

SEDUTE DELLE COMMISSIONI

(94)

INDICE

RESOCONTI:

	<i>Pag.</i>
AFFARI COSTITUZIONALI (1°)	
— <i>Sottocommissione pareri</i>	46
BILANCIO (5°)	29
FINANZE E TESORO (6°)	30
ISTRUZIONE (7°)	33
— <i>Sottocommissione pareri</i>	47
GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE	
— <i>Sottocommissione pareri</i>	47
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI	35

CONVOCAZIONI: *Pag.* 47

BILANCIO (5°)

MARTEDÌ 24 MAGGIO 1977

Presidenza del Vice Presidente
COLOMBO Renato

Interviene il Sottosegretario di Stato per il tesoro Mazzarrino.

La seduta ha inizio alle ore 17,15.

IN SEDE CONSULTIVA

« Norme interpretative e modificative della legge 20 dicembre 1974, n. 684, sulla ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale » (679).

(Parere, su emendamenti, alla 8ª Commissione).

Il senatore Benassi, estensore designato del parere, illustra gli emendamenti presentati al disegno di legge, affermando che è difficile quantificare l'aumento di spesa determinato dalla modifica proposta all'articolo 3; si dichiara inoltre nettamente contrario all'emendamento proposto all'articolo 4 dal quale, a suo avviso, deriveranno certamente nuovi oneri completamente sforniti di copertura.

Contrario si dichiara altresì il senatore Basadonna, con riferimento ad entrambe le proposte modifiche; il senatore Colella chiede di sapere se il Governo è in condizione di quantificare l'onere aggiuntivo previsto dall'articolo 3; per l'articolo 4 ritiene sia necessario conoscere gli elementi in base ai quali la Commissione di merito è pervenuta alla formulazione della proposta di emendamento.

Il sottosegretario Mazzarrino dichiara che per entrambi gli emendamenti, a prescindere da considerazioni critiche di ordine più generale, si può parlare di inesistenza della copertura finanziaria.

La Commissione decide pertanto di esprimere parere contrario agli emendamenti presentati per difetto di copertura.

« Estensione dei benefici della legge 2 febbraio 1962, n. 37, ai ferrovieri combattenti della guerra 1915-18 » (636).

(Parere alla 8ª Commissione) (Seguito e rinvio dell'esame).

Dopo un breve intervento del rappresentante del Governo che assicura essere coperto adeguatamente l'onere previsto dal provvedimento, il senatore Carollo chiede di sapere in base a quali calcoli il capitolo di bilancio, già approntato per fronteggiare determinate spese, possa sopportare nuovi impegni non previsti al momento della sua redazione.

Dopo che il rappresentante del tesoro ha assicurato che, in una successiva seduta, si premurerà di fornire il richiesto chiarimento, la Commissione decide di rinviare la espressione del parere.

« Concessione di un contributo annuo di lire 200 milioni per il triennio 1977-79 a favore della Società italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) » (634).

(Parere alla 3ª Commissione).

Il senatore Carollo, estensore del parere, afferma che il provvedimento è garantito dalla necessaria copertura finanziaria. Intervengono brevemente i senatori Bollini, Colella, Carollo. La Commissione delibera quindi di esprimere parere favorevole; verrà comunque richiesta all'ente in questione una documentazione che illustri le attività svolte.

« Aumento del contributo annuo all'istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI) con sede in Milano, per il quinquennio 1977-81 » (645).

(Parere alla 3ª Commissione).

Il senatore Carollo, illustra il provvedimento proponendo l'emissione di parere fa-

vorevole. Su richiesta del senatore Bollini, il senatore Carollo spiega che il provvedimento per la cifra di 100 milioni deve trovare copertura in una delle voci comprese nel fondo globale, essendo quella appositamente prevista per il provvedimento in esame capiente per soli 100 milioni.

Dopo interventi del senatore Colella e del sottosegretario Mazzarrino la Commissione delibera di esprimere parere favorevole.

« Norme in materia di rimborsi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche » (689), approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 6ª Commissione).

Il senatore Carollo, estensore designato del parere, afferma che il provvedimento è correttamente formulato dal punto di vista della copertura finanziaria.

La Commissione delibera quindi di esprimere parere favorevole.

La seduta termina alle ore 18,05.

FINANZE E TESORO (6ª)

MARTEDÌ 24 MAGGIO 1977

Presidenza del Presidente
SEGNANA

Intervengono il Ministro delle finanze Pandolfi ed i Sottosegretari di Stato per lo stesso Dicastero Santalco e Tambroni Armaroli.

La seduta ha inizio alle ore 17,30.

SEGUITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL FUNZIONAMENTO DELLE BORSE VALORI IN ITALIA: AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLE FINANZE

Il ministro Pandolfi, rispondendo ad alcuni quesiti formulati nel corso dell'audizione del 18 maggio, precisa al senatore Pina che l'aumento di entrata previsto con l'elevazione al 50 per cento della cedolare secca è valutabile per il 1977 in 60 miliardi; ribadisce, riguardo ad un intervento del senatore Grassini, che il meccanismo del credito d'imposta, essendo neutrale, non do-

vrebbe spingere le società ad eccessive distribuzioni di utili agli azionisti; afferma, con riferimento a domande del senatore Andreatta, che già l'articolo 13 della legge n. 576 del 1975 prevede la deducibilità, nella determinazione del reddito imponibile delle società, dei dividendi attribuiti alle azioni di risparmio, nei limiti, però, stabiliti dalla legge n. 216 del 1974, osservando che il Governo intenderebbe, appunto, abolire tali limiti.

Dichiarato quindi che i percettori di dividendi di azioni di risparmio non rientrano nel beneficio del credito d'imposta in corso di adozione e precisato l'orientamento del Governo in tema di *quantum* della deduzione ammessa a favore dei sottoscrittori di azioni per aumento di capitale, il Ministro delle finanze, riferendosi poi a quesiti posti dal senatore Aletti, conferma che non vanno sopravvalutati gli incentivi di carattere fiscale come strumenti in grado di avvantaggiare l'investimento azionario e che soprattutto in questo senso non dovrebbero perciò avere eccessivo peso le preoccupazioni derivanti dalla perdita dell'anonimato che seguirebbe all'introduzione del credito d'imposta (sistema che — egli aggiunge — si va imponendo negli altri principali Paesi).

In ordine infine a talune osservazioni del senatore Visentini, afferma che il Governo non intende considerare reddito ai fini fiscali l'incremento derivante dalle azioni gratuite, rilevando poi che l'ordinamento tributario così come si è venuto configurando con le più recenti leggi può dirsi sostanzialmente completato e che occorre, quindi, osservare una certa tregua normativa. Ciò non esclude, però, che tra qualche anno si possa riprendere il discorso della tassazione dei redditi familiari, eventualmente adottando un sistema analogo allo *splitting*.

IN SEDE DELIBERANTE

« Norme in materia di rimborsi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche » (689), approvato dalla Camera dei deputati.
(Discussione e approvazione).

Il senatore Visentini, relatore alla Commissione, manifesta la sua piena adesione

al provvedimento che, prevedendo un meccanismo e una procedura automatizzati per i rimborsi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dovuti ai contribuenti che avessero versato più di quanto dovuto, rende effettivo un istituto, quale quello dei rimborsi, mai applicato nella realtà concreta.

Rilevato che il congegno prefigurato trae origine dal nuovo ordinamento dell'anagrafe tributaria, che fu da lui stesso proposto allorchè ricoprì la carica di Ministro delle finanze, il senatore Visentini spiega come le procedure automatizzate vengano realizzate dal Centro informativo della Direzione generale delle imposte dirette e come la procedura si concluda con la trasmissione al domicilio degli interessati di vaglia cambiari della Banca d'Italia.

Ciò premesso, il relatore non può esimersi dal formulare due ordini di rilievi. Il primo concerne l'emendamento apportato dalla Camera dei deputati al secondo comma del nuovo articolo 42-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602: infatti, la norma secondo cui gli uffici devono provvedere alla formazione degli elenchi dei rimborsi « entro l'anno solare successivo alla data di scadenza del termine di presentazione della dichiarazione dei redditi » appare eccessivamente vincolante per gli uffici stessi, mentre, d'altro canto, l'apposizione di detto termine (che a suo parere è da considerarsi ordinatorio) non è in grado di per sé di sollecitare procedure che necessariamente richiedono anche complessi adempimenti. Inoltre, il mancato rispetto della norma citata non elimina il rischio che la Corte dei conti, al controllo della quale sono sottoposti gli atti relativi ai rimborsi, compia qualche rilievo.

Su questo punto, prosegue il senatore Visentini, avrebbe proposto il ripristino del testo originario se non vi fosse l'urgenza di approvare definitivamente il provvedimento: si augura perciò che il Governo faccia il possibile per eliminare l'inconveniente, magari presentando un opportuno disegno di legge di rettifica.

