessi per finanziamenti a tasso agevolato;

31 miliardi per contributo all'Azienda nazionale autonoma delle strade;

2.000 milioni per il medio credito a favore delle piccole e medie imprese industriali e commerciali.

Per quanto si riferisce al titolo « rimborso dei prestiti », la minor spesa è dovuta al fatto che nell'esercizio '71 non ricorre nessuna scadenza di Buoni del Tesoro poliennali.

Una considerazione ci sembra debba essere fatta in merito al personale, per il quale, innanzi tutto, vorremmo che non si arrivasse mai a quegli incresciosi atti di forza che, a lungo andare, incidono, e non poco, sulla serietà e sulla efficienza dei compiti affidati a questo delicato settore del pubblico impiego.

I dipendenti del Ministero del tesoro sono attualmente 23.142, con un aumento di poche unità (13) rispetto all'anno in corso, ma, in non pochi casi, abbiamo una carenza che non può non incidere sulla funzionalità e sulla speditezza dei servizi.

Per citare alcuni casi, per gli Uffici centrali del Tesoro l'organico prevede 5.883 unità mentre, al 1° aprile 1970, erano in servizio solo 5241 dipendenti; così pure, per i Servizi speciali e gli Uffici esterni del Tesoro, l'organico prevede 6.679 dipendenti, mentre, alla stessa data, solo 6.106 erano in servizio.

Nella Ragioneria generale dello Stato su un organico di 6.865, il numero dei dipendenti in servizio era di 5.596, con punte di carenza veramente preoccupanti nel settore dei direttori di sezione ove, in contrapposizione ad un organico di 516 unità, c'erano solo 171 funzio-

nari, e nell'Ispettorato generale delle finanze i cui funzionari in servizio sono 57 rispetto ad una dotazione di 220 posti.

Lavoro straordinario, distacchi di personale da altri uffici riescono, in certo qual modo, a sopperire alle necessità più urgenti, ma è la serietà e la « fluidità » del lavoro che ne soffrono, con tutte le conseguenze che derivano alla produttività e al costume.

Abbiamo già accennato ai molteplici compiti affidati al Ministero del tesoro e ai numerosi stanziamenti che trovano collocazione nei suoi capitoli.

Crediamo opportuno richiamare l'attenzione su due servizi del tesoro che entrano nella voce « trasferimenti », voce che, sappiamo, costituisce gran parte della spesa di competenza del Ministero.

Per quanto si riferisce alle pensioni di guerra, il cui servizio impegna non solo una notevole attività dell'Amministrazione, ma anche cinque sezioni giurisdizionali speciali della Corte dei Conti, con a disposizione mezzi che per il 1971 assommano a miliardi 356,1, la definizione delle pratiche incontra ancora notevoli difficoltà e segna anzi un progressivo formarsi di arretrato.

È ben noto che il trattamento di pensione non resta definito una volta per sempre, ma può subire modifiche in relazione all'aggravarsi dell'infermità, al variare della situazione economica dell'interessato, all'estensione del trattamento ad altri soggetti; è anche noto che leggi successive hanno progressivamente eliminato termini e limitazioni favorendo nuove istanze, molto spesso rivelatesi poi infondate; come pure è risaputo che molte pratiche risentono di una errata impostazione iniziale da parte del richiedente, ma è altresì vero, come d'altronde ha rivelato la Corte dei conti, che l'istruttoria amministrativa deve essere effettuata con la maggior completezza possibile, che i provvedimenti di rigetto devono avere una più soddisfacente maturazione, e che non si è ancora provveduto, come era previsto, dall'articolo 92 della legge 18 marzo 1968, n. 313, all'emanazione del decreto con il quale il Ministro del tesoro deve approvare le norme di funzionamento e di procedura relative al comitato di liquidazione. Forse sarebbe opportuno che il tesoro esaminasse il suggerimento, già altre volte formulato, di un decentramento agli organi periferici dell'Amministrazione da estendersi fino alla concessione stessa della pensione.

A proposito di decentramento di attività fino ad oggi di pertinenza degli organi centrali ci domandiamo se non sia il caso di esa-

minare la possibilità di demandare anche la liquidazione dei danni di guerra agli organi periferici del tesoro. La nuova legge 29 settembre 1967, n. 955, che ha emanato disposizioni integrative e modificative di quelle contenute nella legge organica del 27 dicembre 1953, n. 968, e che reca norme volte a realizzare una più sollecita trattazione delle denunce dei danni di guerra e ad accelerare la decisione di ricorsi pendenti, non poche volte, e ormai da più lustri, non ha raggiunto i suoi obiettivi. L'aver voluto, con questa nuova legge, riconoscere nuove figure di fatti di guerra ammissibili a risarcimento, con la conseguente riapertura dei termini per la presentazione di nuove denunce, quando non si siano dovuti riesaminare, sempre per effetto della citata legge, provvedimenti di liquidazione già divenuti definitivi, ha certamente contribuito ad un rallentamento della gestione e quindi ad un continuo aumento dei residui ai quali risulta imputata la quasi totalità dei pagamenti

sono verificate le seguenti variazioni tra la previsione approvata e quella definitiva:

voci di bilancio in diminuzione: circa 700 miliardi, pari al 27 per cento della previsione globale approvata; la percentuale sale al 30 se si includono anche i 70 miliardi di differenza tra la previsione definitiva e la spesa accertata (economie);

voci in aumento: oltre 400 miliardi, pari a circa il 15 per cento della spesa globale approvata.

Poiché nessuna considerazione viene svolta a riguardo nel bilancio che ci è stato presentato, è da prevedere che simili oscillazioni non diminuiscano sensibilmente nel 1971.

Un grosso problema sociale, quale quello delle pensioni di guerra, acuitizzato dalla inadeguatezza degli strumenti apprestati, al punto che il numero delle pratiche invase aumenta costantemente, sia presso gli appositi uffici ministeriali che presso la Corte dei Conti, continua ad essere accantonata. Infatti

rilevare l'indifferenza dimostrata verso le numerose critiche levatesi per questa spesa. Ci sembra opportuno accogliere la nostra proposta di riduzione di detta spesa del 50 per cento.

Ma, oltre a ciò, si pongono due problemi di grande portata, quello delle Regioni e quello dell'intervento dello Stato nell'economia.

La istituzione delle Regioni pone la esigenza del passaggio di una parte della spesa statale ai nuovi Enti, per due ragioni: prima perché vi sono materie per le quali l'articolo 117 della Costituzione assegna la competenza alle Regioni; seconda, perché vi sono tipi di spesa che pur essendo di competenza statale è opportuno decentrare. Richiediamo pertanto che con il presente bilancio abbia inizio il passaggio delle spese suddette.

Per quanto riguarda l'intervento dello Stato nell'economia, il bilancio in esame dimostra che tale intervento continua ad obbedire a visioni settoriali, subordinate a una

strategia che non è quella della programmazione, e che quindi non risolve ma al contrario spesso finisce per essere utilizzato in funzione di un aggravamento degli squilibri economici e sociali che lacerano il paese, e ciò in contrasto con le proposte dei sindacati dei lavoratori e con le indicazioni che emergono dal dibattito politico e che sono presentate non soltanto dall'opposizione di sinistra ma anche da importanti settori della maggioranza.

Per superare l'attuale negativa impostazione, e conseguire una visione unitaria e permanente dei mezzi con i quali lo Stato interviene nell'economia, occorre costituire un « fondo per la programmazione », nel quale siano raggruppati: i trasferimenti all'economia, gli « incentivi », e i concorsi ordinari e straordinari agli Enti pubblici. L'impiego dei mezzi confluiti nel fondo deve essere affidato al CIPE e alle Regioni, nel quadro di un corretto rapporto istituzionale tra CIPE, regioni e Parlamento.

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

(RELATORI: MIROGLIO, *per la maggioranza*; CESARONI, *di minoranza*)

### P A R E R E

sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze  
per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 3)

#### PARERE DI MAGGIORANZA

Lo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze segue, anche per l'esercizio 1971, la linea di sviluppo degli esercizi precedenti con una maggiorazione di 253.719,4 milioni rispetto all'esercizio in corso.

Esso prevede spese per complessivi milioni 1.671.200,2 di cui milioni 1.666.003,1 per la parte corrente, milioni 5.192,1 per il conto capitale e milioni 5 per rimborso di prestiti.

A queste somme bisogna aggiungere i mezzi accantonati nel fondo globale del Ministero del tesoro e che rientrano nella competenza del Ministero delle finanze; sono precisamente milioni 29.743,5 per la parte corrente, dei quali 28.000 milioni si riferiscono a provvedimenti che comportano minori entrate. Tenuto conto degli altri accantonamenti per milioni 1.743,5, complessivamente le spese del Ministero ammontano in sostanza a milioni 1.672.943,7 di cui: per la parte corrente milioni 1.667.746,6, per il conto capitale milioni 5.192,1 e per il rimborso di prestiti milioni 5.

Per quanto concerne le somme accantonate il cui utilizzo è naturalmente subordinato alla definizione dei relativi provvedimenti le stesse riguardano:

il compenso per le notifiche degli atti relativi all'accertamento ed alla liquidazione delle imposte dirette, delle tasse e imposte indirette sugli affari per milioni 98,5;

l'abolizione del diritto per i servizi amministrativi e del diritto di statistica per mi-

lioni 28.000 (il relativo provvedimento è all'esame della VI Commissione);

l'aumento del contributo statale all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti « Giovanni Amendola » per milioni 100;

la proroga a favore dell'UNIRE dell'abbuono sui diritti erariali accertati sulle scommesse che hanno luogo nelle corse di cavalli per milioni 924;

organici dei sottufficiali e dei militari di truppa della guardia di finanza per milioni 621.

Appare evidente che alcune di tali poste, potranno essere modificate alla luce delle norme contemplate dal decreto anticongiunturale in discussione.

L'aumento della spesa rispetto al precedente bilancio di milioni 253.719,4 è dovuto quasi esclusivamente all'incidenza di leggi preesistenti o all'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi concernenti soprattutto il ripianamento dei bilanci comunali e provinciali, disposizioni in materia di credito ai comuni ed alle province nonché provvidenze varie in materia di finanza locale ed infine provvedimenti legislativi concernenti norme sull'indennità di alloggio al personale delle forze di polizia e sul trattamento economico del personale delle forze di polizia impiegate in sede in servizio di pubblica sicurezza.

Per quanto riguarda il personale (51.893 civili, 41.077 militari, 326 operai) per un totale di 93.296 unità con un aumento globale di 423 unità nei servizi relativi alle imposte dirette, indirette, al registro, alle dogane, ai

monopoli di Stato, servizi cui sono affidati compiti di particolare delicatezza e difficoltà, non si può non esprimere qualche preoccupazione.

È noto che mentre i gradi elevati sono in genere pressoché totalmente coperti, come pure i gradi inferiori, nei gradi intermedi (Capi divisione, segretari, ecc.) si rilevano carenze specie fra i tecnici e la cosa assume un aspetto ancora più preoccupante se si pensa che i gradi intermedi di oggi dovranno costituire i gradi dirigenti di domani e di qui la necessità di poter operare gradualmente una scelta di qualità.

Il personale militare, che sovrintende all'oneroso servizio della lotta contro l'evasione fiscale e il contrabbando, opera con forze pressoché uguali a quelle dell'anno precedente ma con una dotazione di mezzi e una preparazione migliore.

L'ammontare della spesa per tutto il personale sale per l'esercizio 1971 a milioni 230.684,8 contro i 195.078,5 milioni dell'esercizio 1970.

Per il conto capitale siamo passati dai 5.037 milioni del 1969, ai 6.037,1 milioni del 1970 ai 5.192,1 dello stato di previsione in esame e ciò (malgrado la diminuzione di 845 milioni) sta ad indicare lo sforzo costante del Ministero per rendere i servizi più idonei a svolgere i difficili compiti di istituto con acquisto di stabili, terreni, e con costruzioni di caselli doganali; senza dimenticare il contributo a favore dell'Incis per la costruzione di alloggi per ufficiali e sottufficiali della guardia di finanza.

Da un esame, sia pur rapido e sommario, ci sembra che meritino particolare considerazione in quanto indicatori di un lodevole orientamento del Ministero:

lo stanziamento di milioni 2.000 per la formazione e la conservazione del catasto terreni (esecuzione meccanografica); quello di 350 milioni per analoghe iniziative per il catasto urbano; quello di milioni 1.500 per spese di miglioramento, amministrazione e mantenimento dei canali demaniali; quello di milioni 1.550 per l'acquisto di materiale e per il miglioramento dei servizi meccanografici dell'anagrafe tributaria. Sono previsti inoltre 150 milioni a titolo di spese per il conten-zioso tributario.

Per quanto riguarda la finanza locale l'aumento previsto dal bilancio in esame per milioni 182.282 è in gran parte dovuto all'applicazione della legge 22 dicembre 1969, n. 964, concernente disposizioni in materia di credito ai comuni ed alle province, nonché

provvidenze varie in materia di finanza locale.

L'Amministrazione dei monopoli di Stato il cui bilancio, come è noto, è in appendice allo stato di previsione del Ministero delle finanze prevede un avanzo finanziario di gestione di milioni 130,9. È questo il terzo esercizio, dopo diversi precedenti che si concludevano in disavanzo, che presenta un risultato finanziario positivo. Per una più concreta valutazione di tale risultato è inoltre da rilevare che tra le spese è prevista quella di complessivi 2.573,8 milioni, relativa alla annualità dovuta alla Cassa depositi e prestiti per rimborso di anticipazioni a pareggio dei disavanzi precedenti; nonché la spesa di 3.471,8 milioni per la integrazione dei fondi di riserva per le spese impreviste.

Ci sembra utile rilevare che delle spese di investimento per il 1971, ammontanti complessivamente a 6.235 milioni per rinnovo di impianti, circa il 50 per cento sarà destinato ad opifici e stabilimenti situati nel Mezzogiorno.

Si auspica che il progetto di delega per la riforma tributaria, all'esame del Parlamento, possa giungere presto a conclusione cosicché l'Amministrazione finanziaria, radicalmente ristrutturata, riorganizzata e resa più agile e moderna, possa migliorare i servizi così da eliminare le evasioni e da instaurare un clima di maggiore collaborazione con il contribuente.

Sembra ancora una volta utile segnalare agli organi competenti la necessità di provvedere ad una più razionale distribuzione del personale tra i vari uffici finanziari, tenendo presenti le preoccupanti carenze che in genere si rilevano specie negli uffici del Nord.

Con le osservazioni che precedono, la VI Commissione permanente finanze e tesoro esprime, a maggioranza, parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1971.

#### PARERE DI MINORANZA

Le entrate tributarie per l'anno 1971 dovrebbero incrementarsi secondo le previsioni del 10,8 per cento e quelle extra tributarie del 17,9 per cento.

Tale incremento di entrate che in cifre si traduce in milioni 1.208.028,9 è dovuto essenzialmente all'aumento del gettito delle imposte indirette. Occorre aggiungere che sulla base dei risultati conseguiti negli ultimi mesi le entrate provenienti dalla imposizione del

patrimonio si realizzeranno in misura inferiore al previsto mentre quelle provenienti dalla imposizione indiretta tenderanno ad incrementarsi oltre il previsto. E ciò anche in conseguenza delle ultime misure fiscali previste nel « decretone ».

Tutto ciò provocherà un ulteriore peggioramento del rapporto tra imposizione diretta ed indiretta rendendo ancora più iniquo e vessatorio il nostro sistema fiscale.

Alcune considerazioni sulla tabella 3 per quanto attiene alla parte riguardante la finanza locale.

La legge 22 dicembre 1969, n. 964, concernente disposizioni in materia di credito ai comuni ed alle province nonché provvidenze varie in materia di finanza locale aveva alimentato negli amministratori comunali e provinciali attese e speranze che, alla luce delle concrete impostazioni di bilancio, si sono confermate assolutamente sproporzionate.

Nella Sezione XI del Bilancio del Ministero delle finanze ai capitoli 1792-1794-1800-1801 sono riportati gli stanziamenti a favore della finanza locale con gli aumenti determinati dalle norme contenute nella legge « 964 ».

Nel complesso tali aumenti ammontano a 218.837.000.000.

Vi sono poi altri aumenti, provocati dall'incremento naturale delle entrate per un importo complessivo di 23.028.520.000.

Nel contempo, a seguito della cessazione di alcune compensazioni (capitoli 1795, 1796) a favore dei comuni e province a partire dal 1971 si ha una riduzione di 58.210.000.000.

Tenuto conto di queste variazioni e di altre imputazioni rimaste invariate noi abbiamo uno stanziamento complessivo a favore della finanza locale per il 1971 di 596.367.215.100 contro 403.886.151.100 del 1970. Totale in più appena 192.481.064.000.

E questa somma è il risultato e dei « benefici » della « 964 » e degli incrementi naturali di entrata. Se si tolgono questi ultimi si avrà che i « benefici » provocati dall'applicazione della « 964 » a favore della finanza locale si riducono a poco più di 150 miliardi contro una previsione, o sarebbe meglio dire una promessa, di 350 miliardi circa.

Un'altra considerazione è quella relativa al ritardo con cui quasi sempre gli uffici preposti erogano agli enti locali le somme spettanti per partecipazione alle varie imposte.

Il disavanzo economico degli enti locali per il 1970 ha largamente superato i 600 miliardi e nel 1971 probabilmente sfiorerà i 1000 miliardi.

La sezione autonoma per il credito a breve termine presso la Cassa depositi e prestiti di cui alla legge « 964 » non ha svolto a tutt'oggi alcuna proficua attività.

Le limitazioni imposte, inoltre, alla sua attività futura dal Ministero del tesoro sia per quanto riguarda la entità delle anticipazioni (massimo 50 per cento del mutuo al ripiano del bilancio consentito nell'anno precedente) e solo per i Comuni con mutui inferiori ai 100 milioni, vanificano in partenza l'utilità di tale organismo. I ritardi e le limitazioni nella concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti; il costante aumento del costo del denaro e la lunghezza e dispendiosità delle procedure danno un quadro impressionante delle difficoltà in cui sono costretti ad operare gli enti locali.

Occorre inoltre tener presente le sempre crescenti difficoltà, soprattutto dei comuni, a portare avanti una politica tributaria autonoma tesa a soddisfare le esigenze crescenti delle comunità amministrate. Tali difficoltà oltre che discendere dall'arcaica ed ingiusta legislazione tributaria italiana si sono accresciute a seguito della crescente imposizione indiretta attuata dallo Stato che trova conferma nella parte entrata del Bilancio di previsione per il 1971.

Come è possibile che i comuni accolgano gli « inviti » delle giunte provinciali amministrative ad aumentare le entrate, dirette e indirette, ad adeguare le tariffe dei servizi pubblici quando la massa dei contribuenti, soprattutto i lavoratori ed i ceti medi, viene spremuta dalla imposizione indiretta e diretta dello Stato ?

D'altra parte la immediata influenza negativa sulle condizioni di vita delle grandi masse popolari sconsigliano gli amministratori locali, per la sensibilità più immediata che essi hanno per le esigenze popolari, ad inasprire il prelievo fiscale.

Ancora un'altra considerazione, a conferma dell'assoluta insufficienza degli stanziamenti a favore della finanza locale è opportuno fare: il crescente impegno finanziario gravante sui comuni per sopperire alle carenze dello Stato in alcuni settori nei quali il suo intervento finanziario dovrebbe essere decisivo come ad esempio la scuola materna e dell'obbligo, gli asili-nido, le fognature e gli acquedotti.

E non si tratta solo delle spese che gli enti locali sono costretti ad affrontare per mancanza di adeguati finanziamenti dello Stato. Si tratta anche delle integrazioni di somme notevoli (15-20 per cento dell'intera

spesa) per la realizzazione di opere riguardanti l'edilizia scolastica, le fognature, le strade, gli acquedotti, ecc. a seguito dell'aumento dei costi delle costruzioni stesse. Aumenti determinati soprattutto dal fatto che dal momento dell'approvazione di un progetto di un edificio scolastico o di altra opera pubblica alla sua concreta realizzazione, per i motivi ben noti, intercorre sempre un lasso di tempo che va dai 5 ai 10 anni!

L'aspetto politico più grave è che il Governo non sembra assolutamente rendersi conto di tale drammatica situazione. Forse sarebbe meglio dire che con una tale politica si tende ad annullare ogni residuo di autonomia degli enti locali, si tende sempre di più a subordinare la loro attività ed il loro intervento nella vita del paese agli indirizzi del governo centrale, si tende a ridurre gli amministratori locali a questuanti di contributi e mutui da parte degli organi centrali dello Stato.

