# SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 912-A)
ALLEGATI

**ALLEGATO 1**

ALLA

# RELAZIONE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

**(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)**

SUL

# DISEGNO DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978

**RAPPORTI DELLE ALTRE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA**

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2350) 2/3/4

## INDICE

### RAPPORTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA

Tabella 2 (Tesoro): relatore Andreatta . . . . . *Pag.* 5

Tabella 3 (Finanze): relatore Bevilacqua . . . . . » 15

Tabella 5 (Giustizia): relatore De Carolis . . . . . » 21

Tabella 6 (Esteri): relatore Gonella . . . . . » 25

Tabella 7 (Istruzione): relatore Mezzapesa . . . . . » 43

Tabella 8 (Interno): relatore Colombo Vittorino . . . . . » 57

Tabella 9 (Lavori pubblici): relatore Avellone . . . . . » 61

Tabella 10 (Trasporti): relatore Rufino Luciano . . . . . » 71

Tabella 11 (Poste): relatore Romei . . . . . » 79

Tabella 12 (Difesa): relatore Todini . . . . . » 81

Tabella 13 (Agricoltura): relatore Scardaccione . . . . . » 83

Tabella 14 (Industria): relatore Vettori . . . . . » 89

Tabella 15 (Lavoro): relatore Grazioli . . . . . » 101

Tabella 16 (Commercio con l'estero): relatore Carboni . . . . . » 107

Tabella 17 (Marina mercantile): relatore Melis . . . . . » 113

Tabella 19 (Sanità): relatore Cravero . . . . . » 125

Tabella 20 (Turismo): relatore Barbi . . . . . » 131
(Spettacolo): relatore Trifogli . . . . . » 137

Tabella 21 (Beni culturali): relatore Brezzi . . . . . » 149

Tabelle varie (Ricerca scientifica e tecnologica): relatore Innocenti . » 155

# RAPPORTI

## DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA

# RAPPORTO DELLA 6ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro **(Tabella 2)**

(RELATORE ANDREATTA)

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione che si è svolta nella 6ª Commissione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ha posto in rilievo che, nonostante qualche dubbio di natura costituzionale, da tutte le parti sono venuti apprezzamenti sulle novità contenute nel disegno di legge n. 911, la cosiddetta legge finanziaria, che per la prima volta consente di intervenire concretamente sui volumi di spesa in sede di legge di bilancio e che prelude alla preannunciata organica revisione della disciplina della contabilità dello Stato. La discussione del bilancio non si risolve, come negli anni precedenti, in un mero atto notarile di ricezione della legislazione sostanziale di spesa, ma permette al Governo prima, al Parlamento poi, di rivedere annualmente i flussi di spesa, dimensionandoli in relazione alle necessità dello sviluppo e del controllo dell'economia.

Questa novità si inserisce in un complesso di innovazioni che costituiscono un prezioso apporto dell'attività ministeriale del senatore Stammati; in particolare ci si riferisce alla tecnica ripetutamente utilizzata nel corso del 1977 di riaggiustare in corso di esercizio la struttura del bilancio di previsione con provvedimenti di variazione, veri e propri mini *budgets* che restituiscono al Parlamento una visione più realistica dell'evoluzione della gestione del documento approvato all'apertura dell'anno finanziario.

Tutto ciò comincia a prefigurare la preannunciata organica revisione della disciplina della contabilità di Stato, per la quale il Ministro del tesoro ha in animo di presentare in tempi brevi un provvedimento legislativo all'approvazione del Parlamento.

La discussione sulla tabella n. 2, concernente le spese del Tesoro che rappresentano oltre il 50 per cento delle spese complessive del bilancio dello Stato, non poteva non coinvolgere giudizi generali sull'impostazione della finanza pubblica nel corso del 1978; infatti molti senatori hanno colto l'occasione di questa discussione per esprimere le loro profonde preoccupazioni su di una dinamica della spesa, negli anni passati e in prospettiva in quelli che verranno, che non sembra in linea nè con la politica di stabilizzazione e di risanamento dell'economia italiana, nè con le esigenze di una più razionale allocazione di risorse per soddisfare i bisogni pubblici e collettivi più urgenti.

Giudizi molto severi sono stati espressi in particolare dai membri dei Gruppi della sinistra. Purtroppo la Commissione non è riuscita invece a trovare un accordo su concrete proposte per ridurre specifiche voci di spesa; le proposte del relatore, in particolare, non sono state accettate proprio da quei colleghi che con maggiore impegno hanno criticato il volume complessivo della spesa, nè essi hanno potuto predisporre proposte alternative. Si è persa così, a giudizio del re-

latore, l'occasione di dare un contributo, utilizzando le possibilità che la legge finanziaria offre, alla revisione critica del bilancio, sollecitata dal Governo in occasione della Relazione previsionale e programmatica per il 1978.

La discussione è stata anche ricca di spunti sulla valutazione economica del *deficit* del bilancio dello Stato e più in generale del fabbisogno netto da finanziare del settore pubblico allargato. È questo un parametro molto importante, ma troppo spesso la discussione sulla finanza pubblica si limita a valutare isolatamente questo dato. Ciò sarebbe corretto se la nostra struttura finanziaria fosse ancora scarsamente articolata come 5 o 10 anni fa e non vi fosse altra alternativa, nel finanziamento del *deficit* pubblico, che il ricorso all'emissione di titoli di Stato a lungo termine o il ricorso alla banca centrale.

La dimensione del *deficit* potrebbe portare in questo caso al blocco del mercato obbligazionario e al ricorso di necessità alla creazione di base monetaria per il suo finanziamento; tuttavia negli ultimi anni si è sviluppato, almeno per quanto riguarda il finanziamento del *deficit* pubblico, un attivo mercato monetario che permette di separare il problema del finanziamento del bilancio dello Stato da quello della determinazione della creazione di liquidità primaria, cioè della cosiddetta base monetaria.

Le dimensioni del *deficit* del bilancio pubblico non sono più, dunque, un fattore che limiti la libertà della banca centrale di fissare la creazione di moneta in relazione agli obiettivi di equilibrio interno ed esterno, cioè di contenimento dell'inflazione e di eliminazione dei *deficit* della bilancia dei pagamenti.