Il secondo rilievo concerne l'omissione dalla procedura automatizzata dei rimborsi dei crediti che potrebbero vantare i contribuenti non lavoratori dipendenti che sono

tenuti a versare un acconto pari al 75 per cento dell'imposta corrispondente al reddito dichiarato per il periodo di imposta precedente ai sensi della legge n. 97 del 1977. Al riguardo, sempre nella considerazione che l'urgenza non consiglia il ritardo dell'approvazione definitiva, presenta il seguente ordine del giorno, che viene successivamente firmato da tutti i Gruppi:

La Commissione finanze e tesoro del Senato,

rilevato che il disegno di legge « Norme in materia di rimborsi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche » non prevede la applicazione della procedura automatizzata di rimborso per i versamenti d'acconto previsti dalla legge 23 marzo 1977, n. 97, quando essi superino l'importo che successivamente risulta dovuto sulla base della dichiarazione;

mentre rinuncia per ragioni di urgenza del provvedimento ad introdurre un emendamento,

invita il Governo a presentare un disegno di legge che prevede tale estensione.

0/689/1/6

VISENTINI

Nella discussione generale, il senatore Marangoni dichiara che il Gruppo comunista, che lo aveva sollecitato in più occasioni in sede di « Commissione dei Trenta », è favorevole al disegno di legge, che dà la possibilità ai contribuenti, ed in particolare ai lavoratori dipendenti, di ottenere rapidamente il rimborso di quanto ad essi dovuto, instaurando un clima di miglior fiducia tra fisco e cittadini e dimostrando una ripresa di funzionalità dell'Amministrazione finanziaria.

Dopo aver ricordato i punti salienti della discussione svoltasi alla Camera dei deputati e aver illustrato le ragioni che hanno indotto il Gruppo comunista della Commissione finanze e tesoro di quel ramo del Parlamento a presentare taluni emendamenti, due soli dei quali sono stati poi accolti, il senatore Marangoni annuncia il voto favorevole della sua parte politica anche sull'ordine del giorno presentato dal senatore Visentini.

Il senatore Li Vigni chiede dei chiarimenti sulla spesa di 1.500 milioni prevista all'articolo 10, domandando poi al Ministro delle finanze di precisare come gli uffici potranno far fronte al carico di lavoro da svolgere entro il 31 dicembre di quest'anno.

Il presidente Segnana esprime parole di soddisfazione per veder raggiunto con l'attuale provvedimento un ulteriore traguardo della riforma tributaria, sottolineando poi il rilevante significato morale del disegno di legge, che aiuterà a stabilire migliori rapporti di fiducia tra fisco e contribuenti.

Il Presidente conclude concordando con le osservazioni del senatore Visentini e sull'opportunità di colmare la lacuna determinatasi per i rimborsi a favore dei contribuenti tenuti al versamento in acconto previsto dalla legge 23 marzo 1977, n. 97.

Dopo una breve replica del relatore Visentini prende la parola il Ministro delle finanze.

L'onorevole Pandolfi ritiene anzitutto doveroso tributare al senatore Visentini il riconoscimento per aver impostato, allorchè era titolare del Dicastero, una nuova struttura metodologica ed operativa dell'anagrafe tributaria che ha già consentito il raggiungimento di importanti risultati e che permetterà l'adozione del sistema automatizzato dei rimborsi previsto nel disegno di legge. L'attuazione dello stesso, osserva inoltre il Ministro, sarà resa possibile dalla collaborazione della Ragioneria generale dello Stato per quanto riguarda la riforma di taluni istituti della contabilità dello Stato, della Banca d'Italia e della stessa Amministrazione finanziaria.

Dichiara poi di concordare pienamente con i due rilievi avanzati dal senatore Visentini, affermando quindi di accogliere l'ordine del giorno e precisando che le procedure dei rimborsi dovrebbero riguardare oltre 2 milioni di contribuenti per circa 90 miliardi di spesa.

Al senatore Li Vigni precisa che l'onere di 1.500 milioni annui per spese postali è il risultato di una apposita convenzione stipulata con l'Amministrazione postale; assicura poi che si sta facendo il possibile perchè gli uffici concludano entro il 1977 il

lavoro concernente i vecchi tributi, che la situazione è seguita giorno per giorno e che si farà di tutto perchè dei tributi non cadano in prescrizione.

La Commissione approva quindi all'unanimità l'ordine del giorno, gli undici articoli del disegno di legge, e — dopo una dichiarazione di voto favorevole, a nome del Gruppo socialista, del senatore Luzzato Carpi — il disegno di legge nel suo complesso.

« **Modificazioni alle norme concernenti la produzione e il commercio della margarina, dei grassi idrogenati alimentari e dei grassi alimentari solidi diversi dal burro e dai grassi suini** » (107-B), d'iniziativa dei senatori Carollo ed altri, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

(Discussione e approvazione).

Il senatore Antonio Vitale illustra, dichiarandosi ad essa favorevole, la modifica introdotta dalla Camera dei deputati, secondo la quale le norme di cui all'articolo 1 del disegno di legge sono abrogate dalla data di emanazione del decreto del Ministro delle finanze contenente le prescrizioni relative all'aggiunta di rivelatori, anzichè dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

Il senatore Pinna, ricordando brevemente i precedenti del provvedimento stesso, lamenta, in particolare, che il Governo non abbia finora dato, malgrado le sollecitazioni, le necessarie garanzie contro sofisticazioni ed adulterazioni, dichiarando, per questo motivo, l'astensione del Gruppo comunista.

Dopo che il sottosegretario Tambroni Armaroli ha raccomandato l'approvazione del provvedimento, la Commissione approva la modificazione apportata dalla Camera dei deputati ed il disegno di legge nel suo complesso.

« **Assunzione da parte della amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato dei dipendenti di ditte appaltatrici non inclusi nella legge 22 dicembre 1975, n. 727** » (578), d'iniziativa dei deputati Colucci ed altri, approvato dalla Camera dei deputati.

(Discussione e rinvio).

Il senatore Ricci, relatore alla Commissione, ritiene opportuno, prima di svolgere

la relazione, sottoporre all'attenzione della Commissione taluni problemi che emergono dalla lettura del disegno di legge, ed in particolare il fatto che il personale che verrebbe ad essere assunto dai Monopoli di Stato perderebbe l'anzianità di servizio maturata nelle imprese e nelle cooperative di provenienza, con conseguenti danni sotto lo aspetto previdenziale.

Il senatore Luzzato Carpi chiede un rinvio della discussione per approfondire il problema, mentre, dopo un intervento del senatore Bonazzi, il sottosegretario Tambroni Armaroli, spiegato il modo con cui si è giunti all'approvazione del provvedimento alla Camera dei deputati, dichiara sin d'ora che sui problemi sollevati dal senatore Ricci il Governo si rimetterà alla volontà della Commissione.

Il seguito della discussione viene quindi rinviato alla seduta di domani.

**IN MERITO AI CONTROLLI SUI VERSAMENTI
DI IMPOSTA DOVUTI UNA TANTUM PER IL
1974 E IL 1976**

Il senatore Assirelli chiede informazioni sul controllo dei versamenti di imposta dovuti *una tantum* per il 1976 e il 1977.

Il ministro Pandolfi, rilevato che le procedure automatizzate per i controlli sui versamenti in parola sono state in un primo tempo ritardate da difficoltà di ordine sindacale, afferma che al momento il lavoro procede normalmente e che verso la fine dell'anno si conta di avere a disposizione i due nastri magnetici relativi ai versamenti delle due imposte, sulla base dei quali si potranno effettuare i necessari riscontri.

La seduta termina alle ore 19,40.

ISTRUZIONE (7^a)

VENERDÌ 20 MAGGIO 1977

*Presidenza del Presidente
SPADOLINI*

Interviene il Ministro della pubblica istruzione Malfatti.

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che, secondo il programma dei lavori precedentemente approvato dalla Commissione, nelle due sedute previste per la prossima settimana (mercoledì 25 e giovedì 26 maggio) la Commissione continuerà l'esame — che oggi inizia — dei provvedimenti recanti riforma universitaria, ed inizierà (nella seduta del 26), con lo svolgimento della relazione, l'esame dei disegni di legge recanti riforma delle attività musicali.

IN SEDE REFERENTE

« **Riforma universitaria: modifiche al testo unico sull'istruzione superiore approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592** » (18), d'iniziativa del senatore Nencioni;

« **Misure per la riforma dell'Università** » (486), di iniziativa dei senatori Bernardini ed altri.

« **Riforma dell'ordinamento universitario** » (649), d'iniziativa dei senatori Cipellini ed altri;

« **Riforma dell'Università e dell'istruzione artistica** » (663).

« **Istituzione, in via sperimentale, presso la facoltà di medicina e chirurgia, di corsi di laurea in odontoiatria** » (114), d'iniziativa del senatore Signori.

« **Valutazione dei servizi prestati come assistente non di ruolo retribuito e come contrattista universitario ai fini della anzianità di carriera** » (313), d'iniziativa del senatore Carraro.

« **Istituzione di corsi di diploma per la formazione e la qualificazione di educatori animatori di comunità** » (490), d'iniziativa dei senatori Tanga ed altri.