Il raffronto fra la erogazione a favore delle mutue per ripianare parte dei loro debiti per il 1970 e '71 di quasi 500 miliardi pre-

visto dal « decretone » con il ridicolo incremento previsto nel Bilancio del Ministero delle finanze delle somme a favore degli enti locali portano alla conclusione che nella vita democratica ed economica del nostro paese per il governo conta più la sopravvivenza di organismi la cui utilità è da quasi tutti messa in discussione piuttosto che la sopravvivenza, degli enti locali considerati da tutti elemento base per uno sviluppo armonico della nostra economia e per la partecipazione attiva delle grandi masse popolari alla vita democratica del paese, alle scelte decisive negli indirizzi economici e sociali.

Abbiamo voluto di proposito limitare l'esame a questo aspetto del bilancio di previsione del Ministero delle finanze per sottolineare l'urgenza dei problemi riguardanti gli enti locali.

Ed è sufficiente già questa parte del bilancio del Ministero delle finanze per un giudizio fortemente negativo su di esso.

Analogo giudizio negativo esprimiamo per la tabella 1 per le considerazioni fatte all'inizio di questa relazione.



## V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio e partecipazioni statali)

(RELATORE: CICCARDINI)

## P A R E R E

sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio  
e della programmazione economica per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 4)

La Commissione ha preliminarmente rilevato che la programmazione economica, al di là delle finalità e degli obiettivi enunciati per il periodo 1966-1970, si prefiggeva, da un lato, un migliore controllo delle oscillazioni congiunturali e, dall'altro, una pace sociale legata all'impegno della realizzazione di alcune grandi modificazioni strutturali. Negli ultimi anni si sono peraltro manifestate tensioni crescenti, comportamenti sempre più divergenti degli operatori sociali, ed una accentuazione delle oscillazioni congiunturali, sicché sarebbe quanto meno illogico avviare la predisposizione del secondo piano quinquennale senza fare il punto dell'esperienza fin qui compiuta, senza identificare i nodi istituzionali che inceppano il processo decisionale del nostro paese. Il « progetto '80 » suscita, per il suo contenuto, perplessità e riserve, soprattutto in relazione ad una manifesta interferenza dei programmatori nell'ambito delle scelte politiche che spettano legittimamente, nel vigente quadro istituzionale, al Parlamento e al Governo. Nato originariamente come rapporto sulle opzioni, articolato in *dossiers* sui vari argomenti e aperto a varie alternative di soluzione dei diversi problemi si da consentire agli organi politici scelte effettive e vincolanti, il « progetto '80 » è divenuto un documento forse troppo ultimativo, con enunciazioni di scelte e di giudizi di valore, a cui gli organi politici dovrebbero adattarsi nel corso della loro azione. La più grave carenza di quel docu-

mento consiste, forse, nell'aver ignorato la crisi generale della pianificazione in tutti i paesi del mondo e nell'aver affrontato la prima esperienza di programmazione in Italia ignorando qualsiasi cenno autocritico e ribaltando la responsabilità degli insuccessi su fattori esterni. Si delinea, in tal modo, una paradossale suddivisione di funzioni: ai programmatori il compito di delineare un fantasmagorico progetto sociale, senza alcun onere di dimostrarne la possibilità di concreta realizzazione e senza alcuna responsabilità di fronte all'elettorato; ai politici l'onere di dover temperare tale progetto con gli ostacoli della realtà.

La Commissione ha proceduto, altresì, ad una ricognizione di alcuni presupposti per un corretto funzionamento della programmazione nel nostro paese che così possono sintetizzarsi: *a)* le competenze delle regioni condizioneranno non solo i contenuti, ma gli stessi metodi della programmazione nazionale; *b)* la supremazia del potere politico, di fronte ad eventuali degenerazioni tecnocratiche della programmazione, deve essere garantita attraverso la sollecita definizione della normativa concernente le attribuzioni della Presidenza del Consiglio e la determinazione delle competenze dei ministeri; *c)* la pluralità dei centri decisionali deve essere istituzionalizzata attraverso la individuazione di procedure di consultazione, che garantiscano a tutti i gruppi sociali di essere sentiti sia in merito alle grandi scelte nazionali, sia in merito alle

scelte settoriali che direttamente li riguardino; d) la programmazione, infine, in quanto esercizio di poteri decisionali, non può che spettare ad organi politicamente responsabili di fronte al Parlamento, mentre la programmazione, in quanto attività tecnica di preparazione delle decisioni, deve essere il più possibile imparziale e basarsi sulla collaborazione di esperti dei più diversi orientamenti, nonché sulle conoscenze e sulle esperienze delle singole amministrazioni.

La Commissione ha apprezzato le dichiarazioni del ministro Giolitti, che, con molta sensibilità, ha voluto fare il punto sullo stato della programmazione, ed ha preso atto che il piano 1971-1975 non sarà pronto prima degli ultimi mesi del prossimo anno; che sarà un piano comprensivo di cinque anni; che sarà basato sul documento conosciuto con il nome di « progetto '80 »; che saranno consultati le regioni ed i sindacati e che solamente dopo queste consultazioni il documento verrà sottoposto all'approvazione del Parlamento; che non vi saranno documenti o scelte opzionali sottoposti al Parlamento durante l'*iter* formativo del piano; che sarà esaltato il segretario (chiamato fra poco generale) della programmazione.

La Commissione è estremamente preoccupata per le difficoltà che il Governo dovrà affrontare nella elaborazione del piano: non esistono infatti norme per le procedure e tutto è affidato alla capacità e alle fortune del Governo. Si potrebbero verificare dispersioni e ritardi, soprattutto perché è estremamente necessario concordare il piano con le regioni, ancorché esse siano in fase costituente e certamente non ancora attrezzate ad un utile confronto con il Governo. Anche i rapporti con i sindacati, a causa della mancata valorizzazione del CNEL, non sono istituzionalizzati e sono quindi aperti a tutte le difficoltà contingenti, dovute ad altre contrattazioni ed alla situazione politica e sindacale del momento. Né lo stesso Governo ha a sua disposizione strumenti efficienti e collaudati per la programmazione: senza dimenticare che note contingenze e politiche e necessità irrimandabili hanno spinto il Governo ad affrontare alcuni grossi temi come quello della sanità e della casa, che non possono non ipotizzare tutte le scelte future di un piano ancora tutto da definire.

La Commissione ha espresso il timore che queste difficoltà possano spingere verso una direzione sbagliata: un minore controllo del Parlamento, un meno efficace colloquio con le regioni e con i sindacati, una minore re-

sponsabilizzazione del Governo, una « esaltazione » degli organi tecnici della programmazione.

La Commissione, richiamandosi a quanto già espresso nel parere sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1970, sottolinea la necessità di un organico e continuativo controllo parlamentare non solo sull'attuazione del programma economico, ma anche sulle analisi, indagini ed elaborazioni che costituiscono i presupposti per la elaborazione del programma.

La Commissione ha preso atto della situazione di grave ritardo nei tempi della programmazione e di confusione delle responsabilità e delle competenze, derivante dalla mancanza di norme sulle procedure e che rischierà di aggravarsi ulteriormente in seguito alla istituzione delle regioni; ha ritenuto indispensabile l'effettuazione, in sede di Commissione bilancio, di rapporti periodici sullo « stato della programmazione », allo scopo di raccogliere i pareri degli esperti più qualificati e degli organismi coinvolti nella elaborazione del piano. In relazione alla istituzione delle regioni, la Commissione ha ritenuto indispensabile conoscere al più presto i risultati del lavoro dei CRPE, nonché che si proceda sollecitamente ad una disaggregazione, per regioni e province, delle spese in conto capitale del bilancio dello Stato.

In relazione all'aspetto istituzionale della programmazione, la Commissione si è riservata di esprimere un parere in sede di esame del preannunciato disegno di legge del Governo sulla riforma della legge istitutiva del Ministero, anche sulla scorta delle opinioni raccolte in sede di indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica; fin d'ora, tuttavia, essa ha manifestato perplessità nei confronti di ogni affidamento di poteri decisionali agli organi tecnici al di fuori delle decisioni politiche, di competenza del Governo e del Parlamento. A tale proposito, ha ribadito la necessità di inquadrare la programmazione ed i suoi organi nell'ambito delle norme previste dalla Costituzione circa i poteri di coordinamento del Presidente del Consiglio e le competenze dei ministri, tenendo conto altresì del trasferimento di funzioni e competenze alle regioni. Ha suggerito, proprio allo scopo di definire un assetto stabile alla programmazione, di studiare la possibilità di approntare un piano transitorio di 2-3 anni, con obiettivi limitati, fino al completo adempimento delle scadenze prioritarie più importanti (leggi-cornice, pia-

ni di sviluppo regionali, riforma tributaria, riforma del CNEL, ecc.). Ha segnalato, altresì, l'importanza di un pieno sfruttamento delle risorse di uomini e di conoscenze dei vari rami dell'Amministrazione e l'urgenza di un riassetto e potenziamento degli organi ausiliari più collegati con il processo di programmazione (ISTAT, CNR, Ragioneria generale dello Stato, Corte dei conti, ecc.). Ha richiamato, infine, la necessità di un organico inquadramento della programmazione italiana, nell'ambito europeo, sia per i vincoli posti dagli impegni assunti in sede comunitaria,

sia per la piena utilizzazione delle occasioni di sviluppo offerte dall'integrazione europea e dalla collaborazione internazionale.

\* \* \*

Premesse queste considerazioni ed osservazioni, la Commissione ha deliberato di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1971.

## IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

(RELATORE: MUSOTTO)

### P A R E R E

sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia  
per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 5)

Il dibattito in Commissione sullo stato di previsione della spesa per il 1971 è stato ampio ed approfondito.

In primo luogo è stato concordemente rilevato che gli stanziamenti debbono considerarsi insufficienti ed inadeguati rispetto ai compiti e alle esigenze dell'amministrazione della giustizia.

La Commissione, pertanto, ritiene di dovere sollecitare interventi più energici per un aumento degli stanziamenti nel settore giudiziario.

Concordemente la Commissione ha posto in evidenza la perdurante insufficienza percentuale, rispetto all'intero bilancio statale, degli stanziamenti a favore della giustizia.

La Commissione ha, poi, ampiamente dibattuto il problema dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria rilevando come, nonostante gli interventi predisposti, il problema sia ancora di notevole entità.

La Commissione ritiene che il problema dell'edilizia carceraria vada posto in termini di totale rinnovamento: particolarmente evidenziato è stato il problema dell'edilizia carceraria nel settore minorile.

La Commissione ha invitato pertanto il ministro a prospettare al Governo nel suo complesso l'esigenza di un sollecito potenziamento dell'edilizia carceraria.

La Commissione concorda sulla necessità di una programmazione nella ripartizione della spesa.

La Commissione, inoltre, ha ritenuto di dovere impegnare il Governo per il potenziamento degli organici dei cancellieri, dei dattilografi, degli ufficiali ed aiutanti giudiziari e degli uscieri giudiziari.

La Commissione ha anche affrontato il problema degli agenti di custodia rilevando l'esigenza che il problema stesso sia avviato a soluzione.

È stato anche discusso il problema dei rapporti tra i magistrati addetti alla direzione generale degli istituti di prevenzione e pena e i funzionari dell'amministrazione penitenziaria.

La Commissione concordemente ha rilevato l'esigenza della riforma dell'ordinamento penitenziario chiaramente superato dai tempi.

È stato anche discusso il problema del gratuito patrocinio. La Commissione ha invitato il ministro a portare un contributo decisivo per risolvere il problema alla luce dei nuovi orientamenti sociali e politici.

La Commissione ha concordemente rilevato l'esigenza di un impegno particolare del Parlamento e del ministro della giustizia per attuare il processo di adeguamento legislativo in relazione alle profonde trasformazioni che si sono verificate nella vita sociale e politica del paese; la Commissione, quindi, ha ritenuto di dovere sollecitare il Governo ad assumere un più preciso ruolo di propulsione normativa.

È stato chiarito che la Commissione in tal modo non intende negare l'importanza degli uffici legislativi degli altri dicasteri, ma vuole soltanto sottolineare la necessità che vi sia un organismo incaricato di seguire la legislazione nel suo complesso e di porre ordine nella complessa e disordinata normativa vigente.

La Commissione ritiene inoltre necessario che il ministro di grazia e giustizia effettui in futuro una distribuzione più oculata dei disegni di legge tra i due rami del Parlamento, contribuendo così ad assicurare una sollecita realizzazione delle più importanti riforme.

Concordemente la Commissione ha rilevato l'esigenza di procedere con urgenza alla riforma dell'ordinamento giudiziario. E in maniera particolarmente urgente ritiene la Commissione che si debba procedere ad ade-

guare, soprattutto, le norme sulla parte speciale del codice penale alle mutate condizioni sociali e politiche del paese.

La Commissione rileva che è necessario che il Parlamento ed il Governo non attendano di essere stimolati e sollecitati dalle pronunce della Corte costituzionale, ma provvedano in anticipo a sostituire o ad abrogare le norme in contrasto con la Costituzione.

La Commissione ha, quindi, espresso, a maggioranza, parere favorevole all'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1971, accogliendo il seguente emendamento del Governo:

*Nell'intitolazione del capitolo 1123 aggiungere dopo le parole: « della Amministrazione giudiziaria » le parole: « e dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena ».*

## III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri)

(RELATORI: GALLI, per la maggioranza; CARDIA, di minoranza)

## P A R E R E

sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri  
per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 6)

## PARERE DI MAGGIORANZA

La Commissione per gli affari esteri ha rilevato, attraverso un esame di merito condotto sui principali problemi di politica internazionale, la stretta connessione esistente tra questioni di contenuto e livello delle strutture del Ministero degli affari esteri.

Ha rilevato come da qualche tempo a questa parte non si pongono tanto scelte di linee di politica estera, ormai condivise o accettate quasi generalmente nelle loro dimensioni di fondo, quanto invece una caratteristica di problematicità per far fronte alla quale, assume una accentuata rilevanza l'approfondita conoscenza delle realtà locali, una diffusa e articolata presenza, ed una efficace possibilità di intervento.

Per consenso unanime della Commissione le nostre strutture diplomatiche sono tutt'altro che adeguate alle esigenze anzidette. E ciò per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo per l'emergere di nuove necessità di rappresentanza dei nostri interessi, anzitutto nei paesi in via di sviluppo, dove la nostra rete diplomatica non riesce neppure ad assolvere l'esigenza di essere specificatamente e sostanzialmente presente in ogni Stato, e, inoltre, nell'ambito dell'emigrazione, con particolare riguardo a quella temporanea nell'area della CEE, ove si sono andate creando autentiche piccole e medie cittadine di italiani senza o quasi infrastrutture sociali ed umane. In tali paesi la nostra rete con-

solare è scarsa di personale e povera di mezzi. Anche se è giusto rilevare che per l'esercizio 1971 il settore dell'emigrazione è contrassegnato da una sensibile lievitazione di stanziamenti, il problema rimane con tutta la sua drammaticità umana ed esige di essere affrontato, poiché si tratta di una massa considerevole di cittadini che ha il diritto di ottenere dallo Stato tutta l'assistenza materiale e morale possibile.

Il secondo ordine di ragioni nasce dalla aumentata responsabilità e possibilità di azione (e perciò dell'aumentata esigenza di mezzi e strutture) conseguente ad un periodo particolarmente attivo della nostra politica estera.

Se non si vuole, e non si può volere che l'ingresso del nostro paese nel Consiglio di sicurezza dell'ONU o nel Consiglio dei governatori dell'Agenzia atomica internazionale, si riduca all'acquisizione di nuove posizioni di prestigio, occorre che incarichi di tale tipo siano sostenuti da una moderna ed efficiente struttura conoscitiva ed operativa in tutte le parti del mondo.

Analogo problema investe la presenza italiana nelle aree di maggiore tensione quale il Medio ed Estremo Oriente e, oramai, nella complessa realtà del bacino mediterraneo.

La conclusione dedotta dalle esposte considerazioni da parte della maggioranza della Commissione, non è stata soltanto di una esortazione a futuri maggiori stanziamenti per il bilancio del Ministero degli affari

esteri, quanto ad una più precisa ed articolata proposta di visione programmatica e pluriennale. Si tratta di arrivare ad una rilevazione delle esigenze di adeguamento in primo luogo del personale e poi delle strutture edilizie, di comunicazione, culturali, di assistenza, di promozione economica e commerciale e, a fronte di essa, una predisposizione scadenzata, in un certo numero di anni (il più breve possibile), di un adeguato volume di mezzi.

Ciò è già previsto per l'adeguamento delle retribuzioni del personale all'estero al parametro fissato in sede ONU e, a tal fine, è stato stabilito di assegnare per sei anni uno stanziamento aggiuntivo di 1 miliardo l'anno. Analogamente si dovrebbe prevedere per tutta l'economia del bilancio del Ministero degli affari esteri e opportunamente la Commissione ha stabilito di procedere in futuro ad una rilevazione sistematica delle varie esigenze, mediante discussione dedicata a specifici problemi del dicastero.

Con queste valutazioni e nell'esposta prospettiva, la Commissione affari esteri esprime a maggioranza parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1971.

#### PARERE DI MINORANZA

Si sostiene da taluno essere il bilancio di previsione del Ministero degli affari esteri un documento puramente tecnico, concernente un apparato prevalentemente strumentale e per di più neutro rispetto alle grandi scelte che stanno alla base della politica internazionale dello Stato. La sua analisi si porrebbe, quindi, su un piano piuttosto distaccato e lontano da quelle scelte e il giudizio su di esso non avrebbe se non scarsi e forzati riferimenti all'orientamento ed alla linea della politica estera nazionale.

Riteniamo infondata ed errata tale opinione e giusto, invece, il contrario avviso, essere, cioè, il bilancio degli affari esteri, come del resto quello di tutti gli altri dicasteri, espressione e documento della linea generale di politica estera.

Nel caso specifico, il bilancio di previsione del Ministero degli esteri per l'anno 1971 è un documento assai eloquente, sia nelle sue poste che nella nota preliminare che le accompagna e le illustra, della grave mancanza di autonomia e di iniziativa che caratterizza ancora, nel suo complesso, la politica internazionale del nostro paese.

La sconfitta del fascismo sul piano internazionale e sul piano interno, la fine ingloriosa del colonialismo italiano, l'immenso patrimonio politico e morale accumulato dalla Resistenza, lo sviluppo di un grande movimento operaio e democratico avanzato assegnavano ed assegnano all'Italia un compito storicamente nuovo, d'essere, cioè, fattore essenziale nella costruzione di un mondo pacifico e democratico, liberato dalla vergogna dell'oppressione coloniale e dall'imperialismo.

L'ingresso nel Patto atlantico e la successiva integrazione militare nella NATO, decisioni contrarie alla norma e allo spirito della Costituzione, hanno significato la rinuncia a quel compito e la perdita di autonomia e di capacità di iniziativa dell'Italia nella sfera dei rapporti internazionali. Il bilancio del Ministero degli esteri è l'espressione eloquente di tale rinuncia. Le risorse che lo Stato italiano destina a sostegno della propria azione internazionale non superano, infatti, lo 0,6-0,7 per cento del bilancio statale complessivo. Il lieve aumento introdotto nel bilancio di previsione per il 1971, per la sua esiguità e per essere destinato fondamentalmente alla copertura di nuovi oneri per il personale, non ha modificato in nulla la preesistente situazione, che è di grave e perfino drammatica inadeguatezza, se è vero che nella stessa relazione che accompagna il bilancio degli esteri viene ventilata una ulteriore drastica riduzione della insufficientissima rete diplomatica e consolare.

Tale riduzione viene prospettata nel momento stesso in cui la crisi della Alleanza atlantica e della politica dei blocchi militari contrapposti, l'ingresso sulla scena mondiale di decine e decine di nuovi Stati, gli sviluppi impetuosi della lotta dei popoli per la pace e il progresso economico e sociale, le prospettive di rapporti nuovi fra i paesi dell'Europa a prescindere dalle diverse strutture economiche e sociali, l'ulteriore ascesa in Italia del movimento operaio e democratico sollevano di fronte al paese e nel paese, imperiosamente, l'esigenza del recupero rapido ed integrale dell'autonomia e della capacità di iniziativa e di movimento sulla scena internazionale.

Il bilancio del Ministero degli esteri mette a nudo, lacerando i veli della persistente propopea nazionalistica, la povertà del tessuto di rapporti dell'Italia con il resto del mondo, sia che si tratti dell'azione per sostenere ed assistere, nei loro diritti, milioni di lavoratori italiani obbligati a cercare un amaro pane all'estero sia che si tratti delle relazioni economiche, commerciali, culturali con gli altri

paesi del mondo, in particolare con gli stati nuovi che lottano per la piena emancipazione e per lo sviluppo.