In secondo luogo, il fabbisogno delle pubbliche amministrazioni non è una variabile sotto il controllo esclusivo del Governo e del Parlamento ma esso si determina in un gioco complesso in cui una parte importante svolge l'andamento della congiuntura economica da cui in definitiva dipende, a legislazione tributaria invariata, il volume delle entrate dello Stato e degli enti previdenziali.

Nel corso del 1977, ad esempio, il fabbisogno allargato delle pubbliche amministrazioni era stato programmato nella cifra di 16 mila 500 miliardi; questa cifra appare oggi superata e si collocherà presumibilmente tra i 18 e i 19 mila miliardi, ma l'elemento fondamentale della divergenza sembra dovuto ad una minore evoluzione delle entrate dello Stato, che risponde ad un andamento meno soddisfacente della congiuntura economica a partire dall'aprile di quest'anno. In una situazione siffatta il tentativo di mantenere fermo il *deficit* complessivo avrebbe comportato un'ulteriore spinta deflazionistica verso il basso, in un circolo vizioso in cui alla caduta delle entrate avrebbe corrisposto una riduzione di spese e quindi una riduzione di reddito con una conseguente ulteriore riduzione di entrate.

Il relatore ritiene, pertanto, che opportunamente abbia agito il Governo nella rinuncia a proporre tagli di spese o entrate straordinarie per mantenere un livello di *deficit* fissato in base ad una diversa valutazione congiunturale.

Per il 1978 il Governo propone un fabbisogno da finanziare per l'amministrazione pubblica allargata che si mantenga sulla stessa cifra di 19 mila miliardi di quest'anno, pur avvertendo che lo sviluppo neutrale delle spese e delle entrate comporterebbe un aumento del *deficit* a 26 mila miliardi e, tenendo conto della opportunità di mantenere gli attuali livelli di fiscalizzazione, di 27.500-27.700 miliardi.

La proposta governativa anche se superiore alle precedenti indicazioni della Lettera di intenti al FMI comporterebbe una forte riduzione del *deficit* in rapporto al reddito nazionale. Dal 1976 al 1978 il *deficit* si mantiene a livelli monetari sostanzialmente simili, mentre nello stesso tempo il reddito nazionale a prezzi di mercato aumenta di circa il 40 per cento.

Il relatore, avvalendosi di strumenti di previsione economica diversi da quelli impiegati del Governo, concorda con le previsioni del Ministro del tesoro secondo le quali un *deficit* di 19.000 miliardi sarebbe compatibile con uno sviluppo del reddito nazionale attorno al 2 per cento e con un saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti nell'ordine di 2 mila miliardi; tuttavia

egli non concorda sulla previsione di un'inflazione ridotta al 12 per cento, media '78 su media '77, e con un'inflazione dal gennaio '78 al gennaio '79 nell'ordine del 10 per cento. La riduzione del *deficit* da 26 mila miliardi a 19 mila miliardi implicherebbe, infatti, oltre l'abbandono della fiscalizzazione con un aumento di costi del lavoro tra gennaio e febbraio '78 corrispondenti a circa 11 punti di scala mobile — 4 punti per l'incremento del costo della vita tra novembre '77 e gennaio '78 più 7 punti che corrispondono alla fiscalizzazione decisa all'inizio di quest'anno — anche maggiori imposte che, data la struttura dei nostri ordinamenti tributari, non potrebbero non essere imposte indirette, quindi con un effetto immediato sull'andamento dei prezzi e del costo della vita, che si tradurrebbe in una accelerazione dell'inflazione.

Il relatore riterrebbe più opportuna una impostazione della finanza pubblica per il 1978 che evitasse una manovra sulle entrate attraverso nuove imposte o aumenti troppo rapidi delle tariffe pubbliche che — le une e gli altri — potrebbero interrompere il processo di stabilizzazione e di rallentamento della inflazione in atto dalla primavera scorsa.

In questa fase economica si deve temere soprattutto l'inflazione da costi, mentre esistono, sia pure contenuti, margini per una manovra sulla domanda.

La discussione in Commissione ha manifestato una larga concordanza su questa opinione: uno sviluppo del 2 per cento appare molto cauto e le indicazioni contenute nella Relazione previsionale e programmatica di un obiettivo tra il 2,5 per cento e il 3 per cento — che tra il gennaio '78 ed il gennaio '79 corrisponderebbe ad una crescita intorno al 5 per cento — sono apparse come un obiettivo non irrealistico e non contraddittorio rispetto a quello della riduzione dell'inflazione.

Secondo il relatore, un'accelerazione dal 2 al 3 per cento del saggio di sviluppo comporterebbe una riduzione del *surplus* di parte corrente della bilancia dei pagamenti da 2.000 miliardi a 1200 - 1300 miliardi, ancora più che sufficiente per garantire l'equilibrio complessivo dei nostri conti con l'estero.

Ma una tale accelerazione non può soltanto affidarsi allo sviluppo delle esportazioni, per la cautela con cui procede la congiuntura internazionale, nè si può prevedere per il 1978, dopo l'inversione congiunturale della primavera scorsa, un aumento degli investimenti in termini reali.

Un allargamento del mercato interno che può e deve accompagnare il miglioramento della bilancia dei pagamenti richiede pertanto un certo grado di sostegno dal settore pubblico: secondo il relatore, difficilmente questo sostegno può essere assicurato dalla manovra degli investimenti pubblici per i lunghi tempi tecnici che essa richiede, mentre altri commissari sono apparsi in proposito più ottimisti.

Secondo il relatore, questo sostegno può essere assicurato da una riduzione del *deficit* meno drastica da quella proposta dal Governo: egli ha indicato in un *deficit* di 21 - 22 miliardi, ottenuto soprattutto con un taglio di spesa, anzichè mediante un inasprimento fiscale e tariffario, lo strumento per ottenere il desiderato sviluppo del reddito.

A parte queste valutazioni, sull'impostazione della finanza pubblica nel corso del 1978, sulle quali la Commissione non ha trovato una concordanza di opinioni, il dibattito ha rilevato, invece, da parte di tutti coloro che sono intervenuti, la profonda preoccupazione per un andamento torrentizio e non controllabile della spesa pubblica, determinato da eccessivi automatismi ed indicizzazioni, e da una legislazione di spesa che produce i suoi effetti ad una eccessiva distanza dal tempo in cui essa è stata decisa.