(Esame e rinvio).

Introduce l'argomento il presidente Spadolini: sottolinea l'importanza che assume il momento iniziale dell'esame della riforma dell'università da parte del Senato di fronte all'attesa e ai fermenti del mondo giovanile, formulando l'auspicio che emergano punti di consenso tra le varie iniziative — come peraltro già ritiene di poter rilevare siano emersi negli incontri tra le forze politiche — tali da consentire un rapido corso ai lavori, dando così finalmente una positiva risposta alle attese cui ha accennato.

Quindi il senatore Cervone svolge un'ampia e articolata relazione, illustrando sia nei termini generali che nelle specifiche soluzioni proposte i disegni di legge recanti riforma dell'Università già assegnati alla Commissione, nonché quello presentato ultimamente dal senatore Ariosto e da altri senatori di parte socialdemocratica ancora in attesa di assegnazione (n. 686). Rilevato come si sia in presenza di progetti provenienti da una vasta area di forze politiche: da parte demo-nazionale, comunista, socialista, socialdemocratica oltre che governativa, mentre la Democrazia cristiana ha ritenuto di non presentare un proprio disegno di legge, riconoscendosi nelle linee di quello del Governo, e il Partito repubblicano ha preferito enunciare in un documento le linee di riforma ritenute opportune, il senatore Cervone accenna alla ampiezza e obiettiva difficoltà dei problemi da risolvere; afferma l'esigenza di tener conto del confronto che anche su tale argomento è in corso tra le forze politiche; sottolinea infine che la riforma dell'Università deve essere portata avanti in riferimento alla riforma dell'istruzione secondaria superiore nonché di quella professionale, impegnandosi a tal fine a tener conto — nella sua attività di relatore — del lavoro che in merito sta svolgendo l'altro ramo del Parlamento.

Ciò premesso il relatore afferma la necessità che le forze politiche — in uno sforzo comune — giungano a predisporre una riforma che metta l'università al passo con la società odierna e ponga le condizioni per ridare ai giovani la speranza nel loro futuro.

Passa quindi a delineare la struttura prevista per la nuova università — della quale tutti i disegni di legge, al loro articolo 1, indicano i caratteri generali e gli scopi — dalle varie proposte: riscontra in proposito una larga concordanza per quanto attiene la figura del rettore, il consiglio di ateneo, il dipartimento, i consigli di corsi di laurea e diplomi, il Consiglio nazionale universitario, la Conferenza nazionale dei rettori; divergenze invece rispetto la pre-

visione di una giunta di ateneo e di un Consiglio regionale universitario. Accenna quindi all'opportunità della delega al Governo — prevista nel disegno di legge n. 663 — per la revisione ed istituzione di corsi di laurea e di diploma (novità, quest'ultima, sulla quale si pronuncia favorevolmente, ritenendo che questo livello di studi vada incontro a effettive esigenze della società): enunciate le diverse posizioni esistenti in materia il relatore fa poi riferimento al problema dell'istituzione di nuove sedi universitarie rilevando come — opportunamente a suo avviso — il Governo non presenti in questa sede una normativa per l'istituzione di nuovi atenei (per la quale, eventualmente, si potranno fissare qui solo i principi generali), ma preveda come sede naturale per la programmazione della sede e dello studio universitario il Consiglio nazionale universitario, nonché la conferenza triennale per la programmazione della ricerca universitaria e la stessa Conferenza nazionale dei rettori (chiamata ad elaborare proposte di coordinamento a livello regionale, interregionale e nazionale). Restando in tema di programmazione universitaria il senatore Cervone esprime perplessità circa alcune norme del progetto comunista che possono far temere una determinazione delle modalità di accesso alle varie sedi e ai diversi corsi di laurea o di diploma che comprimano la sfera della libertà individuale degli studenti, rilevando l'esigenza che in un paese democratico la programmazione si limiti anche in tale campo a indicare, sollecitare, orientare il giovane, a lui lasciando la definitiva scelta.

Il relatore si sofferma quindi sulla ricerca scientifica, come momento differenziante dell'Università rispetto agli altri istituti superiori scolastici, mettendo in evidenza i punti concordanti tra il testo governativo e, in modo particolare, il testo presentato dai senatori del Gruppo comunista (rileva peraltro come gli aumenti di spesa previsti in materia da tale ultima proposta siano sì auspicabili, ma non accoglibili al momento data la pesante condizione del bilancio dello Stato), e accennando anche all'esigen-

za di risolvere il problema dell'istituzione di un organo politico responsabile per tale settore.

Altro tema trattato è quello dei diritti e dei doveri dello studente: diritto — afferma l'oratore — alla serietà di ricerca e di insegnamento nonché agli ambienti adatti al completamento della sua cultura e della sua preparazione, nella libertà di scelta e nella attuazione della vocazione del giovane. Aspetto specifico di tale diritto — prosegue — è quello che passa sotto la denominazione di diritto allo studio (che ritiene opportuno si espliciti attraverso la fruizione di adeguati servizi, anziché la corresponsione di assegni, e per il quale il disegno di legge governativo e quello di parte comunista prevedono una delega di funzioni alle Regioni): è questo a suo avviso un punto basilare cui è rivolta l'attenzione, oltre che di competenti e studiosi, degli stessi giovani. A tale proposito esprime infine la preoccupazione che si possa pensare, attraverso l'utilizzazione di forme di incentivazione legate alla fruizione del diritto allo studio, di favorire chi si iscriva a determinate sedi o a determinati corsi, realizzando sì una programmazione universitaria, ma ledendo il diritto di scelta degli studenti e favorendo gli appartenenti alle classi privilegiate.

In considerazione quindi della rilevanza e dell'ampiezza dei temi che il relatore si propone ancora di trattare nella sua esposizione (si riferiscono allo stato giuridico ed economico del personale docente e non docente; al riordinamento delle accademie di belle arti, dei conservatori di musica, dell'accademia nazionale di arte drammatica e dell'accademia nazionale di danza, previsto dal disegno di legge governativo; a valutazioni sulla portata dei disegni di legge di carattere specifico, nn. 114, 313, 490) la Commissione delibera di rinviare la conclusione della relazione sui disegni di legge in titolo alla prossima seduta.

Il seguito dell'esame dei disegni di legge è pertanto rinviato.

La seduta termina alle ore 13.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per le questioni regionali

VENERDÌ 20 MAGGIO 1977

Presidenza del Presidente
FANTI

La seduta ha inizio alle ore 9,30.

*SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE
SULLO SCHEMA DI DECRETO EX ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 22 LUGLIO 1975, N. 382*

RELAZIONE SUI SETTORI ORGANICI RIGUARDANTI IL TERRITORIO, LE ATTIVITA' PRODUTTIVE, I SERVIZI SOCIALI E GLI ASPETTI FINANZIARI CONNESSI AL COMPLETAMENTO DELL'ORDINAMENTO REGIONALE

Il presidente Fanti informa preliminarmente che la Regione Puglia ha recentemente comunicato alla Presidenza della Commissione che il documento contenente le osservazioni della Regione allo schema di decreto ex legge 382, già trasmesso alla Commissione, riproduceva gli orientamenti della sola Giunta regionale e pertanto va sostituito con quello elaborato dal Consiglio. Dà quindi notizia di alcune modifiche che l'Ufficio di Presidenza ha apportato al calendario dei lavori della Commissione.

Prende quindi la parola il deputato Aniasi, ricordando come la posizione dei socialisti sulla legge n. 382, che è sembrata a taluni massimalista, riceve ora il conforto di una convergenza sostanziale dei pareri delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e della Lega delle autonomie. La corretta attuazione di tale legge, infatti, rappresenta una occasione da non perdere nella battaglia per la repubblica delle autonomie, in quanto una sconfitta non solo prolungherebbe la situazione di incertezza e di difficoltà delle Regioni, compromettendone la credibilità, ma costituirebbe anche una sconfitta del Parlamento che ha approvato la legge n. 382 come innesto per la riforma del potere locale e premessa per quella dell'amministrazione centrale e non solo per determinare una modesta ricognizione di confini.