L'assistenza agli emigrati non supera il livello della beneficenza spicciola; l'attività di promozione dei rapporti economici e commerciali, nella parte non secondaria, spesso decisiva, che spetta alla diplomazia e alla politica estera, può contare, nell'attuale bilancio, sulla somma irrisoria di 600 milioni annui; le relazioni culturali e la rete di istituti all'estero sono ridotte ad un tessuto sfilacciato e disorganico. In compenso si spendono circa 7 miliardi in ricerche spaziali, il che rappresenta, nel bilancio di cui trattasi, una spesa assai discutibile, anche per il carattere disorganico e subalterno di quelle ricerche. L'unico elemento di novità di questo bilancio è che, tra le righe di una pur burocratica relazione, comincia ad emergere e a farsi strada — probabilmente in rapporto con taluni tentativi e sforzi di iniziativa che, nei limiti dell'obbedienza atlantica, caratterizzano il periodo più

recente dell'azione internazionale dell'Italia — la consapevolezza di una contraddizione acuta e paralizzante.

È su questa contraddizione che i membri del gruppo comunista della III Commissione, nel respingere lo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1971 richiamano l'attenzione della Commissione bilancio e del Parlamento, sollecitando un'attenta riflessione sul posto, del tutto inadeguato, che all'attività del dicastero e dell'azione internazionale dell'Italia è fatto nel bilancio complessivo dello Stato.

Non si tratta, evidentemente, di una lamentela di settore: ma del problema di un giusto rapporto tra vita interna e respiro internazionale del paese e dell'iniziativa che l'Italia può e deve assumere, nell'attuale momento storico e nella pienezza della propria autonomia, per promuovere la pace e il progresso pacifico e democratico dell'Europa e del mondo.



## VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione)

(RELATORI: BUZZI, per la maggioranza; RAICICH, di minoranza)

### PARERE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 7)

#### PARERE DI MAGGIORANZA

1. — La Commissione istruzione ha esaminato la tabella n. 7 concernente lo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, allegata al bilancio generale dello Stato per l'esercizio 1971, unitamente al rendiconto generale per l'esercizio 1969.

Preso atto dell'ammontare globale della previsione di spesa accertata in milioni 2.178.160,6 la Commissione ne ha analizzato l'articolazione interna dal punto di vista economico-funzionale e nelle singole rubriche di spesa, rilevando come le spese correnti siano previste in milioni 2.167.350,6 e le spese in conto capitale in 10.910 milioni. A dette somme possono aggiungersi i fondi accantonati negli appositi « fondi speciali » del Ministero del tesoro accertati in 146.717 milioni per provvedimenti legislativi in corso di approvazione e rientranti nella competenza del Ministero della pubblica istruzione nonché per altri che il Governo intende proporre nel corso dell'esercizio.

Considerando, infine, le spese di competenza di altri Ministeri per attività e servizi concernenti l'istruzione pubblica e la cultura, e la quota di partecipazione dello Stato alla spesa degli enti locali nel medesimo settore, se ne ricava che il totale della spesa che lo Stato si accinge a sostenere nel corso dell'esercizio 1971 può determinarsi in miliardi 2550,9 pari al 18,6 per cento della spesa generale dello Stato per lo stesso esercizio. Rispetto all'esercizio 1970 si nota una leggera

flessione dello 0,4 per cento nonostante un incremento in assoluto di miliardi 247,7.

Nel rilevare come la spesa dello Stato per la istruzione pubblica mantenga, anche per l'esercizio 1971, quella priorità in assoluto e in percentuale che già da diversi anni costituisce un indice eloquente di civiltà e di chiara volontà politica, la maggioranza della Commissione si è soffermata responsabilmente sul significato della leggera flessione sopra menzionata e, pur riconoscendo che la modesta entità della stessa consente sufficienti motivi per non allarmarsi, ritiene tuttavia suo dovere raccomandare che il rapporto tra spesa globale e spesa nel settore della istruzione e della cultura mantenga indici sempre più favorevoli il che potrà verificarsi, fra l'altro, distinguendo opportunamente tra incremento di spesa dovuto a normale espansione dei servizi e dei loro costi e incremento di spesa dovuto ad interventi di « piano » aventi carattere aggiuntivo.

2. — Lo stato di previsione per l'esercizio 1971 si colloca in una singolare posizione poiché, come è noto, con l'esercizio 1970 si è concluso il primo piano quinquennale di sviluppo della scuola (legge 31 ottobre 1966, n. 942) ed il Governo, nella stessa nota preliminare allo stato di previsione, dichiara la volontà di procedere quanto prima a predisporre un secondo piano per il periodo 1971-1976. La saldatura tra i due momenti, dal punto di vista della spesa, è garantita con due provvedimenti di cui la maggioranza

della Commissione ha preso atto con particolare soddisfazione. Infatti, risultano « consolidate », per l'esercizio 1971, tutte le voci di spesa previste dal primo piano di sviluppo nella stessa misura risultante dallo stato di previsione 1970 e fra le somme indicate negli appositi « fondi speciali » del Ministero del tesoro risultano iscritti 80 miliardi con la specifica destinazione al primo anno di attuazione del nuovo piano di sviluppo.

Risultando pertanto garantita la continuità dell'impegno straordinario per la scuola, la Commissione, nella sua maggioranza, si è soffermata a considerare la relazione che deve stabilirsi tra politica scolastica e politica generale dello sviluppo economico-sociale del Paese non senza rilevare come resti permanentemente valido il carattere fondamentale e prioritario dell'investimento nel campo della formazione e della cultura in rapporto a qualsiasi riforma intesa a dare una dimensione più umana e democratica allo sviluppo della società italiana. Ciò deve tradursi, nel contesto della programmazione economica generale, in una adeguata considerazione delle esigenze del settore sia in rapporto alle progettate riforme, sia in rapporto ad esigenze fondamentali per il buon funzionamento del servizio scolastico quali il fabbisogno edilizio, i trasporti, le attrezzature scientifiche e didattiche.

Anche in relazione a quest'ultimo ordine di problemi la Commissione si è soffermata sul problema dei residui passivi che dal rendiconto 31 dicembre 1969 è risultato di notevole consistenza quantitativa e qualitativa.

L'analisi delle cause del fenomeno ha posto tuttavia in evidenza come per la gran parte si tratti di ritardo nell'effettuazione dei pagamenti per impegni di spesa in corso, indubbiamente riconducibile ad ordinamenti inadeguati o a procedure amministrative troppo onerose.

La Commissione ha ritenuto di trarre motivo, anche da tale ordine di considerazioni, per richiamare l'attenzione sull'importanza che riveste il riordinamento dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione, operazione da farsi contestualmente alla riforma delle strutture e degli ordinamenti della scuola e nella previsione di maggiori impegni derivanti dall'attuazione del secondo piano di sviluppo.

3. — La produttività della spesa pubblica nel settore dell'istruzione e della cultura — nei limiti in cui sono comparabili, in termini rilevabili quantitativamente, fatti e con-

dizioni inerenti ad un processo spirituale e culturale qual'è quello di cui trattasi — è stata considerata dall'VIII Commissione con speciale riferimento all'andamento della scolarità e all'evoluzione quantitativa e qualitativa del nostro sistema scolastico. Nonostante i condizionamenti negativi — derivanti da certe strutture manifestamente inadeguate e da certe carenze strumentali — i risultati si presentano, ad un esame obiettivo, largamente positivi come incremento generale della scolarità, come riduzione entro limiti di tollerabilità del fenomeno dell'analfabetismo nell'età lavorativa, come espansione delle istituzioni e, in genere, della frequenza scolastica ai diversi livelli.

Restano tuttavia gravi e fondamentali problemi che, in quanto non risolti, denunciano i persistenti difetti del sistema messo in crisi evidente dalla stessa espansione scolastica ancor più che per ragioni quantitative, per ragioni di ordine qualitativo inerenti il modo di essere della scuola e il suo porsi in ordine alle attuali condizioni della società italiana.

Tali problemi, nel corso del dibattito, sono stati puntualmente individuati e fra essi sembra utile richiamare l'attenzione sui seguenti:

a) persistente e ancor troppo elevato coefficiente di dispersione scolastica (giovani che abbandonano la scuola nel corso degli studi) o di ripetenze e ritardi con significative accentuazioni nella scuola dell'istruzione secondaria inferiore e superiore;

b) crescente divario tra la domanda sociale — che, in ordine alla scuola secondaria superiore, si qualifica sempre più come bisogno di formazione generale e di orientamento professionale di base suscettibile di successive specificazioni e applicazioni — e le strutture scolastiche rigide che caratterizzano l'attuale ordinamento della stessa scuola secondaria superiore nei diversi tipi (licei, istituti tecnici, istituti professionali), concepita in funzione di una preparazione professionale specifica e per settori ben individuati di attività;

c) grave situazione di sofferenza in relazione allo stato dei servizi e delle infrastrutture scolastiche con incidenza profonda sull'efficacia delle prestazioni in ragione della mancanza delle aule, di classi troppo numerose, dell'assenza di una valida organizzazione dei trasporti scolastici, di attività di integrazione scolastica;

d) persistente disagio nel personale insegnante e dirigente della scuola per una cri-

si di professionalità riconducibile fondamentalmente ai difetti nella formazione dello stesso personale; per la mancanza di forme valide di partecipazione e di responsabilizzazione al governo della scuola; per l'insufficienza delle istituzioni e delle iniziative preposte all'aggiornamento culturale e professionale degli insegnanti; per l'instabilità di una parte notevole del personale docente tuttora nella condizione di « insegnanti fuori ruolo ».

La maggioranza della Commissione, nel rendersi consapevole del molto che ancora resta da fare per portare il nostro sistema scolastico ad un livello di efficienza e di rispondenza qualitativa e quantitativa pienamente soddisfacente, mentre dà atto al Governo del notevole sforzo compiuto, anche nel corso dell'esercizio 1970, per migliorare sotto ogni punto di vista le condizioni della scuola, riconosce nella strategia di riforme ed interventi risultante dalla nota preliminare allo stato di previsione 1971 e dalle dichiarazioni rese alla Commissione dall'onorevole ministro della pubblica istruzione, una chiara manifestazione di volontà politica risoluta nel proposito di provvedere adeguatamente alle esigenze della scuola con lo strumento della nuova programmazione a cui le riforme devono, in maniera contestuale, fornire i contenuti in funzione di un autentico sviluppo.

In tale « strategia » — che si puntualizza nella riforma universitaria, nell'avvio entro l'anno della riforma della scuola secondaria superiore, nell'approvazione del nuovo « stato giuridico » del personale insegnante e in un insieme organico di provvedimenti rivolti a garantire il « diritto allo studio » — viene ravvisata una organica politica idonea a caratterizzare, per concretezza di impostazioni e per chiara finalizzazione, l'azione dell'amministrazione nell'esercizio 1971.

4. — La Commissione ha dedicato la dovuta attenzione all'importante settore dei « beni culturali » (Divisione generale antichità e belle arti e Direzione generale accademie e biblioteche) non senza rilevare, con viva preoccupazione, l'assoluta inadeguatezza degli investimenti ad esso rivolti.

All'insufficienza di mezzi finanziari si accompagna una situazione di carenza delle strutture e degli ordinamenti rispetto ai compiti che la società domanda agli organi dello Stato in ordine alla conservazione, alla tutela e alla promozione del patrimonio culturale della Nazione.

Preso atto di quanto operato dall'Amministrazione nel corso dell'ultimo esercizio, la Commissione — in modo unanime — ha raccomandato che si dia sollecito corso al completamento degli studi per la traduzione in norme legislative delle proposte della commissione costituita ai sensi della legge 26 aprile 1964, n. 310, e che, nel frattempo, siano perfezionate le iniziative legislative annunciate dal Governo in ordine all'adeguazione degli organici, alla creazione dell'Istituto autonomo per la catalogazione del patrimonio artistico, all'attribuzione di specifiche competenze al Magistrato delle acque in ordine all'equilibrio idrogeologico della laguna veneta e, infine, a provvedimenti di natura fiscale rivolti ad agevolare i privati proprietari di edifici monumentali per i necessari lavori di manutenzione, custodia e valorizzazione nonché ad incoraggiare atti di liberalità rivolti alla conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale.

Particolare riferimento la Commissione ha ritenuto di dover fare ai gravi problemi relativi alla tutela dell'ambiente storico-urbanistico, del paesaggio e delle bellezze naturali in genere, non senza sollecitare su di essi il fattivo impegno del Governo.

5. — Nel contesto dell'esame della politica del Ministero della pubblica istruzione, la Commissione si è soffermata sui problemi relativi alla ricerca scientifica rilevando non solo la necessità di investimenti più adeguati ma soprattutto l'esigenza di un coordinamento, a livello politico-istituzionale, che consideri la funzione essenziale delle Università in ordine a tutto il campo della ricerca, riconoscendone pertanto i naturali compiti di promozione e di direzione.

6. — La maggioranza della Commissione, con le osservazioni sopra illustrate, esprime parere favorevole circa lo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1971.

#### PARERE DI MINORANZA

Si esprime, sulla base dei documenti prodotti e tenendo conto degli elementi emersi nel corso della discussione, parere negativo per i seguenti motivi:

a) la tabella, per ammissione degli stessi presentatori, ha carattere interlocutorio; essa cioè, nel momento in cui si esaurisce, con risultato visibilmente negativo, il primo

piano di sviluppo della scuola, non costituisce il primo banco di prova di una nuova programmazione scolastica, non fissa chiaramente priorità determinate, non mette in opera neppure correttivi idonei a liberare la politica scolastica dai ritardi e dagli errori più vistosi, si riduce a ripetere l'impostazione e i capitoli di bilancio tradizionali;

b) la tabella non tiene conto della nuova articolazione dello Stato offerta dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario; ad esse, come è noto, la Costituzione affida nell'articolo 117 compiti precisi nei settori dell'assistenza scolastica e della istruzione professionale; ora, anche a prescindere da possibili nuovi poteri da assegnare alle regioni (per esempio riguardo al piano di edilizia scolastica), sarebbe stato necessario che almeno sotto il profilo dei due settori sopracitati il bilancio tenesse conto della nuova realtà regionale: e ciò anche in considerazione della documentata incapacità dell'attuale struttura burocratico-amministrativa dello Stato di utilizzare realmente in un arco di tempo ragionevole le somme stanziare;

c) in un periodo di crescente scolarizzazione va rilevata la stasi del bilancio, fermo, a parte alcuni aumenti per il personale in seguito ai decreti di giugno e a parte altri leggeri spostamenti dei quali non viene data una motivazione adeguata e plausibile, agli stessi livelli dell'anno passato; anzi, come ha rilevato lo stesso relatore di maggioranza, dopo la flessione percentuale del bilancio del 1970 si assiste ad un'ulteriore flessione percentuale dal 18,7 al 18,6 per cento rispetto al complesso del bilancio di spesa; d'altra parte il rapporto tra spesa sostenuta per l'istruzione e consumi pubblici e privati mostra negli ultimi dati utilizzabili una analoga flessione: tra il 1968 e il 1969 si passa cioè dal 2,7 al 2,5 per cento. Del resto i dati offerti dall'annesso sui risultati del quarto anno di attuazione dei provvedimenti legislativi per lo sviluppo della scuola nel quinquennio 1966-70 confermano quanto sopra in tutta una serie di analisi, pur con il limite di una documentazione non sempre aggiornata e in varie parti lacunosa; a titolo di esempio, a pagina 15 dell'annesso si legge: « la media *pro capite* delle spese correnti, preventivate per allievo nelle scuole elementari statali, è aumentata nel biennio da lire 127 mila a lire 129 mila (più 1,6 per cento). Per le scuole medie statali l'aumento è stato del 2 per cento: da lire 200 mila a lire 204 mila *pro capite*. Dato che il numero indice dei prezzi al consumo è aumentato nei primi due mesi del '70,

rispetto ai corrispondenti mesi del 1969 da 104,3 a 109,5 (più 5 per cento), gli stanziamenti reali *pro capite* sono diminuiti nel biennio. La considerazione assume maggior valore se si pensa che gran parte della spesa corrente è assorbita dalle remunerazioni al personale che usufruiscono del meccanismo di scala mobile dei salari ».

Un altro esempio caratteristico potrebbe essere offerto anche dalla verifica del peggioramento dell'indice di affollamento per classe, proprio mentre nel corso della discussione sui decreti di giugno il Parlamento ha deliberato di fissare il numero massimo degli alunni per classe al tetto di 25 unità. Non si riportano per brevità tutta una serie di analoghi fatti dai quali emerge un disimpegno dell'intervento pubblico in un settore come quello della pubblica istruzione, oggetto di una crescente pressione sociale in termini quantitativi e qualitativi e percorso da fenomeni che rivelano il sempre aumentante livello di coscienza nella pubblica opinione;

d) è da rilevare che in una politica di piano non rigida ma disponibile ad accogliere i contributi dell'esperienza, i dati offerti dall'annesso, in quanto rispecchiano ritardi, difetti e vuoti del piano, dovrebbero e potrebbero offrire spunti per modificare già in sede di stesura, tanto più in sede parlamentare, le poste del bilancio di previsione, rivelatesi non corrispondenti ad attese ed esigenze o del piano stesso o emerse come nuove dalla domanda sociale. Nel corso dei quattro anni del primo piano della scuola si è verificato invece che i bilanci di previsione non hanno minimamente tenuto conto nella loro rigidità di alcun correttivo suggerito dall'annesso;

e) in conclusione risulta vistosamente la mancata qualifica della spesa pubblica, da un lato dispersa in stanziamenti afferenti a condizioni superate (basti l'esempio degli stanziamenti per i corsi popolari e le scuole festive, residuo ottocentesco, mentre manca qualsiasi particolare impegno di spesa per due grandi temi quali le scuole serali statali per i lavoratori studenti e il sistema scolastico per gli emigrati all'estero) non impegnata in un piano di sviluppo organico (si pensi per esempio al rapporto tra università e territorio) e infine squilibrata dal divario tra stanziamenti predisposti e spese reali, anche per il fenomeno diffuso e in certi casi assai acuto dei residui passivi. Si verifica allora la continua contraddizione di stanziamenti oggettivamente insufficienti che poi all'esame dei consuntivi risultano effettivamente non impiegati. Si vedano ad esempio

i capitoli di spesa riguardanti la fornitura di strumenti didattici nei vari ordini di scuola, o in forma ancora più clamorosa, su un terreno decisivo di appoggio a una nuova politica dell'istruzione, la vicenda dell'edilizia della scuola materna statale, ove nulla è stato speso di quanto è stato stanziato ai sensi della legge, mentre hanno avuto pieno corso i contributi per l'edilizia delle scuole materne non statali.

Da ciò si ricava la mancanza di un rapporto fondamentale, quello cioè tra spesa e riforma, per cui le spese stanziate si risolvono in disinvestimento come tra l'altro è manifesto oltre che da tutta una serie di esempi attinenti alla scuola anche dai capitoli riguardanti il patrimonio culturale, ove, non essendosi proceduto agli adempimenti legislativi previsti in seguito alla commissione di indagine Franceschini, e non essendosi proceduto con una politica di incremento e di qualificazione del personale addetto alle biblioteche e alle belle arti, risulta cospicuo il margine di residuo passivo, proprio perché non è possibile investire con la spesa strutture vecchie e del tutto inadeguate, non trasformate cioè da una politica di riforma;

f) si può altresì rilevare che non tutte le poste di spesa sono costituzionali; è evidente per esempio che il capitolo di spesa 1822, seppure esiguo quantitativamente, stanziando 48 milioni per la scuola media non statale, o analogamente il capitolo 1721, che stanziava 210 milioni per le scuole magistrali private, contravvengono al precetto costituzionale che fa divieto allo Stato di concedere sovvenzioni a scuole private;

g) è chiaro che, data la rigidità del bilancio, non è possibile in questa sede una operazione di rifusione totale che serva a qualificare l'impegno di spesa; ciò sarà se non facile certo meno difficile se si darà corso in modo serio a una proposta presentata dal relatore di maggioranza e largamente condivisa nel dibattito dell'VIII Commissione, alla proposta cioè di procedere a una discussione preliminare orientativa per l'impostazione di bilancio nel mese di aprile. In questa situazione si presenterebbero qui solo delle possibilità ridotte e puramente esemplificative di intervento e di modifica.

Per tutti questi motivi si ritiene pertanto di esprimere parere negativo sulla tabella n. 7 del bilancio preventivo.

Si propone inoltre che le eventuali poste di bilancio trasferibili da altre tabelle all'investimento per le spese dell'istruzione e della cultura siano assegnate al fondo globale che dovrebbe costituire lo strumento di intervento per una politica di piano; in questo quadro lo stanziamento attualmente predisposto sul fondo globale per il piano della scuola è del tutto inadeguato anche considerando le più elementari necessità che emergono dalla domanda sociale e cioè la generalizzazione della scuola materna pubblica, la effettiva gratuità della scuola dell'obbligo, l'edilizia scolastica, la creazione di un sistema articolato e generalizzato di scuole per i lavoratori studenti, e al limite il primo impianto di un sistema di educazione permanente, l'intervento concreto del Ministero nella situazione drammatica dei figli dei nostri emigranti.