In particolare, il dibattito ha dimostrato apprezzamento per l'impegno da parte del Ministero del tesoro di presentare, con il prossimo anno, una previsione triennale delle spese pubbliche, poichè, soltanto in un orizzonte temporale di medio periodo sembra possibile porre in atto una manovra di efficace rientro della finanza pubblica verso condizioni di normalità, dopo i pesantissimi *deficit* che, in Italia ed in tutti gli altri paesi industriali, gli andamenti congiunturali successivi alla crisi petrolifera hanno determinato.

Purtroppo il 1978 rimane oggettivamente un anno asai difficile: dopo la riforma fiscale le entrate tributarie rispondono infatti con immediatezza all'evoluzione del reddito monetario, mentre la spesa pubblica è largamente indicizzata sull'evoluzione dei prezzi dell'anno precedente.

La riduzione del saggio di inflazione, nel momento in cui si verifica, provoca di conseguenza necessariamente una tendenza ad aumentare la distanza tra la spesa e le entrate della Pubblica amministrazione.

Secondo il relatore, l'aggiustamento fra l'andamento neutrale della finanza pubblica e quello compatibile con il *deficit* richiesto per uno sviluppo non inflazionistico dell'economia può essere ottenuto operando:

*a*) su una più efficace riscossione dei contributi previdenziali attraverso la loro unificazione e il trasferimento delle funzioni di riscossione all'amministrazione finanziaria dello Stato;

*b*) elevando i contributi INPS sui lavoratori autonomi, in particolare risanando la gestione artigiani e commercianti;

*c*) eliminando taluni effetti più macroscopici del cumulo tra pensione e redditi da lavoro percepiti dai pensionati, nonchè talune anomalie dei meccanismi di indicizzazione che nel 1978 comportano aumenti del 23 per cento per le pensioni minime ed aumenti di oltre il 60 per cento per le pensioni di qualche migliaio di lire superiori ai minimi;

*d*) sulle entrate tributarie dello Stato, che in parte dovrebbero aumentare in relazione ad uno sviluppo del reddito superiore al 2 per cento, sul cui tasso sono state fatte le previsioni di bilancio, e che potrebbero essere comunque migliorate attraverso una più decisa lotta all'evasione;

*e*) riducendo i *deficit* delle aziende autonome e delle aziende municipalizzate.

Questo insieme di misure potrebbe comportare una riduzione del fabbisogno finanziario della Pubblica amministrazione di circa 4.000 miliardi.

Rimangono, secondo le impostazioni del relatore, almeno altri 2.000 miliardi di riduzione della spesa che dovrebbero essere ottenuti operando sul bilancio di competenza 1978.

La metà di questa riduzione dovrebbe essere ricercata in una revisione della Tabella numero 2 relativa alle spese del Ministero del tesoro, sia correggendo taluni aumenti determinati dalla necessità di adeguare le dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione, sia con emendamenti al disegno di legge numero 912 che modifichino la legislazione sostanziale di spesa.

Il tasso di incremento della spesa statale e soprattutto le prospettive di un persistente ulteriore aggravamento della situazione non consentono più di limitare l'esame dei bilanci alle variazioni che le varie voci di spesa presentano rispetto all'anno precedente, ma impongono un riesame totale degli stanziamenti per accertare quali spese siano indispensabili e, per esclusione, quali stanziamenti possano essere cancellati o ridotti nel bilancio.

Questa azione, svolta in sede di esame della legge di bilancio, non può peraltro dare risultati apprezzabili essendo l'impostazione del preventivo vincolata da norme giuridiche e da elementi di fatto che riducono a margini estremamente limitati la discrezionalità nelle scelte in materia di spesa.

Ciò rende ancora una volta evidente che l'azione di contenimento della spesa statale va affrontata al di fuori del dibattito sulla legge di bilancio, ma deve essere condotta con costanza e coerenza man mano che vengono discusse le leggi che autorizzano le singole spese e soprattutto eliminando o quanto meno attenuando gli automatismi che determinano una indicizzazione di molte voci di spesa in misura anche superiore alla variazione di tutti gli indicatori monetari.

In relazione a quanto sopra, le considerazioni che seguono sono dedicate sia a problemi di base, sia a valutazioni sugli incrementi della spesa dello stato di previsione del Ministero del tesoro, con riferimento alle seguenti principali categorie.

Entrando, ora, nel merito della Tabella numero 2, si può osservare che gli incremen-

ti netti negli stanziamenti e negli accantonamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro possono essere meglio apprezzati raggruppandoli come segue in rapporto alla causa che li ha determinati.

| | | Miliardi di lire |
|---|---|---|
| — in relazione a disposizioni legislative . . . . . | + | 781,4 |
| — per oneri inderogabili . | + | 7.183,1 |
| — per esigenze di gestione . | + | 81,6 |
| — per maggiori accantonamenti ai « fondi globali » | + | 2.291,4 |
| — per trasferimento di stanziamenti da altri Ministeri | + | 6,3 |
| — per non iscrizione di stanziamenti disposti legislativamente . . . . . | — | 158,1 |
| Totale . . . | + | 10.185,7 |

In particolare, tra le variazioni di origine legislativa, quelle che trovano più consistente riflesso sulle spese del Ministero del tesoro derivano dalle seguenti leggi:

| | Miliardi di lire |
|---|---|
| — legge 2 maggio 1976, n. 183 (Mezzogiorno) . . . . . | 270,0 |
| — legge 1° giugno 1977, n. 285 (Occupazione giovanile) . . . . | 380,0 |
| — legge 8 agosto 1977, n. 513 (Edilizia residenziale) . . . . . | 400,0 |

Il totale netto sopra riportato costituisce ovviamente il saldo tra gli effetti di una serie di leggi recanti nuovi oneri e quelli delle norme che esauriranno le loro conseguenze nel 1978.

Appare a tale riguardo evidente la inopportunità di rimettere in discussione, in questa sede, determinazioni adottate recentemente dalle Assemblee legislative.