Aggiunge quindi che la crisi della programmazione economica di tipo tecnocratico e centralista insegna che non si programma senza il consenso dell'opposizione democratica e delle autonomie. Lo schema governativo ignora invece il significato politico e istituzionale della legge n. 382 e non pone le premesse per la riforma dello Stato, per la soppressione degli enti inutili e per una pianificazione democratica. Da qui il dissenso totale su quel testo, che non può costituire base neppure emendabile per una discussione. Il punto di partenza deve essere invece rappresentato dalle proposte della Commissione Giannini, da integrare tenendo conto delle osservazioni delle Regioni, dell'ANCI e del dibattito di questi mesi, innanzitutto attribuendo largamente funzioni e compiti agli enti locali sia nelle materie dell'articolo 117 della Costituzione sia al di fuori di tale articolo. In questo settore la Commissione Giannini è stata anzi eccessivamente cauta e quasi reticente, salvo per quanto riguarda i servizi sociali. Il decreto poi quasi non definisce tali funzioni ed assicura dei finanziamenti meramente simbolici. Nè vale opporre l'assenza di una nuova legge comunale e provinciale, che certo deve essere realizzata con una legge quadro sulle autonomie, dovendosi assicurare subito l'integrazione di funzioni e mezzi agli enti locali e, laddove vi sia insufficienza della dimensione comunale, le Regioni dovranno promuovere forme di gestione associata allargando le troppo rigide e formalistiche maglie della legislazione sui consorzi. Alle Regioni vanno altresì riconosciuti compiti di promozione e direzione dello sviluppo economico locale lasciando al Governo strumenti unitari di intervento dell'economia secondo logiche di programmazione e sotto il controllo del Parlamento. Da un punto di vista finanziario occorre poi rifiutare il criterio degli stanziamenti per oneri aggiuntivi facendo scomparire al contrario spese improduttive, eliminando enti pubblici che operano in materie da trasferire e da delegare e realizzando così una riforma senza spese. Su questi argomenti non sono certo possibili compromessi in conseguenza dei quali le Regioni si aggiungereb-

bero alla giungla degli apparati esistenti, onde chiunque abbia il senso dello Stato non può che respingere l'impostazione del decreto e collaborare, nello spirito dei costituenti, a porre mano rapidamente alle necessarie riforme nell'amministrazione e nella finanza pubblica.

Il deputato Kessler interviene brevemente sottolineando che la limitatezza del dibattito generale — nel corso del quale si è svolto l'incontro con l'ANCI — non gli ha finora consentito di precisare il proprio atteggiamento in ordine sia agli interventi svolti sia alle enunciazioni contenute nel documento dell'ANCI stessa. Coglie quindi l'occasione per ribadire la propria adesione agli orientamenti emersi, pur riservandosi qualche rilievo critico su alcuni punti particolari a conclusione delle relazioni di settore.

Il presidente Fanti, a conclusione del dibattito generale, invita i relatori designati a svolgere i singoli interventi sui settori organici di propria competenza.

Il senatore Mancino esordisce precisando che si è ritenuto di assumere a base della relazione sul territorio la prospettazione dei settori organici emersa nella relazione Giannini, lasciando all'articolazione del dibattito la valutazione dei rilievi più corrispondenti agli obiettivi della legge n. 382. Tratta quindi la materia della pianificazione territoriale, operando un raffronto tra gli articoli del progetto governativo e le posizioni delle Regioni, oggettivamente distanti dai primi specie per quanto riguarda la definizione della materia urbanistica, le localizzazioni industriali, l'edilizia anti-sismica. In materia di beni ambientali e culturali, sottolineata la difficoltà — del resto ammessa dalle Regioni — di un accorpamento delle relative funzioni, si sofferma sulla delega operata dall'articolo 46 dello schema di decreto sottoposta a critiche da parte di alcune Regioni per la parte riguardante le bellezze naturali; sulla richiesta di trasferimento, in contrapposizione alla riserva di cui all'articolo 58, operata da alcune Regioni delle funzioni relative alla disciplina, all'individuazione ed alla gestione dei parchi nazionali, riserve nazionali e zone umide di interesse nazionale; sul trasferimento altresì richie-

sto in materia di difesa del suolo e sistemazione idrogeologica.

Nell'ambito della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti alcune Regioni si sono dichiarate a favore delle soluzioni ipotizzate nella relazione Giannini, anche per quanto attiene alle responsabilità devolute ai comuni; mentre, relativamente alle funzioni riservate allo Stato, vi è una sostanziale concordanza tra le proposte della Commissione Giannini e lo schema governativo. Anche in tema di acque si registra una propensione di alcune Regioni ad adottare i criteri della relazione Giannini, mentre altre hanno proposto una diversa soluzione basata sulla preventiva delimitazione dei bacini idrografici interregionali e sulla delega delle funzioni relative, nonché sul trasferimento negli altri casi; la sola Toscana, invece, chiede che si operi un trasferimento e non una delega.

Nel campo delle opere pubbliche viene innanzitutto criticata la definizione della materia « viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale » contenuta nell'articolo 49 dello schema governativo. In particolare, per le strade, Campania, Lombardia, Umbria, Toscana e Veneto richiamano la soluzione Giannini che proponeva il trasferimento delle strade di cui all'articolo 2, lettere c), d), e), f), della legge 12 febbraio 1958, n. 126, se ricomprese nel territorio regionale; per l'edilizia universitaria alcune Regioni chiedono il trasferimento in luogo della riserva operata dallo schema governativo; per l'edilizia statale la Toscana propone la delega delle relative funzioni, la Lombardia distingue tra opere concernenti servizi statali da trasferire e opere di edilizia demaniale e patrimoniale per le quali la riserva allo Stato appare giustificata; per l'edilizia di culto, di fronte alla riserva operata dallo schema di decreto, vi è diversità di posizioni in ordine al trasferimento o alla delega; per le opere di soccorso relative a calamità naturali vi sono parimenti orientamenti diversi tra le Regioni; per le opere di riparazione dei danni bellici si registra la richiesta di trasferimento effettuata da sei Regioni; per le opere idrauliche esistono proposte articolate

che vanno dal trasferimento di quelle di seconda e terza categoria alla delega anche di quelle di prima categoria; per le opere marittime relative ai porti, Liguria e Lombardia richiedono il trasferimento delle funzioni afferenti a quelle che concernono i porti di seconda categoria, mentre la Toscana propone la delega relativa alle parti del litorale ed ai porti non ritenuti di preminente interesse nazionale; per le opere per le vie navigabili Liguria, Marche, Lombardia, Toscana criticano la riserva di quelle di seconda classe per le quali non sussistono ostacoli legati alla difesa militare o alla dimensione interregionale degli interventi risolvibili, in questo caso, mediante intese tra le Regioni interessate; per quanto riguarda i criteri tecnico-costruttivi e la restante normativa tecnica relativa alle opere pubbliche trasferite o delegate alcune Regioni ritengono preferibile la soluzione della Commissione Giannini; per le costruzioni ferroviarie non metropolitane la Toscana propone il trasferimento delle funzioni relative alle costruzioni ferroviarie per le linee la cui gestione è trasferita o delegata alle Regioni, mentre, in tema di opere aeroportuali che non riguardano aeroporti turistici, tale Regione aderisce alla soluzione prevista dallo schema governativo.

Per quanto attiene ai trasporti, viene lamentato dalle Regioni il mancato trasferimento dei servizi automobilistici di gran turismo e di quelli di piazza e di noleggio; altri rilievi, rispetto al testo del decreto, vengono svolti in tema di linee ferroviarie in concessione, circolazione stradale, sicurezza degli impianti fissi, porti fluviali e lagunari, personale dipendente dalle aziende concessionarie degli esercizi pubblici.

In ordine al comparto dell'edilizia residenziale pubblica si registrano puntuali osservazioni in tema di ripartizione dei fondi-accesso al credito, assegnazione degli alloggi.

I comuni, infine, a mezzo dell'ANCI, hanno chiesto l'attribuzione di specifiche funzioni amministrative concernenti la viabilità, gli acquedotti ed i lavori pubblici, mentre, in tema di difesa del suolo e di

tutela della natura, le Regioni propendono per il trasferimento organico delle funzioni, lasciando allo Stato poteri di normazione quadro e di indirizzo e coordinamento.

Il deputato Saladino interviene affermando che dall'esame delle disposizioni relative alle attività economiche e dei pareri approvati dai Consigli regionali emerge un giudizio critico nei confronti dello schema governativo, risultando palesemente violato il criterio della organicità nel trasferimento delle funzioni prescritte dall'articolo 1 della legge di delega; si è infatti operata una riduzione inaccettabile del settore organico dello sviluppo economico grazie ad un empirico aggregato di disposizioni frammentarie e ad un assemblaggio disordinato di attribuzioni limitate derivanti da una esegesi formalistica del dettato costituzionale. Manca quindi ogni tentativo di aggregare compiti e funzioni sulla base di una interpretazione sistematica che consenta di far emergere il ruolo di governo delle Regioni; significativa appare l'assenza di ogni nuova delega in materia di industria e la mancanza di ogni disposizione in materia di commercio, come pure la puntuale conferma di quasi tutti i « ritagli » operati dai decreti del 1972 in materia di turismo e di industria alberghiera. Appare altresì grave l'esclusione dal settore organico dello sviluppo economico delle funzioni in materia di agricoltura e foreste, in obbedienza ad una impostazione di fondo che tende a confinare le Regioni e gli enti locali, in materia economica, in un ruolo del tutto subalterno e marginale. Lo schema governativo, in definitiva, disattende complessivamente i criteri direttivi fondamentali della legge di delega, restando del tutto inattuato il criterio indicato nella lettera c) dell'articolo 1 della legge n. 382.

