

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 1849-1849-bis e 1892-A

ALLEGATO 1-*bis*

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990
e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992 (n. 1849)

Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990 e 1992, e
bilancio programmatico per gli anni finanziari 1991-1992 (n. 1849-*bis*)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990) (n. 1892)

ALLEGATO 1-*bis*

RAPPORTI DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

1^a (*Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione*), 2^a (*Giustizia*), 4^a (*Difesa*), 6^a (*Finanze e tesoro*), 7^a (*Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport*), 8^a (*Lavori pubblici, comunicazioni*), 9^a (*Agricoltura e produzione agroalimentare*), 10^a (*Industria, commercio, turismo*), 11^a (*Lavoro, previdenza sociale*), 12^a (*Igiene e sanità*) e 13^a (*Territorio, ambiente, beni ambientali*)

INDICE

RAPPORTI DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SULLE PARTI DI COMPETENZA DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA E SUGLI STATI DI PREVISIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

1^a Commissione permanente:		
Tabella 8 (Interno): estensore Galeotti	Pag.	7
2^a Commissione permanente:		
Tabella 5 (Giustizia): estensore Battello	»	9
4^a Commissione permanente:		
Tabella 12 (Difesa): estensore Giacchè	»	11
6^a Commissione permanente:		
Tabella 1 (Entrata): estensore Brina		
- sezione I (disegno di legge finanziaria)	»	20
- sezione II (tabella 1)	»	26
Tabella 3 (Finanze): estensore Bertoldi	»	31
7^a Commissione permanente:		
Tabella 7 (Istruzione): estensore Alberici	»	33
Tabella 20 (Spettacolo e Sport): estensore Nocchi	»	41
Tabella 21 (Beni culturali): estensore Nocchi	»	44
Tabella 23 (Università e ricerca): estensori Vesentini e Callari Galli	»	47
8^a Commissione permanente:		
Tabella 9 (Lavori pubblici): estensore Visconti	»	52
Tabella 10 (Trasporti): estensore Lotti	»	54
Tabella 11 (Poste): estensore Pinna	»	60
Tabella 17 (Marina mercantile): estensore Bisso	»	62

9^a Commissione permanente:		
Tabella 13 (Agricoltura): estensore Cascia	Pag.	64
10^a Commissione permanente:		
Tabella 14 (Industria): estensore Consoli	»	67
Tabella 20 (Turismo): estensore Cardinale	»	71
11^a Commissione permanente:		
Tabella 15 (Lavoro): estensore Antoniazzi	»	73
12^a Commissione permanente:		
Tabella 19 (Sanità): estensore Imbriaco	»	75
13^a Commissione permanente:		
Tabella 22 (Ambiente): estensore Tornati	»	76

INDICE DELLE TABELLE

<i>Tabella 1 (Entrata) - 6^a Commissione</i>	<i>Pag.</i>	<i>20</i>
<i>Tabella 3 (Finanze) - 6^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>31</i>
<i>Tabella 5 (Giustizia) - 2^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>9</i>
<i>Tabella 7 (Istruzione) - 7^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>33</i>
<i>Tabella 8 (Interno) - 1^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>7</i>
<i>Tabella 9 (Lavori pubblici) - 8^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>52</i>
<i>Tabella 10 (Trasporti) - 8^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>54</i>
<i>Tabella 11 (Poste) - 8^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>60</i>
<i>Tabella 12 (Difesa) - 4^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>11</i>
<i>Tabella 13 (Agricoltura) - 9^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>64</i>
<i>Tabella 14 (Industria) - 10^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>67</i>
<i>Tabella 15 (Lavoro) - 11^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>73</i>
<i>Tabella 17 (Marina mercantile) - 8^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>62</i>
<i>Tabella 19 (Sanità) - 12^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>75</i>
<i>Tabella 20 (Spettacolo) - 7^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>41</i>
<i>» » (Turismo) - 10^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>71</i>
<i>Tabella 21 (Beni culturali) - 7^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>44</i>
<i>Tabella 22 (Ambiente) - 13^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>76</i>
<i>Tabella 23 (Università e ricerca) - 7^a Commissione</i>	<i>»</i>	<i>47</i>

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

*sullo stato di previsione del Ministero dell'interno (1849 - Tabella 8)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE GALEOTTI)

I senatori del Gruppo comunista della 1^a Commissione permanente, a conclusione dell'esame della Tabella 8 dello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1990, evidenziano le preoccupanti conclusioni cui è giunta la Commissione bicamerale antimafia circa le prospettive della lotta alla criminalità organizzata. Nella relazione allo stato di previsione del Ministero dell'interno vi è un esplicito riferimento alle attuali difficili prospettive della lotta alle organizzazioni criminali. A ciò non si accompagna, tuttavia, la presa di coscienza del più incidente livello di penetrazione nella società civile cui sono pervenute le stesse organizzazioni criminali grazie all'intreccio realizzato con la spesa pubblica e con la politica. In tal modo, oggi, il potere mafioso non è solo espansione del potere delle cosche, ma rischia di diventare una «interpretazione» della linea di sviluppo della nostra società e dei modi di governo del paese. Infine, dalla nota di relazione alla Tabella 8 e dai dati complessivi della stessa non è dato cogliere segni di una precisa volontà dell'attuale direzione politica del Paese di liberarsi dall'attacco mafioso. Infatti non vi è una chiara presa di posizione - e ciò sarebbe decisivo - sulla maggiore trasparenza della spesa pubblica e sulla riforma dello stesso sistema fiscale.

Gli stessi senatori ritengono opportuno evidenziare il rilevante decremento dei fondi, con particolare riferimento ai trasferimenti reali da parte dello Stato, per la finanza locale (province, comunità montane e comuni), che ammonta complessivamente a 2.259 miliardi, cui vanno apportate ulteriori decurtazioni derivanti da soppressioni di spese per i trasporti locali e da una inesatta considerazione del tasso di inflazione programmato. Infatti, a seguito di un'accurata riconsiderazione dei dati dei documenti contabili emerge un taglio ulteriore, imputabile per 300 miliardi circa alla inesatta considerazione del tasso di inflazione programmato (3,5 per cento invece del più realistico 4,5 per cento).

Inoltre, al contrario di quanto affermato nella nota introduttiva alla Tabella 8, non vi è alcun conferimento di effettiva autonomia impositiva ai comuni, dato che si è in presenza (v. decreto-legge n. 332 del 1989) di riscossione - da parte dello Stato - di addizionali su imposte già esistenti con successivo trasferimento del gettito ai comuni. Ad ulteriore conferma della complessiva politica governativa volta al depotenziamento della già ridotta

autonomia finanziaria degli enti locali, devono essere evidenziate, al fine di apportare gli opportuni rifinanziamenti, sia la riduzione del flusso dei prestiti della Cassa depositi e prestiti (anche a seguito di indirizzo del Ministro del tesoro del settembre 1989), sia la insufficienza della copertura per il nuovo accordo compartimentale - ai sensi della legge n. 93 del 1983 - per il personale dipendente dagli enti locali. Desta inoltre vive preoccupazioni la nuova configurazione data alla ICIAP: per i comuni con meno di 5.000 abitanti essa è, ora, un tributo sostitutivo e non più aggiuntivo come era nella finanziaria per il 1989. Ciò comporta evidentemente un minore ammontare delle risorse finanziarie a disposizione dei suddetti comuni.

Manca un qualsiasi riferimento alle conseguenze contabili-finanziarie della riforma dei tributi locali, venendo in tal modo ulteriormente eluso il problema della autonomia finanziaria e specificamente dell'autonomia impositiva degli enti territoriali minori, mentre risulta presentata (Atto Senato 1903) un disegno di legge a firma Vetere ed altri senatori del Gruppo comunista che disciplina specificamente il sistema dei tributi locali, con soppressione dell'Invim e riordino dell'imposizione immobiliare, con attribuzione di piena autonomia impositiva ai comuni sin dal 1990.

Dai documenti contabili in esame non emerge, infine, alcuna volontà di porre mano in concreto alla riforma complessiva delle autonomie locali, ivi compresi i sistemi elettorali, volontà di cui potrebbe essere indizio sufficiente la considerazione degli oneri finanziari derivanti dall'avvio della riforma suddetta. Tanto più che già con i provvedimenti speciali e settoriali, nonché con la frammentazione di competenze in diversi Ministeri, la pratica dell'accentramento delle decisioni in organi ministeriali, e in particolari Ministeri, ha assunto un'amplissima dimensione nella gestione del territorio e delle aree urbane.

Per queste ragioni, esposte in sintesi, i senatori comunisti appartenenti alla 1^a Commissione esprimono parere contrario ai documenti di bilancio.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

*sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1892
e sullo stato di previsione
del Ministero di grazia e giustizia (1849 - Tabella 5 e 5-bis)*

(ESTENSORE BATTELLO)

I senatori del Gruppo comunista della 2^a Commissione permanente, considerato che i documenti di bilancio per l'anno 1990 confermano (contraddicendo financo le rituali dichiarazioni programmatiche) l'assoluta rinunzia da parte del Governo e del Ministero della giustizia alla possibilità di fare del bilancio un effettivo strumento di manovra nel settore della giustizia, al fine di affrontare in modo radicale e decisivo i grandi problemi di civiltà e di progresso con i quali si deve misurare oggi la giustizia civile e penale nel Paese, soprattutto in alcune regioni dove le organizzazioni criminali sono saldamente radicate: invero gli esigui aumenti, in assoluto e in percentuale, del bilancio 1990 nei confronti del bilancio 1989 corrispondono sostanzialmente agli incrementi per le spese obbligatorie, specificatamente per il personale, talchè irrimediabilmente chiusa è la prospettiva (della quale concretamente si discuteva nei primi anni '80) del superamento della soglia dell'1 per cento della spesa globale dello Stato (la tabella 5 scende da 0,78 a 0,74 per cento e, anche tenendo conto delle Poste, del Tesoro e dei Lavori pubblici, non si tocca, considerando lo slittamento di 498 miliardi al capitolo 8404 del Tesoro, l'asserito 0,96 per cento);

che gli appostamenti in fondo globale non solo si riducono sia come quantità di risorse che come destinazione legislativa (1989: 295 miliardi con 14 finalizzazioni; 1990: 270 miliardi con 6 finalizzazioni) continuando un *trend* ormai consolidato, ma subiscono un drastico taglio rispetto alla stessa proiezione che la finanziaria 1989 faceva per il 1990 (551 miliardi previsti per il 1990 rispetto ai 270 attuali);

che la stessa relazione alla Tabella 5 è costretta, molto eufemisticamente, ad affermare che lo (asserito) *input* riformistico ha dovuto spesso fare i conti con le disponibilità finanziarie e talvolta per queste ragioni si è impoverito sul terreno realizzativo;

che invece, mentre si segna il passo sulle indispensabili riforme istituzionali ed organizzatorie del Ministero (basti pensare all'annoso carico dei residui passivi), è carente la stessa proposta riformistica (dalla riforma del Corpo degli agenti di custodia, definitivamente priva di copertura, a quella

del patrocinio dei non abbienti, che si pretende limitare al solo processo penale);

che appare assolutamente necessario, per converso, nel quadro di una manovra alternativa del bilancio dello Stato, dar corso ad un piano triennale per l'edilizia giudiziaria e ad un piano quinquennale per la informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, con stanziamenti rispettivamente di 800 e 160 miliardi,

per questi motivi, esprimono parere contrario ai documenti di bilancio.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 4^a COMMISSIONE PERMANENTE

(DIFESA)

*sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1892
e sullo stato di previsione
del Ministero della difesa (1849 - Tabella 12 e 12-bis)*

(ESTENSORE GIACCHÈ)

I senatori del Gruppo comunista della 4^a Commissione permanente, esaminato lo stato di previsione del Ministero della difesa e le parti di competenza della legge finanziaria per il 1990, ribadiscono quanto già denunciano da anni: la mancanza di volontà riformatrice del Governo e della maggioranza, l'incapacità di delineare nuovi indirizzi della difesa nazionale, di cogliere le possibilità nuove che si sono concretizzate nell'evoluzione della situazione internazionale per dare risposta alle difficoltà e contraddizioni della nostra politica di difesa.

Anche nel rapporto di minoranza per il 1989 avevamo insistito sulla «insostenibilità finanziaria e l'impraticabilità di una politica militare fondata su alti tassi di incremento della spesa per la ricerca della superiorità nei sistemi d'arma», evidenziandone l'incongruità con i fini della sicurezza, che può essere soltanto comune, e il contrasto con la tendenza a considerare «concretamente perseguibile l'obiettivo della sicurezza nella reciprocità sulla base del negoziato per la riduzione bilanciata delle forze e degli armamenti»: da qui la critica all'incapacità di scegliere nella politica militare una strada nuova, nuove elaborazioni del modello di difesa, con la conseguente profonda ristrutturazione dello strumento militare.

Ebbene, la situazione in cui cade il bilancio di quest'anno si configura come una vera e propria fase di transizione: finita l'epoca del confronto fra i due blocchi nella corsa agli armamenti, quelle possibilità nuove di una sicurezza fondata sulla reciprocità e sulla riduzione bilanciata delle forze costituiscono ormai un processo in atto, anche nel campo delle forze convenzionali, ove si prospetta a breve scadenza l'accordo secondo la recente intesa Baker-Shevardnadze, sulla base del mandato sottoscritto dalla NATO e dal Patto di Varsavia nei primi mesi di quest'anno:

È un processo che è ampiamente riconosciuto irreversibile, un processo che - come ha rilevato il Presidente del Consiglio nella recente Assemblea parlamentare dell'Alleanza Atlantica - «avanza con rapidità sorprendente e tocca a noi, con le nostre decisioni e la nostra azione, assecondarlo e rafforzarlo».

Il Governo, ora, stretto fra le esigenze di ordine finanziario e le nuove tendenze dei rapporti internazionali, con il bilancio 1990, sembra dover prendere atto in qualche modo di questa realtà, dell'impossibilità di percorrere la vecchia via. Non possono essere diversamente intesi i tagli

apportati ad alcuni capitoli della Tabella 12 e, nella legge finanziaria, la proposta di rimodulazione della voce sull'ammodernamento (anche se insieme con quei programmi si è proposto un inaccettabile slittamento al 1991 anche delle «prenotazioni» per leggi *in itinere*, quali quelle di riforma delle servitù militari, dell'obiezione di coscienza e della sanità militare, per le quali il Parlamento aveva conquistato l'anno scorso il relativo stanziamento).

La spesa per la difesa (prevista così in 23.615 miliardi) si configura per il 1990 con incrementi contenuti (+ 2,4 per cento sul preventivo e + 2,9 sull'asestato dell'anno precedente). Se poi vengono scorporate le spese per la sicurezza (Carabinieri: che incrementano del 6 per cento) l'incremento della previsione della «funzione difesa» è del 2 per cento sull'asestato 1989.

È quanto il relatore di maggioranza ha definito «un bilancio di sopravvivenza per forze armate calibrate alle esigenze degli anni passati...» E ha lamentato che «nonostante due successivi ordini del giorno firmati all'unanimità ed accolti dal Governo, il Governo non ha ancora presentato il modello di difesa degli anni '90. Dagli sviluppi della trattativa per le armi convenzionali, che comporteranno vincoli reciproci di riduzioni numeriche degli effettivi e delle più significative categorie di armamenti» - ha ancora affermato il relatore - dovremmo prevedere una ristrutturazione dello strumento che riduca le sue dimensioni nei limiti fissati dagli accordi e che determini, premiando la qualità, un riequilibrio globale del nuovo strumento: un'occasione unica per elaborare un disegno organico delle Forze armate italiane in termini moderni. Ma tutto ciò - ha dovuto concludere - «non è stato fatto, o quanto meno non è stato presentato in Parlamento, contrariamente a quanto già fatto in altre Nazioni».

Queste affermazioni, che provengono dalla maggioranza stessa, confermano esplicitamente la nostra critica al Governo che sente l'impossibilità di percorrere vecchie vie ma non ha il coraggio di scelte nuove, di un modello di difesa ed una ristrutturazione dello strumento militare corrispondenti alle novità della situazione mondiale.

Così non si è in grado nè di prefigurare le scelte per il futuro suggerite dalla nuova realtà mondiale nè di correggere una gestione dell'istituzione militare che ha visto accentuarsi, anzichè ridursi, caos e disfunzioni. Ma proprio questo è il nodo da affrontare nella nostra politica di difesa. E in questa funzione, mentre rimproveriamo la mancanza di iniziativa del Governo, vediamo la nostra proposta di legge sulla leva non come provvedimento di semplice riduzione della durata, ma come progetto trainante di una più complessiva ristrutturazione dell'insieme dello strumento militare e di una sua ridefinizione secondo quanto i negoziati di Vienna e di Ginevra detteranno all'Italia e all'Europa.

* * *

La cosiddetta ristrutturazione dell'Esercito del 1975 non ha dato risultati sostanziali. Essa, nel determinare il passaggio dai reggimenti ai battaglioni e da 36 a 24 brigate, non toccò - come è noto - schieramento e configurazione complessivi, anche se nella parte del corpo di battaglia per la «chiusura a est» introdusse la ricerca del cento per cento di completezza dei ranghi delle unità - tutte attive - tralasciando ogni altra ipotesi di una rete di unità più estesa, pur se a livello di completezza basso, da affidare alla mobilitazione.

Questa decisione è risultata essere la più anomala nel complesso delle evoluzioni storiche delle nostre Forze armate, ed ha accentuato le disfunzioni derivanti dall'eccesso di gravitazione verso le frontiere del Nord Est, senza una chiara valutazione della mutata situazione geostrategica ai confini di Austria e Jugoslavia, nè una discussione sui ruoli nuovi di forza di controffensiva, e comunque di rinforzo, assunta dal corpo di battaglia italiano rispetto alle forze di paesi neutrali ed interposti o rispetto ad altre forze alleate collocate sulla medesima linea storico-geostrategica dal Baltico all'Adriatico, ma senza continuità territoriale.

Si è ridotto il numero delle unità, ma si è tenuto tutto il personale, cosicché si è in presenza di persone e gradi ridondanti rispetto all'entità delle unità rimaste, di gran parte del personale fuori delle unità operative, ecc. Le leggi promozionali hanno consentito un ragionevole ammodernamento, ma alle «missioni operative» vengono riservate le briciole nella distribuzione delle risorse. Come si è detto, la maggior parte del personale risulta fuori delle unità operative e dei «corpi», viene utilizzato per mansioni improprie nel settore logistico del supporto o nell'Amministrazione centrale (rilevammo lo scorso anno, dalle tabelle della «Nota aggiuntiva», come nella parte operativa si trovi solo il 40,5 per cento del personale in SPE ed il 50,9 dei giovani in servizio di leva).

Alle disfunzioni del modello di difesa si aggiungono quelle disfunzioni derivanti dal perdurare in vita di una organizzazione di supporto nonché degli enti e degli uffici, della amministrazione militare, tanto estesa da assorbire come si è rilevato, la maggioranza del personale militare e la metà dei soldati, oltre i circa 50.000 addetti civili. Alla ferma obbligatoria di leva sono attribuite così non soltanto funzioni addestrative, e soprattutto più lunghe funzioni di prontezza operativa, ma anche l'onere di supplire alla mancata copertura di posti di lavoro professionale, militare e civile, in mansioni non coperte dal personale in SPE che dovrebbe svolgerle.

Si è di fronte ad un'organizzazione pletorica, che da un lato usa impropriamente e in larga misura militari di leva come forza lavoro a basso costo, dall'altro sconta le conseguenze di una burocratizzazione che si intreccia con la caotica legislazione sull'avanzamento, con il grado che non corrisponde all'impiego e con rilevanti oneri per lo Stato. Dalle Tabelle dell'allegato 9 è possibile calcolare il costo annuo pro-capite dei militari per Forza armata e categoria, al lordo delle ritenute. Si hanno i seguenti dati (in milioni/anno):

	Esercito	Aeronautica	Marina	Carabinieri
Ufficiali	41	43,6	42,6	41
Sottufficiali	29	34,5	34	34
SPE truppa				28
Volontari truppa	12,5	10	12	-
Leva truppa	1,5	1,5	1,8	17

(Se si confronta il costo di Ufficiali o Sottufficiali col costo medio del personale civile, che è, secondo la stessa fonte, di 23 milioni, risulta evidente come, sanata l'iniquità dell'uso improprio della leva, la civilizzazione della logistica si muoverebbe proprio in direzione di un contenimento dei costi del personale permanente).

* * *

La svolta internazionale, da tutti riconosciuta, cui siamo giunti, ci impone, come ricordato, un ripensamento del modello di difesa. NATO e Patto di Varsavia si fronteggiano ancora e, per un periodo ulteriore, continueranno a garantire la sicurezza dei due blocchi, anche se questi sono in via di superamento e andranno superati. Le trattative in corso nei fori negoziali di Ginevra e di Vienna, l'azione delle superpotenze al superamento dei conflitti locali e gli impegni assunti nelle varie riprese della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa segnano tanti punti nuovi di intesa. I profondi mutamenti politici in atto nell'Est europeo stanno avvenendo senza pericoli per la sicurezza di quei Paesi e non contrastano con gli interessi dell'Occidente.

Il quadro futuro dei rapporti militari tra la NATO e il Patto di Varsavia non è più legato alla contrapposizione politica ed allo schema della corsa continua al rinnovamento delle armi nucleari e convenzionali; non è più volto, per fortuna, a mantenere o conquistare una superiorità sull'avversario, allo scopo di esercitare una deterrenza massima e, in caso di fallimento, condurre operazioni convenzionali e nucleari protratte e generali.

Il quadro nuovo emergente è quello del riconoscimento della interdipendenza, della sicurezza reciproca e della ricerca di una parità stabile ai livelli più bassi in fatto di forze militari. Da entrambe le parti si viene affermando che la difesa avanzata si deve arrestare ai punti di contatto tra i blocchi e che le strategie conseguenti debbono ipotizzare essenzialmente la preservazione del proprio territorio e la libertà d'azione rispetto a intimidazioni, negando il raggiungimento degli obiettivi politici con qualsiasi impiego, o minaccia di impiego, delle armi.

Ma tutto questo deve essere fatto col dimezzamento degli arsenali strategici nucleari delle superpotenze - come primo passo per coinvolgere poi gli arsenali delle potenze medie in un dialogo generale - con la eliminazione delle armi chimiche, nonché con la riduzione delle forze terrestri in Europa a tetti eguali e simmetrici inferiori a quelli odierni, anche della NATO, in fatto di grandi sistemi d'arma convenzionali. Oltre a ciò, misure di fiducia sono in vigore (secondo il documento di Stoccolma: notificazione anticipata e presenza di osservatori alle esercitazioni al di sopra del tetto divisionale, tetti massimi di partecipazione ad esercitazioni generali, eccetera) ed ancor più verranno estese alle forze nucleari ed a quelle aeroterrestri (e noi dobbiamo insistere perchè vengono ricomprese anche quelle navali, in specie nel Mediterraneo).