Tra gli oneri inderogabili emergono maggiori spese per:

| | Miliardi di lire |
|---|---|
| — personale in servizio e in quiescenza . . . . . | 863,0 |
| — interessi . . . . . | 2.871,5 |
| — regioni . . . . . | 268,4 |
| — aziende autonome . . . . . | 571,1 |
| — risorse proprie della CEE e contributi ad altri organismi internazionali . . . . . | 387,4 |
| — *referendum* ed elezioni amministrative . . . . . | 41,5 |
| — altre spese correnti ed in conto capitale . . . . . | 551,1 |
| — rimborsi di prestiti . . . . | 1.629,1 |
| Totale . . . | 7.183,1 |

*Trasferimenti*

Nel progetto di bilancio per il 1978, l'ammontare complessivo dei « trasferimenti », sia correnti che in conto capitale, copre il 37,4 per cento delle « spese finali » (e cioè escluse quelle per rimborso di prestiti). Nell'ambito dei trasferimenti, l'importo più consistente è quello destinato alle Regioni, le quali amministreranno, nel 1978, comprese le entrate proprie, 9.600 miliardi di lire, alle quali vanno inoltre aggiunti l'integrazione del fondo ospedaliero che, essendo stato considerato nel bilancio 1978 per lo stesso importo di 3.750 miliardi del 1977, dovrà essere portato, secondo le dichiarazioni del Governo, a 5.135 miliardi di lire, nonchè le somme che dovranno essere indicate nei decreti da emanare entro il 31 ottobre ed entro il 31 dicembre prossimi in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 sul trasferimento di funzioni alle regioni a statuto ordinario ai sensi della legge n. 382 del 1975.

Si giunge così ad un importo di circa 12.000 miliardi di lire che rappresentano quasi il 20 per cento della spesa dello Stato.

Nella Relazione previsione e programmatica i Ministri del bilancio e del tesoro auspicano un voto del Parlamento inteso a stimolare le amministrazioni regionali ad impiegare una così rilevante massa di mezzi finanziari per investimenti sociali. Questa raccomandazione va certamente assecondata, anche se appare assai problematico modificare la presente situazione per la quale le spese delle regioni sono per il 70 per cento correnti e solo per il 30 per cento d'investimento.

Aggiungasi a ciò le difficoltà realizzative incontrate dalle amministrazioni regionali, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, dai cui consuntivi al 31 dicembre 1975 risultano circa 1.700 miliardi di residui passivi. Ora, la rilevante dilatazione dei fondi assegnati alle regioni non appare coerente con lo sforzo di contenimento della spesa che viene chiesto allo Stato ed i cui risultati vengono resi vani anche dalla prodigalità con la quale sono alimentati i bilanci regionali. Il fondo comune *ex* articolo 8 della legge 281 presenta, nel bilancio 1978, un aumento del 32,1 per cento rispetto all'anno precedente (cap. 5926 Ministero del tesoro). Quello *ex* articolo 9 della stessa legge un aumento del 75 per cento (cap. 7081 Ministero del bilancio). Come si concilia questa crescita con il vincolo dell'aumento del 7 per cento della spesa statale posto dalla Lettera d'intenti diretta al Fondo monetario internazionale?

In particolare si osserva che il meccanismo di alimentazione del fondo comune regionale fa riferimento all'andamento delle entrate statali dell'esercizio precedente, e che pertanto, nel 1978, queste entrate sono gonfiate per effetto della manovra fiscale di quest'anno, intesa a ridurre la crescita dei consumi privati, il che appare, da un punto di vista di principio, un fenomeno piuttosto aberrante.

I « trasferimenti » e le « concessioni di crediti » dal bilancio statale alle Aziende autonome dello Stato, (principalmente ferrovie, poste e telefoni di Stato) ammontano complessivamente a 3.919,2 miliardi di lire.

Questo importo, che presenta un aumento del 17 per cento rispetto all'anno precedente, ripropone l'esigenza della ricerca di un maggiore equilibrio nelle relative gestioni, realizzabile attraverso una più proficua utilizzazione degli impianti esistenti, la maggiore efficienza nell'impiego dei fattori, la elevazione delle tariffe per avvicinarle al costo dei servizi.

*Spese per il personale*

Per le spese di personale è evidentemente irrealistico ipotizzare riduzioni, considerato che le componenti non fisse delle retribuzioni sono state negli ultimi anni assoggettate ad un processo di contenimento (straordinario, indennità di assunzione, eccetera). Un rallentamento del tasso annuo di incremento potrebbe tuttavia essere realizzato attuando una certa mobilità del personale che ne renda possibile una più proficua utilizzazione, permettendo così di soddisfare le carenze che si manifestano in taluni settori della amministrazione statale senza procedere ad aumenti degli organici. Su questa strada sembrerebbe avviare l'istituzione di ruoli unici del personale statale prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 numero 618.

Più in generale, per le spese di personale riguardante l'intera amministrazione statale, si deve osservare che esse sono aumentate in termini di cassa del 28 per cento nel corso del 1977, e che, tenuto conto anche del capitolo 6858 riguardante il fondo da ripartire in relazione alla misura dell'indennità integrativa speciale mensile, esse aumentano — secondo le indicazioni del bilancio di competenza del 1978 — di circa il 20 per cento anche l'anno prossimo.

Tra il 1976 ed il 1978 il monte-salari dello Stato aumenterà di circa il 54 per cento, contro un aumento del costo del lavoro, nello stesso periodo, del 32 per cento.

Si deve certo tener conto dei ritardi con cui sono cresciute le remunerazioni degli statali rispetto a quelle dei privati, negli anni precedenti al 1976. E non si può sottovaluta-

re la circostanza che, per molte mansioni, i dipendenti degli enti pubblici sono pagati in misura assai inferiore ai livelli retributivi del settore privato; ma non si può non domandarsi se un aumento in termini reali del monte-salari dello Stato del 20 per cento sia o meno in linea con la necessità di una corretta politica salariale nazionale e con le condizioni della finanza pubblica.

*Interessi sui debiti.*

L'indebitamento netto del Tesoro ammonterà, nell'esercizio 1978, secondo il bilancio di competenza, a 10.577 miliardi di lire, per le sole partite iscritte in bilancio, escluse cioè le operazioni finanziarie con ricorso al mercato.

Di fronte a questo dato appare eccessivo l'aumento netto che gli « interessi » presentano rispetto all'esercizio del 1977.