Esaminando nel merito le proposte governative, va innanzitutto formulato un rilievo di carattere generale relativo al tentativo di far recuperare allo Stato funzioni già trasferite o delegate alle Regioni con i decreti del 1972 o con successive leggi; tale operazione è palese, in materia di agricoltura, nei confronti del Corpo forestale dello Stato, il cui impiego va disciplinato dalle

single Regioni nell'ambito del rispettivo territorio per l'esercizio delle funzioni trasferite. Analogamente avviene, in materia di interventi, in tema di agevolazione dell'accesso al credito agrario, per quanto riguarda la competenza regionale a determinare la misura dei tassi agevolati entro i limiti dei tassi di riferimento. Si tratta di indirizzi e criteri contrastanti con il dettato della legge di delega il cui oggetto riguarda esclusivamente il completamento del trasferimento delle funzioni mediante le necessarie modifiche ed integrazioni dei decreti del 1972, non essendo quindi il Governo legittimato a rimettere in discussione quanto già trasferito o delegato. Passando quindi a trattare della materia agricoltura, foreste, caccia e pesca ribadisce la sostanziale espropriazione delle competenze regionali operata dal decreto governativo a fronte del trasferimento di un assai limitato pacchetto di funzioni.

In tema di interventi sulle strutture agricole manca qualsiasi riconoscimento della responsabilità delle Regioni per l'attuazione delle norme comunitarie con il solo vincolo di norme statali di principio; per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti agricoli non si riconoscono specifiche competenze regionali, mentre la riserva allo Stato delle funzioni sugli impianti di interesse nazionale non appare motivata; restano di competenza dello Stato gli interventi sui mercati agricoli, proponendosi da parte delle Regioni la delega delle funzioni esercitate a livello periferico; altra competenza richiesta dalle Regioni è quella relativa alla alimentazione, comprendendosi in essa anche il controllo sulla qualità dei prodotti agricolo-forestali entro il limite delle direttive nazionali; anche la bonifica attiene alle funzioni proprie delle Regioni, spettando ad esse la classificazione dei comprensori di bonifica montana nonché la vigilanza e il controllo sui consorzi di bonifica, anche se appare limitativo il riconoscimento della sola competenza sui consorzi stessi; spettano altresì alle Regioni la tutela dei boschi dall'incendio, gli altri compiti del Corpo forestale dello Stato, la ricerca e la sperimentazione agraria, la zooprofilassi, anche per-

chè pertinente alla assistenza sanitaria, la materia della polizia venatoria e la difesa del patrimonio zootecnico, le funzioni in ordine ai vincoli di pesca per la protezione della fauna ittica, il riequilibrio della specie, l'incremento della pescosità. Per quanto riguarda gli uffici del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, la Basilicata osserva che rispetto alle 694 unità di personale del Ministero che lo schema governativo prevede di trasferire, ben 9.600 unità dovrebbero essere trasferite perchè addette a funzioni attribuite alle Regioni. Per quanto concerne gli enti, le regioni hanno aggiunto numerosi enti all'elenco di cui all'allegato b), mentre propendono per il trasferimento delle funzioni statali che concernono le Camere di commercio in materia di agricoltura e per la soppressione, con trasferimento del relativo patrimonio e personale, del Corpo forestale e dell'Azienda forestale dello Stato.

Occorre tuttavia segnalare che alcune delle competenze considerate appaiono di livello sub-regionale, palesandosi quindi necessitato il riferimento all'elenco contenuto nel documento dell'ANCI.

Anche in materia di fiere, mercati e distribuzione commerciale lo schema governativo ribadisce il riparto delle funzioni delineato dal decreto delegato n. 7 del 1972, seguendo una logica contrapposta a quella seguita dalla Commissione Giannini; in materia di cave e torbiere va inoltre sottolineata l'impostazione restrittiva delle competenze regionali proposta dal Governo, mentre, per quanto attiene all'artigianato, appare accettabile la definizione contenuta nell'articolo 41 dello schema governativo solo a condizione di precisare che restano comunque fermi tutti i trasferimenti operati dal decreto n. 2 del 1972.

Sul piano dell'incentivazione indiretta, occorre delegare alle Regioni competenze per la fornitura di servizi utili allo sviluppo industriale; in materia di localizzazione degli investimenti, occorre prevedere strumenti che consentano alle regioni di svolgere funzioni attive e propulsive, e non meramente negative, nella gestione della politica delle localizzazioni industriali; funzioni istruttorie, infine, dovrebbero essere delegate alle

Regioni per gli interventi di ristrutturazione e riconversione industriale, prevedendo altresì le forme e i modi della partecipazione delle Regioni stesse alla definizione dei relativi programmi.

In materia di turismo, industria alberghiera e attività sportive e ricreative lo schema governativo non innova sostanzialmente sulla lacunosa e disorganica disciplina dettata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 6 del 1972, mentre per quanto riguarda le acque minerali e termali alcune Regioni contestano la riserva allo Stato delle funzioni relative al riconoscimento delle qualità terapeutiche delle acque, la quale finirebbe con l'aver effetti paralizzanti sull'amministrazione regionale del settore.

Dopo essersi soffermato su alcuni problemi connessi alla identificazione delle funzioni « affini, strumentali o complementari », tra i quali un rilievo particolare assume l'individuazione delle funzioni regionali in materia di agevolazione all'accesso al credito speciale, accenna al tema della politica amministrativa delle attività economiche di spettanza regionale, affermando che si tratta di funzioni e attività che possono essere attribuite pressochè tutte ai comuni, riconoscendo alle Regioni la potestà legislativa in materia. Conclude infine, sottolineando, circa il trasferimento di funzioni, strutture e beni operanti nell'ambito delle competenze da trasferire o da delegare, la sostanziale convergenza registratasi tra le proposte formulate dalla Commissione Giannini e le osservazioni delle Regioni.

Il deputato Barbera, passando all'esame del settore organico relativo ai servizi sociali, rileva come nella materia della beneficenza si possa riscontrare una convergenza di fondo tra gli orientamenti di tutte le forze politiche, quali emergono dai progetti presentati nella scorsa legislatura, e gli orientamenti univocamente espressi dalle Regioni nelle loro osservazioni allo schema governativo. Tali osservazioni tendono a considerare i servizi sociali nella loro globalità, come infrastrutture della promozione sociale e non quindi come risposta meramente assistenziale ai bisogni individuali, e la persona nel quadro delle esigenze com-

plessive di difesa e di sviluppo evitando deteriori forme di parcellizzazione e di corporativizzazione; integrano strettamente i servizi sociali e sanitari culturali e del tempo libero, legano i servizi sociali alla programmazione economica, fanno ruotare la politica dei servizi attorno alle assemblee elettive con l'attribuzione alle Regioni di funzioni di programmazione generale e ai comuni della concreta gestione dei servizi. Da tali premesse discende la necessità di superare i criteri ispiratori dello schema di credito delegato che non possono neanche ritenersi aderenti al testo dell'articolo 117 della Costituzione, nè tanto meno ai principi della legge 382. Propone pertanto di sostituire il contenuto dell'articolo 20 dello schema governativo relativo alla materia della beneficenza pubblica con una formulazione che dia una interpretazione evolutiva dell'articolo 117 della Costituzione e che riguardi tutte le funzioni aventi finalità di assistenza sociale, in specie tutte quelle che attengono alla erogazione di servizi o di prestazioni economiche sia in danaro sia in natura a favore dei singoli e anche quando si tratti di forme di assistenze riservate a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura strettamente previdenziale.

Si sofferma quindi sui vari punti dell'articolo 21 dello schema governativo proponendo una serie di emendamenti riguardanti la riserva allo Stato degli interventi di protezione sociale prestati a categorie di personale statale, nonché della vigilanza sotto ogni forma dell'attività di soggetti privati, singoli od associati o di fondazioni aventi ad oggetto l'assistenza e la beneficenza; le competenze di assistenza sociale di cui alla legge 118 del 1971, oggi svolte dalle Prefetture e dai Comitati provinciali di assistenza e beneficenza; la riserva alle Regioni dei programmi per la distribuzione degli utili che le Casse di risparmio sono tenute a devolvere per finalità assistenziali. Propone altresì di procedere, come previsto dalla legge n. 70, alla fusione, modificazione e soppressione di tutti gli enti infraregionali operanti in materia di assistenza e beneficenza. In ordine all'artico-

lo 73 dello schema governativo riguardante gli enti pubblici operanti in materia regionale, rileva come le Regioni sulla base delle proposte della Commissione Giannini distinguono quasi tutti gli enti che operano nel settore dell'assistenza in tre diverse tabelle; nella prima e nella seconda vengono inclusi gli enti che operano esclusivamente in settori di competenza regionale e nella terza gli enti che operano in settori in parte regionali e in parte statali. Propone pertanto che l'articolo 73 del decreto venga soppresso, fermo tuttavia il principio che gli enti che operano esclusivamente in materia regionale siano dichiarati soppressi anche se non previsti dalla legge n. 70 e non soltanto svuotati delle loro funzioni, del personale e dei mezzi. Chiede inoltre che si aggiorni l'elenco degli enti allegati allo schema di decreto poichè a suo avviso ne sono stati esclusi alcuni che certamente svolgono funzioni in materia regionale ed indica a titolo esemplificativo una serie di enti non considerati dallo schema governativo.