Ebbene, un nuovo modello di difesa nazionale deve prendere gli sbocchi negoziali di Ginevra e di Vienna come punti di riferimento per la ristrutturazione conseguente delle Forze armate.

Da Ginevra sta venendo, in campo nucleare, un indirizzo di ricerca dei livelli e dei tipi di armi per la deterrenza minima, insieme al congelamento della innovazione, in un regime di accertata non proliferazione nucleare. Gli schemi di riorganizzazione unilaterali - come quello detto della decisione di Montebello - debbono quindi essere rapportati alla tendenza generale e precederla addirittura, continuando sulla strada già imboccata con la eliminazione delle mine nucleari e delle testate nucleari dei missili contraerei. Più urgente è la eliminazione delle artiglierie nucleari, cui può

seguire, in forma negoziale, la soppressione di altre categorie di armi (missili balistici basati a terra con gittata inferiore ai 500 chilometri), oppure decise riduzioni di altre (bombe a caduta libera e missili aviolanciabili) dopo che le misure di disarmo e riequilibrio convenzionale avranno reso ancor più inutili le previsioni dell'impiego delle armi nucleari del campo di battaglia per modificare, con una deliberata *escalation*, il quadro di un ipotetico confronto convenzionale.

Ovviamente il quadro negoziale di Vienna - sia per il tavolo CFE delle riduzioni da concordare tra le due Alleanze, sia per quello delle misure di fiducia da concordare tra i paesi della CSCE - è destinato ad avere un impatto ancora più prevedibile e preciso sulla configurazione delle Forze armate italiane.

In questo campo le intese raggiunte per il negoziato di Vienna sono state calibrate sui principi dell'equilibrio senza asimmetria, della riduzione a più bassi livelli, della eliminazione delle capacità di sferrare attacchi di sorpresa e svolgere operazioni offensive su larga scala. Il principio di calcolo conseguente è stato pertanto quello della fissazione di tetti massimi eguali per ogni categoria di armi, nonché quello della ulteriore definizione di tetti massimi eguali di prontezza operativa per tipo di armi e per zona.

In dettaglio, le proposte sui «tetti» sui quali è stato definito l'obiettivo comune del negoziato di Vienna fra NATO e Patto di Varsavia consistono in limiti generali (20.000 carri da battaglia per parte, 16.500 pezzi d'artiglieria, 28.000 veicoli da combattimento, 1.500 aerei d'attacco e 1.700 elicotteri da combattimento) e in «sub-limiti» che fissano la parte di quelle quote che ciascuna parte può tenere in «unità attive» e per zone (e su questa base sono stati concordati i limiti degli uomini da tenere alle armi in 1.350.000 per parte, corrispondenti per il Patto di Varsavia a poco più di un terzo degli attuali).

Secondo questi «sub-limiti» dall'Atlantico agli Urali, dentro i limiti massimi detenibili per alleanza, possono permanere in unità attive:

carri da battaglia	11.300	(su 20.000)
artiglierie	9.000	(su 16.500)
corazzati fanteria	20.000	(su 28.000)

(In tal modo dai livelli massimi di prontezza operativa per unità base indicati, si ha per converso la estensione della messa a quadro delle forze: 45 per cento dei battaglioni carri, 45 per cento dei gruppi di artiglieria e 30 per cento dei battaglioni meccanizzati).

Sono stabilite, infine, maggiori possibilità di concentrazione delle armi in unità attive lungo le tradizionali linee di contatto, per permettere la continuazione della difesa in avanti. Ne derivano, per l'Italia, la Francia, il Regno Unito e la Danimarca, intese come «seconda fascia», i seguenti massimi complessivi: carri 2.300, artiglieria 3.100, corazzati 7.000.

* * *

Dagli obiettivi definiti in seguito alle stesse proposte della NATO, e alle controproposte sovietiche, è evidente che vi saranno riduzioni dei tetti dei maggiori sistemi d'arma terrestri e che quindi vi saranno riduzioni anche del numero attuale delle unità con quelli equipaggiabili. Non chiaro è ancora il

quadro delle unità equipaggiabili con mezzi non sottoposti a restrizione, ma è ovvio che occorrerà attenersi (e lavorare in tal senso) a misure che impediscano aggiramenti. Le forze corazzate e meccanizzate italiane dovranno comunque scendere, e non di poco, sotto il numero delle pedine attuali. Inoltre almeno la metà delle rimanenti dovrà essere a quadro, o, addirittura, coi mezzi collocati in depositi vigilati (sottoposti a procedure di controllo concordate) e da aprire soltanto in caso di mobilitazione per l'emergenza.

Aeronautica e Marina non risulteranno ridotte nelle loro dimensioni dalle trattative di Vienna, anche se dovranno essere riconsiderate proposte di dotazioni a suo tempo ipotizzate, senza peraltro rinunciare ad una migliore integrazione del supporto aereo alle navi e ad una migliore capacità di difesa contraerea di punto per tutte le Forze armate. In ogni caso, dato l'assetto futuro di forze terrestri ridotte e poste sul piede di una bassa prontezza operativa, la diversa articolazione con Aeronautica e Marina di pronto impiego non si configura come «anomalia» di segno negativo in quanto esse, proprio esercitando per prime le funzioni della difesa avanzata mediante l'osservazione e la interdizione lontana delle eventuali attività ostili, concorrono alla condizione dei tempi più lunghi di mobilitazione delle forze di terra.

Ciò imporrà necessariamente di prevedere che la ferma di leva, se deve restare universale e non selettiva, debba essere impiegata soltanto per un tempo addestrativo in vista della mobilitazione delle riserve, mentre una forza di pronto impiego, sia del corpo di battaglia principale, sia di quello della difesa del territorio, può essere alimentata da volontari a lunga ferma, da incrementare anche migliorandone il trattamento, perequandoli agli «ausiliari» dei Carabinieri. La intelaiatura più professionalizzata delle mansioni di truppa, pure qui in analogia con i Carabinieri, può essere affidata ad un istituendo servizio permanente anche di truppa.

* * *

In questi termini si pone la proposta di legge di parte comunista per la riduzione della ferma di leva. La credibilità dell'iniziativa sta proprio nel solido ancoraggio al nuovo scenario internazionale, ai negoziati in corso sulle armi convenzionali e alle limitazioni che essi detteranno anche all'Italia. Il rapporto del negoziato con la richiesta ristrutturazione delle nostre Forze armate deve essere posto correttamente: non vi è, nella proposta di esaminare subito le conseguenze prevedibili degli accordi di Vienna, alcuna impazienza o volontà di precorrere i tempi. Al contrario, si tratta di evitare il rischio di restare indietro rispetto ai processi in atto: le conclusioni raggiunte dai Ministri degli esteri delle due maggiori potenze e la proposta del Presidente USA, che ipotizzano l'accordo entro sei mesi od un anno (per attuarlo non più entro il 1997 ma per il 1992), rendono stringente la necessità per l'Italia di decidere come prepararsi a quel traguardo, anche predisponendo le misure legislative per attuare quanto gli accordi detteranno in merito al nostro sistema di difesa.

È appena il caso di rilevare che, nell'ipotesi della messa a quadro di metà del nostro esercito, persistere nella ferma di 12 mesi comporterebbe la riduzione del contingente di leva al solo 30 per cento circa degli abili,

rendendolo più anacronistico ed iniquo, mentre, dal punto di vista stesso della difesa, significherebbe addestrare la metà di quanti sarebbero addestrabili con una ferma dimezzata. È l'osservazione anche del professor Luttwak che, fra le ipotesi di riduzione prevedibile a seguito del negoziato, indica il sistema misto con unità a ferma prolungata ed altre a ferma breve come unità di mobilitazione, ritenendo preferibile una leva di «6 mesi di buon addestramento, anziché di 12 con poco addestramento».

La riadozione, in questo quadro, di dottrine d'impiego dell'esercito che siano fondate sulla difesa ancorata, sia per il Nord-est che per le isole ed il Sud, permetterebbe, come è ovvio, nel quadro generale, di diluire lungo il territorio le unità attive, concorrendo a mutare ulteriormente il contenuto del servizio di leva ed il rapporto fra unità militari e Paese in direzione della «regionalizzazione», proposta nel ricordato progetto di riforma della leva.

Un coerente progetto di ristrutturazione non può trascurare l'organizzazione amministrativa e di supporto: una realtà pletorica, invecchiata e «assistenziale» che deve essere ridimensionata e modernizzata mediante la civilizzazione del supporto tecnico-amministrativo e logistico (che, come abbiamo dimostrato, assorbe oggi quasi la metà dei giovani di leva); e, con ciò, il necessario riequilibrio del rapporto di quest'area con le unità operative e la rideterminazione, infine, sulla forza ridimensionata, di enti e corpi e dei relativi organici sui quali ricostruire la legge di avanzamento su vacanza e relazioni di mobilità con l'area civilizzata.

Un nuovo modello di difesa, ancora, sarebbe incompleto senza l'istituzione di quel servizio di difesa civile - tale è il nome alla emergenza - che in tempo di pace possa dare supporto alla protezione civile e che nel nostro Paese, in modo colpevole, manca da sempre.

Non è difficile, peraltro, leggere nella recente sentenza della Corte costituzionale una sollecitazione a colmare quel vuoto legislativo con l'istituzione di un Servizio civile, nell'interesse della collettività nazionale, comparabile con il servizio militare nei fini di difesa e solidarietà nazionale. In questa logica si colloca la proposta contenuta nel disegno di legge comunista sulla leva, laddove si richiede l'istituzione di un Servizio civile «rivolto ad assicurare l'assolvimento di un dovere civico nell'interesse della collettività nazionale». Intendiamo, infatti, questa parte della organizzazione difensiva, ovviamente civile, non alternativa, ma complementare alla componente per la difesa interna del territorio, allargando così, nell'interesse nazionale, il concetto di difesa.

* * *

A queste idee per una ristrutturazione della difesa nazionale adeguata alla nuova realtà si sono ispirate le posizioni dei senatori comunisti che nel dibattito sullo stato di previsione del Ministero della difesa e sulla legge finanziaria per il 1990, hanno sollevato con ordini del giorno questioni di particolare attualità politica; la «status» delle basi concesse a Forze armate di Paesi alleati e la richiesta di trasparenza negli accordi bilaterali che le regolano, la sollecitazione di una iniziativa del Governo per il negoziato sugli F-16, l'invito a procedere nell'esame della legge sulla leva, provvedendo fin d'ora all'anticipo di due mesi del congedo per tutti i militari in servizio di leva, infine, ancora una volta, la sollecitazione al Governo a sottoporre al

Parlamento gli indirizzi del nuovo modello di difesa con il complesso di indicazioni sulle misure di riorganizzazione che deriveranno per la difesa nazionale dai ricordati accordi negoziali.

Analoga ispirazione ci ha guidato nelle proposte di emendamento alla Tabella 12 con richieste di riduzione di capitoli di spese discrezionali, o capitoli modificabili in relazione a specifiche proposte da noi avanzate, o, infine, dei capitoli dell'ammmodernamento, stante oltretutto l'impossibilità di valutare adeguatamente scelte e proposte in mancanza del nuovo «libro bianco» e persino della «nota aggiuntiva» del Ministro della difesa per il bilancio 1990.

Ribadiamo la convinzione che la fase di transizione che caratterizza gli attuali rapporti internazionali induca opportunamente un rallentamento degli impegni di ammodernamento dei sistemi d'arma in relazione all'attesa conclusione del negoziato sulle forze e le armi convenzionali. Senza tacere delle implicazioni che la nuova situazione inevitabilmente comporta nel settore dell'industria militare, verso un prevedibile spostamento nell'impegno in grandi manutenzioni o rinnovamento dei sistemi d'arma, più che in nuove produzioni, a fronte di riduzioni delle dimensioni delle forze e dell'allungamento dei tempi del rinnovamento dei mezzi. È in questa ottica che abbiamo presentato nei mesi scorsi la proposta di legge per iniziative a sostegno della riconversione di settori o lavorazioni eccedenti nel campo delle produzioni militari.

Ciò induce, ancor più, a puntare sul mantenimento di collaborazioni internazionali nel campo dello sviluppo e dell'attribuzione delle quote di produzione anche all'emergenza, piuttosto che su linee di forzatura autarchica da compensare con rinnovi accelerati dei mezzi nazionali, oltretutto insostenibili per la finanza pubblica, e con la promozione delle vendite secondo criteri dettati soltanto dalla ricerca di economie di scala.

In generale, comunque, nell'ambito della CSCE è auspicabile venga discusso nel futuro un *modus operandi* dei più grandi Paesi dei due blocchi per disciplinare le vendite delle armi, le cessioni delle tecnologie e la proliferazione delle capacità di produrre sistemi d'arma pericolosi da parte di governi non controllabili nel contesto locale.

Alle proposte di contenimento della spesa nei capitoli ricordati corrisponde, nell'impegno dei senatori comunisti, il ripristino delle disponibilità per la copertura di leggi *in itinere* lungamente attese (quali le riforme delle servitù militari, della sanità militare, gli indennizzi ai caduti ecc.) e, soprattutto, il finanziamento del complesso di provvedimenti legati alla nostra proposta di riforma della leva: aumento del soldo, riforma della leva con adeguamento delle ferme prolungate, rinnovamento e ridislocazione delle infrastrutture - mediante l'apposita nostra proposta di legge sulle permutate - istituzione del Servizio civile, ecc.

Nella prospettiva di un nuovo modello di difesa va poi ricordata la necessità di rinnovare il processo decisionale. Oltre la questione posta in proposito dall'attuale Presidente della Repubblica, altrettanto nota dovrebbe essere, infatti, la esigenza parlamentare di definire la configurazione della organizzazione della difesa, oggi determinata con atti amministrativi.

Infine occorre considerare con la dovuta attenzione la questione del personale militare: soldati di leva e militari di professione.

Dei soldati di leva e della esigenza imprescindibile di ridurre drasticamente il loro servizio e, insieme, riqualificarlo - ammodernando altresì la

loro condizione militare, dal punto di vista giuridico, economico e della qualità dello *status* - il Gruppo comunista si è occupato con la ricordata proposta di legge già in discussione al Senato. Ma altrettanto intende fare per i soldati di professione, dei quali va riveduto lo stato giuridico in rapporto, soprattutto, alle procedure di conseguimento dei gradi ed all'esercizio delle mansioni a quelli connesse; superando un sistema che oggi funziona in modo del tutto scollegato dalle vacanze, che, quindi, in generale, è per anzianità, ma non per questo diviene meno arbitrario, mentre non vi è più un rapporto soddisfacente tra grado e impiego, e le modalità retributive ed altri benefici di trattamento ne risultano del tutto confusi.

Il rinnovamento delle Forze armate deve passare anche attraverso il riconoscimento di queste esigenze di riforma, come del rispetto pieno della condizione umana del militare dal punto di vista dei diritti e del trattamento, per ricomporre un rapporto di fiducia tra i militari e le istituzioni, rimuovendo ostacoli finora frapposti al processo di rinnovamento della legislazione, facendo leva sulla partecipazione, cosicchè ulteriori diritti, oltrechè doveri di professionalità e di efficienza, possano essere affermati in linea con una tendenza cominciata dieci anni or sono con la legge sui principi della disciplina militare e con la istituzione delle Rappresentanze.

* * *

In conclusione, l'andamento del negoziato e la prospettiva di una sua conclusione ravvicinata rendono più che mai urgente quella proposta di ristrutturazione e di «riequilibrio globale» della difesa che il relatore di maggioranza ha lamentato non sia stata elaborata, o almeno presentata al Parlamento, «contrariamente a quanto già fatto in altre Nazioni».

Con queste note vogliamo ribadire questa esigenza ed augurarci di poter contribuire in qualche modo a proporre temi reali di confronto per le scelte che si impongono per il necessario ripensamento della politica della difesa nazionale.

RAPPORTI DI MINORANZA DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE E TESORO)

*Rapporto sul disegno di legge n. 1892
e sullo stato di previsione dell'entrata (1849 - Tabella 1 e 1-bis)
per le parti di competenza*

(ESTENSORE BRINA)

SEZIONE I

(Disegno di legge finanziaria)

In politica, come in economia, le grandi svolte non sono mai frutto dell'improvvisazione, bensì il risultato di più meditati processi di revisione critica legati alla ricerca di nuove strade.

Da tempo nell'ambito della sinistra e segnatamente del PCI, sono in corso profondi ripensamenti. Atti, fatti ed avvenimenti anche congressuali, hanno segnato le tappe di questo travagliato cammino fatto di continuità, ma anche di interruzioni e di svolte.

In particolare, l'opposizione di sinistra, lasciando alle proprie spalle la difesa acritica dello Stato sociale, ha impresso e intende imprimere al dibattito sul risanamento della finanza pubblica nuovo impulso, per consentire di passare dalle sterili contrapposizioni a confronti più elevati e produttivi con le stesse forze economiche, sociali e politiche.

La difesa dell'attuale Stato sociale con le sacche di parassitismo, di inefficienza e di sprechi, imbarbarito dalla dilagante lottizzazione, appariva tanto più contraddittoria in rapporto all'esigenza di ammodernare lo Stato, rendere i servizi efficienti, privilegiare l'utenza anziché la struttura burocratica, restituire ai cittadini i loro diritti in molti casi espropriati da pretese corporative e da barriere e resistenze più o meno visibili messe in atto da chi, utilizzando poteri impropri, pretende di far passare come favori discrezionali quelli che sono diritti costituzionali di ogni cittadino.

Lo Stato sociale, al di là ancora delle nobili motivazioni solidaristiche ed egualitarie, nel corso degli ultimi decenni, ha assunto risvolti poco virtuosi. Gestito in maniera arrogante e clientelare, in molti casi, più che ad una avanzata forma di organizzazione civile e democratica si è ridotto a feudale forma di potere con vincoli di sudditanza tra beneficiari ed erogatori che hanno fatto smarrire il senso delle compatibilità, generando sul versante della spesa spinte e spirali perverse, causa primaria di quell'indebitamento pubblico che tanto ci assilla.

È sorta così l'esigenza anche per i comunisti, superando residui statalisti, di porre al centro della loro politica la bonifica ed il risanamento dell'attuale stato sociale, quale condizione imprescindibile per il risanamento della finanza pubblica nel suo complesso.

Mentre altri propongono un risanamento generico, fatto solo di maggiori entrate e minori spese, la manovra economico-finanziaria prospettata dal PCI

e dal Governo-ombra è finalizzata al risanamento ed ammodernamento dei diversi comparti: dalla finanza locale al nodo dei trasporti, dal diritto alla salute alla riorganizzazione delle USL, dai problemi della scuola a quelli dei giovani, dalle cause inquinanti al risanamento ecologico, dalla droga alla giustizia, dall'assetto del territorio al governo delle città.

Riformare lo Stato sociale per renderlo più efficiente, ricostituire lo Stato di diritto per riportare in capo ai cittadini più libertà più diritti e più responsabilità civica: questi, in sintesi, i contenuti della politica del PCI, da cui scaturiscono proposte di risanamento economico e finanziario più concrete e più incisive di quelle ipotizzate dal Governo con il bilancio e la finanziaria 1990.

La differenza di fondo tra la filosofia che ispira la finanziaria del Governo e le contro-proposte avanzate dal PCI e dalla Sinistra indipendente, sta proprio in questa diversa idea di risanamento. Nell'impostazione governativa è evidente l'impronta immobilista e conservatrice, di tirare avanti cambiando il meno possibile.

Lo stesso risanamento finanziario, più che una emergenza primaria e passaggio obbligato per allentare i condizionamenti del debito sull'economia e sullo sviluppo futuro del paese, viene affrontato dalle forze di governo solo sotto il profilo della clientela e il timore della impopolarità porta al rinvio di ogni soluzione. Questo e non altro, è il senso della manovra indicata sul versante delle entrate. Si continua a raschiare risorse all'interno di un sistema fiscale che resta - nonostante i correttivi introdotti sul *fiscal drag* - fortemente sperequato, inadeguato rispetto alle esigenze.

La stessa preoccupazione si riscontra nella scelta dei tagli di spesa. Si riducono i trasferimenti ai tradizionali settori della finanza locale, della sanità, della previdenza e dei trasporti senza prospettare ai medesimi soluzioni gestionali e finanziarie alternative. Anche i tagli operati nei trasferimenti ai settori produttivi non sembrano ispirati da logiche selettive verso i comparti più deficitari; al contrario, essi ripropongono i medesimi criteri «a pioggia», precedentemente seguiti per dare risorse.

Così, mentre la maggior falcidia riguarda, come dice il Ministro del tesoro, i trasferimenti agli enti locali, e alla Cassa depositi e prestiti sono state impartite istruzioni per contenere i mutui, la restituzione di più ampi poteri di imposizione vengono, sempre per gli enti locali, rinviati al 1991. I tagli subito, le riforme dopo.

È questa logica dei due tempi, che le forze riformatrici contestano sin dai tempi di La Malfa, che bisogna spezzare, varando riforme strutturali come quella indicata per gli enti locali, in tempi non sospetti dal Partito comunista, oltrechè dall'ANCI, e in larga misura recepita dal disegno di legge governativo recante delega in materia di autonomia impositiva degli enti locali.

Un provvedimento che si sarebbe dovuto varare nella primavera scorsa, ma che secondo le previsioni governative non potrà entrare in vigore prima del 1991.

Se non ancoriamo l'autonomia gestionale dei servizi e dei comparti decentrati ad una riforma, con parziale decentramento, del sistema fiscale, come possiamo correggere in maniera strutturale e permanente gli attuali perversi meccanismi che determinano la lievitazione della spesa?

Quando i senatori comunisti propongono una diversa manovra finanziaria, capace di accrescere le entrate e di ridurre ulteriormente la spesa, e

indicano in 125.000 miliardi, anzichè in 130.000 miliardi, il fabbisogno di competenza non giocano al ribasso in una gara esagitata a chi risana di più. Al contrario, pensano a concrete misure riformatrici di ordine fiscale e ad altrettanti interventi strutturali verso i settori di spesa.

Tutto questo manca nella finanziaria 1990 e manca nelle leggi di accompagnamento, e per i comuni si dispone anche per il 1990 l'applicazione dell'ICIAP. Un'imposta transitoria, limitata al solo 1989, si diceva. Imposta - per altro - contestata da più parti perchè andava e va a sovrapporsi ad un'area impositiva, quella dell'esercizio delle imprese di arti e professioni, già gravate dall'Ilor. Un'imposta sospetta di incostituzionalità anche per i criteri applicativi propri di una tassa, riferita alla superficie anzichè alla progressione del reddito. Una imposta che colpisce il momento produttivo determinando ricadute immediate e negative sui costi aziendali, sulla competitività, sul tasso di inflazione e sui livelli occupazionali.