Questo aumento è di 2.872,5 miliardi di lire, se raffrontato alle previsioni iniziali di quest'anno, anche se esso si riduce a 2.008,5 miliardi quando si tenga conto delle previsioni aggiornate con i primi due provvedimenti di variazione al bilancio 1977.

Presumibilmente, nella valutazione degli interessi si è voluto tenere conto anche dell'indebitamento dovuto ad operazioni di tesoreria, e dei maggiori interessi che scaturiranno dai finanziamenti delle spese da coprire con ricorso al mercato, sebbene questi oneri non siano ancora inclusi nel bilancio di previsione.

L'onere per interessi sarà largamente determinato da un insieme di circostanze, ed in particolare:

*a*) dall'andamento dei tassi di interesse sui mercati monetari e finanziari, che sarà molto presumibilmente inferiore nella media del 1978 a quella del 1977;

*b*) dalla quota del saldo da finanziare che sarà coperta mediante l'utilizzo del conto corrente presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria provinciale, per il quale attualmente esiste un *plafond* determinato ai sensi della legge 13 dicembre 1964, n. 1333, nella misura del 14 per cento della spesa complessiva prevista in bilancio, ed il cui tasso di interesse è sensibilmente inferiore a quello delle altre forme di indebitamento (1 per cento);

*c*) dalla capacità della Tesoreria di finanziarsi acquisendo una parte almeno delle giacenze degli enti pubblici, attualmente depositate presso il sistema bancario (oltre 10 mila miliardi di lire).

A proposito dell'utilizzo del conto corrente presso la Banca d'Italia, si può osservare che ispiegabilmente, negli anni passati, esso non è stato utilizzato nella misura massima possibile, e si sono così caricati sul bilancio dello Stato oneri finanziari superiori a quanto sarebbe stato possibile con un suo utilizzo pieno.

*Fondi globali.*

L'accantonamento di somme nei capitoli relativi a « fondi occorrenti per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso » ha presentato una pressocchè continua riduzione, in termini relativi, a partire dal 1971.

Dopo un certo incremento nel 1976, nell'anno in corso i fondi globali, secondo i dati del bilancio aggiornati con i primi due provvedimenti legislativi di variazione, hanno ripreso il *trend* manifestatosi negli anni precedenti.

Da questa tendenza si discosta nuovamente il bilancio del 1978 che contiene fondi globali per 3.324,3 miliardi di lire, con un aumento notevole rispetto all'anno precedente.

Sulle partite che concorrono a determinare l'ammontare complessivo del fondo globale inserito nel bilancio 1978, quali risultano dagli elenchi allegati allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, sono sufficienti poche considerazioni, atteso il carattere meramente informativo che rivestono tali elenchi i quali, anche perchè non esplicitamente approvati con la legge di bilancio, lasciano impregiudicata la facoltà del Parlamento di non utilizzare o di utilizzare per fini diversi da quelli previsti nei ricordati elenchi le somme complessivamente accantonate nei fondi globali.

Va comunque osservato che molti accantonamenti rappresentano la ripetizione di voci già contemplate negli elenchi allegati al precedente bilancio ma non utilizzate a causa del mancato perfezionamento dei relativi provvedimenti legislativi.

Tra gli accantonamenti più rilevanti e che hanno concorso a provocare un aumento complessivo dei fondi globali del 110,8 per cento possono essere citati: la revisione delle pensioni di guerra (164 miliardi); gli interventi per la finanza locale (1.250 miliardi); gli aumenti del trattamento economico dei dipendenti statali (315 miliardi); il rinnovo e l'aumento del contributo di solidarietà nazionale alla Regione Sicilia (250 miliardi); gli interventi per l'agricoltura e le foreste (515 miliardi); la difesa del suolo (100 miliardi) e non meglio specificati « interventi nei settori produttivi ».

Nella discussione in Commissione ci si è anche soffermati su taluni problemi dell'organizzazione del Ministero: si è rilevato che esiste una sproporzione tra il personale direttivo e il personale delle altre categorie, negli uffici centrali rispetto ai periferici, con un rapporto più che doppio tra direttivi da una parte ed esecutivi ed ausiliari dall'altra, ed è stato osservato che il tipo di operazioni svolte sembrerebbe richiedere, invece, un maggiore impiego del personale di livello esecutivo.

Si è preso atto che, da parte del Governo, si è consapevoli dell'esistenza di questo problema e che lo si intende affrontare nell'ambito del piano di riorganizzazione dell'assetto del personale.

È stato anche rilevato che altre 300 persone sono impiegate nelle pratiche relative ai danni di guerra, e che, in media, il valore di queste pratiche per addetto si è aggirato negli ultimi esercizi su poche decine di milioni: si concorda con il Governo sulla esigenza di chiudere definitivamente il capitolo dei danni di guerra, con un intervento legislativo che elimini l'innesco di nuove pratiche, e con una migliore utilizzazione del personale.

Nel corso della discussione sono emerse esigenze di maggiori stanziamenti per interventi in settori prioritari che sono apparse, a taluni commissari, non sufficientemente soddisfatte dalle proposte governative.

In particolare il senatore Pinna ha giudicato esigui gli stanziamenti per il Mezzogiorno, per l'occupazione giovanile e per l'edilizia residenziale, che tuttavia non riguardano la tabella in esame.

Il senatore Bonazzi, lamentando la mancanza di una chiara linea di riforma della finanza locale, ritiene che si dovrebbe, per l'immediato, provvedere alle esigenze finanziarie dei Comuni e delle Province, valutato per il 1978 in 13.500 miliardi, mediante maggiori trasferimenti dallo Stato, ovvero, mediante la destinazione agli Enti locali, a partire dal prossimo anno, del gettito dell'ILOR.

Il senatore Pinna, infine, ed il relatore, hanno ricordato che l'articolo 25 della legge n. 227 del 1977 prevede l'inserimento nella legge di bilancio sia del *plafond* assicurativo a medio termine, sia dei fondi agevolativi destinati al Mediocredito centrale, per consentire l'indispensabile programmazione degli interventi nel settore dell'esportazione.

Nell'articolo 40 della legge sul bilancio del prossimo anno si provvede soltanto a fissare il *plafond* a medio termine, determinato nella cifra di soli 2.500 miliardi, livello inferiore a quello di quest'anno (2.620 miliardi comprensivi di 120 miliardi residui del 1976) e di cui attualmente restano a disposizione della SACE 125 miliardi, insufficienti a coprire le esigenze dell'ultimo trimestre dell'anno.