## II COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari interni)

(RELATORE: PALMITESSA)

### PARERE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno  
per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 8)

Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1971 prevede spese per complessivi milioni 554.129,7 di cui milioni 552.404,8 per la parte corrente, milioni 1.035 per il conto capitale e milioni 689,9 per rimborso di prestiti.

Va inoltre rilevato che, in riferimento a provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella competenza del Ministero dell'interno, nei previsti fondi speciali del Ministero del tesoro sono stati accantonati milioni 4.420 per la parte corrente per cui le spese del Ministero ammontano in sostanza a milioni 558.549,7 di cui: per la parte corrente milioni 556.824,8; per il conto capitale milioni 1.035 e per il rimborso di prestiti milioni 689,9.

Le spese considerate nello stato di previsione presentano quindi, nei confronti del bilancio per l'anno finanziario 1970, un aumento di milioni 64.219,7 in conseguenza:

|   |                           |
|---|---------------------------|
| dell'incidenza di leggi preesistenti o dell'applicazione di provvedimenti legislativi intervenuti . . . . . | + milioni 52.732,2        |
| dell'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle necessità della gestione . . . . .                        | + milioni 11.146,9        |
| delle maggiori spese per le consultazioni elettorali previste nell'anno 1971 . . . . .                      | + milioni 1.049,6         |
| del trasferimento allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa . . .                     | — milioni 709             |
| <b>TOTALE . . . . .</b>   | <b>+ milioni 64.219,7</b> |

Circa le variazioni determinate dalla necessità di adeguare le dotazioni di bilancio alle previste occorrenze della nuova gestione, sono da porre in evidenza, soprattutto, quelle relative all'incremento delle spese:

|   |                   |
|---|-------------------|
| per i servizi della pubblica sicurezza . . . . .    | + milioni 4.047   |
| per i servizi dell'assistenza pubblica . . . . .    | + milioni 3.675   |
| per i servizi antincendi . . . . .                  | + milioni 2.098,7 |
| per i servizi dell'amministrazione civile . . . . . | + milioni 1.080   |

L'onere delle esigenze connesse con le consultazioni elettorali del 1971, che interesseranno 415 comuni per il rinnovo dei consigli comunali, 177 comuni per il rinnovo dei consigli provinciali e 381 comuni per il rinnovo dei consigli regionali, è di milioni 1.815,6, di cui milioni 942 per le spese di personale e milioni 873,6 per acquisto di beni e servizi.

Considerando che nel 1970 la somma iscritta in bilancio per le consultazioni elettorali ammontava a milioni 766 la variazione complessiva netta risulta determinata, come già detto, in +1.049,6 milioni.

Si ritiene utile rilevare infine come la spesa prevista per il Ministero dell'interno rappresenti soltanto il 3,95 per cento della spesa globale del bilancio dello Stato prevista in lire 14.013.557.680.307 lire e cioè uno dei rapporti più bassi raggiunti dall'esercizio 1945-46 ad oggi (9,90 per cento nell'esercizio 1945-46, 5,94 per cento nell'esercizio 1949-50, 5,42 per cento nell'esercizio 1954-55, 5,05 per cento nell'esercizio 1959-60, 4,73 per cento nell'esercizio 1965).

Passando ad un esame analitico dei diversi settori di competenza del Ministero dell'interno si rileva:

*Affari generali e personale.*

Sono in corso di avanzato studio gli schemi di provvedimenti relativi al riordinamento delle strutture e delle attribuzioni degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione, nel quadro delle iniziative relative all'attuazione della legge 18 marzo 1968, n. 249, per la parte concernente il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato.

La necessità di conferire una fisionomia tipicamente autonomistica all'apparato dei pubblici poteri, in conseguenza della attuazione dell'ordinamento regionale ordinario, ha fatto nascere l'esigenza di individuare nuove strutture amministrative che consentano un efficace ed ordinato sviluppo dell'azione complessiva dei pubblici poteri.

Sulla base di questa esigenza sono quindi allo studio le modifiche strutturali e funzionali che dovranno consentire agli organi periferici dell'amministrazione dell'interno di svolgere più efficacemente la propria naturale funzione di equilibrio e di coordinamento tra l'attività amministrativa dello Stato e quella degli enti locali.

Sempre nel quadro degli studi relativi all'attuazione della legge surriportata, recante delega al governo per il riordinamento della amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali, sono allo studio di un apposito gruppo di lavoro interdirezionale quei provvedimenti che possono essere decentrati ai prefetti e agli altri organi periferici dell'amministrazione.

Anche nel quadro delle iniziative tendenti al miglioramento dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, si rileva la necessità di sviluppare l'azione che gli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione vanno svolgendo nel settore delle pubbliche relazioni, anche per quanto concerne la istituzione di appositi uffici provinciali di pubbliche relazioni presso le singole prefetture con il compito di assistere e di consigliare i cittadini.

*Sicurezza pubblica.*

Il compito fondamentale della pubblica sicurezza rimane quello del mantenimento dell'ordine pubblico nel rispetto delle libertà garantite ai cittadini dalla Costituzione repubblicana, poiché solo una situazione di ordine è in grado di favorire il progresso economico e sociale della società nazionale.

È stato già rilevato, e in più occasioni, che lo Stato deve tutelare e difendere la libertà

di tutti i cittadini, prevedendo con intelligenza, ma anche reprimendo con fermezza ove necessario, ogni azione di gruppi tendenti ad offendere l'autorità dello Stato e l'ordinato progresso civile del Paese.

Nessuno di noi crede che ogni problema di ordine pubblico debba necessariamente essere un problema di polizia, e non abbia in molti casi un'origine ed un riflesso sociali ed umani. L'azione dello Stato deve essere quindi un'azione tendente a risolvere i problemi che spesso fanno da sottofondo alle agitazioni e alle proteste, ma al tempo stesso deve essere un'azione in grado di scoraggiare i propositi di quanti, esasperando e speculando sia pur legittimi motivi di risentimento, tendano a risolvere con la violenza e con la sopraffazione questi problemi.

A tal fine deve essere intensificata l'opera di formazione educativa del personale, affinché ogni dipendente sia pienamente consapevole delle delicate ed onerose responsabilità connesse con le funzioni di polizia e sappia svolgere con serietà, competenza e correttezza, avendo sempre presente che la polizia in un moderno Stato di diritto è al servizio dei cittadini e che la sua azione sarà tanto più efficace quanto più sarà in grado di conquistarsi la comprensione e l'appoggio della pubblica opinione, instaurando un fecondo rapporto di reciproca fiducia fra i cittadini e la pubblica amministrazione.

Per provvedervi adeguatamente, va ricordato che l'amministrazione della pubblica sicurezza ha, negli ultimi anni, promosso un notevole ammodernamento della sua organizzazione centrale e periferica migliorando — malgrado le limitate e spesso insufficienti disponibilità finanziarie — sia i quadri del personale, sia l'efficienza delle strutture, sia la dotazione dei mezzi, secondo i criteri delle tecniche più evolute.

È necessario proseguire con impegno su questa strada per conseguire sempre più efficacemente l'obiettivo del mantenimento dell'ordine nella legge e senza esporre, come purtroppo frequentemente ancora avviene, sia il cittadino indifeso sia l'agente in servizio a rischi fisici particolarmente gravi e per scoraggiare i propositi di chiunque voglia porsi fuori o contro la legge ricorrendo ad una specie di « giustizia privata » o di « difesa personale ».

L'adeguamento delle attività istituzionali dell'amministrazione della pubblica sicurezza alle più moderne esigenze del Paese richiede inoltre l'adozione di idonei strumenti giuri-

dici e di norme sempre più aderenti alla realtà sociale.

È necessario pertanto provvedere con urgenza all'aggiornamento del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza per renderlo più adeguato ai principi sanciti dalla Costituzione, ed alla approvazione dell'organico disegno di legge di riforma del codice penale che pende da tempo davanti al Parlamento, inteso ad adeguare una normativa che risale, come è noto, al 1930.

Resta aperto il problema della polizia giudiziaria, periodicamente emergente nelle relazioni dei procuratori generali; è problema indubbiamente grave, ma anche di difficile soluzione e i cui criteri organizzativi investono i principi fondamentali dell'ordinamento statale.

In merito alla sempre maggiore tutela della moralità pubblica e del buon costume, la Commissione prende atto che il Ministero opera con impegno al fine di prevenire e reprimere manifestazioni criminose, anche per quanto concerne interventi in materia di offesa al pudore e alla pubblica decenza per mezzo della stampa e la diffusione di pubblicazioni pornografiche.

Nel corso del 1969 sono state infatti sequestrate 1.648 pubblicazioni o immagini e denunciate 1.140 persone.

Sempre nel 1969 sono state sequestrate n. 989.274 copie di pubblicazioni colpite da ordine di sequestro dell'autorità giudiziaria.

#### *Amministrazione civile.*

Con la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario il sistema di autonomia regionale è stato esteso a tutto il paese e si è quindi realizzata la premessa indispensabile per l'attuazione del riordinamento funzionale dell'amministrazione dei pubblici poteri.

Numerosi e gravi si prospettano i problemi che il Parlamento, il Governo e le amministrazioni statali e regionali, dovranno affrontare per conseguire la costruzione di un sistema armonico e coordinato che valga a salvaguardare sia le riconosciute necessarie autonomie sia la altrettanto necessaria unità dello Stato.

L'estensione a tutto il paese dell'articolazione regionale dovrà facilitare l'instaurazione di rapporti fra lo Stato e le Regioni che tengano conto della ripartizione di competenze stabilita nella legge costituzionale, evitando ogni inutile duplicazione o sovrapposizione di interventi e di spese con l'aggravio che naturalmente ne deriverebbe al pubblico erario.

Anche il trasferimento di attribuzioni e del personale dallo Stato alle Regioni deve essere effettuato nella lettera e nello spirito della legge votata dal Parlamento, garantendo che, nella tutela della funzione statale di indirizzo e di coordinamento, siano devolute alle Regioni le attribuzioni che loro competono e siano assicurati alle medesime gli occorrenti contingenti di personale senza la temuta dilatazione degli apparati burocratici, quanto mai deleteria specie nella presente difficile congiuntura.

In merito al controllo sugli atti dei comuni e delle province si deve far presente che esso potrà essere trasferito dalle giunte provinciali amministrative ai comitati regionali di cui agli articoli 55 e 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, solo dopo l'avvenuta approvazione degli statuti regionali. Infatti, in tale sede dovrà essere stabilito fra l'altro se il controllo sugli atti dei comuni sarà esercitato in forma accentrata dai menzionati comitati ovvero in forma decentrata mediante la costituzione di speciali sezioni provinciali dei comitati stessi.

Per quanto concerne la ormai annosa e gravissima situazione finanziaria dei comuni e delle province — cronicamente travagliata da un persistente squilibrio fra le entrate e le spese correnti — la finanza locale va configurata come parte della finanza pubblica, il suo risanamento passa necessariamente attraverso il riordinamento generale della finanza pubblica.

Si ribadisce pertanto la necessità che in sede di riforma del sistema tributario generale venga assicurato agli enti locali un volume di mezzi che consenta la piena copertura della spesa corrente e li ponga in grado di assolvere efficacemente alla loro funzione di enti territoriali nei quali si articola e si sviluppa l'organizzazione pluralistica della Repubblica.

Dai dati desumibili dalla relazione generale sulla situazione economica del paese per l'anno 1969, la situazione della finanza locale si riassume nei seguenti termini:

per i comuni le spese di parte corrente ammontano a miliardi 2.197,7 contro entrate di parte corrente che ammontano a miliardi 1.160 con un disavanzo di miliardi 537,7;

per le province le spese di parte corrente ammontano a miliardi 546,1 contro entrate di parte corrente che ammontano a miliardi 436,2 con un disavanzo di miliardi 109,9.

Nel periodo 1965-69 il numero degli enti deficitari è passato da 3.566 a 3.880 e l'ammontare dei mutui a copertura del disavanzo economico dei bilanci di previsione delle province e dei comuni deficitari è passato da 435,3 miliardi nel 1965 a 720 miliardi del 1969



con un incremento di 284,7 miliardi, pari a 65,4 per cento.

Secondo previsioni attendibili, per il 1970 — nonostante le provvidenze previste dalla legge 22 dicembre 1969, n. 964, recante disposizioni in materia di credito ai comuni ed alle province nonché provvidenze varie in materia di finanza locale — l'ammontare complessivo dei mutui da autorizzare a copertura dei disavanzi economici dei bilanci, può calcolarsi intorno ai 1.000 miliardi, in considerazione della notevole lievitazione dei costi in generale ed, in particolare, degli oneri per l'ammortamento dei mutui e per il riassetto delle retribuzioni, nonché per l'inserimento del 50 per cento delle perdite di esercizio delle aziende di trasporto ai sensi dell'articolo 5 della citata legge.

I dati più sopra riassunti sono la conferma eloquente che il problema della finanza locale è fra quelli che il paese non può più né ignorare né differirne la soluzione.

Per quanto concerne l'auspicata revisione delle attribuzioni e delle competenze degli enti locali in modo da garantirne la possibilità di una economica ed efficiente gestione, si fa presente che nel primo progetto poi decaduto, di legge delega per la riforma tributaria era stata inserita apposita norma intesa ad individuare le competenze anzidette allo scopo, nel contempo, di commisurare agli effettivi costi dei servizi le entrate tributarie che avrebbero dovuto essere garantite agli Enti locali e che avrebbe, quindi, fatto venir meno la necessità di ulteriore ricorso a mezzi straordinari di ripiano di disavanzi economici.

La norma suddetta è stata poi stralciata su parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro che la ritenne estranea alla *sedes materiae*.

È da auspicare che il Governo rimanga tuttavia fermo nell'impostazione su accennata.

Un ultimo accenno al problema della municipalizzazione dei pubblici servizi.

Secondo i dati risultanti dall'annuario 1970 della confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali (C.I.S.P.E.L.), relativi alla gestione delle maggiori aziende municipalizzate, il *deficit* di tali aziende è salito dai 16 miliardi e 650 milioni nel 1960 ai 155 miliardi e 611 milioni del 1968. Di tale *deficit*, 139 miliardi e 189 milioni (cioè circa il 90 per cento) costituiscono il *deficit* dei servizi di trasporto.

Occorre far presente al riguardo che in massima parte tale situazione deficitaria è da attribuirsi soprattutto alla dilatazione della spesa per il personale.

Risulta che il Ministero dell'interno ha posto allo studio, anche tenendo conto di varie proposte legislative di iniziativa parlamentare, uno schema di riforme di struttura nel particolare settore.

Il corso di tale provvedimento è stato peraltro arrestato nella constatazione che il problema di fondo da risolvere pregiudizialmente è quello di un nuovo assetto delle aziende dei trasporti, che le inquadrino armonicamente in un più ampio contesto in cui siano coordinati i vari sistemi di trasporto pubblico e privato, secondo direttive di politica urbanistica e di assetto del territorio che potranno anche postulare una diversa dimensione dell'ente gestore dei trasporti, anche in vista delle nuove strutture dell'ente regione.

In tale quadro potrà anche essere presa in esame l'auspicata adozione di urgenti provvedimenti di carattere finanziario e di esenzione fiscale a favore delle aziende municipalizzate.

#### *Fondo e affari di culto.*

Come è noto l'attività in questo settore si esplica nella gestione dei patrimoni provenienti dagli enti ecclesiastici soppressi e nell'adempimento di quelle attribuzioni che vengono demandate al Ministero dalle leggi di soppressione per venire incontro alle esigenze del culto e del clero cattolico.

Da più parti e costantemente è stato rilevato come si sia ben lontani dal soddisfare tali necessità.

Da tempo si prospetta infatti il problema dei sacerdoti privi di beneficio, e non aventi titolo alla congrua, poiché i fondi di bilancio stanziati per essi e per le comunità religiose povere sono del tutto insufficienti e non consentono di erogare che solo annuali, modestissimi aiuti economici.

Eguale insostenibile situazione si presenta per le sovvenzioni alle missioni italiane all'estero, per l'ufficiatura di chiese all'estero, per i necessari restauri degli edifici di culto in Italia, in relazione alla esiguità dei relativi stanziamenti.

Per quanto concerne il clero appartenente ad ordini e congregazioni religiose, escluso dalle provvidenze di cui alle leggi n. 579 del 5 luglio 1961, n. 669 del 28 luglio 1967 e n. 338 del 18 marzo 1968, da tempo si è ravvisata la opportunità di tenere conto delle sue esigenze e delle aspettative che in un

sistema di sicurezza sociale, in relazione ai principi costituzionali, andrebbero estese a tutti i cittadini.

#### *Assistenza pubblica.*

La legislazione assistenziale italiana, che risale storicamente alla legge fondamentale del 1890, è divenuta nel tempo particolarmente complessa ed articolata in numerosi testi normativi.

Il problema della revisione e dell'ammmodernamento di essi, per addivenire ad un nuovo sistema più organico e coordinato, è posto nello stesso programma di sviluppo economico nazionale che prevede appunto la ristrutturazione dell'intero settore dell'assistenza mediante adeguate riforme normative che consentano la realizzazione, sia pure graduale, di un sistema di sicurezza sociale ispirato a concetti più ampi e moderni sia sul piano organizzativo sia su quello metodologico.

Si auspica pertanto una sollecita definizione degli studi che il Ministero dell'interno da tempo ha intrapreso per il coordinamento delle strutture e delle attività assistenziali che tenga conto, specie in sede locale, degli orientamenti della programmazione economica nazionale e dell'attuazione dell'ordinamento regionale su tutto il territorio nazionale.

Il problema quindi — come è già stato più volte rilevato nei pareri espressi dalla nostra Commissione sugli stati di previsione della spesa del Ministero dell'interno per i precedenti esercizi — non è solo quello di una maggiore dotazione di fondi in questo settore, ma anche e soprattutto quello di una loro più razionale utilizzazione che consenta di assicurare un'assistenza più vantaggiosa per il cittadino in stato di bisogno, evitando ogni dispersività di energie e di mezzi, la molteplicità degli enti ed il frammentarismo dell'intervento pubblico in questo settore.

Per quanto concerne l'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali è da far presente che detto organismo non svolge soltanto attività di assistenza alimentare, ma anche una intensa attività di promozione sociale a favore dell'infanzia, dei giovani e degli anziani, nonché di assistenza dei profughi stranieri, oltre alla ben nota attività di studio e di carattere tecnico.

Nel corso del 1969 l'AAI ha svolto il programma di assistenza alimentare in favore di 1.198.314 fra minori e anziani; sono state impegnate lire 197.963.000 per contributi a enti

locali e istituti per anziani; per il programma minori disadattati i finanziamenti erogati, sempre nel 1969, hanno raggiunto un ammontare di lire 97.964.000.

Nell'anno predetto sono stati altresì organizzati e gestiti direttamente 21 « soggiorni di vacanza » che hanno complessivamente ospitato 5.750 bambini.

Da ricordare infine le iniziative, attuate in 27 province, volte a favorire una migliore coscienza sanitaria e dietetica nella popolazione.

#### *Protezione civile.*

Come è noto, in questi ultimi anni vaste zone del territorio nazionale sono state colpite da calamità naturali di eccezionale violenza, le cui conseguenze sono state causa, oltre che di perdite umane, di pesanti disagi per le popolazioni investite da tali eventi.

L'attuale disciplina normativa della materia indubbiamente non è idonea a fronteggiare in modo organico e coordinato tutte le esigenze connesse alle organizzazioni di soccorso e alla erogazione delle varie forme di assistenza strettamente connesse alla ripresa delle normali attività economiche e sociali da parte dei singoli cittadini colpiti dalle predette calamità.

L'esigenza di una adeguata regolamentazione della materia in verità non è sfuggita al Governo che dal 1950 ad oggi ha presentato al Parlamento ben quattro disegni di legge che non sono però giunti a conclusione per la decadenza seguita alla chiusura delle legislature.

La necessità di assicurare al Paese un moderno sistema di protezione civile, in caso di pubbliche calamità, facendo leva sugli ordinamenti che già in tale settore sono operanti, ha suggerito la presentazione del disegno di cui si auspica la sollecita approvazione.

#### *Archivi di Stato.*

Da una rilevazione del 1965 già risultava che per gran parte del materiale custodito negli archivi di Stato occorreva interventi di restauro per una spesa di due miliardi e 200 milioni. Purtroppo la situazione si è ulteriormente aggravata con le alluvioni e le inondazioni del 1966 e le spese occorrenti per le relative operazioni di restauro sono salite a 14 miliardi, impegnando l'amministrazione in un oneroso programma di interventi a lungo termine.