Una imposta da cancellare dal nostro ordinamento, avevano echeggiato autorevoli esponenti dei partiti di Governo. Ed invece viene riproposta, così come è stato riproposto, seppur modificato, il provvedimento relativo ai *ticket* sanitari.

Lo stesso accentuato prelievo tributario operato nella sfera del trasporto privato, esagerato rispetto al resto dell'Europa, risulta del tutto disancorato da ogni proposito di intervento riformatore verso il medesimo comparto, che rischia la paralisi per l'eccessivo peso del trasporto su gomma.

Lo stesso discorso può essere esteso al comparto ecologico: la strategia governativa non può limitarsi alla individuazione di settori produttivi inquinanti per colpirli con nuove imposte, sperando magari che siano tanti per incassare più risorse.

La proposizione che «chi inquina deve pagare» è lungi dall'affrontare il problema alla radice. Ancora una volta il rischio viene monetizzato come avveniva nelle fabbriche negli anni '60 e '70.

I termini del problema debbono essere completamente capovolti: «chi inquina non deve più inquinare». E allora bisognerà pensare non tanto e non solo a tassare gli inquinatori, ma ad intervenire con investimenti sostenuti, anche da parte dello Stato, per salvaguardare produzioni strategiche, come il comparto chimico e i livelli occupazionali, mediante l'introduzione di adeguati processi produttivi e l'adozione di impianti di depurazione.

Se non stiamo attenti, anche attorno alle problematiche ecologiche, che tante premure e attenzione riscuotono tra la stampa e l'opinione pubblica, rischia di passare la logica dei due tempi: prima incassiamo risorse, poi vedremo quali soluzioni dare ai problemi veri, col rischio di accrescere ed occultare l'inquinamento senza affrontarlo alla fonte.

Analoghe considerazioni potrebbero essere fatte per il Mezzogiorno del paese, per il quale il Governo non sa prospettare altro che il parziale blocco degli investimenti, col risultato di accrescere il divario con il Nord e di accentuare i mali ed i ritardi che affliggono larghe aree del Sud, dove mancano i più elementari servizi igienico-sanitari e civile come l'acqua, le fognature e le strade. Per non parlare della disoccupazione giovanile e femminile, della latitanza dello Stato e del dilagare della malavita organizzata.

Risanare lo Stato sociale significa certo fare spazio all'iniziativa privata in molti settori per i quali l'organizzazione imprenditoriale può risultare più

efficiente, ma significa soprattutto affrontare e dare soluzione ai problemi: da quelli previdenziali alla gestione della sanità, sino al costo del lavoro.

Pensare ad una riforma fiscale come quella prospettata dal PCI, che prevede l'applicazione di una imposta sul valore aggiunto lordo d'impresa e la completa fiscalizzazione degli attuali contributi di malattia, significa affrontare in maniera organica due problemi centrali della nostra economia: quello della competitività delle aziende italiane, in rapporto all'economia internazionale, e quello dell'occupazione.

L'esperienza dimostra che riducendo gli oneri gravanti sul costo del lavoro aumentano i livelli occupazionali e con essi le entrate tributarie, e si avvia un meccanismo virtuoso doppiamente salutare per l'economia del paese.

L'altro grosso nodo riguarda il costo del denaro, strettamente connesso al debito pubblico.

La politica degli alti tassi remunerativi, i più elevati della CEE, praticati dalla Banca d'Italia, si presume di concerto con il Tesoro, se da un lato rafforza la lira ed attira capitali nel nostro paese - consentendo allo stesso sistema bancario italiano di presentare senza troppi sforzi bilanci in attivo - dall'altro grava in maniera negativa sulla gestione finanziaria delle piccole e medie aziende, chiamate a competere con imprese straniere favorite da tassi meno onerosi, e sulla gestione del debito pubblico il cui costo, per ogni punto percentuale, è prossimo ai 12.000 miliardi di lire.

Il nuovo titolare del Tesoro, capovolgendo in questo i propositi del precedente, sembra orientato al mantenimento di tassi sostenuti. Il ricorso alla manovra monetaria si situa come fattore di stabilità economica: l'alto tasso remunerativo rallenta gli investimenti, favorisce il rastrellamento di risorse da parte del Tesoro e, di conseguenza, riduce la liquidità circolante consentendo una crescita frenata dell'economia e un raffreddamento di ogni sollecitazione inflattiva dal lato della domanda, che potrebbe determinare spinte sui prezzi e sul costo del lavoro, se appena si consentisse una crescita maggiore del PIL.

In questo quadro, l'esistenza e il mantenimento di un forte debito pubblico appare in qualche modo funzionale alla stabilità di questo sistema. Una stabilità che si regge su forti squilibri e su alte punte di disoccupazione, ma anche su considerevoli profitti.

Diversamente non si comprenderebbero le ragioni di un divario così marcato tra l'entità del debito e i provvedimenti per affrontarlo. L'impegno governativo si limita nella sostanza ad annullare il fabbisogno primario, aspetto importante, ma di minore rilevanza, rispetto al dilagare del fabbisogno derivante dal servizio sul debito.

In realtà, il fantasma del debito viene agitato solo per giustificare la caotica manovra fiscale e per far passare provvedimenti di privatizzazione del settore pubblico.

Probabilmente anche il Vice Presidente del Consiglio, Martelli, quando parla di manovra di grossa rilevanza, pensa a queste ultime operazioni. Di certo questa non può essere contrabbandata come una manovra finanziaria improntata ad una svolta rigorosa e finalizzata al risanamento della spesa pubblica.

Il documento contabile si presenta nella forma della così detta «finanziaria asciutta», ulteriormente e giustamente depurato del contenuto dell'articolo 2, che prevedeva l'istituzione di una specie di scala mobile con

scatti biennali, in forza della quale il Ministro delle finanze sarebbe stato delegato ad incrementare le imposte e tasse a cifra fissa, proporzionalmente alla crescita inflattiva. La materia stralciata dal corpo della finanziaria sarà oggetto di un provvedimento legislativo a parte.

I provvedimenti collegati per la stretta complementarietà con le impostazioni della finanziaria stessa sono sei, più la parte stralciata dell'articolo 2 e riguardano:

- 1) disposizioni in materia di gestione produttiva dei beni immobili dello Stato e disposizioni in materia tributaria;
- 2) norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni;
- 3) riordinamento del Servizio sanitario nazionale;
- 4) disposizioni in materia di edilizia residenziale, acquedotti e viabilità ordinaria;
- 5) norme urgenti in materia di trasporti;
- 6) interventi per la realizzazione di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale.

Un settimo provvedimento comprenderà «disposizioni in materia di entrate» stralciate dall'articolo 2.

La finanziaria 1990 si compone di cinque articoli, in linea nella sua stesura formale con le indicazioni contenute nella legge n. 362 del 1988.

Tale normativa individua i momenti e le funzioni cruciali del processo decisionale nel documento di programmazione economico-finanziario, prima, e successivamente nel bilancio a legislazione vigente, nella legge finanziaria e nei provvedimenti legislativi collegati.

L'articolo 1 fissa il limite massimo del saldo netto da finanziare in termini di competenza, quantificato in lire 130.746 miliardi.

Il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, compresi i 4.000 miliardi di indebitamento all'estero, viene fissato nella competenza in 256.198 miliardi.

Per gli anni 1991 e 1992 si prevede una riduzione del saldo netto da finanziare rispettivamente in 113.700 miliardi e in 91.000 miliardi ed il livello massimo di ricorso al mercato, rispettivamente in lire 218.643 miliardi e 182.506 miliardi.

Nel 1990, il debito pubblico raggiungerà la cifra di 1.285.460 miliardi, pari al 99 per cento del PIL. Il fabbisogno primario si situa in 27.330 miliardi, il 2,1 per cento rispetto al PIL. Gli interessi in 118.194 miliardi, il 9,1 per cento del PIL. Il fabbisogno di competenza in 130.746 miliardi, il 10 per cento rispetto al PIL.

Gli importi da iscrivere nei fondi speciali, per il finanziamento di provvedimenti che si prevede possano essere approvati nel corso del triennio, restano determinati in 20.257 miliardi per il fondo destinato alle spese correnti (Tabella A); e in lire 7.085 miliardi per il fondo speciale destinato alle spese in conto capitale (Tabella B).

La Tabella C riguarda la dotazione di stanziamenti la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria, per un importo di 1.627 miliardi riferito all'assegnazione e trasferimenti di fondi a Ministeri, Istituti come la Consob ed enti vari.

Gli stanziamenti per il rifinanziamento di norme che prevedono interventi di sostegno dell'economia, classificati tra le spese in conto

capitale, vengono determinati in 1.007 miliardi (Tabella D).

Nella Tabella E sono indicate le variazioni da apportare al bilancio, a seguito della riduzione di autorizzazioni di spesa precedentemente disposte. Questa è la tabella dei tagli quantificati in meno 1.402 miliardi e riguardano l'agricoltura (- 296 miliardi), gli investimenti nei trasporti pubblici locali (- 70 miliardi), il fondo per la ristrutturazione industriale (- 140 miliardi), provvedimenti finanziari per le Regioni a statuto ordinario (- 400 miliardi), Camere di Commercio (- 150 miliardi), mutui ferrovie (- 170 miliardi), eccetera.

La Tabella F indica gli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa ricavate da leggi pluriennali. Si tratta in pratica della rimodulazione degli impegni di spesa riferiti al triennio, di leggi che prevedono interventi pluriennali nei settori dell'economia, della ricerca, delle strutture portuali, dei trasporti, dell'industria, del mezzogiorno, del credito, eccetera.

Il comma 11 dell'articolo 1 fissa inoltre l'autorizzazione di spesa relativa ai rinnovi contrattuali per il triennio 1988-1990 del personale della pubblica amministrazione, università, sanità, ricerca ed enti locali. Tale spesa è integrata da lire 3.500 miliardi per il 1990 e di ulteriori 1.500 miliardi per il 1991.

L'articolo 2 indica, nelle parte rimasta, le minori entrate determinate dalle disposizioni di restituzione del *fiscal drag*, valutate in 2.600 miliardi, 3.600 miliardi e 3.700 miliardi, rispettivamente per ognuno dei tre anni. Il comma 3 proroga al 31 dicembre 1990 il termine relativo all'imposta sugli spettacoli cinematografici.

L'articolo 3 fissa in 4.201 miliardi, per il 1990, il fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi delle aziende di trasporto pubbliche e private. L'apporto statale per l'Ente ferrovie dello Stato è determinato in lire 2.360 miliardi per infrastrutture, 500 miliardi per oneri di capitale e interessi. Si autorizza inoltre l'Ente a contrarre mutui fino all'ammontare di lire 5.000 miliardi per investimenti. Sono stanziati inoltre 658,4 miliardi quale sovvenzione straordinaria per l'equilibrio del bilancio di previsione dell'Ente. Per l'anno 1990, sono determinati in 730 miliardi le compensazioni per mancati aumenti tariffari ed in lire 1.610 miliardi quelli a copertura del disavanzo del fondo pensioni dei ferrovieri.

L'articolo 4 disciplina i trasferimenti in materia previdenziale.

I trasferimenti all'INPS per il concorso agli oneri per interventi assistenziali vengono indicati in 1.400 miliardi. La somma di cui all'articolo 21 della legge n. 67 del 1968 resta determinata in 18.431 miliardi di cui 13.799 al FPLD, 944 miliardi alla gestione esercenti attività commerciali, 976 miliardi alla gestione artigiani, 2655 miliardi ai coltivatori diretti, 3 miliardi per i minatori e 64 miliardi all'ENPALS.

L'articolo 5 stabilisce che le norme della finanziaria sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome.

Il taglio più vistoso viene operato per gli enti locali: 21.087 miliardi nella finanziaria contro i 23.282 miliardi indicati nel bilancio a legislazione invariata per il 1990 e per i quali la relazione specifica che: «detto accantonamento non è per altro sufficiente ad assicurare agli enti locali un finanziamento per il 1990 maggiorato del tasso programmato di inflazione». In realtà abbiamo 2.200 miliardi in meno rispetto al 1989 e tutta la parte relativa al tasso programmato da coprire, circa 4.000 miliardi nel complesso.

La scure ha colpito anche l'INPS per un importo di 4.250 miliardi. Il Servizio sanitario nazionale presenta, secondo i dati di preconsuntivo, uno scoperto di bilancio, rispetto ai valori indicati dalla finanziaria, di oltre 8.000 miliardi.

I tagli riguardano inoltre i trasporti pubblici e le ferrovie.

A fronte di questa riduzione di trasferimenti il Governo prospetta un maggior ricorso alle anticipazioni di tesoreria per quanto riguarda l'INPS.

Per gli enti locali propone l'estensione dell'ICIAP anche al 1990, con correzioni per quanto attiene i meccanismi applicativi, parzialmente ancorati al reddito, e l'introduzione di una addizionale di 7 lire per Kwh sull'energia elettrica, in aggiunta a quella esistente. L'addizionale sull'energia elettrica dovrebbe assicurare un gettito di 1.450 miliardi, 700 miliardi affluiranno dai superbolli delle auto a trazione diesel, metano e GPL. Per il 1990 l'ICIAP dovrebbe assicurare un gettito aggiuntivo, rispetto al 1989, di 1.800-2.000 miliardi per far fronte alla lievitazione della spesa degli enti locali rapportata al tasso di inflazione programmata.

Per quanto riguarda i mancati trasferimenti a favore del Fondo sanitario nazionale e del Fondo nazionale per i trasporti, il disegno di legge relativo alla autonomia impositiva delle Regioni prevede: una riduzione della quota assegnata alle Regioni dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali dal 15 per cento al 13,18 per cento, una riduzione di 970 miliardi al fondo sanitario.

Il fondo comune regionale viene incrementato di 682 miliardi; sono consentiti aumenti sino al 90 per cento dei valori attuali della tassa sulle concessioni regionali ed aumenti sulle tariffe regionali del 20 per cento.

Con decorrenza dal 1° gennaio 1990, la tassa automobilistica è aumentata sino alla concorrenza dell'ammontare complessivo della tassa erariale (raddoppio del bollo auto).

Entro 10 mesi, introduzione di una addizionale dal 20 per cento all'80 per cento per le trascrizioni sui Pubblici registri automobilistici. Addizionale da 10 a 50 lire il metro cubo per il metano ad uso combustibile.

Facoltà della Regione, per il 1991, di istituire una imposta regionale di 30 lire al litro sulla benzina.

I senatori comunisti nutrono forti riserve circa la natura aggiuntiva del prelievo tributario, sull'eccessivo ricorso all'addizionale e sulla tassazione parallela di Stato e Regioni sullo stesso soggetto passivo.

Queste considerazioni politiche portano il Gruppo comunista ad esprimere un parere negativo sui documenti contabili appena esaminati.

SEZIONE II

(Tabella 1)

Le entrate previste per il 1990 risultano pari a 688.303 miliardi: 322.676 miliardi provengono dalle entrate tributarie, 67.028 da quelle extratributarie, 570 dall'alienazione dei beni e 298.029 dall'accensione di prestiti.

Rispetto alle previsioni assestate del 1989 si registra un aumento di 161.353 miliardi, di cui: 27.655 miliardi di entrate tributarie, 8.445 di entrate

extratributarie, 125.439 per accensione prestiti, mentre vi sono miliardi 186 di minori entrate per alienazione di beni.

Le imposte dirette passano da 165.577 miliardi a 185.580 miliardi con un incremento assoluto di 20.003 miliardi, pari al 12,08 per cento.

La voce più consistente è data dall'Irpef, con 112.280 miliardi contro i 97.400 del 1989, con un incremento, al lordo del recupero del *fiscal drag*, di 14.880 miliardi, pari al 15,28 per cento.

L'Irpeg passa da 17.000 a 19.210 miliardi (+ 2.210 miliardi, pari al 13 per cento).

L'Ilor passa da 19.550 a 23.120 miliardi(+ 3.570 miliardi, pari al 18,26 per cento).

L'imposta sostitutiva passa da 22.550 miliardi a 25.210 miliardi (+ 2.660 miliardi, pari all'11,80 per cento).

Dichiarazione sostitutiva: si registra una contrazione previsionale di 2.260 miliardi (- 51,13 per cento, da 4.420 a 2.160 miliardi).

Condono dei fabbricati: contrazione delle previsioni (- 827 miliardi, da 1.527 a 700 miliardi, con una riduzione del 54,16 per cento).

I provvedimenti di condono non riscontrano grandi adesioni tra i contribuenti italiani.

Le imposte indirette registrano una lievitazione più contenuta, da 129.444 a 137.096 miliardi, con un incremento di 7.652 miliardi pari al 5,91 per cento. Di queste, le imposte sugli affari assicurano un gettito di 97.856 miliardi con un incremento di 5.917 miliardi pari al 6,43 per cento. L'IVA resta la voce più consistente con 70.400 miliardi, 6.200 miliardi di incremento (il 9,66 per cento), le imposte di registro, bollo e sostitutiva mostrano un incremento del 3,22 per cento pari a 300 miliardi ed assicurano un gettito di 9.600 miliardi. Le dichiarazioni sostitutive registrano una contrazione di 1.480 miliardi, meno 42,04 per cento, con un gettito di 2.040 miliardi.

L'imposta sulla produzione, sui consumi e dogane, indica un gettito di 30.040 miliardi contro 28.715, con un aumento di 1.325 miliardi, pari al 4,61 per cento. La voce preminente è costituita dall'imposta di fabbricazione degli oli minerali, con un gettito di 25.700 miliardi, contro 24.500 (con un aumento di 1.200 miliardi, pari al 4,9 per cento); seguono le sovrainposte di confine per 869 miliardi, il gas metano (950 miliardi), l'imposta sugli spiriti (360 miliardi) e sulla birra (360 miliardi).

Con l'adozione del decreto-legge n. 332 del 1989 che prevede l'aumento dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, il gettito per il 1990 si prevede che aumenti di 2.550 miliardi, raggiungendo 28.250 miliardi.

La Categoria IV, relativa ai Monopoli, registra una previsione di 6.500 miliardi, con un incremento di 310 miliardi, pari al 5,01 per cento.

La Categoria V, relativa al Lotto, Lotterie ed altre attività di gioco, assicura un gettito di 2.700 miliardi con un incremento di 100 miliardi pari al 3,85 per cento.

Anche questa Categoria d'entrata è interessata dai provvedimenti contenuti nel citato decreto n. 332, relativo all'aumento della tassa sui concorsi a premio, che dovrebbe assicurare un aumento di gettito di 300 miliardi.

IL Titolo II (Entrate extratributarie) comprende diverse voci; tra queste preminente rilievo assumono quelle volte a contribuire al finanziamento degli oneri per il Fondo sanitario nazionale previsto in 41.455 miliardi,

contro i 37.225 miliardi dell'esercizio precedente, che risulta così articolato: 28.961 miliardi per i contributi di malattia da versare all'INPS (25.783 miliardi nel 1989), 6.900 miliardi per contributo sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici (6.427 miliardi nel 1989), 5.053 miliardi per prelievo dal conto corrente di Tesoreria per l'assistenza ospedaliera della presunta eccedenza del gettito rispetto agli oneri finanziari relativi alle operazioni di consolidamento del debito dei soppressi enti mutualistici (4.500 miliardi nel 1989), 160 miliardi per contributo dovuto dall'INAIL, 380 miliardi per somme da versare dalle imprese di assicurazione, 6.600 miliardi di anticipazione straordinaria da parte della Cassa depositi e prestiti per il ripiano dei debiti delle USL e delle aziende pubbliche di trasporto, nonché gli importi previsti per ritenute previdenziali operate sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici (3.591 miliardi) e per i versamenti a sanatoria dell'abusivismo edilizio (500 miliardi rispetto ai 200 dell'esercizio precedente).

Le partite che si compensano con la spesa relativa ai trasferimenti IVA alla CEE ammontano a 7.500 miliardi.

L'alienazione di beni e riscossioni di crediti è legata alla gestione del patrimonio pubblico ed assicura un gettito di 570 miliardi, con una contrazione di 186 miliardi, pari al 24,60 per cento.

Le entrate finali danno un totale di 390.274 miliardi, con un incremento di 36.000 miliardi, pari al 10,14 per cento.

Ora, se si considera che il PIL cresce ad una velocità superiore al 3-3,5 per cento e che l'inflazione ha superato nei primi nove mesi dell'anno il 6-6,5 per cento e sommiamo questi due valori, abbiamo un risultato prossimo al 10 per cento. Questo significa che, rispetto agli ultimi esercizi, si va attenuando l'espansione fisiologica del gettito fiscale, nonostante la normativa degli ultimi anni abbia aumentato le aliquote e la misura delle imposte e tasse.

L'espansione del gettito è particolarmente sostenuta per l'Ilor, (+ 18,26 per cento) con un incremento di 3.570 miliardi, di cui 2.110 miliardi per evoluzione tendenziale del gettito e 1.460 miliardi come conseguenza delle norme introdotte per l'antielusione, la determinazione forfetaria del reddito, l'accertamento dei redditi da fabbricati e l'aumento dei coefficienti di rivalutazione catastale.

L'altra voce che presenta un gettito sostenuto è l'Irpef (+ 15,28 per cento) con un incremento delle entrate derivanti dalle ritenute ai lavoratori dipendenti del 13,60 e con incrementi del 15,12 per i lavoratori autonomi; l'acconto registra un incremento del 27,95 per cento e l'autotassazione del 13,88 per cento.

L'imposta sostitutiva assicura un gettito sostenuto, grazie essenzialmente alla ritenuta sugli interessi dei titoli di Stato con 7.500 miliardi, 1.700 in più rispetto al 1989 (+ 29,31 per cento). Complessivamente tale voce cresce dell'11,8 per cento.

L'Irpeg cresce del 13 per cento, con 2.210 miliardi di aumento; di questi, 1.400 miliardi riguardano l'evoluzione tendenziale dell'imposta e 810 miliardi gli effetti dei provvedimenti antielusioni.

Tra tutte le voci impositive, solo l'Irpeg, nonostante sia stata più volte oggetto di rimaneggiamenti della curva per ridurre l'effetto del *fiscal drag* e nonostante il previsto automatismo di azzeramento dell'effetto drenaggio, mantiene una evoluzione tendenziale del gettito molto elevata.

Le restanti voci di entrata, se non fossero sostenute da provvedimenti aggiuntivi, perderebbero velocità rispetto alla crescita nominale del PIL, costituita appunto da crescita reale e da lievitazione inflattiva.

Queste considerazioni sono ancora più evidenti per le imposte indirette. Tra queste, la più importante è l'IVA, che apporterà un gettito di 70.400 miliardi nel 1990, contro i 64.200 miliardi del 1989: 6.200 miliardi di aumento pari al 9,66 per cento. Solo 5.100 miliardi (il 7,9 per cento) sono dovuti però all'evoluzione tendenziale del gettito; 1.100 miliardi (l'1,7 per cento) derivano da provvedimenti legislativi aggiuntivi.