Passando all'esame dell'assistenza sociale e sanitaria rileva come con il documento presentato il 18 aprile 1977 alla Commissione parlamentare le Regioni, pur rendendosi conto della necessità di collegare il trasferimento delle funzioni con l'imminente varo della riforma sanitaria, abbiano chiaramente ribadito che la soluzione adottata dalla Commissione Giannini sia in grado di contemperare le esigenze di attuazione della legge n. 382 con quelle complessive della riforma e del rispetto dei termini previsti dalla legge stessa. Del resto, a prescindere da ogni valutazione di merito, ragioni di legittimità costituzionale impongono di dare attuazione alla legge di delega n. 382 anche nella parte relativa alla sanità; perciò a suo avviso la Commissione non può non esprimere parere negativo sulla « pagina bianca » lasciata nello schema di decreto governativo. L'elaborato della Commissione Giannini ha infatti cercato di prefigurare un trasferimento di funzioni alle regioni che non si ponesse in contraddizione con le linee della riforma, ma che anzi costituisse un fattore per rendere irreversibile il processo verso la rifor-

ma fissando delle scadenze alle quali non ci si potrà poi sottrarre.

Per quanto concerne l'assistenza scolastica rileva come le osservazioni delle Regioni abbiano sottolineato l'inconsistenza del trasferimento previsto dallo schema governativo, l'inadeguata definizione della materia e delle modalità di trasferimento adottate, l'inaccettabilità di quanto proposto in tema di opere universitarie. Ritieni quindi che le basi per una modifica dello schema governativo possano essere rappresentati dai seguenti punti; ricondurre la materia ai principi sanciti dalla Costituzione ove l'articolo 34 da un lato garantisce un principio generalizzato di diritto allo studio mentre d'altro lato richiama forme di intervento per i giovani capaci e meritevoli anche se privi di mezzi; estendere il diritto allo studio a tutti gli ordini del sistema scolastico dalla scuola dell'infanzia all'università; identificare nel Comune il destinatario del trasferimento di tutte le funzioni in materia di assistenza scolastica, ferme restando le competenze regionali. A tale riguardo rileva come non possa concepirsi un sistema, come quello delineato nello schema governativo, basato sulla competenza provinciale e comunale per servizi di identica natura.

In ordine all'istruzione professionale rileva che le norme dello schema di decreto appaiono non sempre chiare e talvolta tali da far arretrare le competenze regionali rispetto al 1972. Per consentire l'esercizio organico di queste ultime in materia devono essere trasferite alle Regioni una serie di attività tra le quali: tutte le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, degli enti pubblici nazionali ed internazionali relative alla formazione professionale per qualsiasi attività professionale e con qualsiasi finalità; le attività di formazione continua, permanente e ricorrente, escluse solo quelle a carattere universitario e post-universitario, la formazione professionale degli apprendisti in tutti gli aspetti disciplinati dalla legge n. 25 del 1955; la for-

mazione e l'aggiornamento del personale impiegato nell'attività di formazione professionale svolta direttamente, finanziata o riconosciuta dalla Regione. In questa prospettiva le funzioni in materia di lavoro e di collocamento non possono non essere delegate alle Regioni, le quali, nell'esercizio delle funzioni medesime possono assicurare tra l'altro le opportune forme partecipative delle forze sociali.

Per quanto riguarda la polizia urbana e rurale il testo governativo dà di questa materia una definizione tanto riduttiva da rendere incomprensibile in quale ambito le Regioni possano esercitare la funzione legislativa che la Costituzione attribuisce loro; appare evidente invece che le Regioni, cui compete la potestà di dettare norme relative alla disciplina delle strutture e degli interessi sociali ed economici nelle materie di propria competenza, possono, allo stesso modo, provvedere alla tutela di tali strutture e interessi da pericoli e turbative. Si deve pertanto ritenere che nella materia polizia locale urbana e rurale rientri la polizia di « sicurezza » ai fini della tutela di interessi locali. È possibile infatti distinguere una polizia di sicurezza tesa a garantire l'ordinato svolgimento dei rapporti sociali nell'interesse dell'intera collettività nazionale da una polizia di sicurezza che abbia come obiettivo la tutela di interessi pubblici, territorialmente circoscritti, quali la sanità, l'igiene, l'incolumità delle persone.

Quindi, a suo avviso, le funzioni di polizia limitate ad una sfera di interessi locali, come nel caso della quasi totalità delle autorizzazioni e licenze, attualmente rilasciate dalle autorità di pubblica sicurezza, devono essere comprese nel concetto di polizia locale, e, per questo, trasferite alle Regioni o agli enti locali.

Infine passando all'esame delle attività culturali e dei beni culturali si sofferma sulla nozione di cultura che sfugge ad inquadramenti definitivi precisi sotto il profilo delle materie di competenza regionale o statale e può quindi più correttamente

essere configurata come attività di competenza propria o istituzionale di qualsiasi ente territoriale; non può comunque essere in discussione l'appartenenza di tale materia all'area dell'articolo 17 della Costituzione.

Il riconoscimento dei poteri di intervento a favore delle Regioni, non esclude, ma anzi presuppone analoghi poteri in capo allo Stato; il problema centrale in materia sembra pertanto essere quello della individuazione dei diversi livelli di intervento contraddistinti sulla base del criterio degli interessi, rispettivamente statali o regionali, riferiti, come richiesto dall'articolo 1 della legge n. 382, al « territorio » e al « corpo sociale ». Per i beni culturali il discorso si presenta più difficile; a tale riguardo ricorda come la Commissione Giannini non preveda il trasferimento alle Regioni e non sempre univoco sia stato l'orientamento delle Regioni stesse e ritiene inaccettabili le tesi centralistiche che si fondano sul criterio della eccezionalità dei singoli beni in virtù del quale i beni stessi si configurerebbero come beni nazionali, sottratti automaticamente alla competenza regionale. Tutti i beni culturali fanno parte del patrimonio nazionale, ma la loro valorizzazione proprio perchè necessariamente è sempre riferita ad un dato territorio dovrebbe essere attribuita alla competenza delle Regioni e degli enti locali che sono gli organismi esponenti della società maggiormente legati al territorio. Con l'unificazione della gestione politica e amministrativa a seguito del trasferimento di tutte le funzioni di amministrazione attiva e di tutti gli uffici statali e periferici ad esse strumentali, le Regioni potrebbero affrontare organicamente con gli enti locali subregionali la politica dei beni culturali promuovendo la partecipazione di tutti i livelli istituzionali e territoriali. L'assenza, però, di una organica legge di tutela, che si ponga da limite o direttiva per l'attività delle Regioni, può consigliare di non insistere per un riconoscimento di competenze regionali in materia o di limitarsi solo ad operare alcune deleghe; rileva tuttavia che se dovesse prevalere tale linea non

si sarà comunque data in questo settore compiuta attuazione alla legge n. 382.

Il deputato Kessler, dopo aver premesso che le proprie considerazioni rappresentano ancora il frutto di valutazioni preliminari che, pur senza escludere spunti più elaborati, presuppongono ancora ulteriori valutazioni anche alla luce del confronto con le considerazioni contenute nei contributi offerti dagli altri relatori, si sofferma sui problemi dei rapporti Stato-Regioni-Enti locali, sul coordinamento tra Stato e Regioni, sugli enti nazionali interregionali ed infraregionali, sul personale e gli uffici e sugli aspetti finanziari. Afferma che le sue osservazioni sono ispirate al criterio di valorizzare l'integrazione anzichè la separazione dei rapporti tra i vari centri di Governo, in una ottica di continuità della funzione; va quindi apprezzato lo sforzo dell'ANCI per l'identificazione delle funzioni da attribuire direttamente ai comuni, anche se per quelle di più vasto respiro occorre far capo a livelli di governo intermedi, in ordine ai quali peraltro auspica il raggiungimento delle necessarie intese politiche. Circa il rapporto tra Regione ed enti locali osserva che la prima, se non deve essere un momento di accentramento, deve però costituire un punto di organizzazione di determinati servizi; quindi occorre porsi il problema del grado di potere da assegnare alla Regione in ordine alla consorzializzazione allo scopo di superare la frantumazione esasperata degli enti locali minori, identificando livelli ai quali la delega di funzioni sia effettivamente esercitabile.