Si rileva come ogni ulteriore ritardo potrebbe pregiudicare le possibilità di ripristi-

no di molti documenti e, in ogni caso, farebbe aumentare considerevolmente l'entità della spesa.

Per quanto concerne il reperimento di locali idonei alla conservazione, per funzionalità e capacità ricettiva, si sollecita la realizzazione del complesso di edifici in Roma, previsto dalla legge 15 dicembre 1969, n. 972, che autorizza la spesa di 15 miliardi per la costruzione di un complesso immobiliare sull'area demaniale dell'aeroporto di Centocelle.

\* \* \*

La Commissione, considerati gli argomenti esposti dal relatore, preso atto degli interventi dei vari commissari che hanno partecipato al dibattito e delle conclusioni del ministro Restivo, esprime, a maggioranza, parere favorevole all'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1971.

## IX COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici)

(RELATORE: ACHILLI)

## P A R E R E

sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 9)

Lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per il 1971 riveste particolare importanza per la sua stretta relazione con una delle più importanti riforme che il Governo ha dichiarato di voler attuare.

Una nuova politica per la casa è stata infatti uno dei punti di incontro tra forze politiche di diversa matrice ideologica, in un momento particolarmente delicato della vita politica italiana, come risposta valida all'azione sindacale che ha fatto il salto di qualità dalle semplici vertenze sui contratti alle richieste di riforme di carattere generale.

Presupposto fondamentale di tale politica è una chiara impostazione della programmazione nazionale che valga a riequilibrare dal punto di vista economico e sociale i gravi divari che esistono fra le diverse regioni del paese: la pianificazione territoriale, che per il Ministero dei lavori pubblici consiste nella individuazione della grande rete infrastrutturale e delle zone di nuovo sviluppo industriale, è lo strumento per tradurre in termini geografici le scelte più generali di carattere economico. Il giudizio che si può dare sulla opera del Ministero è strettamente connesso appunto alla coerenza tra le scelte economiche generali del Governo e la loro traduzione in termini geografici.

Già nella discussione del bilancio dello scorso anno, molti degli intervenuti avevano posto l'attenzione sul concetto del suolo come bene economico irriproducibile e proprio per questa ragione da salvaguardare.

Si è discusso molto in questi ultimi tempi dei più vistosi effetti negativi che lo sviluppo industriale produce sia sull'ambiente fisico sia sulla salute dei cittadini. A questo proposito, non possiamo non rilevare e sottolineare che non si può dare un giudizio indiscriminato, come se questi fenomeni fossero legati all'industrializzazione *tout court* e non, come invece è nella realtà, ad un certo modo di intendere lo sviluppo industriale, in funzione diretta della sola crescita dei profitti.

Per questo motivo la pianificazione territoriale deve risolvere il problema più generale, nel superiore interesse della collettività, agendo sul decongestionamento delle cosiddette « aree forti », onde limitarne gli effetti negativi.

D'altra parte, ci si rende conto della difficoltà di esprimere un parere su di un bilancio, come quello per il 1971, che non ha più un punto di riferimento con il piano quinquennale di sviluppo economico il quale scade con la fine del 1970.

Per la verità, tale punto di riferimento era assai labile anche negli anni scorsi: infatti, qualificanti obiettivi fissati dal Parlamento nello stesso piano non sono stati raggiunti. Questa inadempienza vale soprattutto per le attrezzature sociali, mentre si è andati al di là delle previsioni in tutti quei settori in cui l'iniziativa privata ha avuto mano libera per esercitare spinte aziendalistiche, prescindendo dalle ipotesi generali di riequilibrio. Il punto più dolente riguarda appunto

la casa, dove si può ormai affermare, in sede di consuntivo, che ci si è fermati ad una media dell'intervento pubblico, sul totale degli investimenti del quinquennio, di circa il sessante per cento, quando era stata ipotizzata una percentuale del venticinque per cento.

Il nuovo piano quinquennale dovrà impostare previsioni atte a recuperare anche il ritardo accumulato, che potrà non riprodursi soltanto se la linea di sviluppo non sarà dominata dalla pura logica del profitto privato e se verrà superata l'attuale inefficienza dello apparato statale.

Occorre perciò ripristinare una vera autonomia dello Stato e non sfuggire a tale impegno limitandosi a ricorrere ad una sorta di delega fiduciaria alle grandi imprese a partecipazione pubblica che, più di una volta, hanno dimostrato di perseguire fini di natura aziendalistica, trascurando la funzione che lo Stato ha ad esse assegnato.

È questo quindi un bilancio di transizione, debole nelle sue strutture fondamentali, non idoneo, per ragioni di carattere generale, a definire una precisa linea politica di intervento nei settori chiave.

Infatti la Commissione non ha contestato l'opportunità delle singole voci e dei singoli stanziamenti, ma ne ha messo in luce le carenze quantitative e ha sottolineato il silenzio che su taluni capitoli importanti di spesa è stato mantenuto.

Si deve riconoscere inoltre, per doverosa obiettività, la difficoltà di predisporre un bilancio all'indomani del fatto politico più rilevante che sia intervenuto nella vita italiana del dopoguerra. La istituzione delle Regioni a statuto ordinario, infatti, è destinata a mutare profondamente — almeno questo è l'obiettivo di tutte le forze che si sono battute per questa grande riforma — le anacronistiche strutture di uno Stato accentrato che dell'accentramento non possiede nemmeno i pochi aspetti positivi, come la rapidità delle decisioni.

Sarebbe stata perciò opportuna una preventiva definizione dei compiti che devono essere riservati all'Amministrazione centrale e di quelli che devono essere attribuiti al potere autonomo regionale.

Nel corso della discussione, è stata riaffermata la necessità di provvedere quanto prima alla legge-quadro per l'urbanistica, nella quale venga affrontato, in particolare, il problema del regime giuridico dei suoli.

Si tratta di un essenziale adempimento, anche con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale 29 maggio 1968, n. 55 e alla legge 19 novembre 1968, n. 1187.

La relazione ha posto in evidenza il problema del rapporto fra proprietà del suolo e facilità di edificazione, ribadendo la necessità di separare la seconda dalla prima.

Si è anche arrivati ad individuare, in via di prima ipotesi, nel Ministero dei lavori pubblici, l'organo dello Stato preposto alla predisposizione delle grandi infrastrutture nazionali, come ad esempio le autostrade, le strade statali, i porti, e nel contempo l'organo programmatico e politico in senso lato per la valutazione dei fabbisogni infrastrutturali delle singole regioni e per la ripartizione, in vista del riequilibrio generale di cui si parlava precedentemente, delle risorse disponibili.

In questa visione la Regione quindi autonomamente organizza al proprio interno l'integrazione delle varie funzioni, coordinando la attività delle Amministrazioni decentrate dello Stato e degli Enti territoriali, in modo da esercitare un vero e proprio governo del territorio a livello regionale.

Una analisi sommaria del bilancio non ha potuto per ora approfondire sufficientemente temi così vasti. È desiderabile che la Commissione lavori pubblici sia posta in grado di esprimere il proprio parere in ordine ai provvedimenti con i quali si darà attuazione, nei prossimi mesi, al decentramento di attribuzioni dall'Amministrazione statale alle Regioni.

Non dobbiamo altresì dimenticare, per renderci conto delle effettive limitazioni imposte al Ministero dei lavori pubblici, che esso è fortemente condizionato, nello svolgimento della sua attività, dalla politica del credito, che è fatta e decisa al di fuori della sua competenza. La mancanza di coordinamento fra politica dei lavori pubblici e politica del credito ha reso spesso inefficace l'azione del Ministero dei lavori pubblici.

Talune scelte concrete di gestione della spesa pubblica, che sfuggono in pratica al controllo parlamentare, hanno creato una serie di remore, di ritardi e di rinvii dei programmi approvati dal Parlamento.

Sarebbe d'altra parte ingiusto sottacere che, laddove è stato invece previsto un adeguato coordinamento tra i Ministeri dei lavori pubblici e della pubblica istruzione con il Ministero del tesoro, come nel caso della programmazione dell'edilizia scolastica ed universitaria (legge 28 luglio 1967, n. 641), ci si sia almeno avviati a risultati sostanzialmente positivi.

A questo proposito la Commissione rileva, di fronte alle critiche che sono state mosse

alla legge n. 641, come essa, seppur ha avuto un avvio non facile, proprio perchè iniziava un processo di programmazione articolata con un effettivo decentramento delle decisioni, sta ripagando il ritardo iniziale con la razionalità delle scelte prioritarie, innovando sostanzialmente nella pratica discrezionale della concessione dei contributi, metodo, quest'ultimo, che andava obiettivamente a favorire i comuni che non ne dispongono e che vedevano in questo modo aumentare ogni anno il divario nelle attrezzature scolastiche. Da questo esempio appare chiaro che la strada della programmazione poliennale degli interventi, di qualunque natura essi siano, è la migliore per affrontare i gravi problemi delle infrastrutture sociali, lasciati per troppo tempo insoluti.

Analoga strada dovrebbe essere seguita, a parere della Commissione, in particolare anche per l'edilizia ospedaliera, per l'utilizzo dei finanziamenti disponibili per le opere igieniche (acquedotti e fognature) previste dal piano regolatore generale degli acquedotti e dalle relative norme di attuazione, e per l'utilizzo delle somme previste per la viabilità ordinaria, provinciale e comunale.

La Commissione a tale proposito ha sottolineato l'esigenza che fin d'ora i relativi programmi vengano predisposti in collaborazione con le Regioni, tenendo conto degli effettivi bisogni ed evitando che i contributi dello Stato vadano prevalentemente agli Enti locali i quali abbiano maggiore possibilità di investimento.

In particolare, per quanto riguarda la viabilità provinciale, si dovrebbe evitare che talune Province incrementino in misura anche eccessiva la loro rete stradale, sulla base di una maggiore capacità finanziaria, mentre altre, per difetto di tale capacità, debbano eliminare dai loro programmi opere pure necessarie per lo sviluppo dei territori da esse amministrati. È necessario individuare le zone veramente carenti e predisporre, in collaborazione con le Regioni, un vero e proprio piano poliennale, in occasione del rifinanziamento della legge n. 181, assicurando altresì la garanzia dello Stato per la parte di spesa alla quale gli Enti locali si devono sobbarcare.

Sono state espresse altresì forti riserve sulla prosecuzione della politica delle autostrade così come si è svolta finora. È stata notata l'incongruenza di un sistema nel quale si deve procedere per legge alla attuazione di molte singole opere pubbliche di entità relativamente modesta, mentre può concedersi la costruzione e l'esercizio di autostrade, anche per importi di decine di miliardi, con semplice

atto amministrativo, al di fuori per giunta di una reale meditata programmazione.

È stato quindi espresso l'avviso che la concessione di nuove autostrade dovrebbe farsi per legge: in ogni caso, nel quadro di programmi approvati per legge.

Nell'immediato, la Commissione ritiene che si possano tutto al più attuare nei prossimi anni solo brevi collegamenti o raccordi capaci di portare l'attuale sistema ai livelli massimi di funzionalità, escludendo nuovi itinerari, ed anzi rivedendo eventualmente quelli già concessi e i lavori dei quali non fossero ancora iniziati.

La Commissione si è particolarmente soffermata su due punti che potrebbero qualificare lo stato di previsione della spesa per il 1971 e per i quali invece sono stati previsti stanziamenti insufficienti o addirittura si è mancato di dare alcuna indicazione.

Si tratta di due argomenti che fatti recenti hanno portato alla attenzione di tutte le forze sociali.

1) La difesa del suolo. Pure essendo il problema di tale ampiezza da non poter essere riassunto in sede di parere, possiamo fin d'ora affermare, con ciò ripetendo analoghe richieste formulate negli scorsi anni da tutte le parti politiche, ed a ciò ancora una volta sollecitati dai tristi e luttuosi avvenimenti che hanno colpito recentemente diverse zone del Paese, e in particolare la città di Genova, che occorre porre mano senza indugio ad una serie di provvedimenti che il Governo dovrà predisporre in base alle risultanze della commissione De Marchi.

Non si è in grado di formulare indicazioni sulla cifra che a questo proposito dovrebbe essere stanziata fin dal 1971, dopo una carenza che è già biennale, nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, o nel fondo globale del Ministero del tesoro, ma si ravvisa la necessità che venga dal Governo un segno di volontà politica che colmi il vuoto rilevato dalla Commissione su tale argomento.

Dovrebbe anche essere stabilito il principio dell'assoluta priorità del completamento delle opere rimaste finora incompiute.

2) La politica della casa. Per questo importante settore, la Commissione non può che riferirsi ai provvedimenti preannunciati dal Governo e sui quali ampie anticipazioni sono state fornite, anche in relazione al recente comunicato congiunto Governo-Sindacati. La Commissione non può che trovarsi d'accordo con lo spirito che ha animato il Governo nel prendere l'iniziativa di tali provvedimenti,

ma non può non rilevare che, prevedendo essi un forte impegno di spesa per l'acquisizione di aree per la formazione di patrimoni comunali per il rilancio della legge n. 167 e per le attrezzature sociali, non esiste coerenza tra impostazioni programmatiche e impostazioni di bilancio, a questo proposito del tutto carenti.

La Commissione non può altresì non rilevare gli aspetti negativi della politica di agevolazioni fiscali per l'edilizia così come è stata finora perseguita, per il carattere praticamente indiscriminato di tali agevolazioni e per le conseguenti distorsioni nel campo dell'attività edilizia, in particolare sotto il profilo qualitativo e ubicazionale. Ravvisa pertanto la necessità che tale politica venga pro-

fondamente modificata e perciò non può non dissentire da proroghe praticamente ancora indiscriminate ed a scadenza non breve, come quella che è stata portata avanti in sede di conversione del decreto-legge 27 agosto 1970, n. 621.

Concludendo, la Commissione, nell'esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno 1971, non può esimersi dal formulare le riserve sopra illustrate in relazione alla carenza di stanziamenti, sia per quanto concerne la costituzione di un fondo per l'acquisizione mediante esproprio e per l'urbanizzazione di aree destinate all'edilizia economica e popolare, sia per quanto riguarda la difesa del suolo.

**X COMMISSIONE PERMANENTE**

(Trasporti)

(RELATORE: QUERCI)

**P A R E R E**

sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 10)

La X Commissione della Camera, udita l'esposizione del relatore, dopo approfondito dibattito e dopo l'intervento del ministro, ha deliberato, a maggioranza, di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile per l'anno finanziario 1971.

La Commissione ha peraltro constatato che l'ammontare delle poste in bilancio e la impostazione generale dello stesso non corrispondono ancora, nonostante alcuni passi avanti compiuti, alle esigenze del settore, che deve costituire una delle strutture portanti dell'economia nazionale ai fini dello sviluppo del paese e dell'eliminazione degli squilibri territoriali.

A questo fine la Commissione, dopo aver particolarmente insistito sulla necessità di una nuova politica unitaria che organicamente indirizzi e regoli tutti i sistemi di trasporto, ha ritenuto di dover esprimere le seguenti specifiche raccomandazioni:

1. — che il Ministero dei trasporti definisca meglio la sua posizione in ordine allo sviluppo del traffico-merci, precisando i termini fondamentali di una vera politica di espansione nel quadro di una scala di priorità;

2. — che si realizzino effettivi strumenti di coordinamento e di ricerca tecnico-economica per promuovere una politica di programmazione nel quadro degli obiettivi generali indicati dal Programma economico nazionale;

3. — che si potenzi l'Istituto nazionale trasporti attraverso il suo inserimento nel

quadro pluriennale degli investimenti già predisposto dalle ferrovie dello Stato, al duplice fine di fare dell'Istituto nazionale trasporti stesso uno strumento sempre più complementare con le ferrovie dello Stato, sia per quanto riguarda il trasporto di merci sia per quello dei viaggiatori, e di intensificare la sua presenza nel settore degli autoservizi viaggiatori, specialmente dei servizi sulle autostrade e di quelli a carattere interregionale;

4. — che si affrontino sollecitamente i problemi derivanti dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario, per il decentramento delle competenze spettanti alle regioni stesse in materia di trasporti;

5. — che si dia corso, nel settore della aviazione civile, alla attuazione delle norme di carattere fondamentale dettate dalla legge 30 gennaio 1963, n. 141, procedendo alla istituzione dei compartimenti di traffico aerei ed alla determinazione di beni ed impianti da destinare al traffico aereo civile;

6. — che la politica dell'aviazione civile sia effettivamente determinata e controllata dallo Stato; a tal fine occorre realizzare la confluenza nel Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile di tutte le competenze in materia;

7. — che si provveda, al fine dello sviluppo del settore dell'aviazione civile, ad un ampliamento degli organici della competente direzione generale e ad un trattamento economico del personale adeguato all'impegno delle mansioni svolte.



## X COMMISSIONE PERMANENTE

(Trasporti)

(RELATORE: MANCINI ANTONIO)

### PARERE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 11)

La X Commissione, udita l'esposizione del relatore, dopo approfondito dibattito e dopo l'intervento del ministro, ha deliberato, a maggioranza, di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1971.

La Commissione ha in particolare giudicato positivamente il fatto che, nonostante la forte lievitazione delle spese per il personale in entrambe le aziende dipendenti dal Ministero (lievitazione dovuta sia a cause generali comuni a tutte le amministrazioni statali, sia a cause peculiari delle due aziende), vi sia un notevole incremento delle spese di investimento che per l'Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni sono destinate alla graduale attuazione del piano regolatore nazionale per la meccanizzazione negli uffici postali di movimento, e per la

Azienda dei telefoni di Stato all'ammortamento e rinnovo degli impianti. La Commissione ha ritenuto che tale impostazione di bilancio stia a dimostrare la volontà di imboccare una nuova strada intesa a potenziare e migliorare il servizio per l'utenza, soprattutto per quanto riguarda il servizio postale ancora sotto molti aspetti carente.

La Commissione, nell'auspicare una riforma organica delle due aziende che dia ad esse un ordinamento effettivamente autonomo, ha sollecitato nel frattempo, come misure immediate e non procrastinabili ulteriormente, la realizzazione dei compartimenti postali, la unificazione — e cioè la razionale e completa utilizzazione — almeno delle attrezzature impiegate per i servizi elettrici, la semplificazione delle procedure e delle norme, ormai anacronistiche, per renderle aderenti ai temi ed alle esigenze del servizio.

## VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

(RELATORI: BUFFONE, *per la maggioranza*; FASOLI, *di minoranza*)

## P A R E R E

sullo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa  
per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 12)

## PARERE DI MAGGIORANZA

La VII Commissione difesa ha deliberato di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1971 con le seguenti osservazioni.

La cifra globale di stanziamento, pur essendo superiore di 146 miliardi rispetto agli stanziamenti relativi all'anno finanziario 1970, ha con riferimento al medesimo anno finanziario una incidenza percentuale inferiore sulle spese globali dello Stato. Inoltre la maggiore cifra stanziata è quasi interamente assorbita dalle spese per il personale per cui si palesa evidente il problema del mantenimento e dell'ammodernamento del sistema difensivo italiano. Per questo fine non essendo possibile in una visione globale delle esigenze del paese aumentare gli stanziamenti destinati alla difesa, anche se ciò sarebbe auspicabile per la posizione industriale e marittima assunta dal paese, è necessario operare una profonda riforma delle forze armate le quali conservando l'attuale struttura sarebbero destinate a un progressivo decadimento qualitativo che ne infirmerebbe la capacità di assolvimento dei compiti istituzionali ad esse connessi. Si impone quindi un riesame di fondo del nostro sistema difensivo attraverso la definizione di obiettivi realistici collegati con le risorse disponibili e ai quali tendere in ordine di priorità attraverso una razionale programmazione proiettata in un arco di tempo sufficientemente lungo: in ogni

caso non si dovrebbe rinunciare alla disponibilità di una aliquota di forze di elevata capacità e prontezza operativa e dotate di grande mobilità.

La Commissione ritiene ancora valida la adesione alla Alleanza atlantica la quale non impedisce lo sviluppo di una cooperazione economica e culturale con i paesi dell'Est europeo come dimostrano recenti iniziative intraprese in tal senso da alcuni gruppi industriali.

È necessario poi rivedere l'attuale normativa sull'ordinamento attraverso la predisposizione di uno schema normativo non strettamente rigido in grado di adattarsi a un eventuale mutamento di esigenze nonché attraverso la realizzazione di quell'esigenza sempre più sentita di un adeguato sfollamento dei quadri da raggiungere anche con la estensione alle forze armate dei benefici combattentistici che risponde tra l'altro a un irrinunciabile principio di giustizia perequativa.

Circa il problema della riduzione della ferma di leva, si ritiene, ferma restando la convenienza e opportunità di non aderire alla tesi di un esercito esclusivamente di mestiere, che la sua soluzione vada intravista attraverso la realizzazione di una intelaiatura di specialisti a lunga ferma.