L'Imposta sul valore aggiunto, che agisce in maniera neutrale per l'operatore e a scalare sino al consumatore finale, non riesce ad assicurare un gettito rapportato all'entità degli scambi interni. In proporzione l'introito è maggiore sui beni importati che non sugli scambi interni.

L'IVA ha origini e destini transnazionali e risulta difficile pensare a correttivi capaci di situare il prelievo impositivo in passaggi e con meccanismi diversi dagli attuali.

Di certo sappiamo che il gettito reale è inferiore a quello teorico potenziale, determinato dal volume degli scambi, di almeno il 40 per cento.

Al di là ancora dei problemi dell'evasione e dei controlli necessari per ridurre la portata, si avverte l'inizio della crisi del nostro impianto tributario.

È in crisi l'idea classica del fisco inteso come strumento di redistribuzione del reddito, così come è in crisi l'idea solidaristica del concorso di ognuno nel sostenere le spese per il mantenimento dello Stato in rapporto alle proprie possibilità (articolo 53 della Costituzione).

Alcuni sostengono che è in crisi l'idea stessa dello Stato: il problema tuttavia non è di natura filosofica.

È la curva del prelievo complessivo che, per alcuni soggetti e per alcune categorie, sta toccando soglie non più tollerabili e questo spinge i contribuenti a rifugiarsi in forme di evasione più o meno estese.

I provvedimenti assunti in questi ultimi anni, tutti orientati ad accrescere la misura del prelievo delle singole voci impositive, hanno accentuato questo fenomeno, anziché combatterlo.

La proposizione di «pagare meno, pagare tutti», mantiene tutta intatta la propria validità, anche se è difficile metterla in pratica.

Bisogna comunque rimodellare il sistema con aliquote più basse, puntando ad una estensione della base imponibile.

L'altro problema, secondo noi, riguarda la ricomposizione in capo al cittadino contribuente, ma anche fruitore di servizi, del senso delle compatibilità e del vincolo della responsabilizzazione.

Agli antichi valori oggi in crisi, bisogna sostituire i valori dell'efficienza e quelli della convenienza, e lo Stato deve sapersi misurare su questi nuovi terreni.

Di conseguenza bisogna pensare ad un sistema tributario più aderente al corrispettivo di servizio prestato. Un sistema meglio articolato verso il decentramento di spesa operante, che non trascuri la sfera impositiva dei patrimoni reali e sappia evitare sovrapposizioni di addizionali e balzelli.

I provvedimenti collegati alla legge finanziaria relativi all'autonomia impositiva delle Regioni, l'uno, e degli enti locali, l'altro, giungono con

molto ritardo e presentano forti vizi centralistici. Speriamo che il dibattito ed il confronto parlamentare consentano di migliorarli.

Per quanto riguarda la proposta di estendere l'ICIAP ai comuni anche per il 1990, il Gruppo comunista conferma la propria contrarietà.

Nell'esprimere parere contrario sulla Tabella 1, relativa alle entrate, i senatori comunisti intendono innanzitutto sottolineare la necessità di procedere con urgenza, già con la legge finanziaria 1990, ad una riforma strutturale del nostro sistema tributario, nel senso prospettato dalla proposta di legge di iniziativa comunista.

*Rapporto sullo stato di previsione
del Ministero delle finanze (1849 - Tabella 3)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE BERTOLDI)

Lo stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1990 reca spese per complessivi 15.581 miliardi e 624 milioni, di cui 15.311 miliardi e 524 milioni per la parte corrente e 270 miliardi e 100 milioni in conto capitale.

Rispetto al bilancio assestato per l'anno 1989, le spese fanno registrare un aumento di circa il 4,2 per cento (inferiore al tasso di inflazione programmato) cioè di 650 miliardi e 982 milioni così suddivisi: 4.404 miliardi e 323 milioni circa per la parte corrente (pari al 2,6 per cento) e 246 miliardi e 659,5 milioni (pari all'1,6 per cento) per il conto capitale.

Le spese così indicate comprendono quelle per l'amministrazione generale, tra le quali si considerano soprattutto quelle per i servizi dell'amministrazione, cioè «i servizi preposti all'acquisizione dei mezzi e risorse occorrenti per tutte le finalità statali».

La funzione del Ministero delle finanze è quella di gestire l'insieme delle norme, che regolano e disciplinano le entrate generali dello Stato.

Si tratta infatti di ottenere il potenziamento della macchina amministrativa e di curarne la sua efficienza, che ha una permanente possibilità di verifica: l'efficacia dei controlli ed il recupero di risorse evase.

Il nostro sistema tributario, infatti, si basa essenzialmente sull'autodenucia ed autotassazione da parte del singolo contribuente.

All'amministrazione sono demandati i compiti ispettivi, di verifica e di controllo.

Questa attività viene assolta dal personale civile, attraverso gli uffici distrettuali delle imposte dirette ed indirette, ed attraverso la Guardia di finanza, che interviene con compiti di polizia giudiziaria e di indagine, non solo per prevenire e colpire le evasioni, ma anche nella lotta contro il contrabbando e lo spaccio di sostanze illecite.

Ora, mentre per la Guardia di finanza, anche per nostra iniziativa, si è pervenuti ad uno strumento legislativo di potenziamento delle strutture, non altrettanto è avvenuto per quanto riguarda l'adeguamento dell'organico del personale civile, che risulta gravemente carente.

Secondo le stime ufficiali la carenza di personale è del 31 per cento nell'amministrazione delle imposte dirette e del 28 per cento nell'amministrazione delle tasse.

Questi semplici dati percentuali diventano molto più significativi, se vengono considerate le qualifiche, gli accertamenti e i controlli. Nei giorni scorsi abbiamo esaminato la situazione del Catasto, a cui mancano 3.500 addetti. Le carenze di personale nelle qualifiche direttive sono le più macroscopiche e causa del mancato funzionamento.

Nell'amministrazione delle imposte dirette la carenza nelle qualifiche direttive è del 43,1 per cento; nell'amministrazione delle tasse è addirittura del 57,2 per cento.

Nell'intera Toscana nessun ufficio imposte ha per titolare un dirigente; la situazione a Milano è ugualmente grave.

I controlli sulle denunce dei redditi sono stati 225.163 ed altri 45.000 sono gli accertamenti automatizzati.

L'accertamento di maggiori imposte è stato complessivamente di 5.000 miliardi cioè circa l'1 per cento del reddito complessivo (si badi, è solo un accertamento).

Non casualmente il contributo maggiore a questo incremento viene dall'Irpeg (ben il 45,2 per cento del totale), cioè da accertamenti su società di capitale, cioè all'interno di quel 67 per cento di società ed imprese che presentano bilanci con profitto zero o in perdita.

In queste condizioni è difficile pensare a livelli di produttività, all'efficacia dei controlli e al recupero dell'evasione.

In questa situazione è difficile pretendere produttività ed efficacia dall'amministrazione finanziaria.

Purtroppo il contenimento della spesa, operato in questo bilancio, aggrava anzichè risolvere i problemi.

Restano da risolvere i problemi di riforma dell'amministrazione finanziaria ed il riordino del catasto urbano e rustico.

Per queste ragioni i senatori del Gruppo comunista della 6^a Commissione esprimono parere contrario.

RAPPORTI DI MINORANZA DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI,
RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

*Rapporto sullo stato di previsione
del Ministero della pubblica istruzione (1849 - Tabella 7 e 7-bis)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE ALBERICI)

I senatori del Gruppo comunista della 7^a Commissione permanente sono convinti che esista da tempo una politica scolastica governativa che persegue l'obiettivo di impedire il rinnovamento e la qualificazione della scuola pubblica.

Non possono ormai essere più compresi, se non entro questa prospettiva, i ripetuti fallimenti di riforma legislativa degli ordinamenti scolastici, dalla riforma della scuola elementare (che si trova in grave rischio per le divisioni presenti nella Democrazia cristiana), all'innalzamento dell'obbligo scolastico, che non compare più neppure nelle previsioni triennali della legge finanziaria, così come la fatiscente elefantiasi burocratica degli apparati amministrativi; le gravi insufficienze nella gestione delle politiche del personale, dalla formazione al reclutamento, all'aggiornamento in servizio; l'assenza assoluta di metodologie, sedi e progetti per la valutazione del rendimento e della qualità degli studi.

Tutti questi ormai troppo noti mali del nostro sistema scolastico sono oggi aggravati dalla circostanza di verificarsi in un contesto in cui operano ancora fortemente, specie in alcune zone del Paese, meccanismi di selezione e di mortalità scolastica e nel quale sussistono gravi carenze nelle strutture edilizie e nelle attrezzature didattiche.

Le forze politiche che da decenni costituiscono la maggioranza governativa non hanno saputo trovare fino ad ora un minimo comune denominatore per una costruttiva politica riformatrice. Ha prevalso così una linea di gestione dell'esistente oggettivamente protesa a dequalificare a tutti i livelli la scuola di Stato.

La recente rimessa in discussione da parte della Democrazia cristiana delle linee portanti del disegno di legge riguardante gli ordinamenti della scuola elementare è un'ulteriore conferma di questa nostra preoccupata valutazione.

La scadenza del 1992, con le priorità che evoca soprattutto in materia di innalzamento dell'obbligo scolastico, settore in cui noi occupiamo l'ultimo posto in Europa, è ormai divenuta un mitico ritornello sulla bocca di tutti.

In realtà il programma recentemente presentato alle Camere dall'onorevole Andreotti conferma che la qualificazione del sistema formativo in una prospettiva europea è fuori dagli obiettivi dell'attuale politica governativa.

Anno dopo anno ogni sessione di bilancio rappresenta un'importante occasione di verifica.

Due anni orsono il ministro Galloni, e con lui gli onorevoli Amato e Fincato, teorizzarono «l'anno ponte» di preparazione delle riforme per giustificare l'assenza di adeguate previsioni di spesa nelle voci riguardanti il Ministero della pubblica istruzione nel fondo speciale di parte corrente della legge finanziaria.

L'anno scorso la scena si è ripetuta: si parlò di anno di «transizione» anche se le previsioni iniziali furono leggermente migliorate per la battaglia condotta alla Camera dal Gruppo comunista.

Oggi dobbiamo constatare che lo slittamento che viene ormai imposto all'approvazione della legge sui nuovi ordinamenti della scuola elementare manderà in fumo ben 70 dei 176 miliardi previsti fra gli accantonamenti di parte corrente per l'anno finanziario 1989.

Di questi accantonamenti sono stati utilizzati solo i 70 miliardi per le Università non statali legalmente riconosciute. Anche i 26 miliardi impiegati per il decreto-legge sul reclutamento rischiano di saltare se si andrà ad un'ulteriore sempre possibile reiterazione del provvedimento.

Nel disegno di legge finanziaria 1990 per il Ministero della pubblica istruzione si indicano previsioni di spesa per le riforme addirittura inferiori a quelle stabilite per il 1989.

Nella tabella A per il 1990 sono previsti 102,346 miliardi di cui 100 per la riforma della scuola elementare. È singolarmente assente ogni previsione per la riforma della scuola secondaria superiore e per l'innalzamento dell'obbligo.

Per le norme sull'autonomia delle scuole, sugli organi collegiali e sull'Amministrazione centrale e periferica sono stanziati solo 341 milioni a partire dal 1991! È fin troppo evidente che con un simile stanziamento non si persegue alcun tipo di autonomia delle unità scolastiche e nulla si vuole innovare nel funzionamento degli apparati amministrativi e nel livello di qualificazione dei funzionari e dei dirigenti in essi impiegati. In compenso la nuova finanziaria, così grottescamente elusiva circa le reali esigenze della scuola, riporta la proposta dell'onorevole Andreotti relativamente all'insegnamento delle lingue straniere nelle caserme, sulla quale è sufficiente ricordare che questo avviene mentre non c'è lingua straniera nella scuola elementare, e una mancanza di preparazione linguistica accompagna i giovani in tutto il loro *iter* scolastico. Per questo i comunisti ritengono indispensabile la seconda lingua della scuola media. Ovviamente il Gruppo comunista valuta le previsioni governative contenute nella finanziaria come totalmente inadeguate e presenterà al riguardo opportune richieste di modifica per consentire, a partire dal 1990, la riforma del Ministero, la reale autonomia delle unità scolastiche, l'elevazione dell'obbligo e la riforma della secondaria superiore nonché quella della scuola elementare già approvata dalla Camera dei deputati.

Per la parte delle spese in conto capitale richiederemo uno stanziamento previsionale che a partire dal 1991 possa garantire l'entrata in vigore di una legge quadro sull'edilizia scolastica.

La tabella 7 del bilancio di previsione dello Stato, dopo la costituzione del Ministero della ricerca scientifica e tecnologica, reca ormai quasi solo spese di parte corrente. Fra queste, quelle destinate al personale in attività di

servizio (Categoria II) comprendono 39.070 miliardi mentre quelle destinate all'acquisto di beni e servizi (Categoria IV) ammontano a soli 749 miliardi.

Si è detto, e durante il dibattito in 7^a Commissione è divenuto quasi un luogo comune, che la spesa per il personale è in realtà una spesa di investimento. Si è voluto con ciò mettere in evidenza che la rilevanza del fattore umano e professionale è una peculiarità specifica del settore. In realtà ciò è vero solo se cambia il rapporto percentuale fra la spesa per il personale e quella destinata al funzionamento delle scuole, dei servizi amministrativi, dell'attività di aggiornamento e di ricerca, e soprattutto se quest'ultima diviene finalmente produttiva contribuendo alla valorizzazione sinergica delle risorse destinate al personale.

Nessuno può oggi valutare il grado di produttività della spesa del Ministero della pubblica istruzione destinata a tali compiti. Non solo perchè non esiste un sistema di adeguato monitoraggio delle diverse attività ma soprattutto perchè le modalità della spesa e il contenuto delle diverse azioni settoriali sono totalmente sconosciuti al Parlamento e probabilmente, nel loro complesso, agli stessi vertici dell'amministrazione scolastica.

In ogni caso quello di una più adeguata conoscenza delle modalità di impiego degli stanziamenti dei capitoli 1121, 1122, 1129, 1204, e di quelli concernenti il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole e dei risultati rispettivamente conseguiti è stato uno degli argomenti maggiormente discussi in seno alla 7^a Commissione.

Su queste materie e su iniziativa del Gruppo comunista sono stati approvati specifici ordini del giorno che il Ministro si è impegnato ad accogliere, contrariamente a quanto è avvenuto nel passato, programmando una serie di documentate audizioni.

Anche alcuni degli emendamenti alla Tabella 7 presentati dal Gruppo comunista e approvati in Commissione, come quello che modifica la collocazione dei capitoli destinati a finanziare i bilanci delle scuole, vanno nella direzione di una maggiore trasparenza nella erogazione delle risorse.

Ma il dibattito in Commissione ha avuto come suo argomento centrale quello dell'incidenza sulla spesa pubblica delle cosiddette misure di razionalizzazione delle istituzioni scolastiche previste dalla legge n. 426 del 1988 e delle misure concernenti la mobilità del personale.

Quanto è accaduto in questi settori rappresenta un fatto pesantemente negativo poichè questo bilancio e la legge finanziaria non solo mostrano un fallimento sul terreno riformatore delle politiche governative, ma anche sul piano di quegli obiettivi di cosiddetto «risparmio» e di tagli della spesa nel settore istruzione su cui lo stesso Governo si era impegnato, mostrando - come il Gruppo comunista ha sempre sostenuto - che la razionalizzazione e produttività della spesa per la formazione e l'istruzione non possono essere affrontate solo con misure di riduzione quantitativa della spesa, ma in rapporto alle scelte di sviluppo e di riforma e quindi ad una diversa finalizzazione della spesa, alla sua qualificazione e in alcuni settori alla sua ricollocazione e al suo sviluppo.

La legge n. 426 del 1988, che il Gruppo comunista ha sempre fermamente contrastato denunciandone sia l'ispirazione che le finalità, sta sempre più risultando essere ben altra cosa che quel tanto decantato strumento di razionalizzazione della spesa nel settore dell'istruzione. Essa è ormai solo un gigantesco strumento di disordine e di ulteriore dequalificazione della scuola pubblica.

Con questa relazione di minoranza della 7^a Commissione del Senato il Gruppo comunista vuole dunque documentare un esempio di grave fallimento della politica governativa dei tagli alla spesa pubblica. In realtà i tagli al funzionamento della scuola ci sono stati ma ad essi non sono corrisposte, se non in misura irrisoria, le previste economie di spesa. Ciò che invece si è verificato è grande disagio nella scuola, negli enti locali e per le famiglie.

La legge n. 426 ha indicato la copertura finanziaria del contratto del personale della scuola quantificandola in 976, 5037, 6518 miliardi rispettivamente per gli anni 1988, 1989, 1990.

Una parte di questa copertura finanziaria (pari a 337 e 913 miliardi rispettivamente per gli anni 1989 e 1990) doveva ottenersi con economie sui capitoli di spesa relativi agli stipendi inseriti nel bilancio della Pubblica istruzione.

Tali economie avrebbero dovuto estendersi al 1991 con un risparmio di 1222 miliardi.

Lo schema delle economie distinto secondo gli articoli della legge n. 426 era il seguente:

(miliardi di lire)

ANNI FINANZIARI	1989	1990	1991
Articolo 2:			
a)	16,062	63,106	110,033
b)	64,574	250,696	455,974
Articolo 3:			
a)	25,446	96,583	172,355
b)	27,899	64,104	65,662
c)	113,191	246,258	222,439
Articolo 6:	3,604	3,604	3,604
Articolo 7:	87,168	189,475	192,736
TOTALE ...	337,944	913,826	1.222,803

Nel bilancio 1989 del Ministero è stato inserito il capitolo n. 1040 concernente il fondo da ripartire per l'attuazione del contratto.

Nel 1989 su tale capitolo sono stati inseriti 5037 miliardi. Nel 1990 lo stanziamento è salito a 6592 miliardi invece dei previsti 6518, con un aumento di 1555 miliardi di cui 1481 previsti dalla legge e 74 in relazione ad un adeguamento del fabbisogno.

Nel bilancio 1989 e nella successiva legge di assestamento non si è potuta trovare traccia del preannunciato risparmio dei 337 miliardi.

Nella Tabella 7 del bilancio 1990 non c'era traccia del previsto risparmio di 913 miliardi. Solo nella nota di variazioni i capitoli di spesa relativi alle supplenze recano una diminuzione di 103,620 miliardi, ridistribuiti in parte

(74,400 miliardi) su vari capitoli della Categoria IV e in parte (27,220 miliardi) su capitoli della Categoria II.

Dopo il gran discorrere di mobilità del personale e di razionalizzazione delle strutture il risultato registrato fino ad oggi si presenta dunque esclusivamente come un colpo inferto alla collettività con scuole chiuse, classi accorpate e più numerose, peggioramento della qualità dei livelli di insegnamento della scuola media.

Non si sono registrati interventi volti a migliorare la qualità del servizio e sono aumentati i meccanismi discrezionali di utilizzo del personale in soprannumero.

Lo stesso progetto di razionalizzazione finora attuato molto al di sotto delle previsioni, per le procedure centralistiche che lo regolano, ha attivato una rete di raccomandazioni, pressioni eccetera che coinvolge oltre 5.000 scuole e migliaia di comuni in situazioni di disagio.

Per quanto concerne il confronto fra previsioni ed esiti si deve distinguere la materia nei diversi settori di intervento.

a) Riduzione delle unità scolastiche

La previsione della legge riguardava la soppressione di 1.919 scuole nel triennio distinte in: 1.052 circoli didattici, 427 scuole medie, 440 scuole superiori.

Nel bilancio previsionale 1990 del Ministero della pubblica istruzione risultano in organico: 5.025 direttori didattici, 6.910 presidi di scuola media, 3.495 presidi di scuola superiore, per un totale di 15.430. Non si registra una riduzione dell'organico rispetto ai dati riportati nella tabella 7 del 1989.

Per quanto riguarda i 14.262 coordinatori amministrativi anche in questo caso nessuna riduzione viene operata, anzi l'organico risulta superiore a quello su cui si sono costruite le previsioni. La legge n. 426 considerava in organico 15.230 presidi e direttori didattici e 11.282 coordinatori amministrativi.

Il risparmio veniva calcolato sul mancato rinnovo del *turn-over* calcolato al 3 per cento annuo per le due categorie interessate.

Tale fenomeno doveva interessare:

	1989-90	1990-91	1991-92
Presidi e direttori	456	899	1.329
Coordinatori amministrativi	338	666	984

con un risparmio quantificato in miliardi come segue:

	1989-90	1990-91	1991-92
Presidi e direttori	10,989	43,451	75,896
Coordinatori amministrativi	5,074	19,655	75,896
TOTALE ...	16,062	63,105	110,033

Gli effetti della riduzione del personale venivano calcolati per i cinque mesi del 1989 e per le tredici mensilità del 1990 e del 1991.

Di fronte a queste previsioni della legge n. 426 sta la reale incidenza dei tagli effettuati. Essi avrebbero dovuto riguardare la soppressione avvenuta quest'anno, secondo i dati forniti dal Ministero della pubblica istruzione, di 281 scuole, di cui 39 circoli didattici, 179 scuole medie, 33 licei classici e scientifici, 11 istituti tecnici, 16 istituti professionali, 3 convitti. Di tutte queste soppressioni nulla risulta nel bilancio 1990 nei relativi capitoli di spesa del personale!

b) *Riduzione del numero delle II e III classi di scuola media*

L'accorpamento delle classi con il tetto di 23 alunni è stato fatto con notevole rigore causando disagi non lievi dove il suo effetto ha consentito l'accorpamento di più scuole. Non sono al riguardo ancora disponibili dati precisi.

La legge n. 426 si proponeva di ridurre rispettivamente di 2.242 e di 4.396 unità le classi di II (40.447) e di III (41.046). Alle 6.638 classi sopprese dal 1° ottobre 1989 dovevano corrispondere 13.409 insegnanti in eccedenza.

Calcolando sulla base di un mancato *turn-over* del 2 per cento si prevedeva una diminuzione di insegnanti pari a 3.842 per il 1989-90, 7.607 per il 1990-91., 11.297 per il 1991-92.

I risparmi avrebbero dovuto essere stati i seguenti:

nei 5 mesi del 1989 miliardi 64,674; nei 12 mesi del 1990 miliardi 250,696; nei 12 mesi del 1991 miliardi 455,974.

Il bilancio 1990 non prevede esplicitamente alcuna riduzione dell'organico e per quanto riguarda la spesa il capitolo 2001 è ridotto di soli 31,320 miliardi.

Tale capitolo doveva comprendere anche gli effetti della riduzione del personale direttivo e gli effetti della mobilità esterna dei docenti in soprannumero particolarmente presenti nella scuola media fra gli insegnanti di educazione fisica e tecnica.

c) *Mobilità esterna del personale docente*

L'operazione di accorpamento dei corsi di educazione tecnica e di educazione fisica ha comportato un soprannumero rispettivamente di 20.715 cattedre su un totale di 41.430 e di 5.877 su 21.403 cattedre.