Essi invitano il Ministro del tesoro a provvedere all'attuazione piena dell'articolo 25 della citata legge in maniera che non manchi l'assistenza pubblica al sostegno della penetrazione commerciale italiana nel mondo, da cui dipende un aggiunstamento non soltanto congiunturale alle mutate condizioni del commercio internazionale dopo la crisi petrolifera.

Alcuni senatori avevano proposto una riduzione dello stanziamento della CONSOB, valutato eccessivo anche in relazione alle dotazioni finanziarie di analoghi organismi ope-

ranti in altri Paesi. Anche su questa proposta la Commissione non ha trovato un accordo, ma si è deciso di approfondire il problema in occasione dell'esame del disegno di legge proposto per la riforma della legge n. 216 del 1974 e della relazione che il Ministro del tesoro è tenuto a svolgere sull'attività della CONSOB.

Al termine della discussione, la 6ª Commissione ha espresso parere favorevole all'approvazione della tabella della spesa del Ministero del tesoro.

Da parte di tutti i commissari intervenuti si è lamentato che la tecnica di approvazione del bilancio, per i suoi tempi, per le informazioni contenute nei documenti contabili, per la scarsità di strumenti conoscitivi a disposizione del Parlamento, non abbia permesso, in un momento di difficoltà così serio della finanza pubblica, di approfondire l'esame analitico delle singole voci di spesa.

Si è anche espresso l'auspicio che il Parlamento proceda ad autolimitare l'espansione della spesa derivante da nuovi provvedimenti legislativi, imponendosi la regola che nuovi provvedimenti di spesa possano trovare le rispettive coperture unicamente all'interno dei fondi globali, e che nuovi spazi finanziari su cui innestare ulteriori iniziative legislative debbano essere collegati strettamente all'andamento delle entrate, quali eventualmente risultino da formali provvedimenti di variazione.

Il rigore e la coerenza con cui il Governo ed il Parlamento affronteranno nelle prossime settimane l'esame del bilancio e nel corso del prossimo anno la sua concreta gestione rappresentano elementi essenziali, non solo per completare la manovra di risanamento economico, ma anche e soprattutto per ridare forza alle istituzioni repubblicane.

ANDREATTA, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 6ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze **(Tabella 3)**

(RELATORE BEVILACQUA)

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione svoltasi in 6ª Commissione sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze ha consentito anzitutto di chiarire alcuni aspetti del disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per il 1978 relativi alla tabella 3 e di precisare la portata sostanziale ed il significato di alcuni capitoli in ordine ai quali il relatore aveva ritenuto di chiedere opportune precisazioni.

Il rappresentante del Governo nella sua replica, infatti, ha potuto spiegare quelle che sembravano « zone d'ombra » con dovizia di argomentazioni e con esito da ritenersi soddisfacente.

Ci si riferisce, in particolare, all'articolo 60 del disegno di legge di bilancio e all'autorizzazione ivi contenuta ad operare con decreto del Ministro del tesoro spostamenti delle somme iscritte ai capitoli nn. 1107, 1108, 1109, 1110 della Tabella 3 ad altri capitoli di spesa, nonchè a variazioni compensative tra i capitoli medesimi. Analogamente, il rappresentante del Ministero delle finanze è stato in grado di fornire opportune delucidazioni sull'articolo 35 del disegno di legge recante il bilancio di previsione, dove si autorizza il Ministro del tesoro a variazioni compensative tra il capitolo 4516 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro (somma occorrente per l'integrazione degli oneri previdenziali gravanti sul fondo pensioni del personale delle abolite imposte comunali di consumo) e i capitoli 1901 e 1979 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, concernenti, rispettivamente, « somma occorrente per la retribuzione del personale delle abolite imposte di consumo in servizio alle dipendenze dello Stato, ivi incluse le spese per prestazioni di lavoro straordinario, trattamento di missione, trasferimento di sede » e « oneri derivanti dalla definizione dei rapporti con gli appaltatori delle soppresse imposte comunali di consumo ».

Speciale attenzione è stata poi dedicata alla circostanza che sul totale delle spese preventivate nella tabella 3 di complessivi milioni 4.868.027,1, appena lo 0,25 sono spese di investimento, pari a lire 12.185.100.000, che riguardano in massima parte il capitolo 7901 per « acquisto di stabili e terreni » (lire 9,5 miliardi). Su di esso, al 31 dicembre 1976, si riscontrano residui passivi per 26,265 miliardi dei quali 5,712 provenienti da esercizi anteriori al 1976, lire 206.954.850 dalla competenza 1976 e lire 13.306.597.405 da impegni formali assunti fuori dalle originarie previsioni di bilancio.

Queste riflessioni hanno portato il relatore, nella sua esposizione introduttiva, ad alcune considerazioni.

L'attività di investimento del Ministero delle finanze non è sempre adeguata alle effettive esigenze di razionalizzazione della spesa. Essa infatti, non sembra avere di mira la

riduzione di alcune spese correnti, la cui correlazione con il « tipo » di investimento preventivato appare assai stretta. Ci si riferisce segnatamente agli oneri ricorrenti per fitti e manutenzione, che cifrano rispettivamente 12,883 miliardi e 1,650 miliardi nella previsione 1978, cui vanno aggiunti i residui passivi, che al 31 dicembre 1976 raggiungevano 3,245 miliardi per fitti e 0,689 miliardi per manutenzione.

Sul primo gruppo di spese è stato anche rilevato che di esse potrebbe ben farsi a meno qualora si provvedesse ad un investimento diretto in immobili, secondo le necessità di un migliore e razionale svolgimento dei servizi, così che la cifra globalmente pagata per i soli fitti potrebbe utilmente destinarsi al conto capitale. Oltre a qualificare la spesa servirebbe a canalizzarla verso investimenti autonomi ad alto potere moltiplicativo e si getterebbero le basi per una sua razionalizzazione.

Sul secondo gruppo di spese, in linea generale potrebbero ripetersi le medesime considerazioni testè svolte. Tuttavia esse meritano un'attenzione particolare perchè non tutte possono ritenersi riferite a previsioni di pagamenti di noleggio attrezzature o appalto dei servizi, vale a dire ad acquisto di servizi forniti da terzi estranei all'Amministrazione dello Stato.