Quanto al coordinamento tra Stato e Regioni occorre assicurarlo con fatti procedurali nel contesto di una attività programmatica risultante dal concorso di autonomi apporti dei livelli di Governo, superando la legislazione statale sui piani settoriali e realizzando meccanismi di intesa nelle ipotesi di competenze connesse. Circa gli enti, ritiene che l'elenco sia da integrare in relazione alle attribuzioni da trasferire pur lasciando aperto il discorso di completamento come è anche indicato

dalla Commissione Giannini; analogamente per gli enti funzioni infraregionali, sui quali la Regione eserciterà i propri poteri tenendo conto tuttavia della rappresentatività di determinati gruppi sociali assicurata da alcuni di questi enti una volta democratizzate le relative strutture. Inoltre, trattandosi di funzioni di interesse locale potrebbe anche farsi luogo alla diretta attribuzione di funzioni di tali enti agli enti locali territoriali. Dopo aver accennato ai problemi del personale, il cui automatico trasferimento alle Regioni può configurarsi solo in caso di contemporaneo trasferimento dell'ufficio periferico in blocco, dovendosi prevedere nelle altre ipotesi meccanismi di intesa con le Regioni, assicurandosi inoltre la salvaguardia delle posizioni economiche, si sofferma sui problemi finanziari, da valutare nel contesto globale di tutta la ristrutturazione della finanza pubblica. Rileva in proposito che all'autonomia politica deve corrispondere una autonomia finanziaria dei vari centri di governo, in coerenza, peraltro, con il quadro degli obiettivi generali della politica economica nazionale.

Il trasferimento delle funzioni deve in particolare avvenire a saldo zero ovvero senza che ad esso corrisponda un incremento di spesa, mentre Commissioni paritetiche dovranno risolvere entro termini brevi i problemi di identificazione dei capitoli del bilancio statale da sopprimere e da ridurre.

Accenna quindi al problema di migliorare le recenti leggi sulla finanza e sulla contabilità regionale, ampliando tra l'altro i tributi propri della Regione, e conclude affermando la necessità di una riorganizzazione degli uffici di Governo per i rapporti con le Regioni e di un controllo politico generale, sempre più necessario, sull'attività dei vari livelli di governo, per valutarne periodicamente il rendimento e stimolare le corrispondenti responsabilità politiche.

Il presidente Fanti rinvia il seguito della discussione a martedì 24 maggio alle ore 9,30, intendendosi sconvocata la prevista seduta pomeridiana odierna.

La seduta termina alle ore 13.

MARTEDÌ 24 MAGGIO 1977

*Presidenza del Presidente
FANTI*

La seduta ha inizio alle ore 9,30.

**DISCUSSIONE SULLA RELAZIONE IN ORDINE
AL SETTORE ORGANICO RIGUARDANTE IL
TERRITORIO**

Il presidente Fanti dopo aver ricordato che con la seduta odierna la Commissione dà inizio all'esame dei settoni organici nei quali si è convenuto di ripartire la materia del completamento dell'ordinamento regionale, dichiara aperta la discussione sul settore riguardante il territorio.

Il senatore Ottaviani dopo aver sottolineato l'opportunità di giungere al più presto ad uno sforzo per il conseguimento dei risultati concreti, rileva come il relatore Mancino abbia con il suo intervento rappresentato una panoramica delle proposte governative, di quelle regionali e di quelle della Commissione Giannini e che quindi si deve adesso passare alla formulazione di scelte precise.

In ordine allo schema di decreto governativo sottolinea come questo non abbia rispettato lo spirito riformatore della legge n. 382 interpretando il termine « urbanistica », usato dal costituente, in modo arcaico e superato senza tener in alcun conto la successiva evoluzione della dottrina, della giurisprudenza e della stessa Commissione Giannini; il concetto di urbanistica, a suo avviso, deve estendersi a tutto il complesso di norme e di funzioni di governo del territorio e non limitarsi soltanto al superato e restrittivo concetto della edilizia. Preannuncia quindi che saranno presentate dalla sua parte politica una serie di emendamenti modificativi del testo governativo che avranno come punti di riferimento la relazione Giannini e le conclusioni dei vari convegni succedutisi in questi ultimi tempi. In ordine alle opere idrauliche relative ai bacini imbriferi rileva la necessità di un trasferimento alle Regioni di tutte quel-

le funzioni che riguardano i bacini che non superano la dimensione territoriale della Regione e una delega di funzioni per i bacini interregionali. Dopo aver affermato che dovranno far capo alle Regioni tutti gli interventi riguardanti il Governo del territorio, propone la istituzione di un comitato ristretto per un approfondimento e per una formulazione più articolata di proposte in materia.

Il presidente Fanti interviene per fare alcuni chiarimenti sulla disciplina del dibattito, in ordine al quale rileva l'utilità di una discussione variamente articolata e idonea a consentire attraverso successive approssimazioni la stesura definitiva del parere che la Commissione dovrà licenziare. Ricorda inoltre come le forze politiche siano impegnate su un duplice piano a livello parlamentare e a livello nazionale per cercare un'intesa che tenda a risolvere attraverso un trasferimento di funzioni organico e completo la complessa tematica dei rapporti fra Stato e Regioni.

Rileva infine che da questa fase di discussione generale sui singoli settori organici i relatori dovranno trarre spunti utili per giungere alla formulazione di proposte di articolato sulle quali i commissari potranno, a loro volta, avanzare proposte più puntuali e concrete.

Il deputato Mancino concorda con le osservazioni del Presidente circa la metodologia dei lavori dovendosi valutare apporti provenienti da varie parti. Si dichiara quindi perplesso sulla attribuzione di funzioni alla provincia se prima non matura una opinione più precisa da parte delle forze politiche sulla natura, struttura e funzione del livello di Governo intermedio. Il dibattito deve quindi tener conto di tutto un insieme di valutazioni complessive che portino un reale approfondimento delle varie posizioni in materia, anche se un sottocomitato potrà cominciare ad elaborare delle proposte concrete.

Il senatore Modica concorda circa l'istituzione di un comitato ristretto dopo la discussione generale sull'argomento, chiarendo peraltro alcuni punti nodali. Rileva infatti che riferire un insieme di funzioni

al territorio ha creato complicazioni sul piano pratico, poichè si vengono a raggruppare in parte materie di esclusiva competenza regionale in parte materie a competenza mista, dello Stato e delle Regioni, come nei settori della tutela dell'inquinamento, del regime delle acque e dei trasporti; pertanto, pur riservando ad una discussione più approfondita le definitive valutazioni sulle materie miste, appare opportuno invece che fin da ora ci si trovi d'accordo sul fatto che nella materia urbanistica di competenza regionale rientrino senz'altro le bellezze naturali — e non anche i monumenti la cui inclusione potrebbe forse porsi come una forzatura — i parchi, l'edilizia residenziale, materia quest'ultima da affidare al sistema integrato Regioni-Enti locali. Ritiene inoltre pericoloso introdurre definizioni della materia nel decreto delegato, considerando invece sede più pertinente per inquadrare la materia la legge di principi da adeguare periodicamente. Vanno peraltro eliminate talune riserve statali come quella relativa alle linee di assetto del territorio, fonte di prevaricazione amministrativa da parte dello Stato, mentre l'interesse nazionale deve essere tutelato nelle forme previste dalla Costituzione e dalle leggi, tra le quali anche la n. 382, superando ogni criterio di riserva di funzioni allo Stato.

Riferendosi quindi al primo comma dell'articolo 45 dello schema governativo, respinge il tentativo di recupero, dal corpo del decreto n. 8 del 1972, effettuato dal Governo di una attività che si colloca al di fuori di quella prevista all'articolo 3 della legge n. 382, la quale ha inteso invece abrogare tutte le norme particolari in materia di indirizzo e coordinamento. Conclude infine sollevando la richiesta di intervento da parte della Presidenza della Commissione perchè venga sollecitamente emanato dal Governo il decreto di cui all'articolo 7 della legge n. 382, in assenza di risposta da parte del Governo le forze politiche devono farsi carico fin d'ora della presentazione di una proposta di legge di proroga.

Il deputato Barbera dopo aver sottolineato come il problema delle acque vada

considerato nel duplice aspetto relativo alla difesa dalle acque e difesa delle acque, rileva altresì come tale materia non debba essere considerata in modo a se stante in quanto riguarda altri comparti quali la pesca, gli acquedotti, la navigazione, l'agricoltura e per certi aspetti anche la sanità; da qui la necessità di estrapolare la unitarietà della disciplina e la necessità di regolamentare le acque in base all'uso. Quanto alla soluzione proposta dalla Commissione Giannini che delegava alle Regioni le funzioni relative alla tutela, disciplina e utilizzazione delle risorse idriche, salvo la riserva di alcune funzioni specifiche quali la individuazione dei bacini idrografici regionali e la produzione di energia elettrica, appare evidente che la stessa avesse una seria e valida fondatezza.

L'obiettivo comune da raggiungere deve essere quello del superamento dell'attuale dissesto idrogeologico. Per quanto riguarda le opere idrauliche ricorda come presentemente le competenze siano assegnate in parte allo Stato e in parte alle Regioni, ciò che crea disordine amministrativo e un intreccio di competenze tra gli uffici centrali e quelli periferici; sarebbe quindi auspicabile, a suo avviso, un pieno trasferimento di funzioni alle Regioni con l'assegnazione a queste ultime anche della competenza in materia di opere idrauliche di prima categoria con la previsione di alcuni vincoli da parte dello Stato. Auspica quindi una legge nazionale di difesa del suolo ed una semplificazione e razionalizzazione delle procedure in modo da superare definitivamente la frantumazione delle competenze. Del resto una corretta lettura della Costituzione nonché una attenta interpretazione delle ultime leggi in materia di acque — cita a tale riguardo la legge Merli, la legge n. 287 del 1974 e la n. 506 del 1975 — hanno tutte superato la restrittiva interpretazione data dai decreti delegati del 1972 con il riconoscimento di una ampia responsabilità alle Regioni; non si può quindi tornare indietro ma bisogna prendere atto della tendenza delineatasi in questi ultimi tempi in ordine alla estensione delle competenze da affidare alle stesse.