Considerando che l'articolo 5 della legge n. 426 prevedeva il 20 per cento rispettivamente (4.143) e (1.175) dei soprannumerari impiegati in particolari nuovi profili professionali, il decreto sulla mobilità ha coinvolto 16.572 docenti di educazione tecnica e 4.702 di educazione fisica.

Gli ulteriori contingenti collocati in mobilità riguardano: 210 insegnanti di scuola materna, 7.794 insegnanti di scuola elementare, 1.750 insegnanti di scuola media, 695 insegnanti della scuola superiore.

Le cifre concernenti la mobilità devono essere confrontate con quelle relative all'organico ufficiale fornito dal CED del Ministero. Da questo risulta che nella secondaria c'è una carenza di 33.000 posti e nella media di 15.000.

Non si comprendono al riguardo le cifre fornite dal Ministro in Commissione.

Nella scuola elementare c'è un *surplus* di 4.200 posti e nella materna di 900 posti, ma si devono tenere presenti le esigenze di riforma di questi settori.

Per la riforma della scuola elementare saranno necessari a regime circa 12.000 insegnanti in più che potranno essere reperiti fra gli attuali soprannumeri e le eccedenze determinate dal calo demografico nel corso del quinquennio della progressiva attuazione della riforma. Ovviamente il bilancio di previsione per il 1990 nulla può indicare riguardo a questa partita ancora tutta aperta riguardante la mobilità esterna del personale. Ma non è questo che il Gruppo comunista denuncia. Si vuole invece mettere in evidenza che le economie previste dalla legge n. 426 per il previsto e realizzato soprannumero dei docenti di educazione tecnica e di educazione fisica erano le seguenti: per il *turn-over* (2 per cento), 1989 (5 mesi) 25,445 miliardi, 1990 (12 mesi) 96,583 miliardi, 1991 (12 mesi) 172,355 miliardi.

A queste economie si aggiungevano quelle per la riduzione delle supplenze di educazione tecnica e di educazione fisica e per la riduzione delle sostituzioni fino a 10 giorni. Rispettivamente: per il 1989 (5 mesi) 27,899 e 113,191 miliardi, per il 1990 (12 mesi) 64,104 e 246,258 miliardi, per il 1991 (12 mesi) 65,662 e 222,439 miliardi.

Infine si dovevano prevedere le economie derivanti dall'attuazione dell'articolo 7 della legge n. 426, che erano state quantificate in 219 miliardi per il 1990.

Dei 97 miliardi previsti, per il 1989, non c'è stata traccia nel bilancio 1989.

Di tutto questo complesso di economie previste da una precisa legge come conseguenza di provvedimenti che sono stati effettivamente realizzati, non c'è assolutamente traccia nel bilancio di previsione per il 1990! Le scuole sono state soppresse, le classi accorpate, le supplenze vietate, gli insegnanti di educazione tecnica e di educazione fisica non hanno più i loro gruppi di insegnamento eccetera, ma nulla o quasi risulta nel bilancio 1990. Si è già detto che a fronte di una economia quantificata nei nostri emendamenti in oltre 800 miliardi, il Governo ha previsto una diminuzione di 103 miliardi. Gli emendamenti comunisti che destinavano 354 miliardi all'arredo e alle attrezzature delle scuole dell'obbligo nel Mezzogiorno d'Italia e 344 miliardi ai corsi di recupero e di sostegno sono stati respinti con motivi pretestuosi.

In realtà questo Governo, nonostante tutti i proclami in senso contrario, dimostra di non voler governare la spesa, colpisce durante l'utenza della scuola pubblica e risulta poi incapace di trarne le conseguenze in termini di bilancio.

Il risultato di questa politica è l'aumento del degrado che deriva dalla natura degli interventi di razionalizzazione che riguardano migliaia di scuole e di enti locali e la mortificante e corporativa sottoutilizzazione di decine di migliaia di insegnanti.

È per questo motivo, oltre che per la scarsa fiducia nei principi ispiratori della legge n. 426, che i senatori comunisti hanno chiesto con un ordine del giorno in Commissione, non accolto dalla maggioranza, la sospensione delle procedure previste dalla legge per gli anni 1991 e 1992 e la ridiscussione dei criteri che regolano la mobilità esterna del personale al fine di consentire

una loro contestuale ridefinizione da parte del Parlamento. D'altra parte lo stesso relatore di maggioranza e il Ministro hanno dovuto riconoscere la necessità di cambiamenti nella legge. Non c'è dubbio che ci si trova di fronte ad una situazione della scuola italiana che necessita di interventi di riforma e di razionalizzazione anche della spesa. Ma come non considerare colpevole il fatto che mentre, anche per effetto del calo demografico, si possono liberare energie e risorse professionali da destinare allo sviluppo e alla qualità dell'istruzione, ci si trova di fronte solo ad una pasticciata operazione di facciata e di gestione al livello più basso dell'esistente.

* * *

Occorre fronteggiare nuove e presunte domande: la formazione delle giovani generazioni e il ruolo della scuola di fronte a flagelli come la droga, la mafia, il nuovo ruolo della scuola di fronte alla realtà sempre più corposa di una Italia multirazziale e pluriethnica, la lotta contro la selezione e l'analfabetismo ancora forte nel nostro Paese, la presenza di zone a rischio come il Mezzogiorno, la sfida del 1992 per la circolazione dei titoli e la mobilità del lavoro in Europa.

Ebbene, certo non è il bilancio da solo o gli stessi provvedimenti della finanziaria che possono esaurire una seria politica scolastica a questo livello, ma il Gruppo comunista avrebbe voluto vedere segnali e linee di tendenza in questa direzione.

Così non è, anzi la preoccupazione dei senatori comunisti è grande perchè si rischia di perdere una occasione storica per il Paese anche sul piano delle risorse, poichè è senza senso sprecare oggi ad esempio la risorsa professionale dei docenti utilizzandoli (con poco risultato sul piano quantitativo e di spesa) in altri settori, mentre c'è la necessità di fare riforme e sviluppare le politiche formative su terreni sino ad ora inediti e per alzare il livello medio di civiltà del Paese. La razionalizzazione e le compatibilità, la produttività della spesa sono anche obiettivo del Gruppo comunista da perseguire seriamente non a parole, in un quadro di riferimento che raccordi quantità e qualità del servizio formativo.

Nulla di tutto questo si è attuato nè è ragionevolmente prevedibile nelle scelte del Governo che sono state oggetto della manovra finanziaria e del bilancio della Pubblica istruzione.

Sulla base di queste motivazioni, i senatori del Gruppo comunista della 7^a Commissione permanente esprimono quindi un parere fortemente negativo sulle scelte finanziarie del Governo in materia di pubblica istruzione.

*Rapporto sullo stato di previsione
del Ministero del turismo e dello spettacolo
(1849 - Tabella 20 e 20-bis)
per la parte relativa allo spettacolo e allo sport
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE NOCCHI)

1) *Spettacolo*

I senatori del Gruppo comunista della 7^a Commissione permanente esprimono parere sfavorevole alla Tabella 20 del bilancio 1990, per la parte recante le previsioni relative ai settori dello spettacolo e dello sport, e ribadiscono il giudizio negativo sulle indicazioni di spesa rappresentate nel disegno di legge finanziaria.

In effetti, la valutazione radicalmente contraria sulle scelte di politica dello spettacolo realizzata dal Ministero ha un fondamento che fa tutt'uno con gli orientamenti culturali, le prese di posizione che già nel 1988 caratterizzarono il dibattito politico sullo stesso comparto e che vide i Gruppi parlamentari del Partito comunista italiano raccogliere le istanze di rinnovamento e riforma così coralmemente espresse dal mondo della cultura. Rispetto alla temperie politica ed ideale verificatasi l'anno scorso c'è, semmai, da registrare un cambiamento di clima e di attenzione da parte dei diversi settori che compongono il mondo dello spettacolo che è risultata meno frutto di un confronto serrato tra le diverse categorie.

Il Ministero e la maggioranza governativa sembrano aver puntato su alcune contraddizioni che si sono registrate all'interno delle categorie o tra rappresentanti di associazioni per continuare a perseguire un disegno di politica dello spettacolo che è sostanzialmente contrario a quello su cui il Partito comunista italiano ha inteso e intende promuovere le forze intellettuali e le associazioni culturali che così diffusamente qualificano il comparto.

In contraddizione a quello che avviene in Europa, dove si registrano riconoscimenti per quello che il meglio della nostra cultura musicale e teatrale rappresenta in quel contesto, nel nostro Paese la tendenza che viene registrata misconosce l'autonomia delle forze culturali e punta a consolidare una organizzazione e strutturazione ministeriale che hanno privilegiato la logica dello scambio e della lottizzazione politica.

Un riscontro puntuale a questo giudizio è dato dalle prime riflessioni che è possibile esprimere sui disegni di legge governativi sulla musica, sul teatro, e, da ultimo, sul cinema. Una comune ispirazione centralistica e ministerialistica accomuna le proposte governative, mentre viene negata una qualsiasi opzione per il decentramento e per una politica di promozione culturale

nazionale. Prevalgono il controllo burocratico e la preoccupazione per la resa politica conseguente ad un indirizzo che fa discendere dalle strutture centrali gli obiettivi culturali e la ripartizione delle risorse finanziarie. Dentro questo scenario politico, il Gruppo dei senatori del Partito comunista italiano ha avuto modo, nello stesso tempo, di sottolineare una patente contraddizione che esiste tra il velleitarismo ministeriale sul versante legislativo e l'assenza di un benchè minimo riscontro finanziario nel bilancio 1990 per garantire il necessario sostegno economico alle leggi di settore. Non è, infatti, immaginabile una identica gestione del Fondo unico per lo spettacolo nei prossimi anni quando, a partire dal 1990, si passerà da una situazione indistinta dove vige la discrezionalità degli apparati centrali del Ministero, ad un'altra che sarà finalmente governata da norme programmatiche che sanciranno modalità di gestione e ripartizione finanziaria diverse rispetto a quelle in vigore in questo momento. La posta finanziaria nel bilancio 1990 risulta, al contrario, impostata come se nei prossimi mesi la situazione vigente non dovesse cambiare. Il Gruppo dei senatori del Partito comunista italiano ritiene, diversamente, che di un radicale cambiamento nel settore dello spettacolo ci sia bisogno, a cominciare da quello della musica, all'interno del quale la gestione della maggior parte degli Enti lirici sta risultando insostenibile, essendo stato reso vano nei suoi pur reclamati effetti amministrativi, contabili e di qualificazione istituzionale, il decreto-legge n. 374 del 1987, che pretendeva di ricondurre al rigore finanziario e alla efficienza gli stessi, senza una riforma organica del settore. L'attendismo governativo, la mancanza di una vera strategia nazionale per la promozione culturale del Paese, registrabile nella attuale gestione ministeriale e le forti sollecitazioni che vengono dal mondo dello spettacolo ad elaborare un indirizzo di politica culturale che valorizzi le forze intellettuali, la nostra capacità produttiva, la ricerca applicata al settore e insieme la promozione del gusto e delle capacità di orientamento culturale delle popolazioni, spingono il Gruppo del Partito comunista italiano a mantenere alto il suo impegno riformatore, già testimoniato dalla presentazione alle Camere delle proposte di legge sulla prosa e sulla musica e del prossimo inoltrare di quelle sulla danza, sul cinema e sul diritto d'autore, che dovranno risultare, come per le leggi precedenti, il frutto di un'ampia consultazione e di un esteso confronto con il Paese, che siano a fondamento delle scelte programmatiche per l'autonomia e la caratterizzazione nazionale dei prodotti della nostra cultura.

2) Sport

Per quanto attiene al settore dello sport è necessario sottolineare il carattere quantomai paradossale e insieme sintomatico della relazione che accompagna le indicazioni inserite nella Tabella. Essa, infatti, riferisce minuziosamente in forme certamente non richieste e per nulla attinenti allo specifico politico proprio del bilancio l'andamento dei lavori di ristrutturazione e costruzione degli stadi interessati ai Mondiali 1990, sorvolando sugli aspetti sociali, umani e sindacali che drammaticamente hanno riguardato l'intera operazione. Nulla o quasi risulta sullo stato di attuazione della legge n. 65 del 1987 per quanto attiene all'impiantistica di base, mentre non esiste, nemmeno per cenni sintetici, alcun riferimento alle problematiche più

complessive della promozione sportiva nel nostro Paese, a cominciare dalla legge quadro sullo sport e al rapporto con la scuola che una moderna visione della promozione in questo campo vorrebbe concepita in modo che le istituzioni pubbliche, l'associazionismo sportivo e ricreativo e non solo il CONI fossero reali protagonisti. Il parere contrario, dunque, è motivato non tanto dalla parte che risulta inserita in Tabella, quanto dai vuoti e dalle sottovalutazioni su aspetti della promozione sportiva che per il Partito comunista italiano sono essenziali.

*Rapporto sullo stato di previsione
del Ministero per i beni culturali e ambientali (1849 - Tabella 21 e 21-bis)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE NOCCHI)

La contrarietà dei senatori del Gruppo comunista della 7^a Commissione permanente alla Tabella n. 21, riguardante le previsioni di bilancio per il 1990, e alle indicazioni inserite nel disegno di legge finanziaria 1990 per il settore dei Beni culturali e ambientali, è motivata dalla sostanziale alternatività della strategia per la promozione e valorizzazione dei Beni culturali che il Partito comunista italiano ha maturato da tempo rispetto alla ignavia ed inconcludenza ministeriali. La stessa relazione di maggioranza, pur giustificando alcuni ritardi e difficoltà, ha usato espressioni particolarmente preoccupate, affermando il carattere di staticità del bilancio per il 1990 e manifestando una sostanziale insoddisfazione per la gestione di un settore che solo a parole viene definito strategico per la programmazione e la qualificazione dello sviluppo, mentre nei comportamenti concreti viene marginalizzato e reso funzionale a logiche contaddittorie, estranee ai principi di una autentica salvaguardia e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale di cui dispone l'Italia.

In effetti è obiettivo affermare che ci troviamo di fronte ad una situazione sconcertante: mentre, soprattutto negli ultimi anni è cresciuta «la soglia di attenzione e sensibilità collettive a favore dei Beni culturali e ambientali», come giustamente afferma l'indagine CENSIS sulla spesa per i beni culturali in Italia e in Europa, e appare più fondata la possibilità di orientare risorse, anche finanziarie, a favore del settore, lo strumento principale per l'azione di promozione, gestione, amministrazione dello stesso, il Ministero per i beni culturali e ambientali, è risultato totalmente inadeguato per questo compito essenziale. La sua stessa esistenza, così come si è strutturata negli anni, è stata di ostacolo ad una incisiva azione programmatica. Come afferma con lucidità ed obiettività la relazione della Corte dei conti: «la inadeguatezza e la sproporzione dell'impegno finanziario dello Stato a beneficio del settore dei Beni culturali sono dovute anche alle carenze gestionali di un Ministero di tipo sostanzialmente tradizionale, istituito, con provvedimento d'urgenza, mediante semplice accorpamento di competenze di altri Ministeri, che non ha saputo sintetizzare nel proprio ambito i momenti conservativo-promozionali, apporti scientifici ed impegno amministrativo».

Ma la paradossalità della situazione sta nel fatto che si è continuato a procedere su una strada che si è rivelata avara di risultati, controproducente dal punto di vista della gestione finanziaria e causa di un sostanziale isolamento del Ministero dalle istituzioni culturali, dal sistema delle autonomie locali e regionali e dalle competenze e professionalità pur così largamente presenti all'interno del comparto. In questo contesto ben si

comprendono i ritardi, se non i fallimenti che si sono registrati negli ultimi anni, pur a fronte di una accresciuta disponibilità finanziaria, attraverso l'operazione attivata attraverso i cosiddetti «giacimenti culturali» e la attuazione della legge n. 449. È proprio nel momento in cui il Ministero per i beni culturali e ambientali avrebbe dovuto dispiegare il massimo di capacità programmatica, modificando distorsioni e burocratismi, pur così manifestamente presenti già nella fase precedente, che la spesa pubblica per i beni culturali, come riconosce il CENSIS, si è caratterizzata per una forte centralizzazione, per cui, se la percentuale dell'incidenza degli interventi finanziari statali nel 1985 era del 50,5 per cento, nel 1987 è passata al 71,6 per cento, accentuando patologicamente controlli burocratici e gestione amministrativistica che hanno prima ingolfato, poi quasi impedito una residuale capacità di spesa agli apparati ministeriali. La paradossale, incredibile estensione del fenomeno dei residui passivi deve essere spiegata dentro questa stortura di fondo. Nè la relazione di maggioranza, nè quella puramente giustificatoria presentata dal Governo a sostegno delle scelte del bilancio, sembrano prendere coscienza di questo fatto, nè sanno indicare una strada alternativa. L'accumulazione inescusabile dei residui passivi, tra l'altro, pare spiegare, secondo l'ottica governativa, il vuoto di scelte per il 1990, non essendo stata prevista per il prossimo anno alcuna posta finanziaria, rendendo così scarsamente credibile l'annunciata presentazione di una legge di spesa per il 1989 che dovrebbe avviare, grazie alle sollecitazioni del Gruppo del Partito comunista italiano, una catalogazione sistematica dei beni culturali, anche per una azione di salvaguardia del nostro patrimonio, indispensabile in vista del 1992. Lo stanziamento residuo del 1989 e l'assenza di una qualsiasi previsione finanziaria per l'anno prossimo rendono velleitario l'intendimento ministeriale e rischiano di rendere ancora più eslicita l'incapacità e l'impotenza manifestate fino a questo momento.

Le proposte alternative del Gruppo del Partito comunista italiano alla assenza di scelte governative sono, dunque, motivate da una visione diversa delle priorità e delle categorie culturali che dovrebbero essere a fondamento di una reale azione di salvaguardia del nostro patrimonio artistico e culturale. La richiesta di ripristino della posta finanziaria per il 1990 significa, in questo senso, la volontà di realizzare finalmente un lavoro sistematico di catalogazione, puntando a valorizzare le competenze professionali così presenti nelle strutture centrali e periferiche del Ministero, negli Istituti centrali del catalogo unico e del restauro ed alla collaborazione delle Università, delle Autonomie locali e delle Regioni. La previsione di nuovi stanziamenti nella legge finanziaria, a partire dal 1990, intende ribadire, poi, secondo il Gruppo dei senatori del Partito comunista italiano, l'urgenza di elaborare una proposta di piano pluriennale per la tutela, il restauro e la valorizzazione dei beni culturali che si emancipi dai criteri indifferenziati della legge n. 449, si fondi su di un ruolo realmente programmatico delle strutture centrali e sulla individuazione di principi qualitativi di intervento che valorizzino l'insieme delle istituzioni pubbliche e private interessate. Dentro una ottica realmente riformatrice il Gruppo del Partito comunista italiano ha presentato la proposta di una nuova legge di tutela che, rivedendo le norme attuali, tende a superare la gestione burocratica dell'attuale Ministero, affida competenze attuative e gestionali ad una autonoma amministrazione dei beni culturali, si ispira ad una più evoluta nozione di

bene artistico, culturale e ambientale. In relazione a questo orientamento riformatore sarà presentata una proposta di legge di spesa che incida drasticamente sulle pastoie burocratiche attuali e, nell'ottica del decentramento e della responsabilità amministrativa, individui nuove forme di intervento per la salvaguardia e l'uso del bene culturale.

*Rapporto sullo stato di previsione del Ministero dell'università
e della ricerca scientifica e tecnologica
(1849 - Tabella 23 e 23-bis)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORI VESENTINI E CALLARI GALLI)

Lo stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica per l'anno finanziario 1990, primo bilancio preventivo di questo nuovo Ministero, risulta insoddisfacente e deludente per molti aspetti.

Innanzitutto è grave che si continui a ritenere estraneo alla programmazione economica, finanziaria e alla connessa manovra della finanza pubblica, lo sviluppo di settori quali la formazione qualificata e la ricerca, comunemente ritenuti strategici e decisivi ai fini del risanamento e dello sviluppo di una società moderna e di un paese industrializzato. E questo mentre nella stampa e su tutti gli altri mezzi di informazione si continua a porlo come una priorità e a parole a ritenerlo un impegno inderogabile.

Nei fatti dobbiamo invece sottolineare, esprimendo la nostra contrarietà, che gli stanziamenti per il «funzionamento delle Università, degli istituti universitari, eccetera» (capitolo 1501) e per «la ricerca scientifica universitaria» (capitolo 7301) non tengono conto del tasso di incremento di inflazione concordato: pertanto essendo ambedue i finanziamenti rimasti identici a quelli dell'anno precedente, in realtà dobbiamo notare una diminuzione delle disponibilità.

Ci rendiamo conto delle costrizioni poste al bilancio preventivo e alla finanziaria 1990 dalla situazione contingente delle nostre finanze, ma non possiamo fare a meno di ricordare che la quota degli investimenti per la ricerca sul prodotto nazionale lordo rimane da anni assai inferiore a quella degli altri paesi industriali, che minore è il nostro numero di ricercatori, così come la «produttività» delle strutture formative universitarie appare sempre assai bassa e internamente assai squilibrata.

Così per il funzionamento delle università e degli altri istituti universitari (capitolo 1501) la somma prevista in competenza per il 1990 è di 520 miliardi, uguale a quella prevista per l'89; per la ricerca scientifica universitaria (capitolo 7301) la somma prevista in competenza per il 1990 è di 310 miliardi, uguale a quella prevista per il 1989 e solo di 20 miliardi superiore a quella che fu prevista per l'88!

E la situazione della spesa, soprattutto nei dipartimenti universitari, è ulteriormente aggravata dal loro assoggettamento alla tesoreria unica.

Il capitolo 1515 (dottorati di ricerca) registra una previsione di competenza di 185 miliardi, uguale a quella per il 1989 e superiore di soli 5 miliardi a quella per il 1988. A parte il fatto che l'aver trascurato gli aggravii automaticamente prodotti dal tasso di inflazione sulle borse assegnate a norma dell'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, implica necessariamente una riduzione del numero delle borse, è lecito chiedersi se il Ministero riuscirà ad attivare nei tempi tassativamente previsti dalla legge (e sistematicamente elusi fino ad ora) il sesto ciclo di dottorato; e in qual misura lo farà.

Un esame analitico del bilancio non può evitare una valutazione attenta anche di quei capitoli «minori» nei quali si annida la spesa ministeriale sommersa: ed esso (per esempio ai capitoli 1140, 1143, 1147, 1149, ecc.) indica il permanere di una proliferazione di piccole spese la cui rimodulazione potrebbe condurre a «piccoli» risparmi che servirebbero tuttavia a dare un'immagine nuova del Ministero.