Tra l'altro, viene spontaneo chiedersi se una parte di questo gruppo di spese, in specie quelle per l'acquisto (cfr. cap. 3128) di macchine elettroniche, non abbia a collocarsi al di fuori delle spese correnti, ove fosse ritenuto opportuno che tali macchine entrassero a far parte degli strumenti tecnici principali e duraturi dell'organizzazione amministrativa del Ministero.

Non va trascurato che i residui passivi al 31 dicembre 1976 per tali spese superavano lire 42,6 miliardi.

Queste brevi osservazioni richiamano l'attenzione sullo stato e la consistenza del personale addetto ai servizi centrali e periferici. I dati esposti nella tabella che segue permettono di rilevare la situazione complessiva.

PERSONALE

| | IMPIEGATI | | OPERAI | |
|---|---|---|---|---|
| | Numero posti in organico | Numero posti coperti al 1° aprile 1977 | Numero posti in organico | Numero posti coperti al 1° aprile 1977 |
| Amministrazione centrale e Intendenza di finanza . . . . . | 6270 | 6251 | 59 | 44 |
| Militari Guardia di finanza . . . | 44684 | 45334 | 90 | 74 |
| Catasto e Servizi Tec. Er. . . . . | 9410 | 7961 | 8 | 1 |
| Tasse e imposte indirette sugli affari . . . . . | 18589 | 10635 | 130 | 66 |
| Demanio . . . . . | 409 | 231 | 157 | 18 |
| II. DD. . . . . | 16137 | 12251 | — | — |
| Dogane e imposte di fabbricazione | 8767 | 7049 | 35 | 19 |
| Organizzazione Servizi Trib. . . | 1422 | 586 | — | — |

Si desume da questi dati che il personale in attività di servizio non copre l'intero organico ed in molti settori le carenze sono vistose.

La questione è da approfondire nella misura in cui può constatarsi che la predominanza dei posti coperti (spesso in eccedenza al numero previsto in organico) riguarda la carriera esecutiva. Non così per le carriere non qualificate.

Si arriva, al limite, che in un Ministero quale quello delle Finanze tanto impegnato nella elaborazione di dati e nella ricerca di elementi prospettici, non esiste che un solo posto di organico come « statistico », per giunta non coperto.

Ora si è dell'opinione che il salto di qualità richiesto all'Amministrazione non possa svolgersi senza passare attraverso l'aggiustamento di simili situazioni.

E occorre tornare sull'argomento personale, il cui onere assorbe più di un sesto della spesa corrente del Dicastero. In merito, il relatore ha compiuto una valutazione degli effetti di due tipi di spesa.

a) *Compenso per il lavoro straordinario previsto ai capitoli*:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1004 | per | 120 | milioni |
| 1019 | » | 1.100 | » |
| 2706 | » | 100 | » |
| 3413 | » | 1.432,6 | » |
| 3803 | » | 1.636,8 | » |
| 4253 | » | 19,0 | » |
| 4602 | » | 1.927,2 | » |
| 5303 | » | 413,6 | » |
| 5312 | » | 1.600,0 | » |
| 6002 | » | 44,3 | » |

*Totale* 8.393,5 milioni

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| (Operai) | Cap. | 1.020 | per | 22,1 |
| » | » | 3.004 | » | 17,0 |
| » | » | 3.414 | » | 0,365 |
| » | » | 3.804 | » | 18,0 |
| » | » | 4.254 | » | 6,6 |

*Totale* 64 milioni

b) *Indennità e rimborso spese trasporto per missioni nel territorio nazionale previste ai capitoli*:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Cap. | 1005 | per milioni | 4,5 |
| | » | 1021 | » » | 150,0 |
| (G. F.) | » | 3005 | » » | 3.500,0 |
| | Cap. | 3007 | per | 9,0 |
| (Uff. tec. er.) | » | 3415 | » | 2.250,0 |
| | » | 3805 | » | 2.400,0 |
| | » | 4255 | » | 18,9 |
| | » | 4603 | » | 1.000,0 |
| | » | 5305 | » | 900,0 |
| | » | 6003 | » | 13,5 |
| | *Per un totale di* | | | 10.245,9 |

Le spese sopra previste sono strettamente correlate con l'attuale situazione del personale prima delineata. Da un lato il completamento degli organici eliminerebbe le prime, dall'altro la riqualificazione ed il riassetto del personale ridurrebbe drasticamente le altre.

Un calcolo sommario (evidentemente condotto « per difetto », tenuto conto dei parametri) ha indotto il relatore ad indicare in circa 3.100 unità aggiuntive di personale l'aumento di occupazione che conseguirebbe dal dirottare dette spese.

Ciò non è di poco conto, soprattutto se si tiene presente da un lato la crescente disoccupazione giovanile, in particolare quella universitaria, e dall'altro la possibilità di inserire le nuove unità in un contesto amministrativo assai specializzato, contribuendo per questa via al concreto ammodernamento delle strutture e, indirettamente, alla riduzione di quelle spese correnti per servizi che ancora oggi la macchina burocratica non è in grado di svolgere autonomamente.

Altro argomento ampiamente discusso è stato quello relativo agli stanziamenti previsti per il Corpo della Guardia di finanza di cui alla rubrica 6 della tabella 3. Al riguardo, ai fini dell'approfondimento del dibattito, si è rivelata assai utile la visita effettuata il 9 novembre dalla Commissione al Comando generale del Corpo, in quanto in quella sede ci si è potuti rendere conto della entità dei problemi e dell'opportunità di incrementare gli stanziamenti di bilancio.

Evidentemente, anche altri settori del Ministero sono bisognevoli di aumento dei fondi, ma alla Commissione è parso che le esigenze della Guardia di finanza potessero trovare un più immediato riscontro di produttività dinanzi all'accresciuta efficienza del Corpo, ove resa possibile da più adeguate dotazioni, nella lotta all'evasione e nelle somme recuperabili all'erario dai controlli e dalle verifiche più intensamente effettuabili.