È inoltre non più differibile il problema della sdemanializzazione delle aree militari situate nelle zone densamente urbanizzate, sulle quali sorgono installazioni militari ormai obsolete e di ostacolo a una razionale programmazione urbanistica, attraverso un

piano concertato con gli altri dicasteri interessati che, salvaguardando le esigenze della difesa, operi uno spostamento delle menzionate installazioni in zone più idonee.

Per quanto concerne il trattamento economico del personale militare è opportuno valutare attentamente la portata e le conseguenze dell'articolo 16-*quater* del provvedimento sul riassetto delle carriere dei dipendenti dello Stato onde realizzare una effettiva parificazione tra pubblico impiego civile e militare.

La Commissione infine rileva la opportunità di sopprimere gli attendenti, di rivedere il soldo alla truppa, le norme sulle esenzioni vigenti nonché i criteri in materia di pensioni privilegiate per infortuni occorsi in tempo di pace.

#### PARERE DI MINORANZA

Sulla base della discussione svoltasi sui documenti prodotti davanti alla VII Commissione difesa, si esprime parere negativo per le seguenti considerazioni:

1. - Le assegnazioni previste a favore della difesa non tengono conto dei limiti imposti dalle risorse del Paese nel rispetto dell'equilibrio tra necessità di sviluppo sociale e necessità militari.

In un momento nel quale la esigenza indilazionabile di riforme incisive nel settore della casa, della salute, della scuola, dei trasporti, del pensionamento è rivendicata con forza dalle popolazioni ed è riconosciuta dalle forze politiche e sindacali come elemento di riequilibrio e di sviluppo, civile ed economico, della società nazionale, e la stessa situazione congiunturale ha indotto il Governo a ricorrere a provvedimenti straordinari, non significa riqualificare la spesa pubblica destinata al settore della difesa l'11,82 per cento dell'intera spesa prevista nel bilancio dello Stato per il 1971; decisione questa che, oltre a far segnare un ulteriore aumento percentuale rispetto agli stanziamenti compiuti nel 1970, si traduce nella assegnazione aggiuntiva, in cifra assoluta, di 146 miliardi di lire, pari ad un incremento della tabella 12 della difesa, rispetto al 1970, del 9,68 per cento.

2. - Di fronte a stanziamenti tanto cospicui e crescenti nel settore della difesa si impone una seria riflessione, in riferimento, in primo luogo, ai risultati sin qui conseguiti. Questi configurano una situazione di difficoltà delle forze armate, oggetto ormai di ampio

dibattito nella opinione pubblica nazionale, che segna un risveglio di interesse attorno alla politica militare del nostro Paese.

Tale situazione trae motivo da una diffusa insoddisfazione, morale e materiale, per il mancato processo di democratizzazione delle istituzioni militari, secondo lo spirito della Costituzione repubblicana; per la mancata abrogazione di leggi non democratiche e per la persistenza di norme e regolamenti, come il codice militare penale e il regolamento di disciplina, come la legge sulla leva e le norme che fissano il « soldo », non più compatibili con la coscienza democratica e civile del cittadino italiano; per carenze e distorsioni che si verificano sia riguardo al trattamento economico del personale, sia rispetto ai problemi di inquadramento e di avanzamento; per inadeguatezze e ritardi che si hanno persino nel campo dell'armamento e dell'equipaggiamento.

Tutto ciò induce ad esprimere la convinzione rafforzata che per le forze armate si spende troppo soprattutto perché sin qui si è speso male.

A tale riguardo è necessario far piena luce sullo stato reale in cui si trova il settore della difesa, con il dare finalmente seguito da parte del Governo all'impegno assunto, ma sin qui non assolto, di pubblicare un « libro bianco » sulla politica di difesa e sulle forze armate. Occorre insieme ristabilire il corretto rapporto tra Parlamento ed Esecutivo, restituendo al Parlamento la pienezza delle sue funzioni legislative e di controllo in materia di difesa nazionale, ciò che è necessario perché si ponga fine a quella « discrezionalità » al riparo della quale si è operato e perché si possano fissare le nuove norme in materia di « segreto militare », che sono ancora quelle emanate durante l'ultimo conflitto.

3. - Parere negativo infine si esprime perché le scelte che si delineano nella politica di difesa portano ad insistere in aggravati di spese per gli armamenti, prevedibilmente non sostenibili dalla nostra società nazionale, impegnata ad eliminare gli squilibri di cui essa soffre.

Infatti specialmente nel campo della difesa si pone concretamente il compito di ridurre al massimo errori di previsione e la dispersione di energie.

La concezione delle moderne alleanze comporta l'adozione di impegni militari di coordinamento, di integrazione e di armamento sin dal tempo di pace, sì che le scelte di poli-

tica estera e di politica militare risultano fortemente compenstrate ed interdipendenti.

Ora è possibile cogliere un contrasto tra la scelta di politica militare e l'interesse generale del paese — di cui, in certa misura, va facendosi interprete il Ministero degli esteri — interesse che sollecita: una politica estera italiana atta a favorire la realizzazione graduale di un disarmo generale completo in vista del superamento dei blocchi militari; la convocazione di una conferenza sulla sicurezza europea; il conseguimento di condizioni che garantiscano contemporaneamente la integrità e la sicurezza dei Paesi Arabi e di Israele, per riportare la pace nel Mediterraneo orientale. In contrapposizione ci

sono, infatti, le scelte di politica militare che corrispondono invece a previsioni di misure di integrazione e di assunzione di responsabilità che comporterebbero ulteriori impegni militari e politici gravosi nello scacchiere mediterraneo.

Per questi motivi si ravvisa la necessità di una riunione congiunta della Commissione VII difesa con la Commissione III affari esteri al fine che sia accertato se le spese che attualmente sono previste per la politica militare sono coerenti con le scelte che vanno maturando per la politica di rapporti pacifici e costruttivi che l'Italia intende promuovere specialmente nei confronti dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo.

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura)

(RELATORE: CRISTOFORI)

### P A R E R E

sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 13)

La XI Commissione agricoltura e foreste ha espresso parere favorevole, a maggioranza, all'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno finanziario 1971.

La Commissione ha, però, unanimemente espresso viva preoccupazione per la sensibile diminuzione della spesa di competenza in un momento in cui gravi problemi di ordine strutturale, economico e sociale hanno urgenza di soluzioni per salvare il fondamentale patrimonio civile e morale rappresentato dal mondo rurale.

Tale diminuzione di spesa pubblica è resa più grave in quanto negli anni trascorsi non sono stati effettuati gli investimenti nella misura prevista dal « Programma economico nazionale », e inoltre sono venute a scadenza o si sono esaurite finanziariamente le leggi 27 ottobre 1966, n. 910, 22 luglio 1966, n. 614, 26 maggio 1965, n. 590, 27 luglio 1967, n. 132.

Dall'ampia discussione è emersa una serie di esigenze collegate: 1) alla svolta della politica della CEE in direzione degli interventi a carattere strutturale e sociale; 2) al trasferimento della competenza in materia di agricoltura e foreste alle istituite regioni a statuto ordinario in conformità all'articolo 117 della Costituzione.

Pur prendendo atto del momento in cui è stato presentato il bilancio 1971 e del carattere transitorio da esso assunto in attesa della definizione della nuova politica comunitaria

e dell'assetto regionale, la Commissione ha ritenuto di dover suggerire:

1) una sollecita attività del Parlamento e del Governo per emanare la legge quadro che consenta i trasferimenti dei poteri di competenza regionale;

2) la emanazione di un provvedimento legislativo che assicuri per il prossimo biennio i mezzi finanziari necessari per riprendere una efficiente politica per la montagna, per lo sviluppo della proprietà coltivatrice diretta, per la continuità delle iniziative promosse mediante il Piano verde n. 2 con nuovi e più consistenti incentivi;

3) una ampia e profonda riforma della cooperazione agricola da adeguarsi alle nuove esigenze sorte sia dalla comunità rurale sia dal mercato;

4) l'accelerazione e accentuazione degli interventi riguardanti i servizi e le infrastrutture con particolare riferimento agli elettrodotti, alla viabilità, all'edilizia rurale e alla rete idrica;

5) la ristrutturazione dell'AIMA in un quadro istituzionale, giuridico e finanziario che le consentano di svolgere i compiti fondamentali che ad essa devono essere affidati;

6) una sempre più vasta valorizzazione dell'autogoverno contadino mediante il completamento della disciplina riguardante le Associazioni dei produttori e la presenza determinante nella elaborazione dei piani zonal e nella conduzione degli enti che operano in agricoltura:

7) la ristrutturazione degli Enti di sviluppo, da estendersi a tutto il territorio nazionale, fissando compiti precisi sul piano della valorizzazione della produzione, ricomposizione fondiaria, riconversioni colturali, assistenza economica-finanziaria per i produttori singoli ed associati;

8) la riforma del credito agrario;

9) una più diretta e frequente consultazione tra Governo e Parlamento sugli sviluppi della politica comunitaria.

Su questo ultimo aspetto la minoranza della Commissione ha espresso il parere che tutti i provvedimenti da assumere in sede co-

munitaria devono essere sottoposti preventivamente al giudizio del Parlamento e delle assemblee regionali. La minoranza della Commissione ha altresì richiesto che il trasferimento dei compiti amministrativi alle regioni avvenga entro il 31 dicembre 1970. La Commissione ha infine unanimemente sottolineato la necessità che nella politica di bilancio dello Stato, all'economia agricola e al mondo che di essa vive, venga riservato un più largo e articolato intervento sotto il profilo sia economico che sociale, ciò anche nell'interesse generale del Paese.

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria e commercio)

(RELATORE: ERMINERO)

### PARERE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria,  
del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 14)

La XII Commissione industria, commercio e artigianato ha deliberato a maggioranza nella seduta del 15 ottobre 1970 di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1971.

La XII Commissione richiama l'attenzione della V Commissione bilancio sui seguenti punti:

1) necessità di coordinare gli interventi del settore pubblico con quello privato, rilevando che, essendo superata la dicotomia tra iniziativa pubblica e privata, la competenza primaria della XII Commissione si debba estendere al settore delle partecipazioni statali;

2) esigenza, stanti le prospettive di pesantezza finanziaria dell'ENEL, della isti-

tuzione di un fondo di dotazione per tale ente;

3) necessità di addivenire alla elaborazione di una linea organica della politica nucleare italiana nella quale trovi coerente posto la ristrutturazione del CNEN;

4) necessità di aumentare i fondi finanziari assegnati per interventi a favore della piccola e media industria;

5) opportunità di istituire organismi di consulenza tecnologica ed amministrativa per la piccola e media industria e conseguentemente di potenziare qualitativamente e quantitativamente le stazioni sperimentali per l'industria;

6) necessità di ristrutturare il sistema creditizio per il settore commerciale, onde il credito agevolato divenga più facilmente utilizzabile ed accessibile.

**XIII COMMISSIONE PERMANENTE**

(Lavoro)

(RELATORE: AZIMONTI)

**PARERE**

sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 15)

Il bilancio di previsione per l'anno finanziario 1971 contiene, nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, un aumento che la Commissione accoglie con favore.

La funzione del Ministero del lavoro, nel nostro Stato fondato sul lavoro, non può consistere in una semplice attività ricognitiva della situazione delle forze di lavoro, né nella gestione burocratica di provvidenze erogate ai lavoratori, e neppure in un'opera di mediazione tra gli interessi delle diverse categorie sociali, la quale, di fatto, privilegia la posizione delle categorie più forti. Al contrario, il Ministero del lavoro deve funzionare come centro propulsore della politica dell'occupazione e come organismo diretto a migliorare, nelle fabbriche e nella società, la condizione operaia.

Negli ultimi dieci anni si è registrata una costante riduzione delle forze di lavoro, ancorché sia diminuito il tasso di disoccupazione. La Commissione fa, dunque, presente che le previsioni attualmente disponibili non consentono facili ottimismo sull'andamento dell'occupazione: nella migliore delle ipotesi il tasso di assorbimento di nuovi occupati nel settore dell'industria e in quello terziario eguaglierà il tasso di espulsione di addetti dal settore agricolo. Occorre quindi una politica economica che ponga tra i suoi obiettivi non solo l'aumento della produttività ma anche la creazione di nuovi posti di lavoro, con il rilancio dell'edilizia, specie quella sovvenzionata, e la espansione degli investimenti. Un ruolo par-

ticolarmente importante dovrà essere svolto dalle aziende a partecipazione statale. In ogni caso è necessario orientare le risorse disponibili verso i settori ad alta intensità di lavoro piuttosto che verso quelli ad alta intensità di capitale. La politica degli investimenti non può prescindere da scelte di localizzazione che evitino l'aggravarsi di squilibri tra zone gestionate e vaste regioni depresse ed il verificarsi di sfasature tra insediamenti industriali e infrastrutture sociali. In questo senso la Commissione valuta positivamente l'istituzione da parte del Ministero del lavoro, nelle zone ove si effettuano rilevanti investimenti, di speciali comitati che affrontino tempestivamente i problemi dell'addestramento e dell'avviamento dei lavoratori, dell'abitazione e dei trasporti. La Commissione ribadisce, per altro, che la politica dell'occupazione deve impegnare tutta l'attività del Governo.

La seconda metà del 1969 è stata caratterizzata dalla intensa partecipazione dei lavoratori alle agitazioni promosse dai sindacati per il rinnovo di numerosi contratti. Tale mobilitazione delle masse lavoratrici, salvo episodi marginali, si è svolta con grande senso di responsabilità e ha manifestato una generale propensione per un deciso miglioramento della condizione operaia. Il Governo ha deciso di secondare tale tendenza, come dimostrano l'approvazione dello statuto dei diritti dei lavoratori e gli interventi del Ministero del lavoro in talune vertenze pilota.

La Commissione, d'accordo con la grande maggioranza dei lavoratori, accoglie favore-



volmente l'iniziativa del Ministero improntata ad una fedele adesione ai principi costituzionali. È invece ancora oggetto di discussione il quesito se, e in quale misura, i rinnovi contrattuali abbiano alterato il preesistente equilibrio del sistema economico. Per dare una risposta serena, occorre tener presente alcuni dati. Nel 1969 — per la prima volta dopo cinque anni — il reddito del lavoro dipendente è aumentato in misura proporzionalmente maggiore all'incremento del reddito globale. Peraltro l'equilibrio precedente all'«autunno caldo» risultava iniquo, in quanto assegnava ai lavoratori dipendenti una quota di reddito notevolmente inferiore a quella attribuita agli altri fattori produttivi. Ciò induce a ritenere che il sistema presenti notevoli risorse di produttività, che gli consentiranno di raggiungere l'auspicata stabilità in un più lungo periodo, che potrà includere momentanei squilibri. D'altro canto, insieme con i rinnovi contrattuali hanno agito nel senso di alterare l'equilibrio preesistente altri ed importanti elementi, quali l'incremento dei costi delle materie prime sui mercati di origine, la generale lievitazione dei prezzi, particolarmente sensibile nel settore agricolo e in quello dell'edilizia, nonché il rincaro del costo del denaro in connessione con l'aumento dei tassi sul mercato dell'euro-dollaro.

Le previsioni circa il possibile aumento medio del costo del lavoro *pro capite* per il 1970 sono complesse e hanno dato luogo a divergenti elaborazioni. In ogni caso, sembra indubbio che tali aumenti risultino sufficientemente compatibili con la dinamica del sistema produttivo, che è in grado di sostenerli. Più che l'aumento del costo del lavoro ciò che desta preoccupazione è la possibilità che l'avvenuta redistribuzione del reddito risulti vanificata dalla generale lievitazione dei prezzi.

Per evitare un inasprimento delle tensioni sociali, occorre che la politica del lavoro si proponga di garantire un livello di vita civile alle masse lavoratrici. Si tratta, cioè, di affrontare il tema dei consumi pubblici e delle riforme. Con i maggiori salari ottenuti, i lavoratori possono acquistare maggiori beni prodotti dal mercato: resta, tuttavia, una insufficiente disponibilità di beni sociali, come scuole, case, trasporti pubblici, assistenza sanitaria, attrezzature per l'infanzia. In questo campo è urgente colmare il ritardo con una politica che si traduca non solo in un maggiore progresso materiale ma anche in

un ampliamento della partecipazione democratica.

Quanto alla formazione professionale, è indispensabile puntare ad una incentivazione dei corsi per adulti, per quadri intermedi e per talune categorie speciali, come gli invalidi e i disadattati. È altresì opportuno che si stabiliscano legislativamente le competenze dello Stato e delle regioni, riformando la normativa generale del settore e conferendo omogeneità alle attività di diverse amministrazioni.

Circa la funzione dei sindacati nello Stato democratico, la Commissione rileva che i loro scopi non possono più essere considerati meramente rivendicativi: si tratta, al contrario, di componenti essenziali dello Stato democratico, che non esauriscono la loro attività nell'ambito della sola contrattazione delle condizioni di lavoro. Il sindacato è ormai un protagonista della programmazione economica ed è chiamato a determinare talune scelte di fondo che riguardano gli interessi dei lavoratori. I Governi di centro-sinistra hanno fatto degli indubbi passi in avanti in questo senso, dando spazio e presenza responsabile ai sindacati con la pratica della consultazione. La proficuità di questo metodo, che è necessario perfezionare in futuro, è dimostrata dai risultati raggiunti nei recenti incontri tra Governo e sindacati su importanti riforme.

L'approvazione di leggi di attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione alla Commissione non è sembrata opportuna. La legge di attuazione dell'articolo 39 darebbe luogo ad una cristallizzazione inopportuna della situazione sindacale e renderebbe più difficile l'unità tra le confederazioni dei lavoratori. D'altro canto, la vera forza del contratto collettivo sta non già nella sua veste giuridica quanto nel potere del sindacato operante all'interno dell'ambiente cui il contratto si riferisce.

Ogni disciplina legislativa volta alla regolamentazione del diritto di sciopero non può tradursi in una limitazione della libertà sindacale. Pur essendo incontestabile che la libertà di sciopero, come ogni libertà, ha dei limiti nel rispetto della libertà altrui e nell'interesse della collettività, appare al momento prematuro qualsiasi intervento del legislatore; è preferibile affidarsi al senso di responsabilità dei sindacati, ai quali dovrà competere l'emanazione di procedure, specie per particolari settori di attività.

La Commissione sottolinea l'esigenza di abrogare le residue norme della legislazione fascista in materia sindacale e del lavoro, con-

trastanti ormai in maniera evidente con la coscienza democratica attuale; e richiama la necessità di predisporre una accurata indagine sulle esperienze riguardanti l'attuazione dello statuto dei diritti dei lavoratori. Sulla base di tale indagine potranno essere emanate norme interpretative che eliminino i contrasti che si vanno verificando.

È urgente, inoltre, approvare una nuova normativa in materia di collocamento; la legge che riforma il processo del lavoro; una nuova disciplina dell'orario di lavoro, del riposo settimanale e delle ferie; la riforma del lavoro a domicilio; l'aumento degli assegni familiari ai coltivatori diretti e la parificazione previdenziale dei lavoratori dell'agricoltura a quelli dell'industria; il regolamento di esecu-

zione della legge sul lavoro domestico; il riordinamento del collocamento speciale con la diretta partecipazione delle categorie interessate; l'anticipata applicazione della scala mobile ai pensionati; l'estensione dell'assistenza malattia ai titolari di pensione sociale; e delle proposte di legge recanti provvedimenti a favore degli studenti lavoratori frequentanti corsi serali di istruzione tecnica e professionale.

Con le osservazioni che precedono, la XIII Commissione lavoro e previdenza sociale esprime, a maggioranza, parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1971.

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria e commercio)

(RELATORE: TOCCO)

### PARERE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio  
con l'estero per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 16)

La XII Commissione industria, commercio e artigianato esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero per il 1971, esprime a maggioranza parere favorevole formulando le osservazioni seguenti:

1) gli stanziamenti previsti dallo stato di previsione non sono ancora sufficienti in relazione alla necessaria ricerca ed alla pratica costante d'una politica d'interscambio a livelli sempre più alti che rifiuti la prospettiva del breve periodo e si collochi nel più vasto ambito dello sviluppo programmato del paese;

2) in particolare la Commissione ritiene che le strutture del Ministero del commercio con l'estero e dell'ICE debbano essere potenziate in funzione del ruolo politico, tecnico e promozionale che tali organismi sono chiamati a svolgere e che debba essere aumentato e qualificato il credito all'esportazione, dotando anzitutto il Mediocredito centrale di mezzi sufficienti ed effettivamente disponibili ed elevando a 1.000 miliardi il *plafond* per

l'assicurazione al credito, come ha proposto lo stesso Ministro Zagari;

3) la Commissione auspica che l'azione del Ministero del commercio con l'estero valga ad attrarre nelle correnti esportative un sempre maggior numero di piccole e medie aziende che, a tal fine, dovranno poter beneficiare, anche attraverso le opportune forme consortili, delle necessarie strutture di assistenza tecnica e informativa;

4) la Commissione rileva la necessità di allargare il ventaglio geografico degli scambi, soprattutto verso i paesi dell'Est e delle aree in via di sviluppo e di potenziare verso queste ultime le varie forme di cooperazione tecnica;

5) di fronte al riaffiorare di talune tendenze protezionistiche e di taluni pericolosi ritorni al bilateralismo nei rapporti commerciali (si veda, ad esempio, la proposta avanzata negli Stati Uniti di contingentare l'importazione di taluni prodotti tessili e calzaturieri), la Commissione esprime la sua preoccupazione e rileva la necessità di contrastare tali misure nelle opportune sedi diplomatiche e internazionali.