Mentre continuamente si rivela da un lato la necessità di sostenere con maggior rigore la ricerca di base e di qualificare in modo nuovo l'insegnamento universitario, mentre da più parti si rileva il crescente disagio di molte aree di studio, gli squilibri tra le università e all'interno della stessa università tra settori disciplinari diversi, mentre sono sotto gli occhi di tutti le difficoltà - diverse ma gravi ugualmente - sia degli studenti che frequentano gli atenei super affollati delle nostre città, sia di quelli che frequentano le università «periferiche», in questa finanziaria non si tenta non diciamo di risolvere ma neanche di affrontare in termini concreti, cioè di investimenti di risorse, questi problemi. E gli stanziamenti sono così insoddisfacenti da apparire inesistenti a fronte delle linee programmatiche del piano quadriennale, approvato nel maggio scorso dal Parlamento.

Nessun intervento di questa finanziaria è finalizzato alle leggi di riforma che, se attuate e se finanziate adeguatamente, potrebbero dare una risposta ai problemi delle nostre università: e pensiamo a un nuovo modo di concepire il diritto allo studio che ponga al suo centro il diritto dello studente ad una qualificazione, moderna e adeguata, della sua preparazione universitaria: un diritto allo studio che preveda strutture, servizi, qualità della didattica, possibilità di ricerca, orientamento finalizzato alle scelte dello studente. A questo proposito in finanziaria presenteremo un emendamento che riducendo il finanziamento alle università non statali e concentrandone una parte per l'Università di Urbino, istituisca un capitolo di bilancio destinato all'orientamento attivo degli studenti sin dalle ultime classi delle scuole secondarie. Collegata a questa visione del diritto allo studio c'è la necessità di dare agli studenti percorsi di studi nuovi, che riflettano dinamicamente le esigenze sia del mondo del lavoro e della ricerca sia i bisogni sociali e soggettivi.

Nonostante che all'esame del Parlamento ci siano proposte di legge quali la riforma degli ordinamenti didattici, un nuovo assetto per il dottorato di ricerca e per le borse di studio universitarie post-laurea, in finanziaria e in bilancio questi capitoli sono tutti penalizzati, o non appaiono o rimanendo della stessa consistenza dell'altro anno. E la risposta del Ministro che nella sua replica ha rimandato i finanziamenti

per queste leggi ai piani triennali di sviluppo delle università non ci soddisfa affatto, aumentando le nostre preoccupazioni: infatti gli stanziamenti previsti sia per il piano 1986-1990 sia per l'istituzione di nuove università sono così esigui a fronte delle richieste e delle necessità da non lasciare certo spazio a molte speranze che, fidando su di essi, si dia un vigoroso impulso a nuove logiche nell'insegnamento universitario e nell'accesso delle giovani generazioni all'attività di ricerca.

Così come non ci soddisfano i rimandi continui, rispetto all'introduzione di innovazioni propulsive di autonomia, all'attuazione della legge generale per l'autonomia delle università: in questo modo si ha l'impressione che anche in quei casi cui si potrebbe dare avvio sin d'ora a processi di maggiore autonomia degli atenei, si continui a voler mantenere una logica centralistica.

Nè cenno alcuno viene fatto in finanziaria per quanto riguarda altre riforme, anch'esse più volte annunciate: e pensiamo al riassetto del sistema di «arruolamento» e della carriera di docenti e di tecnici universitari, alla stessa attuazione del sistema delle autonomie universitarie.

Nè vorremmo che fossero dimenticati in questa revisione critica, così come sono stati dimenticati nelle previsioni di spesa, il riassetto di studi di livello universitario assai importanti, quali quelli di tutte le discipline artistiche e delle discipline del sistema motorio.

Riguardo all'autonomia delle università vorremmo in particolare lamentare il fatto che nella tabella 23 non sia stata recepita l'indicazione contenuta nell'articolo 7 della legge n. 168 del 1989, istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. In tale articolo si stabilisce che i mezzi finanziari destinati dallo Stato alle università e alle strutture interuniversitarie di ricerca e di servizio sono iscritti in tre distinti capitoli dello stato di previsione del Ministero, relativi alle spese per il personale docente, ai contributi per il funzionamento, ai contributi per la ricerca scientifica universitaria. E a questo proposito preannunciamo un ordine del giorno che a partire dal 1991 impegni il Governo a suddividere i mezzi finanziari destinati dallo Stato alle università e alle strutture interuniversitarie e di servizio nei tre distinti capitoli di cui all'articolo 7, comma 2 della legge n. 168.

Per quanto riguarda la ricerca scientifica ci sembra che per il momento la recente costituzione del nuovo Ministero non abbia ancora iniziato a svolgere quell'azione di coordinamento tra ricerca universitaria, ricerca svolta negli enti di ricerca vigilati e ricerca svolta negli enti pubblici di ricerca al di fuori della vigilanza del Ministero stesso.

Senza una forte azione di coordinamento è difficile una visione generale delle linee di ricerca attuate nel nostro Paese, ed è difficile - come ormai viene rilevato da anni dalle relazioni della Corte dei conti e da interventi parlamentari - la verifica della destinazione delle risorse dei risultati conseguiti.

Preliminare a questa opera sono senza dubbio gli adempimenti sia dell'articolo 8 che dell'articolo 11 della legge istitutiva del Ministero, dei quali non abbiamo fino ad ora notizie: il primo riguarda l'individuazione degli enti e delle istituzioni pubbliche di ricerca a carattere non strumentale, il secondo l'individuazione, sempre con decreti del Ministro, delle grandi aree scientifico-disciplinari valide per l'elezione dei membri del Consiglio

nazionale della scienza e della tecnologia, la disciplina delle elezioni dei membri elettivi di questo Consiglio e i suoi criteri di organizzazione e di funzionamento. A questo proposito va anche lamentata - a otto anni dalla legge che l'ha istituita - l'assenza di una anagrafe delle ricerche completa ed efficacemente utilizzabile.

E questi adempimenti sono a nostro avviso anche preliminari importanti per un riordino organico degli enti di ricerca.

La necessità di una riforma di tutto l'assetto del sistema della ricerca pubblica, denunciata da anni dai Gruppi comunista e della Sinistra indipendente insieme a molte altre forze politiche e culturali, è anche provata da un esame dei contributi destinati al CNR (capitolo 7502) e degli accantonamenti della finanziaria per il medesimo ente: essa rivela un andamento sempre più confacente ad una struttura ministeriale che non ad un ente di ricerca; e va forse qui ricordata anche la presenza di quella notevole quota di residui passivi nel bilancio del CNR, stigmatizzata anche nelle relazioni della Corte dei conti.

Il riordino degli enti di ricerca, tanto dal punto di vista della loro finalità, della loro funzionalità e della loro gestione, quanto della loro aggregazione per settori ed aree di interventi interdisciplinari, è per noi fondamentale per un adeguato e corretto sviluppo della ricerca nel nostro Paese. Rivedere l'assetto istituzionale significa anche riordinare i meccanismi di erogazione dei finanziamenti e di spesa, e mettere in atto un sistema di verifica dei risultati. E questo potrebbe probabilmente risolvere l'annoso problema dei residui passivi.

Senza questo riassetto è anche difficile intervenire riducendo se non eliminando i forti squilibri presenti nel settore della ricerca scientifica nel Mezzogiorno: riequilibrio che nei nostri intendimenti non dovrebbe assumere un carattere puramente quantitativo ma dovrebbe investire soprattutto la qualità e i contenuti della ricerca.

La valorizzazione della «risorsa umana» comunemente posta come requisito fondamentale per lo sviluppo della ricerca richiede finanziamenti per l'attività di formazione professionale dei ricercatori e dei tecnici di ricerca.

Abbiamo già lamentato la carenza di mezzi per la formazione dei ricercatori; riguardo ai tecnici di ricerca abbiamo da tempo sottolineato la loro importanza per lo svolgimento della ricerca, rilevando la necessità di armonizzare con i ricercatori attività e retribuzione. Qui lamentiamo l'assenza di provvedimenti concreti che riguardino specificatamente la loro formazione e la loro carriera.

Il collegamento organico e sistematico con la ricerca internazionale non appare con chiarezza dai documenti che stiamo esaminando. Né alcun cenno viene fatto rispetto agli apporti che nella ricerca scientifica il nostro Paese può dare ai paesi in via di sviluppo, in termini di diffusione dei risultati della ricerca scientifica.

Vorremmo infine ricordare il rilievo che dovrebbe assumere la spinta alla diffusione, anche nel nostro Paese, dei risultati, delle metodologie, delle finalità della ricerca scientifica: diffusione oggi lasciata alla casualità e alla approssimazione e che invece meriterebbe un impegno qualificato e organico, per assicurare, nel nostro Paese, la crescita di una cultura che consapevolmente affronti le sfide degli sviluppi della ricerca scientifica contemporanea.

Per questi motivi e valutando che la situazione oggettiva sia dell'università che della ricerca permane insoddisfacente, con previsioni finanziarie inadeguate e non finalizzate a quella qualificazione della ricerca e degli studi universitari che è negli auspici, i senatori dei Gruppi comunista e della Sinistra indipendente della 7^a Commissione permanente del Senato esprimono parere sfavorevole alle previsioni finanziarie del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, per il 1990.

RAPPORTI DI MINORANZA DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

*Rapporto sullo stato di previsione
del Ministero dei lavori pubblici (1849 - Tabella 9)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE VISCONTI)

I senatori del Gruppo comunista dell'8ª Commissione permanente, esaminati il disegno di legge finanziaria 1990 e la Tabella 9 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1990, rilevano che il Governo, anche se affida ad un'altra legge di accompagnamento l'intervento per il settore della casa, ancora una volta non affronta adeguatamente le questioni che riguardano il territorio, la città e le infrastrutture.

Infatti, con il disegno di legge n. 4228 (Atto Camera) che contiene, tra l'altro, «disposizioni in materia di edilizia residenziale», il Governo intende realizzare un programma straordinario per la casa nei comuni che il CIPE, con criteri diversi dal passato, definirà ad alta tensione abitativa.

Il programma, che non avrà certamente rapida attuazione, come invece promette il Governo, non è finalizzato neppure parzialmente al recupero del patrimonio edilizio esistente e rischia di produrre abitazioni per il mercato immobiliare e non per l'affitto a canoni sopportabili.

Esso, per come è concepito, finirà per indurre ulteriore espansione dei centri abitati, senza dare alcun contributo positivo a quei comuni che stanno avviando una politica, di riqualificazione delle aree urbane e, certamente, senza dare un'adeguata risposta all'attuale domanda di edilizia residenziale pubblica.

Ma vi è di più: le procedure previste travolgono la pianificazione urbanistica, espropriano sostanzialmente gli enti locali e le Regioni delle loro competenze in materia urbanistica, negano la politica di programmazione, necessaria per coordinare gli interventi pubblici e privati e per utilizzare al meglio il patrimonio edilizio esistente, a cominciare da quello pubblico la cui valutazione, ai fini di un'eventuale sua alienazione, deve essere ancora completata.

Ma altri aspetti del problema casa (quali l'emergenza sfratti, le cui esecuzioni sono una minaccia incombente, e la riforma della legge sull'equo canone) vengono dal Governo del tutto trascurati, stante l'esiguità dei fondi previsti negli atti esaminati.

Altrettanto negativo è il giudizio sull'attività dell'ANAS.

L'evoluzione del traffico di merci e di persone verificatosi negli ultimi anni disegnano uno scenario diverso da quello a cui faceva riferimento il piano decennale della viabilità di grande comunicazione.

Questo induce a riconsiderare le priorità a suo tempo individuate ed a formulare un programma straordinario finalizzato alla risoluzione dei problemi della mobilità nelle aree urbane e metropolitane e, quindi, alla costruzione di strade di penetrazione, tangenziali, assi trasversali, aste di connessione con i porti e gli interporti, bretelle di accesso ai valichi alpini.

Priorità emergente è divenuta la manutenzione ordinaria e straordinaria della viabilità esistente. Nel programma va inserita, pertanto, la previsione di un diffuso e radicale intervento manutentorio per garantire alle strade statali un adeguato livello di servizio e maggiore sicurezza.

Per giustificare la proposta dei tagli, o per invocare una modificazione del vigente ordinamento legislativo che disciplina la spesa nel settore dei lavori pubblici, il Ministro richiama la massa dei residui passivi ed i livelli attuali di capacità di spesa dell'Amministrazione.

Però, il Ministro non dà segnali di una concreta volontà politica tesa ad affrontare tutti i nodi da tempo individuati, per alcuni dei quali è già in corso una iniziativa legislativa dei Gruppi parlamentari, ma non del Governo: riforma del Ministero; nuovo piano organico per l'edilizia residenziale pubblica; riforma della legge sull'equo canone; riforma urbanistica; riforma delle procedure per i lavori pubblici.

In conclusione il giudizio dei senatori comunisti sulla Tabella 9 del bilancio e sul disegno di legge finanziaria 1990 è assolutamente negativo, per i motivi specificati.

*Rapporto sullo stato di previsione
del Ministero dei trasporti (1849 - Tabella 10)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE LOTTI)

Il Gruppo comunista dell'8^a Commissione permanente del Senato si esprime in senso contrario sullo stato di previsione del Ministero dei trasporti per l'anno finanziario 1990 e sulle parti connesse del disegno di legge «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)», rilevando in particolare:

l'insanabile contraddizione tra le proposte e gli orientamenti espressi con ampia convergenza tra le forze politiche, a più riprese recepiti dallo stesso Ministro, e i contenuti dei documenti di bilancio;

l'accentuarsi della situazione di grave ritardo in cui versa l'Italia, alle soglie dell'integrazione europea, nella ristrutturazione del sistema dei trasporti con specifico riguardo al rilancio delle ferrovie, che va perseguito congiuntamente all'azione di risanamento finanziario del settore;

il progressivo svuotamento dei contenuti del piano generale dei trasporti, le cui opzioni di fondo riguardano il riequilibrio tra le diverse modalità con significativo trasferimento di quote di traffico dalla strada alla ferrovia ed al mare; la costituzione del fondo unico della spesa nel settore dei trasporti; l'avvio di concrete azioni per lo sviluppo dell'intermodalità; il potenziamento dei sistemi di mobilità su mezzo pubblico con contestuale miglioramento dei livelli di efficienza nella gestione dei servizi; la tutela dell'ambiente e la riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico e acustico;

il grave ritardo con cui, per responsabilità del Governo, procede in Parlamento l'esame e l'approvazione del disegno di legge di costituzione del CIPET, con la conseguenza che si sono sempre più accentuate le sperequazioni tra le risorse destinate alle diverse modalità di trasporto e tra le diverse aree del Paese, con particolare negativa ricaduta sui bisogni del Meridione;

lo stato di crescente confusione derivante dalla mancata riforma dell'Esecutivo che, con riferimento specifico al settore dei trasporti, aggrava la frammentazione delle competenze tra diversi Ministeri (Ministero dei trasporti, dei lavori pubblici, della marina mercantile e, da ultimo, delle aree urbane) impedendo così il formarsi di quell'unicità del quadro di comando che, solo, può consentire al Governo ed al Parlamento una coerente azione di programmazione, di indirizzo e di controllo in un corretto rapporto con gli altri livelli istituzionali (Regioni ed enti locali).

Con riferimento specifico ai singoli settori di competenza del Ministro dei trasporti si evidenzia:

A) *Ferrovie dello Stato*

Si è accentuata l'incompatibilità tra le esigenze di rilancio delle ferrovie e la proroga, di dubbia legittimità, del Commissario straordinario che, insensibile alle indicazioni ripetutamente espresse dal Parlamento e dagli stessi Ministri interessati, persevera in una azione (sospensione di investimenti già decisi con leggi dello Stato; mutamenti organizzativi nell'ente del tutto illogici quale lo scioglimento della direzione per l'alta velocità) che di fatto, senza conseguire il risanamento economico-finanziario del settore, determina ulteriori ritardi nell'assunzione di decisioni strategiche per il Paese e, di conseguenza, uno stato di continua conflittualità con il Parlamento e lo stesso Ministro dei trasporti.

Inammissibile, inoltre, è il ritardo del Governo nel presentare un proprio progetto di riforma della legge n. 210 del 1985 che, ponendo termine all'amministrazione straordinaria, riporti a normalità la gestione dell'ente e assicuri allo stesso la configurazione giuridica di ente pubblico economico gestito, sulla base di un contratto di programma con il Governo, secondo forme analoghe a quelle previste legislativamente per le società di capitali aperte a forme di partecipazione dei privati.

L'urgenza di uscire dall'attuale insostenibile situazione è evidenziata altresì dai contenuti della recente intesa tra amministrazione straordinaria dell'Ente ferrovie dello Stato e sindacati che, se appare apprezzabile nella parte relativa alle garanzie per l'occupazione e agli impegni contrattuali, è del tutto improbabile in quella concernente il piano investimenti che, per di più, non ha avuto alcun avallo nè dal Ministro dei trasporti nè dal Parlamento.

Assolutamente insufficienti sono le risorse destinate alle Ferrovie dello Stato dalla manovra di bilancio proposta dal Governo. Infatti gli stanziamenti, sia per la gestione che per gli investimenti, vengono ridotti per oltre 2.000 miliardi.

Si impone, pertanto, la rideterminazione delle risorse, creando una disponibilità aggiuntiva per il 1990 di almeno 2.500 miliardi per la realizzazione di un programma ferroviario che recepisca come prioritarie le scelte per il Mezzogiorno; i valichi alpini, a cominciare dal Brennero, da realizzare in consorzi interstatali con il concorso di capitale privato; i tratti fondamentali dell'alta velocità, da Battipaglia a Milano e da Torino a Trieste; gli itinerari trasversali (in particolare Pontremolese, Orte-Falconara, Caserta-Foggia, Perugia-Roma, Porrettana); il completamento della rete a doppio binario in tratti essenziali (Verona-Bologna, Bari-Lecce, Liguria occidentale, rete siciliana); l'ultimazione dei lavori, compresa l'elettificazione sulla Verona-Mantova-Modena quale itinerario a supporto della inadeguatezza della Verona-Bologna ad assorbire i maggiori traffici provenienti dal Brennero, in conseguenza dei recenti accordi con il Governo austriaco; la progressiva eliminazione, nel rispetto delle esigenze ambientali, della strozzatura ferroviaria dello stretto di Messina, utilizzando tutti gli stanziamenti previsti dalla finanziaria 1988, la rettifica e l'elettificazione della dorsale.

L'Ente ferrovie dello Stato deve inoltre rispettare gli impegni assunti con Regioni ed enti locali, volti a realizzare una nuova organizzazione dei

trasporti nelle aree metropolitane impegnate nella costruzione di sistemi ferroviari passanti.

B) *Ferrovie concesse*

Va corretta l'attuale situazione che vede di fatto tramutarsi gestioni commissariali governative da provvisorie a definitive, con relativa commistione di compiti propri dei commissari con altri di competenza ministeriale.

È inoltre urgente definire l'assetto giuridico e gestionale di tali ferrovie, perseguendo obiettivi di riordino che consentano sia il massimo di integrazione nella rete delle Ferrovie dello Stato, al fine di garantire ai più alti livelli l'effetto di rete, sia il formarsi di sistemi integrati su scala regionale.

C) *Costruzione, manutenzione e riparazione di materiale ferroviario*

I tagli alle commesse effettuati dalla gestione commissariale dell'Ente ferrovie dello Stato hanno determinato condizioni di grave incertezza di prospettiva per un comparto produttivo in cui operano circa 50 aziende e circa 12.000 addetti.

Risultando improponibili vecchie logiche assistenzialistiche, si impone la definizione di un programma che, stabilito quanto può essere assorbito dalle unità produttive operanti all'interno dell'ente, dia certezze alle imprese esterne, che solo in tal modo, anche con opportuni processi di ristrutturazione ed aggregazione, possono conseguire più elevati livelli di innovazione tecnologica.

D) *Trasporto urbano*

La perseveranza del Governo nel penalizzare il trasporto urbano ed extraurbano ha assunto con la finanziaria 1990 contorni ancora più chiari ed espliciti.

Infatti il Fondo nazionale ex legge n. 151 del 1981 per i contributi di esercizio (fissato dalla finanziaria 1989 in 4.828 miliardi, poi ridotti a 4.428 per effetto della decurtazione di 400 miliardi), è quantificato in 4.001 miliardi corrispondenti al fondo di esercizio 1989 incrementato del 4,5 per cento e decurtato di 427 miliardi di competenza delle province di Trento e Bolzano e delle Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia).

I 400 miliardi per gli investimenti, di cui alla legge finanziaria 1989, vengono ridotti di 70 miliardi, cioè della quota complessiva spettante alle già citate Regioni a statuto speciale ed alle province di Trento e Bolzano. L'indirizzo del Governo è di sostanziale deresponsabilizzazione. In tale direzione va anche la proposta del disegno di legge n. 1894 del 1989, che tende a far confluire il Fondo nazionale dei trasporti nel fondo comune delle Regioni. Tale proposta va letta in correlazione con quella tendente ad abrogare l'articolo 6 della legge n. 151 del 1981, ovvero i criteri di

ripartizione dei finanziamenti e l'obbligo di risanare le aziende attraverso piani quinquennali. Per questa via si riporta il settore agli anni '70, cioè all'epoca in cui il servizio del trasporto pubblico era presente solo nei comuni che, potendolo, lo sostenevano con proprie risorse finanziarie.

Da tutto ciò consegue:

- 1) la modificazione sostanziale delle finalità della legge n. 151 che tendevano a garantire il trasporto pubblico collettivo in tutto il territorio nazionale, evitando di produrre discriminazioni tra i comuni;
- 2) la vanificazione degli sforzi di razionalizzazione e di efficienza della spesa;
- 3) l'abbandono delle aziende alla mercè delle decisioni e dell'azione discrezionale delle Regioni.

Positivo è il preventivo di spesa del contratto degli autoferrotranvieri, che va coperto, però, anche per l'anno 1989 per la quota relativa alle anticipazioni che le aziende dovranno sostenere per la retroattività del contratto.

Nella Tabella A), Ministero dell'ambiente, sono previsti finanziamenti tesi ad incentivare l'adozione di mezzi di trasporto non inquinanti per i centri storici. Le risorse stanziare sono inadeguate e inoltre non sono previsti interventi per il rimanente parco rotabile, il cui rinnovo è necessario ai fini della sicurezza e della riduzione dei costi di gestione.

Il previsto aumento del 20 per cento delle tariffe, a fronte di un calo medio annuo del 2 per cento dell'utenza, è inopportuno cadendo in una fase in cui il trasporto urbano è sempre più strangolato dal traffico privato e gli enti locali sono lasciati soli ad affrontare la congestione determinata dalla carenza di infrastrutture portanti come parcheggi, metropolitane e piste ciclabili. Infatti, relativamente alla legge n. 122 del 1989 (parcheggi) devono ancor essere avviati i provvedimenti di approvazione dei piani presentati; per le metropolitane è previsto un finanziamento di 4.000 miliardi, del tutto insufficiente a far fronte alle richieste di mobilità e di disinquinamento delle città; anche per le piste ciclabili non sono previste risorse adeguate.