Conclude affermando come sia le funzioni dei consorzi di bonifica, sia quelle dell'azienda demaniale delle foreste dello Stato, sia quelle relative ai parchi — della cui integrità la Commissione Giannini si preoccupa prevedendo a carico delle Regioni vincoli ben precisi — debbano essere trasferite alle Regioni operando un analogo trasferimento alle comunità montane dei compiti svolti dai consorzi di bonifica montana.

Il senatore Mancino interviene brevemente per precisare che esistono settori a competenza mista tra Stato e Regioni, nei quali la responsabilità dello Stato non si traduce soltanto in impulsi di indirizzo e coordinamento ma attiene anche ad una funzione di programmazione del riequilibrio territoriale che si colloca ad un livello superiore rispetto agli interessi regionali e locali.

Il deputato Vaccaro Melucco Alessandra, dopo aver respinto una definizione rigida della materia urbanistica perchè preclusiva di un'eventuale normativa-quadro, si sofferma sui problemi della pianificazione territoriale, dell'ambiente e dei beni culturali e sul loro coordinamento. Sottolinea, quindi, che per quanto riguarda l'assetto del territorio non ci si può più riferire alla normativa fondamentale che risale al 1942, nè può convenirsi con l'impostazione seguita dallo schema governativo che opera una netta ed ingiustificata separazione tra disciplina del territorio ed ambiente, rilevando che l'ambiente stesso non può ridursi ad un fatto meramente paesistico ma va inteso come risorsa da salvaguardare nell'ambito del più generale settore dell'assetto del territorio. A tale proposito va rimarcato che attualmente le competenze del Ministero dei beni culturali sono così penetranti in materia urbanistica che legittimano interventi non solo sul singolo bene da tutelare o da valorizzare ma anche sui livelli programmatici locali, attesa l'ampiezza delle competenze in merito svolte dalle soprintendenze. Occorre quindi muoversi in direzione di uno stretto raccordo tra le competenze derivanti dalla legge n. 1497 e quelle disciplinate dalla legge n. 1089, innovando coraggiosamente con l'attribuzione di

una delega alle Regioni per quanto riguarda le funzioni sul paesaggio e sui beni storico-artistici, in attesa che sia matura l'elaborazione di una legge-quadro che si dia carico di indicare le linee di un necessario ordinamento in materia.

Il deputato Kessler prende la parola per affermare che quando nella Costituzione si parla di urbanistica si allude senza dubbio ad una materia la cui competenza legislativa spetta alle Regioni. Il problema che si pone, tuttavia concerne la coerenza di tale attività legislativa regionale con gli interessi della comunità nazionale. In altri termini occorre chiedersi se sia sufficiente l'attribuzione al Governo delle funzioni di indirizzo e di coordinamento per evitare conflitti tra l'esercizio di una competenza regionale e l'attività del Governo stesso ovvero sia necessario ricorrere preventivamente ad una legge-quadro.

È probabile che una legge di tale natura possa risolvere ogni possibilità di conflitto, ma resta l'ulteriore problema costituito dalla eventualità che non la legge, ma l'atto amministrativo regionale si ponga in contrasto con la programmazione nazionale. In questo senso il primo comma dell'articolo 45 del decreto governativo troverebbe la sua valida giustificazione in un tentativo di recupero della necessità di un raccordo tra piani urbanistici regionali e locali e la programmazione nazionale.

Dopo essersi soffermato sui problemi dei parchi, che rientrerebbero pienamente nella competenza regionale, su quelli della edilizia popolare, rispetto alla quale occorrerebbe riconoscere alle Regioni potestà programmatica lasciando al legislatore regionale la specificazione dei soggetti con potestà d'attuazione, su quelli della tutela del paesaggio, che, a suo avviso, potrebbe essere più efficacemente esercitata a livello regionale, conclude con un accenno alla disciplina delle acque ricordando la positiva esperienza compiuta nel Trentino-Alto Adige non prospettabile, tuttavia, nei medesimi termini per le Regioni di diritto comune.

Il deputato Bassetti premette di voler svolgere un intervento a monte delle diverse problematiche e delle argomentazioni tecnico giuridiche dei giuristi che hanno fornito un apporto di indiscusso pregio ed utilità che peraltro sovente investono soltanto alcuni degli aspetti che appare necessario prendere in considerazione. Se infatti esistono questioni di ordine legislativo sia afferenti alla legislazione nazionale e regionale sia all'esercizio delle funzioni amministrative, è altresì necessario richiamare l'attenzione sui problemi di tipo procedurale relativi alla ripartizione dei compiti di gestione che sono poi quelli di governo. Occorre quindi che nelle norme generali del decreto venga inserita una previsione sui rapporti tra i poteri legislativi e sul tipo di legislazione e che si esamini con maggiore cura il problema delle procedure con riguardo alle modalità di pianificazione nell'esercizio delle funzioni; è infine necessario che i problemi generali della pianificazione trovino una forma di aggancio ulteriore anche nella parte relativa agli aspetti finanziari.

La seduta termina alle ore 12,30.

AFFARI COSTITUZIONALI (1°)

Sottocommissione per i pareri

MARTEDÌ 24 MAGGIO 1977

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Murmura, ha adottato le seguenti deliberazioni:

a) *parere favorevole con osservazioni sui disegni di legge:*

« Norme sull'associazionismo dei produttori agricoli » (544) (*alla 9ª Commissione*);

« Norme relative alle associazioni dei produttori agricoli » (561), d'iniziativa dei senatori Vitale Giuseppe ed altri (*alla 9ª Commissione*);

« Norme relative alla costituzione delle associazioni dei produttori » (363), d'iniziativa dei senatori Fabbri Fabio ed altri (*alla 9ª Commissione*);

« Provvedimenti urgenti per la vitivinicoltura » (370), d'iniziativa dei senatori Scardaccione ed altri (*alla 9ª Commissione*);

b) *parere favorevole condizionato all'introduzione di taluni emendamenti e con osservazioni sul disegno di legge:*

« Nuove norme in materia di occupazione » (575) (*alla 11ª Commissione*);

c) *rinvio dell'emissione del parere sui disegni di legge:*

« Ristrutturazione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura » (123), d'iniziativa dei senatori Catellani ed altri (*alla 10ª Commissione*);

« Istituzione presso l'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura della sezione speciale delle Camere di commercio italiane all'estero riconosciute dal Governo italiano » (299), di iniziativa dei senatori Minnocci ed altri (*alla 10ª Commissione*);

« Ordinamento delle Camere di commercio e dell'economia » (621), d'iniziativa dei senatori Rosi ed altri (*alla 10ª Commissione*).

ISTRUZIONE (7ª)

Sottocommissione per i pareri

VENERDÌ 20 MAGGIO 1977

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del senatore Schiano, ha adottato la seguente deliberazione:

parere favorevole sul disegno di legge:

« Aumento del contributo annuo all'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI) con sede in Milano, per il quinquennio 1977-1981 » (645). (*Alla 3ª Commissione*).

GIUNTA

per gli affari delle Comunità europee

Sottocommissione per i pareri

MARTEDÌ 24 MAGGIO 1977

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Scelba, ha adottato le seguenti deliberazioni:

parere favorevole sul disegno di legge:

« Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale della Banca europea per gli investimenti (BEI) » (588) (*alla 6ª Commissione*).

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

Commissioni riunite

2ª (Giustizia)

e

10ª (Industria, commercio, turismo)

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 16,30

Commissioni riunite

2ª (Giustizia)

e

12ª (Igiene e sanità)

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 11,30

1ª Commissione permanente

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

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 10

2ª Commissione permanente

(Giustizia)

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 10

—————

3ª Commissione permanente

(Affari esteri)

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 10

—————

4ª Commissione permanente

(Difesa)

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 10

—————

5ª Commissione permanente(Programmazione economica, bilancio,
partecipazioni statali)*Mercoledì 25 maggio 1977, ore 10*

—————

6ª Commissione permanente

(Finanze e tesoro)

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 9,30

—————

7ª Commissione permanente(Istruzione pubblica e belle arti,
ricerca scientifica, spettacolo e sport)*Mercoledì 25 maggio 1977, ore 9,30*

—————

8ª Commissione permanente

(Lavori pubblici, comunicazioni)

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 9,30

—————

9ª Commissione permanente

(Agricoltura)

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 10

—————

10ª Commissione permanente

(Industria, commercio, turismo)

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 10

—————

11ª Commissione permanente

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

Mercoledì 25 maggio 1977, ore 10

—————

*Licenziato per la stampa dal Servizio delle
Commissioni parlamentari alle ore 23*