**X COMMISSIONE PERMANENTE**

(Trasporti)

(RELATORE: MAROCCO)

**PARERE****sullo stato di previsione della spesa del Ministero della marina  
mercantile per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 17)**

Udita la relazione del relatore, dopo ampio dibattito e dopo la replica del ministro, la X Commissione della Camera ha deliberato, a maggioranza, di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per l'anno finanziario 1971.

La Commissione ha ritenuto peraltro inadeguate le poste stanziare in bilancio rispetto alle esigenze di una azione programmatica e di una seria politica marittima (del resto rese difficili da carenze funzionali non addebitabili al Ministero della marina mercantile, ma ad un sistema legislativo frazionante che esige una azione riformatrice), pur consapevole che le difficoltà di carattere economico che sta attraversando il paese, nonché gli impegni prioritari che sono stati assunti per la realizzazione di indilazionabili riforme sociali, non permettono una massiccia e qualificante devoluzione finanziaria atta a risolvere i gravi problemi del settore, che presenta peraltro una determinante importanza per lo sviluppo economico del paese.

La Commissione ha in particolare giudicato eccessivo, in senso assoluto e più ancora se si valuta l'ammontare complessivo della spesa prevista per il Ministero della marina mercantile (121.437 milioni di lire circa), lo stanziamento iscritto al capitolo 1174 che prevede 72 miliardi circa per sovvenzioni alle società che gestiscono linee di preminente interesse nazionale. In proposito la Commissione, nel sollecitare la ristrutturazione delle linee Finmare, ha auspicato la riduzione nel frattempo dell'ammontare delle sovvenzioni.

La Commissione ha sottolineato poi le gravissime carenze che si devono lamentare a proposito della pesca, per la quale sono stanziati poco più di 300 milioni: per tale settore è indispensabile la realizzazione almeno degli impegni già in analoga occasione assunti dal Governo.

In ordine alla flotta mercantile, la Commissione ha ritenuto che, per riequilibrare la bilancia dei trasporti marittimi, sia necessario raggiungere entro il 1975 la consistenza di 12 milioni di tonnellate di stazza lorda di naviglio.

## V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio e partecipazioni statali)

(RELATORE: BARBI)

## P A R E R E

sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 18)

La Commissione ha rilevato preliminarmente che l'esame del bilancio del Ministero delle partecipazioni statali cade in un momento particolarmente significativo, a conclusione di un decennio di evoluzione positiva e rilevante del sistema delle partecipazioni statali, che ha efficacemente contribuito a rompere alcune strozzature del sistema economico italiano (sviluppo di settori produttivi di base, adeguamento di infrastrutture e di servizi essenziali alla comunità, accrescimento dei livelli di occupazione, avvio del processo di redistribuzione territoriale).

La Commissione ha considerato positivamente il notevole sforzo organizzativo ed imprenditoriale che ha fatto delle partecipazioni statali la struttura portante del sistema ad economia mista del nostro paese, ed ha constatato che, superata la fase « assistenziale », il sistema delle aziende pubbliche ha ormai acquisito una funzione propulsiva dell'intero sistema economico italiano e di superamento degli ostacoli e delle strozzature che si frappongono al suo sviluppo. D'altra parte non può condividersi il giudizio negativo di una subordinazione delle partecipazioni statali agli interessi dei grandi gruppi monopolistici; i fatti stanno invece a dimostrare che le aziende pubbliche hanno dispiegato la loro funzione propulsiva e di rottura, indipendentemente dalla considerazione degli interessi particolari dei privati, anzi spesso in netto contrasto con i privati stessi: il sistema delle partecipazioni statali non è in funzione di servizio a questo

o a quel privato e neppure all'insieme degli interessi economici privati particolaristicamente inteso, ma è al servizio della intera economia nazionale fondata sulla libera iniziativa privata, che è considerata strumento indispensabile, oltre che per conservare la libertà politica, per stimolare lo stesso sviluppo economico generale.

La Commissione ha successivamente analizzato le nuove prospettive di azione delle partecipazioni statali all'inizio degli anni '70, in un momento cioè in cui lo Stato, superando la sfera delle sue funzioni tradizionali, assume il compito di delineare e guidare lo sviluppo sociale e civile del paese, sicché deve poter disporre di strumenti capaci di garantire, con lo sviluppo economico armonizzato, i mezzi materiali per la crescita civile, anche attraverso una più stretta forma di collegamento da un lato tra partecipazioni statali e programma economico nazionale e dall'altro tra aziende pubbliche e regioni. Lo sviluppo dell'economia mista e della libera iniziativa privata non solo non contrasta con l'intervento pianificatore dello Stato e delle regioni, ma anzi lo richiede urgentemente, se non si vuol correre il rischio di operare disorganicamente e caoticamente in un mondo economico sempre più complesso, bisognoso di coordinamento e di razionalizzazione. Sicché, per facilitare il raggiungimento di sempre più alti livelli di espansione, di efficienza, di competitività, l'azione programmatrice dei pubblici poteri deve servirsi del sistema delle

partecipazioni statali non come di un sistema industriale chiuso in sé, isolato dal sistema privato o addirittura in pregiudiziale contrasto con esso e alla ricerca di una espansione autonoma a danno dei privati, ma, al contrario, come di un sistema aperto alla collaborazione anche con l'iniziativa privata ogni qualvolta ciò giovi agli interessi generali dell'economia del paese.

Riprendendo il tema di un più stretto collegamento tra sistema delle aziende pubbliche e programma economico nazionale, la Commissione ha giudicato ormai superata la funzione di salvataggio un tempo attribuita alle partecipazioni statali, cui va invece richiesta una azione organica e coordinata con gli obiettivi del piano e altresì inquadrata e articolata in piani di settore validi per tutto il sistema industriale, pubblico e privato, ma nei quali alle partecipazioni statali risultino affidati compiti precisi di rottura di strozzature, di superamento di ostacoli, di guida e di promozione. E, poiché lo stesso sviluppo economico generale incontra gravi remore in talune carenze delle nostre strutture sociali e delle dotazioni di servizi sociali, è giusto ed opportuno affidare al sistema delle partecipazioni statali anche la soluzione di quei problemi che la pubblica amministrazione potrebbe affrontare solo con difficoltà e lentezza, appunto perché carente della mentalità e della esperienza imprenditoriale che sono necessarie per la creazione di grandi strutture nel settore ospedaliero e sanitario, in quello universitario e, in genere, scolastico, nei settori portuale e aeroportuale e, più in generale, per tutte le infrastrutture riguardanti l'assetto del territorio. Peraltro, tali materie sono costituzionalmente affidate alle competenze delle nascenti regioni, sicché si pone la necessità di un sempre più stretto coordinamento fra l'azione delle partecipazioni statali e i nuovi istituti regionali, coordinamento che potrà dar luogo a forme di collaborazione sia attraverso interventi diretti secondo le richieste e gli indirizzi politici delle regioni sia attraverso interventi indiretti ad iniziative finanziarie regionali o interregionali.

La Commissione ha quindi delineato alcune direttrici lungo le quali è prevedibile ed auspicabile si sviluppino una nuova forma di intervento del sistema delle partecipazioni statali: 1) contribuire a superare gli squilibri territoriali; 2) espandere le produzioni industriali di base, assecondando e sostenendo la crescita del sistema industriale; 3) promuovere lo sviluppo di taluni settori strategici della economia italiana (automobilistico, aereo-

nautico e aerospaziale, elettronico, chimico, navalmecanico); 4) realizzare rapidamente ed efficientemente le dotazioni di servizi pubblici e sociali di base.

Su queste direttrici fondamentali sono orientati i piani di investimento che gli enti di gestione hanno predisposto per il prossimo quinquennio 1971-1975 per un totale di circa 8.000 miliardi. Questi ingenti programmi presuppongono il reperimento di adeguate risorse finanziarie, che dovranno essere attinte, come per il passato, ai tradizionali canali finanziari e cioè a quello privato attraverso l'indebitamento, l'autofinanziamento, l'emissione di obbligazioni e la sottoscrizione di azioni e a quello pubblico attraverso i fondi di dotazione: è evidente, peraltro, che, in una situazione economica, come quella attuale, caratterizzata dalla riduzione dei margini di autofinanziamento aziendale, il ricorso al canale pubblico debba assumere maggior peso rispetto al passato ed è pertanto necessario che il Tesoro eviti ogni ritardo nel pagamento delle *tranches* annuali degli aumenti dei fondi di dotazione degli enti di gestione già approvati con legge e che si deliberino ulteriori adeguamenti dei fondi stessi, da scaglionare in un arco pluriennale, attraverso i quali assicurare un ragionevole rapporto tra fondi propri e immobilizzazioni tecniche.

La Commissione ha affrontato successivamente i problemi dei lavoratori, osservando che le aziende pubbliche hanno dimostrato, specie negli ultimi anni, una apprezzabile sensibilità al riguardo: la linea di politica sindacale ha trovato i suoi momenti di massima qualificazione dapprima con le intese precedenti il rinnovo del contratto dei metalmeccanici volte a facilitare in azienda il rapporto tra sindacati e base operaia; successivamente con la firma del nuovo contratto, l'accettazione piena del sistema del doppio livello di contrattazione e le conseguenti possibilità di maggiore responsabilizzazione degli operai e degli impiegati rispetto ai problemi della loro prestazione di lavoro; infine con le trattative, tuttora in corso a livello aziendale, in cui la rinnovata capacità di iniziativa dei sindacati trova la controparte disponibile al confronto praticamente sull'intero arco dei problemi della vita di fabbrica. Ma, al di là della politica sindacale, è possibile individuare una più incisiva modificazione dei rapporti sociali nelle imprese a partecipazione statale, laddove nella stessa relazione programmatica il Ministero dimostra consapevolezza dell'evolversi di nuove esigenze professionali e perciò di sperimentare diversi

modelli istituzionali all'interno delle comunità di produzione. La Commissione ha auspicato, pertanto, una più ferma, coraggiosa, innovatrice azione politica del Ministero delle partecipazioni statali per passare dalle intenzioni alla realizzazione, almeno in via sperimentale, di istituzioni a livello di azienda, e soprattutto a livello di stabilimento e di reparto, capaci di creare nuove forme di rapporti tra le funzioni direzionali e quelle operative ed esecutive; per sperimentare nuovi modelli istituzionali in cui i lavoratori ed i loro rappresentanti sindacali sono chiamati a partecipare alle valutazioni, alle scelte e alle decisioni che riguardano il loro quotidiano impegno produttivo, anzitutto per le questioni concernenti i ritmi di lavoro, lo straordinario, i coltimi, la sicurezza e la prevenzione degli infortuni e in genere l'organizzazione del lavoro, e, successivamente, per le questioni riguardanti la gestione dei servizi sociali fino a giungere, in una auspicabile fase di maturazione e di elevazione sociale dei lavoratori, alla partecipazione alla responsabilità della gestione dell'azienda.

La Commissione ha, infine, riproposto all'attenzione del Parlamento il problema della efficienza delle strutture del Ministero, auspicando un riassetto ed un potenziamento delle strutture del Ministero stesso non nel senso di una mera espansione burocratica, ma nel senso di un potenziamento degli strumenti operativi a disposizione del potere politico (segreteria tecnica, ufficio studi) e della precisazione dei poteri di controllo sugli enti e sulle aziende che, pur nel rispetto della loro autonomia di gestione, pongano il Ministero in condizione di intervenire tempestivamente per garantire la coerenza della loro azione con i fini politici e con gli obiettivi definiti dal Parlamento.

\* \* \*

Sulla base di queste considerazioni ed osservazioni, la Commissione ha deliberato di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1971.

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Igiene e sanità)

(RELATORE: SORGI)

## P A R E R E

sullo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità  
per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 19)

La Commissione igiene e sanità pubblica nell'esaminare il bilancio preventivo per il 1971 e il rendiconto consuntivo del 1969, tenute anche presenti le osservazioni della Corte dei conti, sottolinea ancora una volta la illogicità radicale della politica sanitaria italiana, per cui oltre i nove decimi della spesa pubblica per la protezione della salute continuano a rimaner fuori dalla competenza del Ministero della sanità, dando luogo a squilibri nei vari settori e ad una accertata sproporzione tra sforzo finanziario e risultati ottenuti.

Si rileva la inadeguatezza dell'aumento dei fondi di bilancio, che si dimostrano non solo insufficienti per l'attuazione di piani già previsti da varie leggi (lotta contro le malattie sociali, riorganizzazione ospedaliera, medicina scolastica, bonifica sanitaria del bestiame) ma anche del tutto carenti per altre iniziative che pur attengono alla fondamentale impostazione dello sviluppo fisico e psichico sin dai primi momenti della vita umana, alla prevenzione di numerose malattie comportanti terapie molto costose, alla protezione della capacità produttiva del popolo italiano.

Affermato il carattere primario e universale della salute, che è condizionata dalle situazioni socio-professionali e a sua volta incide su tutte le attività umane e sullo stesso sviluppo economico, si intende dar rilievo a due cifre globali, l'una di 2.000 miliardi concernente la spesa pubblica per la salute, l'al-

tra di oltre 5.000 miliardi concernente il danno economico che le malattie e le invalidità hanno prodotto al reddito italiano nel 1969, cifre che devono essere ponderate anche dai responsabili dei bilanci finanziari ai fini di una maggiore considerazione dei problemi sanitari da vedersi, oltre che nelle valutazioni di solidarietà umana, anche nel loro aspetto economico produttivo.

La Commissione unanime indica i seguenti settori come problemi di fondo rispondenti alle esigenze di una nuova coscienza sanitaria ormai in avanzata formazione nel nostro popolo:

1) uno sforzo molto più intenso ed efficace di quello attuale per combattere la mortalità infantile con misure profilattiche e terapeutiche nella fase pre-natale, peri-natale e neo-natale e con strumenti che rispondano alle mutate situazioni sociali delle popolazioni;

2) azione preventiva nei riguardi dell'intera popolazione italiana, con due momenti ritenuti fondamentali: medicina scolastica e controllo degli ambienti e delle condizioni di lavoro;

3) premura particolare nella prevenzione e nel recupero di tutte le invalidità, al di là degli schemi limitanti delle attuali leggi;

4) concezione moderna dell'intero problema delle malattie mentali dalla fase preventiva a quella post-ospedaliera, con superamento di tutti i residui della vecchia impostazione non sanitaria;



5) lotta intensa agli inquinamenti di ogni genere (suolo, atmosfera, acque marine, acque interne) nel quadro della necessaria esaltazione dell'elemento sanitario in tutta la politica degli assetti territoriali e dell'urbanistica;

6) una svolta nella ricerca scientifica perché, dall'attuale assoluta prevalenza degli scopi industriali, si passi ad una maggiore valutazione del settore riservato ai problemi della salute, con particolare riguardo alla lotta contro i tumori e le cardiovascolopatie;

7) cura particolare nel preparare tempestivamente e in qualità e in quantità adeguate il personale sanitario e para-sanitario in vista del riordinamento degli ospedali e delle nuove strutture protettive della salute.

Come problemi particolari da affrontare sia sul piano legislativo che su quello della spesa (da iniziare o da potenziare) la Commissione indica:

1) la opportunità della vaccinazione obbligatoria selettiva contro la tubercolosi, considerate le crescenti situazioni di antibiotico-resistenza;

2) la necessità di affrontare con ampio orizzonte nazionale e con una visione anche sanitaria il problema degli asili-nido, finora risolto in modo del tutto irrisorio e con una considerazione puramente aziendale, al cui superamento invano si cerca di giungere mediante lo sforzo di alcuni enti locali;

3) l'opportunità che il termalismo, finora visto solo nei suoi aspetti industriali e turistici, sia considerato nelle sue fondamentali implicazioni di carattere sanitario;

4) l'assoluta necessità di potenziare gli stanziamenti per la bonifica sanitaria zootecnica — e di accelerare i pagamenti delle somme già disponibili — in considerazione anche dell'imminente entrata in vigore di alcune norme comunitarie;

5) la necessità di potenziare i mezzi e le attività per la vigilanza contro le frodi e le sofisticazioni alimentari;

6) il dovere di contribuire alla riduzione del penoso fenomeno degli aborti e degli infanticidi con un equilibrato intervento di leggi ed operatori sanitari nel campo della educazione sessuale giovanile e matrimoniale.

Poiché il discorso di fondo sull'attuale momento della politica sanitaria è stimolato

dalle prospettive di una riforma sanitaria da anni auspicata e già prevista nel piano quinquennale, la Commissione ritiene che fra i vari punti da tenere in considerazione già nella fase preparatoria, vadano indicati i seguenti:

1) una retta soluzione del problema dei rapporti fra le competenze normative — e non solo gestionali — delle regioni e le competenze dello Stato;

2) la creazione di strumenti per una vera partecipazione dei cittadini a partire dai livelli periferici (enti ospedalieri e unità sanitarie locali) del servizio sanitario nazionale;

3) un equo inserimento nel servizio sanitario nazionale delle categorie dei medici, dei farmacisti, dei veterinari;

4) una politica attiva nel campo dei medicinali, sia come efficace controllo sui prezzi, sia come intervento dell'azienda di Stato nel settore produttivo, sia come formazione di una nuova coscienza dei consumi farmaceutici nei curanti e negli assistiti;

5) la razionale e completa utilizzazione dell'intera rete di infrastrutture sanitarie oggi esistenti e di tutte le somme oggi spese per la protezione della salute dalle più svariate amministrazioni pubbliche;

6) la oculata effettuazione di atti preliminari — fra i quali va inclusa una sollecita ed accurata indagine sulle infrastrutture e sulla spesa pubblica di oggi per la salute — necessari a preparare il graduale ed organico passaggio dall'attuale al nuovo sistema, da compiersi tuttavia in tempi ben programmati e non eccessivamente lunghi.

Con le accennate riserve sulla esiguità delle competenze e dei fondi assegnati al Ministero della sanità, con l'invito rivolto ai responsabili della spesa (Commissioni parlamentari e ministeri) a considerare la rilevanza del fenomeno sanitario ai fini dello stesso sviluppo economico, nella prospettiva del sollecito avvio di una vera riforma, che cominci dalla estensione all'intera popolazione dell'assistenza ospedaliera, la Commissione esprime parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'anno finanziario 1971.

La Commissione ha approvato all'unanimità la prima parte del presente schema di parere e, a maggioranza, l'ultima parte conclusiva.

## II COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari interni)

(RELATORE: FORTUNA)

## P A R E R E

sullo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo  
e dello spettacolo per l'anno finanziario 1971 (Tabella n. 20)

La II Commissione ha ampiamente esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1971.

Nel corso del dibattito i commissari hanno particolarmente valutato l'apporto del turismo alla bilancia commerciale (con note preoccupate per talune flessioni registrate nei primi mesi dell'anno), le questioni connesse al potenziamento del turismo sociale, al risanamento delle gestioni degli enti lirici, al teatro, allo sport, alla cinematografia.

*Turismo.*

La Commissione nell'accennare al doveroso riconoscimento che il turismo sarà per lungo tempo un grande protagonista della vita italiana e dell'affermazione del nostro paese, ha voluto sottolineare la necessità che nei prossimi esercizi sia elevata l'attuale bassissima assegnazione al bilancio del Ministero, specie per le spese relative al turismo (oggi nelle risultanze complessive dell'esercizio 1971 ammontanti a lire 68.110.376.000 le spese per il turismo figurano per sole lire 20.503.800.000).

La Commissione ha esaminato l'andamento generale del turismo nel 1969 e nel 1970 (primi mesi).

Le indicazioni favorevoli per il 1969 vengono dalle segnalazioni dell'ufficio italiano cambi che ha comunicato un introito di valuta di 1.020 miliardi con un saldo attivo della bilancia turistica di 712 miliardi di lire.

Tale constatazione ha consentito alcune conclusioni:

a) il 1969, almeno nel settore turistico, è stato favorevole per il nostro paese;

b) gli stranieri, dopo le flessioni ed incertezze del 1967 e 1968, hanno ripreso la via dell'Italia;

c) gli italiani si muovono all'interno del paese con maggior dinamismo;

d) nonostante le spese all'estero dei nostri connazionali il saldo turistico si è avvicinato (712 miliardi) a quello ritenuto eccezionale del 1966 (749 miliardi);

e) si deve insistere per il prossimo quinquennio nella politica programmatica instaurata per il periodo 1966-1970, ma prevedendo anche una intensificazione dell'azione pubblica di promozione e di incentivazione.