Del tutto modesti, infine, sono gli stanziamenti per progetti integrati di infrastrutture e tecnologie nelle aree urbane.

E) *Autotrasporto - Intermodalità*

Anche nel complesso comparto del trasporto su gomma delle merci e della intermodalità vanno segnalati i gravi ritardi e le inadempienze del Governo, puntualmente evidenziati dalla Corte dei conti. Ne sono prova i recenti clamorosi episodi del Brennero, conseguenti alla riduzione delle autorizzazioni di transito da parte dell'Austria.

Sistematica, inoltre, è l'inosservanza delle direttive CEE:

direttiva 74/562 del 1974: accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada (andava recepita entro il 31 dicembre 1976);

direttiva 77/796 del 1977: riconoscimento reciproco dei diplomi, certificati ed altri titoli di trasportatore di merci e di persone su strada (entro il 31 dicembre 1978);

direttiva 78/546 del 1978: rilevazione statistica per ambiti regionali dei trasporti merci su strada (entro il 31 dicembre 1978);

direttiva 80/1177 del 1980: rilevazione statistica per ambiti regionali dei trasporti merci per ferrovia (entro il 31 dicembre 1981);

direttiva 86/544 del 1986: fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci fra Stati membri (entro il 1° luglio 1987);

direttiva 87/540 del 1987: accesso alla professione di trasportatore di merci per via navigabile nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali; riconoscimento reciproco dei diplomi (entro il 30 giugno 1988);

direttiva 88/599 del 1988: procedure uniformi concernenti l'applicazione di regolamenti CEE relativi alla armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale ed agli apparecchi di controllo nel settore dei trasporti su strada (entro l'11 gennaio 1989).

Nel campo degli interventi finanziari si registra il fallimento completo della gestione del rinnovo degli automezzi (legge per la rottamazione). Per quanto riguarda le prospettive del settore, va rilevato che le poche risorse disponibili e la mancanza di precise garanzie non incentivano l'associazionismo che rimane, comunque, un atto volontario. Non vi è, infatti, sufficiente consenso fra gli operatori costretti a lavorare in condizioni di completo sfruttamento, ai limiti della sicurezza per le condizioni di lavoro e non sufficientemente garantiti in ordine alla loro permanenza nel mercato nazionale, nel quale è già presente la concorrenza straniera.

Pù consistenti devono essere i finanziamenti da destinare al settore in tempi rapidi e, in particolare, per le infrastrutture e le tecnologie che devono poter realizzare il passaggio dalla strada al ferro delle merci, il decongestionamento dei grandi centri attraversati dai TIR, e dotare dei necessari servizi gli operatori.

Le scelte del Governo costituiscono sostanzialmente un intervento tampone per far fronte all'emergenza. Se non verrà approntato un piano organico tra ferrovie, settore stradale, piano interporti di 1° e 2° livello e con precise scelte per i valichi, ancora una volta all'Italia spetterà il primato del trasporto merci su gomma: l'85 per cento del totale.

Il riequilibrio modale richiede azioni concertate fra i vari Ministeri competenti. Suscita, pertanto, perplessità e preoccupazioni lo stanziamento triennale di 95 miliardi per il traforo del Monte Croce Carnico: la sua collocazione viene a trovarsi fra il Brennero e il Tarvisio; la sua funzione, allo stato indefinita, andrebbe più opportunamente precisata sia nel sistema dei trasporti che sotto il profilo ambientalistico.

Per il piano degli interporti emergono preoccupazioni circa l'assoluta mancanza di interventi integrati. Nel disegno di legge all'esame della Camera non si prevedono i sistemi interportuali di Napoli-Marcianise e di Lacchiarella-Segrate (Milano). A Segrate la costruzione dell'impianto è stata avviata nel lontano 1965 e ad oggi è inoperante, per la mancata autorizzazione di spesa di soli 30 miliardi necessari per la realizzazione dei collegamenti stradali che rientrano nella competenza dei Ministri dei trasporti, dei lavori pubblici, delle finanze.

F) *Navigazione interna*

Le vie d'acqua debbono al più presto essere valorizzate ed integrate nel sistema nazionale dei trasporti per il contributo che esse possono offrire ad un più equilibrato rapporto tra le diverse modalità. È quindi necessario che il

Parlamento, recepito il piano per la navigazione interna proposto dalle Regioni dell'Intesa (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e Piemonte) e le priorità in esso indicate, approvi la legge d'utilizzo dei fondi stanziati dalla «finanziaria 1989» e da quella del 1990.

G) *Trasporto aereo*

Destano preoccupazione i pesanti ritardi accumulati nell'utilizzo degli stanziamenti previsti dalla legge n. 449 del 1985 e dalla finanziaria per il 1988 per i sistemi aeroportuali di Milano-Malpensa e Roma-Fiumicino.

Vanno inoltre adottate con urgenza misure volte a garantire maggiore sicurezza nei cieli, con un'azione coordinata di controllo sugli spazi aerei.

Va, infine, definita una seria programmazione degli aeroporti di terzo livello.

*Rapporto sullo stato di previsione del Ministero delle poste
e delle telecomunicazioni (1849 - Tabella 11)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE PINNA)

I senatori del Gruppo comunista dell'8^a Commissione permanente:

esaminate, in sede consultiva, la Tabella 11 del disegno di legge di approvazione del bilancio e le parti connesse della legge finanziaria per l'anno 1990;

considerato che i predetti documenti non introducono scelte idonee a superare gli attuali ritardi e le disfunzioni dei servizi postali e di telecomunicazioni e che ripropongono, al contrario, una gestione delle entrate e delle spese tale da confermare, ancora una volta, un elevato disavanzo, a fronte di un'organizzazione dei servizi fra le più inefficienti e costose in Europa;

constatato che l'arretratezza del settore è resa ancora più grave dal decennale rinvio delle riforme del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, dell'emittenza radio-televisiva, nonché delle telecomunicazioni; che l'iter dei relativi disegni di legge, all'esame del Parlamento, già subisce nuovi ritardi per le insorgenti divisioni e contrapposizioni in seno alle forze di maggioranza su aspetti rilevanti;

ravvisata la necessità di interventi finanziari e legislativi volti a conseguire i seguenti obiettivi:

1) la riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni che ne sancisca il fondamentale ruolo di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, escludendone funzioni di gestione;

2) la razionalizzazione dei servizi postali, attraverso una più puntuale quantificazione degli oneri impropri, lo sfoltimento delle agevolazioni tariffarie e la riorganizzazione, ispirata a criteri di più elevata produttività, delle operazioni di raccolta, trasporto e smistamento, mediante la qualificazione e la piena valorizzazione del personale e l'impegno intensivo delle risorse tecniche attualmente sottoutilizzate;

3) l'accelerazione dei programmi di automazione, la più rapida diffusione dei nuovi servizi telematici e la trasformazione del servizio di bancoposta, anche ai fini dell'incremento delle entrate, in modo da consentire, attraverso la rete degli uffici postali, l'offerta di una vasta gamma di servizi, in concorrenza con gli istituti bancari;

4) l'incremento delle entrate finanziarie da conseguire attraverso l'ampliamento dell'offerta e della qualità dei servizi, sia postali che di bancoposta, e la sollecita utilizzazione dell'ingente massa dei residui passivi;

5) il superamento della legge n. 39 del 1982, previa verifica,

attraverso apposita indagine conoscitiva, della rispondenza dei programmi previsti alle esigenze di efficienza dei servizi e del rapporto costi-benefici, con particolare riguardo ai grandi centri di meccanizzazione e l'adozione di una nuova normativa, fondata su criteri di trasparenza e produttività nell'uso delle risorse, più mirata alla diffusione dei nuovi servizi e al riequilibrio degli stessi fra le diverse aree del Paese;

6) la rapida approvazione della riforma delle telecomunicazioni ad uso pubblico, attraverso l'individuazione di una concessionaria che riconduca a unità gestionale il settore, superando le attuali duplicazioni e inefficienze. In tale quadro devono rientrare le attuali concessionarie di telecomunicazioni e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici. Al personale di quest'ultima deve essere assicurato un reale diritto di opzione;

7) l'approvazione in tempi brevi della legge di disciplina delle reti private di telecomunicazione e di telematica al fine di riportare il Paese al passo con le scelte europee e con gli adempimenti necessari in vista del 1992 e di impedire che anche in questo settore si diffondano abnormi situazioni di fatto difficili da sanare;

8) la rapida approvazione della riforma del sistema radio-televisivo, fondata sui principi del pluralismo e del preminente interesse pubblico in materia di informazione e su rigorose norme antimonopolistiche, secondo quanto ribadito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 826 del 14 luglio 1988;

considerato che, per contro, gli obiettivi enunciati nei documenti finanziari in esame risultano generici e incoerenti rispetto all'urgenza dei problemi che il settore pone e che i ritardi, anche in rapporto agli obblighi comunitari, sono resi più gravi dal sistematico rinvio delle riforme, si esprimono in senso contrario all'approvazione dello stato di previsione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1990 e delle parti ad esso connesse del disegno di legge finanziaria.

*Rapporto sullo stato di previsione
del Ministero della marina mercantile (1849 - Tabella 17)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE BISSO)

I senatori del Gruppo comunista dell'8^a Commissione permanente, esaminati, il disegno di legge finanziaria 1990, per le parti di competenza, e relativa Tabella 17 sullo stato di previsione del Ministero della marina mercantile per l'anno finanziario 1990, rilevano che si continua ad essere in presenza di indirizzi di politica marittima che, non risolvendo nessuno dei problemi di valore strategico, finiscono con ripiegare su politiche a prevalente contenuto assistenziale.

Ne consegue che dinanzi ai grandi processi di riorganizzazione del traffico marittimo e terrestre, alle politiche commerciali delle più importanti compagnie marittime del mondo, alla continua evoluzione delle modalità di movimentazione delle merci, alla presenza di vettori a tecnologia avanzata e a sistemi portuali ad alta efficienza e ben collegati con i propri *hinterland*, il comparto marittimo italiano perde quote di traffico sulla tratta terrestre e, con difficoltà crescenti, le mantiene su quella marittima.

Si conferma così come l'operatore economico trovi più conveniente rivolgersi ai vettori esteri anziché a quelli nazionali. Questa perdita di ruolo accentua i processi di emarginazione dal mercato mondiale dell'economia marittima italiana e «denazionalizza» il nostro sistema di trasporto.

A fronte di questa situazione, grave e ingiustificata appare la scelta di ridurre di 350 miliardi gli investimenti per l'industria cantieristica e armatoriale, mentre l'entità dello stanziamento per il cabotaggio riconferma la rinuncia del Governo a fare di questa modalità di trasporto uno strumento per il decongestionamento della grande viabilità e per il riequilibrio dell'intero sistema di trasporto nazionale.

Lo stanziamento di 270 miliardi a copertura dei primi ratei del mutuo di 1.800/2.000 miliardi per la portualità, finalizzati unicamente per l'azzeramento delle passività dei fondi centrali, per il prepensionamento, per la messa in cassa integrazione e per l'indennità di fine rapporto di lavoro, conferma il persistere di una scelta che cerca unicamente nella riduzione della forza lavoro la via per la compressione dei costi e dell'aumento della produttività.

A nulla sembra valere per le forze di maggioranza la constatazione che questa politica non produce più efficienza, ma *caos* e minore produttività nei porti. Analoga riflessione può essere fatta per gli stanziamenti per il settore della pesca e per la difesa del mare dall'inquinamento.

Le scelte politiche sottese ai finanziamenti previsti per i vari settori dell'economia marittima allontanano sempre più il complesso sistema di questo comparto dell'economia italiana dagli analoghi comparti europei.

Da qui le inevitabili ricadute negative per il nostro Paese, inerenti alla impossibilità di cogliere tutte le nuove opportunità derivanti dall'unificazione del mercato europeo e dalla consistente crescita dell'interscambio a livello mondiale.

Per questi motivi il parere del Gruppo comunista sulle previsioni di spesa del Ministero della marina mercantile (Tabella 17) e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria per il 1990 è negativo.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE
(AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)

*sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1892
e sullo stato di previsione del Ministero
dell'agricoltura e delle foreste (1849 - Tabella 13 e 13-bis)*

(ESTENSORE CASCIA)

I senatori del Gruppo comunista della 9^a Commissione permanente esprimono parere contrario sulla manovra finanziaria presentata dal Governo con i documenti di bilancio e la legge finanziaria per l'anno 1990, in quanto inadeguata all'obiettivo del risanamento, obiettivo necessario e urgente per una riallocazione delle risorse finalizzata al rilancio e alla riqualificazione dello sviluppo del Paese.

Occorre, rispetto a quella del Governo, una manovra basata sull'aumento delle entrate, attraverso una vera riforma fiscale fondata sull'equità e la riqualificazione della spesa, riducendo la parte improduttiva di essa e conferendo efficienza alla pubblica Amministrazione, anche al fine di aumentare la velocità di spesa.

Nell'ambito della manovra del Governo particolarmente negativa è la proposta del taglio delle risorse finanziarie destinate all'agricoltura (circa 1.200 miliardi) che, unito alle nuove imposte fiscali, sottrarrà all'agricoltura italiana, per il 1990, più di 2.000 miliardi. Peraltro i tagli e gli ulteriori prelievi risultano ancora più gravi, in quanto non sono accompagnati da alcuna proposta di riqualificazione e di snellimento delle procedure della spesa.

Tutto ciò avviene nella delicata e difficile situazione in cui versa il settore agricolo del nostro Paese, segnato da un lato dal mancato conseguimento degli obiettivi stabiliti dal piano agricolo nazionale e, dall'altro, dalla necessità di una rapida trasformazione in vista del mercato unico europeo del 1993.

Contrariamente agli obiettivi fissati dallo schema del piano agricolo nazionale approvato nel 1985, sono diminuiti i redditi e l'occupazione agricola e sono aumentati, invece, gli squilibri territoriali e sociali; è inoltre peggiorato l'impatto ambientale delle attività agricole, mentre il *deficit* agro-alimentare ha superato quello energetico.

Non va negato il fatto che una parte dell'agricoltura italiana è stata interessata da un positivo processo di modernizzazione, ma va rilevato che esso non è stato sufficiente ad invertire le tendenze negative dell'intero comparto.

Ciò non è dovuto solo al mutamento della politica agricola comunitaria e alla diminuzione del sostegno comunitario, ma anche e particolarmente alla mancanza di una adeguata politica agricola nazionale.

La mancanza di tale politica ha vanificato le aspettative riposte sulla legge poliennale di spesa (n. 752 del 1986) dovute non tanto all'ammontare delle sue dotazioni finanziarie, da giudicarsi inferiore alle necessità, quanto alla poliennalità e alla mancanza di vincoli di destinazione dei trasferimenti alle Regioni. Infatti, l'unica relazione governativa trasmessa finora al Parlamento, sull'applicazione della legge stessa, evidenzia come, con la legge n. 752, non sia migliorata nè la velocità nè la qualità della spesa agricola regionale complessiva.

Quanto alla gestione del bilancio del Ministero dell'agricoltura, basta rilevare che i residui passivi costituiscono il doppio delle previsioni di competenza.

La mancanza dei piani di settore e dei piani orizzontali, la mancanza della riforma del Ministero hanno impedito la svolta programmatoria nella politica agricola nazionale della quale il piano agricolo nazionale e la legge n. 752 dovevano essere le premesse; svolta necessaria anche per migliorare l'efficacia della spesa pubblica complessiva in agricoltura e, soprattutto, per promuovere gli urgenti cambiamenti nel sistema agro-alimentare del Paese in vista del mercato unico europeo.

La scarsa velocità e, spesso, l'inadeguata finalizzazione della spesa pubblica in agricoltura la sottopongono a critiche di inefficacia, spreco e assistenzialismo, rendendola più vulnerabile alle tentazioni di ridurla, proprio nel momento in cui sono necessarie risorse più elevate al fine di procedere alla modernizzazione del sistema agro-alimentare italiano.

L'opposizione comunista verso le proposte governative di riduzione della spesa agricola per investimenti è accompagnata dalla proposta di riqualificazione della spesa in direzione di tre obiettivi prioritari:

- 1) approvazione e attuazione dei piani di settore;
- 2) costituzione di un sistema agro-industriale;
- 3) avvio di un processo di riconversione ecologica del settore.

Si propone quindi:

1) per quanto riguarda la legge poliennale n. 752, il ripristino della dotazione finanziaria per il 1990 e la previsione, per il 1991 e 1992, di stanziamenti adeguati al *trend* poliennale crescente; la riforma della legge sulle procedure di programmazione e di spesa; la finalizzazione delle risorse all'attuazione dei piani di settore, delle azioni orizzontali e di un sistema nazionale di servizi;

2) la costituzione di un fondo per un programma di riconversione ecologica dell'agricoltura e per finanziare una legge per l'agricoltura biologica, la lotta integrata, la ricerca scientifica finalizzata, un sistema di specifici servizi alle aziende agricole;

3) risorse aggiuntive alla dotazione finanziaria del fondo nazionale di solidarietà (legge n. 590 del 1981) che va riformata in direzione di un sistema generalizzato di assicurazione contro i rischi delle calamità, in analogia a quanto avviene negli altri Paesi europei;

4) la costituzione di un fondo nazionale per lo sviluppo del sistema agro-alimentare, la contrattazione interprofessionale, la ristrutturazione

della cooperazione, al fine di contrastare i processi di subordinazione del settore agro-alimentare alle multinazionali;

5) l'approvazione, previo confronto parlamentare, del nuovo piano agricolo nazionale, del piano alimentare, dei piani di settore e di quelli orizzontali;

6) la riforma del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, del credito agrario, della Federconsorzi e dei consorzi agrari;

7) il potenziamento e la riorganizzazione della ricerca scientifica e della sperimentazione, particolarmente nel campo della biotecnologia;

8) l'attivazione dei regolamenti comunitari per l'ammodernamento delle strutture aziendali, per la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente, delle aree interne e per la forestazione;

9) il mantenimento dell'attuale disciplina fiscale in ordine alla deducibilità degli interessi passivi sui prestiti e mutui agrari e dei contributi agricoli unificati;

10) la riforma, in tempi rapidi, del sistema pensionistico per il coltivatori diretti, coloni e mezzadri sulla base delle proposte unitarie già deliberate in Parlamento.

Si chiede infine che, superando l'ottica settoriale della agricoltura, si sviluppi una politica concertata tra i Ministeri dell'agricoltura, dell'industria, del commercio con l'estero, delle partecipazioni statali, dell'ambiente, dell'università e della ricerca scientifica, nonché con il Ministro per il Mezzogiorno per l'attuazione dei programmi integrati di sviluppo, di una nuova politica nel settore agro-alimentare e della ricerca scientifica e tecnologica e per una efficace politica commerciale sui mercati esteri, utilizzando, a fini agricoli, risorse finanziarie previste da leggi esistenti, particolarmente da quelle per l'innovazione tecnologica, per il Mezzogiorno e per l'Adriatico.

Il Governo deve inoltre autorizzare tempestivamente la totale utilizzazione del *plafond* di provvista estera per il credito agrario di miglioramento, sul quale precedenti leggi finanziarie hanno stabilito la garanzia di copertura dei rischi di cambio.

RAPPORTI DI MINORANZA DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

*Rapporto sullo stato di previsione del Ministero dell'industria,
del commercio e dell'artigianato (1849 - Tabella 14) e
sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE CONSOLI)

I senatori del Gruppo comunista della 10^a Commissione permanente, esaminato lo stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per il 1990 (Tabella 14) e le parti connesse del disegno di legge n. 1892 (legge finanziaria 1990) si pronunziano in senso contrario per le seguenti considerazioni:

1. Un proposta di politica di bilancio va giudicata nella sua congruità ad affrontare i problemi principali del Paese, che in questo momento sono: la grave situazione di dissesto della finanza pubblica; la questione della competitività della nostra struttura produttiva, anche in vista della scadenza del mercato unico europeo del 1992; i gravi squilibri sociali e territoriali con il carattere drammatico che assume il problema occupazionale, specie per i giovani e per il Mezzogiorno. La qualità della manovra di bilancio, proposta dal Governo, va valutata anche tenendo conto di due dati: la riforma della legge di bilancio e dei Regolamenti parlamentari consente un confronto stringente sui punti essenziali della politica di bilancio selezionando le spinte; l'assunzione da parte della maggiore forza di opposizione, quale è il PCI, di una linea di rientro dal disavanzo ovviamente connessa a quella di qualificazione della spesa per lo sviluppo, come obiettivo prioritario, crea una condizione privilegiata per un vero e proprio salto di qualità rispetto al passato ed avere quindi una manovra di politica economica adeguata ai problemi del Paese sopra richiamati. Non per spirito di parte, ma per considerazione di merito, si deve dare un giudizio profondamente negativo sulla proposta avanzata dal Governo.

Va ricordato che, nel corso degli anni '80, la dilatazione del fabbisogno pubblico è stato determinato non solo da antichi squilibri ma anche dal fatto che sulla finanza pubblica sono stati scaricati i costi della ristrutturazione industriale (trasferimenti alle imprese, ammortizzatori sociali, assistenza al Mezzogiorno, eccetera) e che il forte rialzo dei tassi d'interesse ha reso sempre più pesante il servizio del debito, autoalimentandolo. Ora, poichè i Governi hanno reagito senza interventi strutturali dal lato delle entrate, con una vera riforma fiscale, come da quello delle spese, senza una modifica dei meccanismi di spesa e senza una selezione dell'intervento pubblico, si sono avute le seguenti conseguenze:

- un aggravamento dello stato di dissesto della finanza pubblica;
- una redistribuzione del reddito che ha penalizzato il lavoro e la produzione;
- un deterioramento dello stato sociale;
- una ridotta capacità d'intervento nell'allocazione delle risorse ai fini dello sviluppo, con l'inefficienza della pubblica Amministrazione, il mancato ammodernamento delle reti e delle infrastrutture, la riduzione della base produttiva.

In particolare, riferendosi ai settori di competenza della 10^a Commissione, va detto che, se pure non sono da sottovalutare i risultati conseguiti sul fronte del rafforzamento del sistema delle imprese, la situazione è tale da esprimere forti preoccupazioni e da richiedere un mutamento profondo. Il rafforzamento del sistema delle imprese, infatti, ha riguardato nella sostanza le grandi aziende, e solo sul terreno dell'ammodernamento tecnologico, soprattutto con la diffusione dell'innovazione di processo e di sostituzione di forza lavoro. A questo processo di ammodernamento non ha partecipato, se non in misura ridotta, la piccola e media impresa. Il risultato è stato non solo che è mancato un ampliamento della base produttiva, con le conseguenze sociali che ne derivano, ma che gli stessi risultati conseguiti sono soggetti a forti rischi: infatti il nostro sistema delle imprese oggi è esposto nella divisione internazionale del lavoro sia nelle fasce basse di prodotto, per la concorrenza dei Paesi a nuova industrializzazione, che nelle fasce alte, per la concorrenza degli altri Paesi industrializzati.

Ora la proposta presentata dal Governo non segna un sostanziale mutamento degli indirizzi prevalsi in questi anni: infatti non appare adeguata all'obiettivo del risanamento, in quanto sono evidenti alcune sottostime di spesa (sanità ed enti locali) e rimangono margini di discrezionalità (come sono i fondi fuori bilancio) che porteranno a una lievitazione del fabbisogno; sono poi assenti indicazioni serie di riforma dell'imposizione fiscale volte a realizzare non solo equità sociale ma anche un aumento delle entrate. Appare, in secondo luogo, non solo inadeguata, ma addirittura contrastante l'obiettivo di rilanciare lo sviluppo, sia perchè alcuni tagli di spesa non hanno alcuna giustificazione, sia perchè manca un impegno serio sul terreno dell'efficienza della pubblica Amministrazione, sia perchè manca la concentrazione degli investimenti sui terreni prioritari dell'innovazione, dell'ambiente, del risparmio energetico, del Mezzogiorno e dell'occupazione.

2. In particolare dall'esame della Tabella, della finanziaria e dei disegni di legge collegati, compreso il provvedimento in materia fiscale, il giudizio, di cui sopra, va specificato nel senso:

- che i tagli colpiscono in maniera inaccettabile la piccola e media impresa, l'artigianato, il settore del commercio, la politica mineraria;
- che non sono considerati negli impegni di spesa necessari questioni decisive, come la riconversione delle industrie a rischio, la riconversione dell'industria bellica, le misure per proseguire la ristrutturazione dell'industria siderurgica e per intervenire nelle aree interessate, la realizzazione di una legislazione di tutela dei consumatori;
- che questioni importanti, quali le misure per abbattere l'inquinamento provocato dagli autoveicoli (all'esame tra l'altro della Commissione) sono previste senza alcun collegamento con le misure fiscali in materia, oltre che in termini inadeguati dal punto di vista quantitativo e qualitativo;

- che non sono affrontate in maniera soddisfacente alcuni problemi essenziali ai fini della competitività delle imprese (imposizione fiscale, efficienza della pubblica Amministrazione e rete dei servizi e delle infrastrutture) o sono affrontati in modo negativo (come per esempio l'addizionale sull'energia elettrica e la permanenza dell'ICIAP).

Nell'esame della Tabella 14 va evidenziato inoltre: un problema di efficienza nell'erogazione della spesa che deve portare a una seria riflessione sulla qualità della legislazione, proprio nel momento in cui sostanzialmente siamo in una situazione di assenza della legislazione industriale, eccezion fatta per la legge n. 46 che va peraltro riformulata; un problema anche di discrezionalità nella gestione della spesa per la dilatazione dei fondi fuori bilancio (emblematico è il caso della legge n. 675 del 1977 per la quale gli stanziamenti previsti per il triennio vanno verificati e ridotti).

3. In relazione alla manovra di bilancio il Gruppo comunista, con i suoi emendamenti, intende perseguire i seguenti obiettivi:

sostegno alla qualificazione e allo sviluppo dell'apparato industriale, per far fronte positivamente ai processi d'internazionalizzazione, invertendo la tendenza alla crescente dipendenza nei settori strategici e nell'importazione dei prodotti intermedi;

sostegno all'impresa minore - settore decisivo per la sua vitalità e la capacità di creare occupazione - che è stata penalizzata dai processi di finanziarizzazione e non è stata sostenuta nell'accesso all'innovazione;

orientamento in senso ecologico della ristrutturazione di alcuni settori (siderurgia, chimica, elettronica, industria di produzioni militari) e più in generale di tutto l'apparato produttivo.

Premesso che la manovra fiscale proposta dal Gruppo comunista realizza per il sistema delle imprese un notevole abbattimento del costo del lavoro, in linea tra l'altro con le politiche praticate verso le imprese dagli altri Paesi della CEE, i trasferimenti alle imprese devono diminuire, qualificando la loro destinazione. A questo fine è necessario muoversi nelle seguenti direzioni:

a) legislazione a sostegno dell'innovazione di processo e di prodotto attraverso «accordi di programma» con le grandi imprese pubbliche e private, riformando la legge n. 46;

b) legislazione a sostegno dell'impresa minore, per consentirle l'accesso all'innovazione e all'assistenza tecnica;

c) revisione degli strumenti di salvataggio;

d) dotazione di una legislazione di promozione industriale;

e) dotazione di strumenti legislativi per le crisi settoriali (siderurgia, costituzione del polo dell'elettronica civile, riconversione ad usi civili dell'industria bellica, riconversione delle industrie a rischio);

f) adeguamento delle risorse a favore dell'artigianato e della cooperazione.

4. In ordine al problema energetico si osserva che la situazione del Paese sta subendo un aggravamento, che fa gettare da alcune parti grida di allarme, e che questo accade anche per le responsabilità del Governo e della maggioranza in relazione all'adozione del Piano energetico nazionale e dei suoi strumenti.

A cagione di ciò si ritiene che la legge finanziaria debba dare preminenza:

a) alla questione dell'uso razionale dell'energia come gestione orizzontale che riguarda i comparti dell'industria, dei trasporti, civile, dell'agricoltura;

b) al coordinamento su scala comunitaria delle politiche energetiche e della stessa questione dell'autosufficienza;

c) al riordino dei grandi enti energetici pubblici (Enel, ENI, ENEA);

d) al decentramento istituzionale, condizione prima per il dispiegarsi di un uso dell'energia effettivamente razionale, basato sul risparmio, sulle fonti rinnovabili, sulle risorse nazionali;

e) a una politica seria della sicurezza, della protezione ambientale e dell'integrità territoriale;

f) alla questione del metano, con particolare riferimento al Mezzogiorno e alle aree metropolitane.

5. Per quanto riguarda il settore del commercio, le proposte del Gruppo comunista muovono dalla necessità di ridurre i costi, ammodernare la rete distributiva, qualificare i servizi, promuovere l'associazionismo.

Per questo risulta grave l'azzeramento, in pratica, dei finanziamenti per il settore ed è indispensabile incrementare le risorse della legge quadro, in quanto è necessario intervenire su una gamma ampia di problemi (credito, assistenza tecnica, formazione professionale, eccetera) e sul sistema diffuso delle imprese.

*Rapporto sullo stato di previsione del Ministero
del turismo e dello spettacolo (1849 - Tabella 20 e 20-bis) per la
parte relativa al turismo
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE CARDINALE)

L'evoluzione rapida della qualità della domanda turistica impone di adeguarne l'offerta, con altrettanta speditezza, pena la perdita di significative posizioni e primati.

In Italia, ormai da alcuni anni, siamo in una fase di stagnazione, se non di regresso, pur di fronte a una accentuata tendenza alla crescita dell'economia turistica mondiale. Perdiamo punti nei confronti dei Paesi concorrenti a vocazione turistica, soprattutto europei. Si riduce il divario tra consumi turistici stranieri in Italia (in diminuzione) e consumi turistici italiani all'estero (in aumento): il saldo attivo è diminuito già del 40 per cento.

Non sono solo i fattori congiunturali a influire negativamente: bisogna riconoscere che siamo di fronte a una vera e propria crisi strutturale che purtroppo il Governo continua a sottovalutare, ignorando le pressanti richieste che vengono dal settore turistico.

La legge finanziaria per il 1990 e quella di bilancio, così come il Governo le propone, non consentono di affrontare nessuno dei nodi strutturali per invertire la tendenza a recuperare le posizioni perdute.

Occorrono politiche mirate per cambiare, innovandola, la qualità dell'offerta in rapporto anche allo sviluppo e al miglioramento dei servizi a rete, che sono carenti e non opportunamente finalizzati: trasporti, fruizione dei beni culturali, ambiente, territorio, vivibilità delle città.

Occorre una organica programmazione turistica, che fissi strategie e strumenti di intervento, per rilanciare il settore, per poter far fronte alla concorrenza agguerrita degli altri Paesi, per prepararsi alla liberalizzazione dei servizi turistici del 1993.

Le priorità nelle azioni da intraprendere attengono a:

1) ricerca e formazione: monitoraggio permanente di flussi turistici e delle variabili che li determinano; osservatori regionali del turismo; analisi delle fenomenologie del turismo con metodi scientifici moderni; formazione manageriale di operatori turistici qualificati e competenti;

2) promozione ed orientamento della domanda. Occorre approntare un organico progetto di rilancio dell'immagine turistica complessiva dell'Italia, avviare azioni per dilatare nello spazio e nel tempo le presenze turistiche, per regolarizzare e stabilizzare i flussi, per ridurre l'impatto negativo derivante dalla concentrazione delle presenze. Specifiche azioni vanno attivate per le aree colpite dal fenomeno delle mucillagini;

3) programmazione dell'offerta. Occorre pianificare le strutture ricettive, alberghiere ed extralberghiere, assicurando il giusto equilibrio di localizzazione tra le diverse aree del Paese, con particolare riferimento al Mezzogiorno e alle aree interne, conservando le tipologie proprie delle zone; occorre una specifica iniziativa mirata alla ricettività extralberghiera, di tipo urbano, per la realizzazione di spazi urbani aperti per il turismo giovanile non attrezzato, insieme al potenziamento degli ostelli della gioventù;

4) ambiente, territorio, servizi a rete. Sono i fattori principali per la qualificazione dell'offerta turistica. Provvedimenti per il traffico, per la lotta all'inquinamento chimico-fisico e acustico delle città, provvedimenti per la fruizione dei beni storici artistici, politiche urbanistiche equilibrate che concorrano a migliorare e qualificare l'offerta turistica;

5) sostegno alla piccola impresa alberghiera, che conserva un ruolo di rilievo nell'offerta turistica, per incentivarne l'innovazione tecnologica, finanziaria e organizzativa mediante l'erogazione di credito agevolato.

A tali azioni devono corrispondere provvedimenti. Diventano allora non più rinviabili la riforma dell'ENIT, l'istituzione della Cassa per il credito al turismo, con una dotazione iniziale di 100 miliardi, l'aggiornamento della legge-quadro n. 217 (con riesame e redistribuzione delle funzioni tra APT, Regioni e Stato) dotandola di risorse finanziarie adeguate.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE)

*sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1892
e sullo stato di previsione del Ministero del lavoro
e della previdenza sociale (1849 - Tabella 15 e 15-bis)*

(ESTENSORE ANTONIAZZI)

I senatori del Gruppo comunista della 11^a Commissione permanente del Senato, esaminati il disegno di legge finanziaria per l'anno 1990 nonché il bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (Tabella 15), considerano la manovra complessiva incapace di ridurre strutturalmente il *deficit* pubblico e contemporaneamente assicurare lo sviluppo, soprattutto nelle aree colpite da elevata disoccupazione, per l'assenza di una seria riforma dell'imposizione fiscale volta a superare le distorsioni dell'attuale sistema e a reperire entrate stabili riducendo l'area della evasione, elusione ed erosione, nonché per l'assenza di scelte concernenti la spesa e gli investimenti volti a riqualificare i servizi pubblici e ad eliminare gli sprechi di risorse.

In questo contesto, il bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che non presenta novità di rilievo rispetto agli anni precedenti soprattutto per ciò che attiene al funzionamento degli strumenti del mercato del lavoro, non può che portare alla espressione di un giudizio negativo.

I senatori comunisti nell'esprimere parere negativo sugli atti al loro esame, ritengono indispensabile porre alcuni problemi che reputano importanti e principalmente:

a) un programma, assente nei documenti del Governo, per aggredire la disoccupazione mediante consistenti investimenti;

b) un intervento per l'applicazione della legge n. 56 del 1987 con particolare riferimento all'articolo 16 della medesima, nonché una verifica di tutti gli strumenti del mercato del lavoro, in ordine al loro funzionamento; in questo ambito sottolineano l'esigenza di una rapida attuazione delle leggi di riforma della Cassa integrazione guadagni, della indennità di disoccupazione e dei contratti di formazione e lavoro;

c) l'attuazione entro il 31 dicembre 1989 della seconda parte della legge n. 544 del 29 dicembre 1988, per non vanificare le somme disponibili e disattendere le giuste attese dei pensionati; la rapida approvazione del riordino pensionistico a favore dei lavoratori autonomi sulla base del testo già approvato dalla Camera dei deputati e l'avvio del riordino generale del sistema pensionistico;

d) la rapida approvazione della legge sulle pari opportunità e azioni positive;

e) la riforma organica della normativa per la fiscalizzazione degli oneri sociali sulla base delle conclusioni della commissione ministeriale e delle varie proposte di legge già presentate in Parlamento e finalizzate alla riduzione del costo del lavoro.

Si ritiene perciò indispensabile che la legge finanziaria preveda nelle apposite tabelle le seguenti variazioni:

1) un consistente aumento delle quote previste per iniziative a sostegno del Mezzogiorno e soprattutto per garantire un «reddito minimo» per un periodo triennale ad un milione di giovani disoccupati delle aree meridionali e di altre zone del Paese dove più elevata è la disoccupazione; a tale scopo si propone l'impiego di parte dei mezzi finanziari disponibili e non utilizzati da altre leggi, nonchè un aumento degli stanziamenti di bilancio;

2) una maggiorazione degli stanziamenti previsti per la rivalutazione delle pensioni pubbliche e private;

3) un apposito stanziamento per consentire l'approvazione delle leggi a favore dei portatori di *handicap*, da anni bloccate al Senato per mancanza di copertura finanziaria;

4) una chiara scelta in favore della riforma della disoccupazione ordinaria, affrontando la necessaria copertura finanziaria;

5) l'aggancio, attraverso un apposito provvedimento di legge, delle pensioni alla dinamica salariale a partire dal 1° gennaio 1990;

6) la garanzia di adeguati trasferimenti all'INPS, in modo da assicurare all'Istituto previdenziale, in attuazione dell'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88, (separazione della assistenza dalla previdenza) la copertura degli oneri di carattere assistenziale che, per una parte consistente, pesano impropriamente sul bilancio dell'INPS stesso.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 12^a COMMISSIONE PERMANENTE

(IGIENE E SANITÀ)

*sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1892
e sullo stato di previsione
del Ministero della sanità (1849 - Tabella 19)*

(ESTENSORE IMBRIACO)

I senatori comunisti della Commissione igiene e sanità esprimono parere contrario sul disegno di legge n. 1892 (legge finanziaria 1990) sulle parti di competenza.

Il provvedimento ripropone per l'ennesima volta una inaccettabile manovra economica del Governo, tesa a ridurre le risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, scaricandone i costi sulla popolazione e sulle autonomie locali.

In particolare, ferme restando le valutazioni di merito che saranno oggetto di riflessione allorchè si esamineranno i provvedimenti di accompagnamento della legge finanziaria 1990, i senatori comunisti denunciano la non congruità del Fondo sanitario nazionale per il 1990 per almeno 6.000 miliardi di lire. Al fabbisogno cui si deve provvedere con il Fondo, infatti, si aggiunge il costo del rinnovo della convenzione per i medici di medicina generale, del quale non si trova cenno nei documenti contabili.

Il riproporre con ostinazione una manovra economica all'insegna dell'incertezza finanziaria e della sottostima della spesa reale costituisce un atto grave, che blocca ogni tentativo di programmazione sanitaria, che determina situazioni di maggiori costi - con i conseguenti enormi esborsi di interessi - che alimenta sprechi inutili e fenomeni degenerativi di non lieve entità.

I senatori comunisti esprimono altresì parere contrario alla Tabella 19 riferita al bilancio del Ministero della sanità. Ritengono che il Ministero si riconferma sempre più come organismo burocratico e sclerosato, che ha frenato in questi anni il processo riformatore ed è inadeguato per i compiti legati ad una moderna tutela della salute e persino ai nuovi compiti ispettivi che il Governo reclama.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

*sullo stato di previsione
del Ministero dell'ambiente (1849 - Tabella 22 e 22-bis)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1892*

(ESTENSORE TORNATI)

I senatori del Gruppo comunista della 13^a Commissione permanente, esaminata la Tabella 22 del Ministero dell'ambiente e le corrispondenti parti del disegno di legge finanziaria, ritengono che si debba considerare chiusa la fase di politica ambientale che si è caratterizzata per la presenza di uno specifico Ministero, per la dilatazione della spesa pubblica in questo settore, per le numerose emergenze, per le clamorose disfunzioni dello Stato e per i clamorosi ritardi della politica governativa.

A fronte di alcuni aspetti positivi (dilatazione della spesa statale e decentrata, situazione legislativa, ipotesi programmatiche pluriennali), sono emersi anche limiti evidenti: qualità ed efficacia della spesa, mancate riforme istituzionali, discontinuità dei flussi finanziari, azione prevalentemente settoriale e di risanamento, scelte complessive del Governo di segno opposto all'esigenza di una politica *preventiva* di salvaguardia ambientale.

In questa fase l'azione preventiva ha lasciato completamente il passo ad interventi riparatori, per cui sempre più il Ministero dell'ambiente si modella a immagine e somiglianza del Ministero della protezione civile e lascia la prevenzione nei programmi, nelle leggi e nella «Nota aggiuntiva».

I tentativi di azioni «trasversali» del Ministero sono stati pochi, timidi e di scarsa efficacia, utili soprattutto ad esigenze d'immagine.

Non si tratta di dover scegliere oggi tra una linea di soli nuovi investimenti per la politica ambientale e un'altra che punti tutto sulla riconversione qualitativa della spesa pubblica complessiva. Il «risanamento ambientale» e la «riconversione ecologica dell'economia» debbono per lungo tempo coesistere per un periodo medio-lungo, durante cui sempre minori dovranno essere le spese straordinarie aggiuntive, sempre *più riqualficate* in senso ambientale quelle ordinarie.

La politica energetica, quelle produttive, dei trasporti, della sanità, del fisco, del territorio, delle infrastrutture debbono essere al centro della politica ambientale. La «prevenzione» si attua solo se interlocutori della Commissione diventeranno i ministri Battaglia, Mannino, Carraro, Bernini, De Lorenzo, Formica, Carli, Prandini, Vizzini, e non soltanto il Ministro dell'ambiente.

La relazione del Ministro non rende conto in modo puntuale dello stato di attuazione delle principali leggi nè propone serie riforme innovative, in

grado di superare ritardi e strozzature operative. Si mantiene in modo esasperatamente rispettoso nel proprio «orticello ministeriale» e si limita, secondo le più consolidate tradizioni, a chiedere più personale per potenziare il proprio Ministero.

La stessa richiesta viene avanzata anche da altri Ministeri che - dovendo gestire «spezzoni» di politica ambientale (Lavori pubblici e Marina mercantile) - ritengono essere questa l'unica e urgente richiesta. Nulla all'orizzonte che faccia intravedere la volontà di mettere in discussione gli attuali assetti ministeriali e di adeguare gli strumenti del Governo centrale alla sconvolgente novità dell'emergenza ambientale.

Sono ormai individuati almeno due aspetti della *gestione* della spesa ambientale che richiedono - ai fini della sua accelerazione - una revisione: i passaggi-pareri con cui si istruiscono i piani e i meccanismi dei trasferimenti finanziari. Nulla si dice a questo proposito.

Invece la relazione trasuda ottimismo per le previsioni finanziarie. Il ritmo d'incremento della spesa non può essere valutato solo in rapporto agli stanziamenti del 1989; se ci riferiamo alle disponibilità finanziarie che il degrado diffuso nel Paese richiede e che solo in parte sono state recepite dalle recenti leggi-quadro pluriennali (n. 441 del 1987, n. 475 del 1988, n. 183 del 1989, n. 227 del 1989, n. 305 del 1989), allora il giudizio non può che essere negativo. Le «rimodulazioni» e i «limiti degli impegni» completano il quadro di restrizione finanziaria che indebolisce la prospettiva di medio-lungo periodo, cioè - per dirla con le parole del ministro Ruffolo - «l'orizzonte della politica ambientalista» che si realizza «con una sequenza di programmi triennali scorrevoli... in un disegno di pianificazione decennale».

La svolta urgente e necessaria è quella che si deve operare nella politica complessiva del Governo. Su questo fronte ci sono, al contrario, peggioramenti sostanziali. L'indifferenza pressochè totale dell'azione complessiva del Governo all'esigenza di una riconversione del sistema produttivo, dell'uso corretto del territorio, dell'adeguamento dei servizi nel senso della salvaguardia e prevenzione ambientale produce ogni giorno molti più guasti e squilibri di quelli che si riesce a sanare.

Il ruolo dello Stato e delle istituzioni pubbliche deve essere quello di governare questa fase di transizione attraverso obiettivi pluriennali, con il supporto parziale della finanza pubblica, i cui flussi debbono essere certi e regolari. Le leggi-quadro presuppongono finanziamenti certi e costanti, altrimenti rimangono declamatorie e monumento visibile all'impotenza dello Stato. Gli interventi preventivi non possono che essere, a medio termine, programmati e certi: solo così incidono e costruiscono un sistema che ottimizza i risultati, la spesa, le varie competenze istituzionali. Nel caso contrario, ogni andamento ondivago costringe all'accaparramento dei finanziamenti, a fare opere e non a curare la gestione dell'ambiente, spinge a perseguire risultati contingenti. La mancanza o la discontinuità di programmi e finanziamenti finisce per creare grandi spazi all'azione della «Protezione civile» e per ridurre il Ministero dell'ambiente ad essere il secondo Ministero della protezione civile, per dilatare la spesa pubblica. E il cerchio si chiude, o meglio non si chiude e tende a diventare una spirale.

Occorre che il sistema istituzionale operi con un complesso di azioni, costituito da forti e diffuse innovazioni, da ferma e omogenea volontà politica, da scelte decise.

Il Ministero deve accentuare la sua efficienza, la sua volontà programmatica, la sua «trasversalità». Il Governo deve «governare» l'uso del territorio, i processi produttivi, gli orientamenti dei consumi in un'ottica ambientale completamente nuova. Il disegno di legge finanziaria, invece, per le leggi pluriennali prevede tagli e «diluizioni» di investimenti. Poichè queste sono leggi non solo di spesa, ma anche di programmazione, vengono così colpite nel loro aspetto innovativo e preventivo. Si pensi alle leggi per i rifiuti urbani e industriali, la difesa del suolo, l'eutrofizzazione dell'Adriatico, i piani di risanamento previsti dal programma triennale. Nello stesso tempo mancano riferimenti a nuovi strumenti legislativi e ai conseguenti finanziamenti (industrie a rischio, nuova legge sulla valutazione di impatto ambientale, il disegno di legge cosiddetto «Merli-ter», gli espropri).

Per tali motivi, il giudizio dei senatori comunisti sui documenti di bilancio relativi alla problematica dell'ambiente non può che essere negativo.