La Commissione ha peraltro rilevato che nel 1970, fino al mese di luglio, si sono registrate preoccupanti flessioni soprattutto nelle entrate valutarie del turismo estero: tali flessioni sono un campanello d'allarme anche se nei mesi successivi l'andamento si è rivelato più favorevole.

La maggioranza della Commissione ha ritenuto che nei confronti della domanda interna, l'azione del Ministero non potrà non essere diretta:

a) a stimolare la pratica turistica delle frange marginali potenziali della popolazione italiana (mondo rurale, operaio, montano, delle grandi periferie urbane, dei ceti meno abbienti e del mondo giovanile) attraverso la accentuazione promozionale di un turismo so-

ziale reso possibile non solo da una più ampia e meglio distribuita attrezzatura ricettiva a prezzi più facilmente accessibili, ma anche da un sistema di risparmio turistico agevolato ed integrato dallo Stato e da facilitazioni e riduzioni tariffarie per i mezzi di trasporto;

b) a porre in atto opportune iniziative per una migliore conoscenza del Paese, e quindi, ad attuare primariamente e preferenzialmente la pratica turistica dei concittadini all'interno dell'Italia, anche ai fini di un rallentamento del processo di crescita degli esborsi valutari paurosamente crescente.

c) ad orientare l'opinione pubblica italiana verso i vantaggi economici e la salubrità delle vacanze nei periodi di bassa stagione. A tale scopo permane essenziale un più deciso intervento per rimuovere gli ostacoli che si frappongono ancora ad un equilibrato scaglionamento delle ferie lavorative e delle vacanze scolastiche;

d) a sostenere e moltiplicare le iniziative riferite al turismo invernale e a quello montano di ogni stagione;

e) ad accrescere iniziative tendenti a far comprendere l'opportunità e i benefici di cure termali, non solo in senso terapeutico ma anche preventivo, e ad agevolare sia le cure che i soggiorni a prezzi accessibili;

f) a far meglio conoscere le città d'arte e la loro capacità di costituire un prezioso strumento di arricchimento culturale;

g) ad attivare maggiormente il turismo scolastico gratuito;

h) a sostenere il libero associazionismo turistico senza fini di lucro.

Nei confronti della domanda estera l'azione dovrebbe essere diretta:

a) a coordinare le iniziative propagandistiche e pubblicitarie dell'organizzazione turistica regionale e periferica e degli operatori economici con quella dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT);

b) a potenziare, l'azione promozionale dell'ENIT e le attività di studio e di ricerca di mercato sul fenomeno turistico attuale e potenziale, nei vari mercati esteri;

c) a stimolare il cosiddetto « turismo di ritorno » ossia i viaggi degli emigrati italiani definitivi e degli oriundi che hanno costituito colonie etniche, valutabili nell'ultimo secolo ad oltre 24 milioni di persone;

d) a far orientare verso l'Italia quelle decine di milioni di cittadini dei paesi nord-europei che già oggi godono di una età pensionistica notevolmente anticipata con oppor-

tuni accordi con i sindacati che operano su scala internazionale;

e) ad accentuare l'azione promozionale dei settori medici e delle categorie di anziani verso il termalismo italiano;

f) ad agevolare nel modo migliore il turismo di ritorno. L'affermazione economico-sociale conseguita negli ultimi decenni dagli emigrati italiani, e dai loro discendenti, in molti casi ormai alla terza generazione, e il rapido sviluppo dei trasporti marittimi ed aerei di massa che ha notevolmente ridotto le distanze fra i continenti, pongono all'attenzione di quanti operano nel settore turistico le prospettive del cosiddetto « turismo di ritorno » che rappresenta potenzialmente una delle maggiori componenti di una ben impostata politica turistica.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti in particolare, si dovrà tener conto dell'influenza che in quel paese hanno le organizzazioni di massa le quali provvedono nella generalità dei casi a fornire al lavoratore e al cittadino strutture adeguate per il godimento del tempo libero (alberghi, campeggi, piscine, ecc.).

Negli ultimi anni sono diventati sempre più frequenti i viaggi in gruppo organizzati da sindacati sia in Europa che in altre parti del mondo. Un'appropriata azione fatta nei confronti delle organizzazioni cui sono affiliati i lavoratori italo-americani, potrebbe dare ottimi risultati e costituire un precedente di notevole importanza al fine di incoraggiare un flusso crescente dagli Stati Uniti verso il nostro paese.

La promozione della domanda estera deve tendere a mantenere le posizioni raggiunte finora sul mercato internazionale, a ricercare nuovi mercati, orientando la loro dinamica verso l'Italia, a porsi — anche propagandisticamente — in posizione permanentemente concorrenziale con gli altri paesi turistici.

Con particolare riferimento al problema della concorrenza turistica internazionale, risulta evidente l'opportunità di perseguire ulteriormente la politica del contenimento dei prezzi, di offrire un ambiente ricettivo e servizi sempre migliori, più completi, molteplici secondo quel criterio di globalità che viene suggerita agli operatori turistici pubblici e privati e che viene perseguita con le politiche dell'offerta.

A tal fine appare indispensabile l'apertura di nuove case da gioco specie nei luoghi di intensa attività turistica internazionale. Nelle regioni a statuto speciale tali iniziative oltre a corrispondere a maggiorare le correnti di traffico turistico, sono essenziali per evitare

l'imponente esodo di valuta verso le Nazioni confinanti che con le loro attrezzature richiamano larga massa di nostri connazionali.

La Commissione si è inoltre particolarmente preoccupata della lotta contro gli inquinamenti, raccomandando una intensificazione dell'azione del Ministero per stimolare gli interventi delle amministrazioni variamente competenti.

La Commissione ha rilevato che ci si trova oggi nella fase di passaggio al secondo turno della politica di piano e l'ulteriore sviluppo del turismo è condizionato da complessi problemi. Il primo problema è quello del nuovo rapporto Ministero-Regione. Il bilancio per il 1971 deve essere riguardato in questa nuova prospettiva per una equilibrata articolazione di competenza e di dotazioni finanziarie fra Ministero e Regioni. Nel nuovo quadro amministrativo il Ministero dovrà perfezionare la sua funzione coordinatrice e programmatica.

L'istituzione delle regioni a statuto ordinario comporterà il trasferimento delle competenze statali ed un riassetto funzionale dell'organizzazione turistica centrale e periferica; in tale contesto i compiti del Ministero del turismo, in una visione moderna della presenza dello Stato nel settore, non potranno non assumere contenuti che, esaltando il momento delle autonomie, assicurino risultati di sintesi a livello della politica turistica nazionale. Una politica che, collegata intimamente alle esigenze della programmazione economica, sappia allargare la sua ottica in modo tale che ad essa non sfuggano l'importanza della conservazione dell'ambiente naturale e dello sviluppo della dimensione civile del cittadino.

Nel dibattito si è pure sottolineato che un progressivo alleggerimento degli oneri fiscali a carico dei lavoratori certamente contribuirà allo sviluppo del turismo ed a un più ampio, civile e sereno impiego del tempo libero, anche al fine della reintegrazione delle energie fisiche e intellettuali. Sembrerebbe, pertanto, più coerente con questa linea politica prefigurare, sul piano dell'offerta, l'« attivazione » degli strumenti di incentivazione verso la realizzazione di strutture ricettive e complementari di medio livello. In particolare si consideri quanto fin qui è stato operato con la legge 12 marzo 1968, n. 326, la quale per il suo meccanismo di assegnazione dei fondi ha lasciato insoddisfatti proprio i medi ed i piccoli operatori. Difatti la legge implica una preordinata capacità finanziaria dell'operatore, il quale, comunque, consegue i benefici non prima che l'opera sia terminata; a ciò va

aggiunta la carenza di tempestività del provvedimento concessivo che conclude un lunghissimo complicato e faticoso *iter* procedurale.

Nel settore dello sport sembra ancora più urgente impostare secondo questa linea la spesa pubblica del settore, considerata la grande domanda popolare fin qui costretta nei limiti della platea spettacolare. Al riguardo non può sfuggire la dipendenza, da questa carenza di iniziative, del basso indice di partecipazione alle attività sportive e del livello, certamente non esaltante, dei risultati agonistici negli sports di base; d'altra parte tali considerazioni hanno ispirato le previsioni della legge di programma rimaste fin qui disattese al punto che i 32 miliardi e mezzo indicati quali minimo sforzo finanziario concreto nel quinquennio non sono stati per niente impegnati.

L'avvento dell'ordinamento regionale sembra cadere a proposito per una ristrutturazione del settore pubblico dello sport e, quindi, anche della disciplina delle attività sportive e degli interventi decentrati sulle Regioni al fine di ottenere una maggiore semplificazione ed una maggiore rispondenza alle esigenze generali.

La nuova struttura dovrebbe poter consentire al Ministro l'espletamento di compiti di coordinamento e di avere nelle Regioni un valido interlocutore effettivamente rappresentativo delle istanze democraticamente espresse dalla base.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno gli investimenti nel settore turistico debbono necessariamente collegarsi ad uno sforzo economico globale diretto a realizzare un armonico sviluppo di tutte le attività economiche e, quindi, alla eliminazione di persistenti squilibri aggravati anche da momenti di speculazione e di cattiva utilizzazione di energie finanziarie messe a disposizione dallo Stato.

E difatti solo un razionale ed equilibrato sviluppo globale potrà assicurare la piena soddisfazione delle vocazioni turistiche esistenti, considerato che il turismo è fenomeno di ambiente e come tale è condizionato dalla realtà economica nella quale si inserisce.

#### *Spettacolo.*

La maggioranza della Commissione ha rilevato che la situazione finanziaria degli Enti lirici ha raggiunto uno stadio di tale gravità da imporre una decisione radicale.

Lo Stato, dopo essersi accollato l'onere del mutuo necessario per ripianare il *de-*

*ficit* globale formatosi al 31 dicembre 1968, ha aumentato lo stanziamento annuale a favore degli Enti lirici a 16 miliardi fin dall'esercizio finanziario 1969. La misura dello sforzo appare evidente ove si consideri che la spesa complessiva del Ministero del turismo è di circa 68 miliardi e che, per le attività turistiche, i fondi disponibili in bilancio superano di poco i 20 miliardi.

A fronte di un tale intervento finanziario e tenuto conto delle altre entrate, che ammontano a circa 5 miliardi l'anno, i dati ormai quasi definitivi consentono di affermare che nei soli due anni 1969 e 1970 si è accumulato un ulteriore *deficit* di circa 18 miliardi, a seguito di una dinamica crescente delle spese nella misura percentuale del 10 per cento all'anno. E tutto lascia ritenere che la spesa sia destinata a proseguire, se non addirittura ad aggravarsi, nel prossimo avvenire.

In presenza di tale situazione occorre che il Governo dica che il settore non può più fare affidamento sul sistema, fino ad oggi puntualmente seguito, di un ulteriore intervento straordinario dello Stato per il ripianamento del *deficit* in atto e per l'aumento degli stanziamenti ordinari sul bilancio del Ministero per i prossimi anni.

Si tratta di un sistema che lungi dall'aggravare le cause del male ne esaspererebbe gli effetti, incoraggiando gli amministratori alla politica della spesa facile e dei cedimenti ad ogni pressione settoriale, nella convinzione che, per enormi che siano i vuoti presenti e futuri, salvataggi esterni provvederebbero a colmarli. Continuare su questa china sarebbe un errore.

Nel quadro più ristretto della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo rende perplessi il fatto che, mentre per le varie manifestazioni liriche, concertistiche, corali lo Stato eroga poco più di 2 miliardi e mezzo e per il teatro di prosa circa 3 miliardi, il fondo a favore degli enti lirici possa superare la soglia dei 16 miliardi, ai quali vanno aggiunti quasi 10 miliardi per l'ammortamento dei mutui pregressi. Occorre dunque affrontare il male alla radice, individuandone le cause.

La legge n. 800 del 14 agosto 1967 riconosce al teatro lirico e concertistico italiano la qualità di fatto culturale di interesse generale nel nostro Paese, con caratteristica di pubblico servizio, inteso a favorire la formazione musicale culturale e sociale della collettività nazionale. Esclusivamente per tale finalità lo Stato interviene con idonee provvidenze finanziarie.

Tuttavia occorre apportare sostanziali correttivi all'operato degli organi competenti e modifiche fondamentali a taluni articoli, insufficienti o che danno àdito ad attuazioni contraddittorie con le stesse linee della legge.

Lo Stato deve proporsi di operare nella collettività italiana ad un triplice fine musicale, culturale e sociale:

a) musicale: agevolando particolarmente gli enti ed associazioni musicali, i compositori, gli interpreti ed i musicisti italiani in genere, che danno vita all'arte musicale del nostro paese e ne mantengono ed accrescono il prestigio in tutte le sue manifestazioni. Ciò a salvaguardia della tradizione musicale quale espressione significativa del temperamento artistico del nostro popolo. Va sottolineato a tale riguardo che oggetto primario dell'intervento dello Stato deve essere considerata (in armonia con lo stesso articolo 1 della legge 800) la formazione musicale in senso attivo, cioè la sicurezza del lavoro a quella numerosa categoria di musicisti italiani, compositori, direttori, solisti, cantanti, strumentisti, ballerini, scenografi che sono il pilastro artistico cui debbono aderire le strutture organizzative-finanziarie dello Stato;

b) culturale: lo Stato, in applicazione della legge dichiara che la programmazione generale e particolare delle attività musicali sovvenzionate non debbono essere improntate a criteri esclusivamente commerciali. Lo Stato prenderà in particolare considerazione le iniziative che, ai fini della formazione musicale, mirino a realizzare un'armonica educazione del pubblico facendogli conoscere il patrimonio musicale italiano e straniero, sia del passato che contemporaneo;

c) sociale: lo Stato, in applicazione della legge, prenderà in considerazione tutte le iniziative musicali miranti, direttamente o indirettamente, a realizzare una migliore coesione sociale delle masse ed a fonderne e sublimarne le aspirazioni. Favorirà quindi le iniziative che si inquadrino nella continuità ed evoluzione culturale-moderna di ogni strato sociale e creino i presupposti perché il popolo abbia fiducia nelle professioni musicali (sia che riguardino la composizione, o l'interpretazione, o l'esecuzione, o la critica) e contribuisca attivamente ad esse.

Per tutte le iniziative sovvenzionate dallo Stato (Enti autonomi lirici, stagioni sinfoniche, Istituzioni ed associazioni concertistiche, recite liriche, concorsi, festivals, ecc.) occorre fissare una base di precisi criteri condizionanti le sovvenzioni stesse ed atti a in-

quadrare le autonomie amministrative e di conduzione artistica entro controllati e chiari limiti.

Tutti i cartelloni artistici di enti ed associazioni sovvenzionati devono prevedere l'utilizzazione di artisti italiani in misura non inferiore ai 2/3 delle singole voci di impiego delle varie categorie. Va precisato che tale rapporto deve essere osservato in eguale misura anche nelle relative e complesse voci di spesa. L'impiego di artisti stranieri deve essere rigorosamente controllato nell'ambito di precise condizioni di scambio e reciprocità artistica e finanziaria da attuarsi in stretta intesa tra i ministeri competenti.

Al di fuori di tali condizioni l'impiego di artisti stranieri di più alta fama internazionale, così come la libera circolazione del personale artistico tra i paesi del MEC, potrà essere consentita per quelle iniziative che poggiano sulla redditività di mercato e si svolgono al di fuori del finanziamento dello Stato, che come è noto è motivato da particolari finalità non commerciali, ma promozionali nell'interno del nostro Paese ed è necessariamente contenuto entro limiti finanziari di economia.

In una sintetica enunciazione, ulteriori punti da considerare sono:

- definizione di precisi criteri distributivi delle sovvenzioni statali su tutto il piano nazionale, secondo coefficienti che tengano conto della distribuzione geografica della densità di popolazione, dell'interessamento di enti locali, della serietà artistica e culturale delle programmazioni con particolare riguardo all'esigenza di incentivare anche quantitativamente le iniziative musicali e non di contrarle mediante la concentrazione dei costi, spesso foriera di monopoli, di affari, e di cointeressenze falsamente giustificate da pseudo esigenze qualitative;

- calmiera dei massimi;

- coordinamento degli enti lirici-sinfonici per il contenimento dei costi onde evitare le ripetizioni di spese per allestimenti, scenografie, artisti, complessi, ecc.;

- un direttore stabile e 2 direttori assistenti italiani in tutti gli enti lirico-sinfonici con impegno di assorbire almeno il 30 per cento della programmazione. Assegnazione obbligatoria di repliche in ogni ente a nuove leve musicali dei vari settori;

- sistemazione dei rapporti di collocamento con la parallela esclusione e divieto delle attività di rappresentanti di agenzie straniere in Italia. Il collocamento degli artisti,

così come sopra previsto, deve essere così efficiente da assicurare la rappresentanza degli artisti italiani anche all'estero mediante lo stretto collegamento con le organizzazioni di collocamento dei relativi Paesi. Per l'Ufficio scritture previsto dalla legge 800 vi è il fatto nuovo dello statuto dei lavoratori, articolo 34, la cui applicazione, in deroga della regolamentazione della citata legge 800 sarà così fatta: la richiesta nominativa sarà fatta in modo indiretto in campo nazionale presso gli uffici speciali di collocamento dello spettacolo, sotto il diretto controllo delle organizzazioni sindacali;

- necessità di provvedere idonee strutture, assicurando quadri sufficienti al Ministero dello spettacolo, onde raggiungere:

- a) largo anticipo di tempi, nelle delibere di assegnazioni finanziarie, di almeno un anno sui tempi di realizzazione, onde evitare il male congenito dell'improvvisazione organizzativa;

- b) preventiva approvazione delle programmazioni da parte del Ministero tramite i suoi organi tecnici, con almeno sei mesi di anticipo;

- c) effettiva azione di controllo ed ispezione in collaborazione e tramite anche i comitati regionali di coordinamento;

- d) sistema creditizio statale rafforzato onde evitare i gravami delle esose anticipazioni bancarie e lo sperpero di centinaia di milioni per interessi passivi;

- estensione alla Rai-televisione delle condizioni legislative e regolamentari previste e da disporsi su tutto il piano nazionale, con necessario coordinamento.

\* \* \*

Per il teatro si sono individuate le seguenti necessità:

- immediata legiferazione per tutte le attività teatrali (drammatica, commedia musicale, avanspettacolo, cabaret);

- teatri territoriali in campo regionale;

- detassazione totale;

- democratizzazione ETI e teatri pubblici;

- credito preventivo per incentivare movimento cooperativistico;

- immediata acquisizione del circuito B dell'ETI per compagnie di sperimentazione ad alto livello;

- aumento del fondo di credito teatrale perché preveda aiuti consistenti sia per la commedia musicale che per l'avanspettacolo.

\* \* \*

Per il cinema si è chiesto:

- ristrutturazione immediata e potenziamento dell'Ente gestione cinema per una politica qualitativa, culturale, didattica della cinematografia italiana;

- fondo del credito cinematografico per l'industria privata a condizione che sia interpretato come concorso alle spese del film e non al pagamento di prebende dovute al divismo, per contenere il costo dei films;

- accentuare le possibilità del movimento cooperativistico con maggiore possibilità di credito.

\* \* \*

Per lo spettacolo viaggiante si sottolineano le seguenti esigenze:

- il fondo contributivo straordinario deve essere aumentato perché si possa fornire un tempestivo aiuto in caso di distruzione di impianti o calamità per i lavoratori autonomi (proprietari di giostre) o dipendenti;

- prevedere la precedenza di lavoro a cooperative di lavoratori autonomi;

- eliminare il diritto di precedenza previsto oggi dalla legge per attrezzature abi-

tuali perché motivo di monopolio e contrario alla libertà di scelta nello spirito e nelle caratteristiche di rinnovamento delle attrezzature della categoria;

- necessità di un regolamento unico a livello nazionale per la legge n. 337 concordato con tutte le organizzazioni di categoria;

- formazione di un credito preventivo per le eventuali cooperative di lavoratori.

\* \* \*

Ciò premesso, la Commissione ha espresso a maggioranza parere favorevole all'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1971 (Tabella 20), augurandosi che il nuovo Ministro possa contare sul potenziamento del suo Ministero e sottolineandosi che tutto ciò non è affatto in contraddizione con il puntuale adempimento del trasferimento delle funzioni di competenza delle Regioni.

Il parere favorevole è naturalmente collegato alle numerose indicazioni di cui si è data notizia e per le quali è necessario che il Governo accentui il suo impegno nel settore nel quadro del piano quinquennale.