Per questi motivi la Commissione ha approvato a maggioranza l'ordine del giorno numero 0/912/1/6-tab. 3, in cui si auspica la variazione in aumento dei capitoli nn. 3005, 3010, 3096, 3097, 3101, 3102, 3104, 3106, 3107, 3121, 3128.

Venendo adesso alla parte sostanziale dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze più direttamente riconducibile al quadro delle scelte politiche, occorre rifarsi per un momento ai contenuti delle scelte stesse per poterne trovare conferma nelle cifre.

Un momento qualificante può rintracciarsi nella relazione del Ministro delle finanze che accompagnò l'approvazione del bilancio di previsione dello scorso esercizio (seduta 59ª, resoconto stenografico - 20/12/1976). Disse giustamente il Ministro, in quella occasione, che il naturale collegamento tra documento di bilancio e i grandi temi della politica economica sarebbe divenuto più saldo nel 1978 per via della loro fusione in un unico documento (e la relazione programmatica previsionale). Ciò si è puntualmente verificato e se ne deve dare atto. L'onorevole ministro Pandolfi ebbe allora a precisare quali sarebbero state le linee della manovra tributaria, sottolineando la necessità di preservare l'assetto generale del sistema introdotto con la riforma — pur bisognoso di perfezionamenti — per evitare che provvedimenti affidati « all'occasionalità » respingessero verso gli schemi passati, assai poco idonei a servire da strumento di politica economica. Per questo fine il Ministro indicò in quattro punti « l'azione del Governo, nell'intento di sviluppare l'ordinamento tributario stabilito nel nostro paese », che vale la pena di riassumere:

1) Provvedimenti tendenti a risolvere organicamente lo iato tra risparmio e capitale di rischio;

2) La riforma del catasto. Disse testualmente il Ministro: « Vi è al di là della materia esclusivamente catastale una più ampia esigenza proiettata verso il migliore assetto dell'imposizione sui cespiti immobiliari, anche in previsione del ripristino di una certa, limitata, ma importante fascia di autonomia impositiva per gli enti locali, in particolare per i Comuni. E non è possibile seguire scorciatoie nel settore del catasto; o affrontiamo in pieno i problemi del sistema catastale e le congiunte procedure, e allora potremo avere un sistema catastale efficiente anche come supporto per la determinazione analitica dei valori relativi all'imposizione diretta; altrimenti non possiamo uscirne in maniera razionale ».

3) L'anagrafe tributaria. Per dirla con le parole del Ministro: « abbiamo imboccato decisamente la strada di alimentare costantemente attraverso procedure nuove ed automatizzate il nostro sistema informativo; prevederemo un regime definitivo di riscossione delle imposte dirette e collegheremo questa riforma alla più generale sistemazione della riscossione di tutti i tributi per la modernizzazione complessiva del nostro apparato e per un'ulteriore evoluzione delle nostre procedure amministrative ».

4) Un nuovo regime delle sanzioni in materia tributaria.

Accanto ad essi il Ministro sottolineò l'esigenza di una « tregua legislativa », quella di una « strategia » per il personale (attraverso « una liberazione di risorse umane per quella che noi riteniamo essere la funzione essenziale di un ente impositore come lo Stato, cioè la funzione dell'accertamento dei tributi »), l'esigenza di conferire maggiore efficenza tecnica all'Amministrazione attraverso adeguate dotazioni strumentali, quella di accelerare le procedure di rimborso ai contribuenti, quella — purtroppo sempre più sentita — della lotta contro l'evasione.

Il richiamo alle parole del Ministro è apparso opportuno intanto per dargli atto dello impegno personale, portato avanti tra immaginabili difficoltà, e nel rispetto di quelle linee sopra riassunte; ma principalmente per verificare in quella luce l'attuale stato di previsione della spesa del suo Dicastero. Di alcuni aspetti si è già riferito ed essi possono essere pienamente valutati proprio ricordando il senso generale dell'intervento del Ministro.

Conviene passare, dunque, in rassegna i principali oggetti della spesa per esprimere in relazione ad essi un giudizio politico: in via preliminare va richiamata l'attenzione su un fatto che forse è stato tenuto finora in poco conto nelle relazioni che accompagnano documenti di previsione sottoposti all'esame della 6ª Commissione. Ci si riferisce all'assen-

za di criteri di valutazione dell'efficienza dei vari servizi e di eventuali paragoni condotti con il metro di questi criteri.

Potrà essere utile un esempio: la rubrica 5 (Entrate speciali dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio 1978). Un sommario esame degli stanziamenti accolti in quella Rubrica (ai cap. 2703 - 4 - 5 - 6, 2731 e 2741/2/4, 2796, 2811/2, 2831) permette di valutare in complessivi 150,775 miliardi la complessiva spesa del servizio « lotto e lotterie ». Di contro, lo stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1978 (tab. 1 e Doc. 912/1) indica in 400 miliardi l'entrata per « lotto, lotterie ed altre attività di giuoco ».

Questi dati permettono di valutare in 250 miliardi circa l'entrata « netta » di competenza. Tenuto conto che le « unità » addette al servizio sono 4.661, un primo parametro per la valutazione di efficienza potrebbe intravedersi nel rapporto tra le due cifre (circa 1/53,6 milioni). Un analogo rapporto sulle somme della rubrica 9 (demanio), al netto degli ammortamenti, porterebbe a risultati assai più interessanti. Ma non è questa la sede per tentare, con i modesti mezzi a disposizione, analisi di questo tipo, anche se non può non sottolinearsi l'esigenza di poter disporre di adeguati strumenti di valutazione (che tengano anche conto dell'analisi dei costi e benefici), e di elaborazioni conseguenti, che potrebbero permettere di esaminare con chiarezza di idee il bilancio di previsione, che resta pur sempre il momento più qualificante dell'azione programmatica finanziaria dello Stato.

Ciò detto, si prosegue nell'esposizione seguendo il raggruppamento per codice economico delle varie spese.

Il Titolo 1° — Spese correnti — categoria 2ª, accoglie gli stanziamenti relativi al « Personale in attività di servizio » per complessive lire 713.111 milioni.

Non sembra, in quanto evidente, di dover sollecitare l'attenzione sull'esemplare contenimento delle spese operate sui capitoli dal 1001 al 1007 riguardanti le spese di « Gabinetti e Segreterie particolari », mentre pure delle somme stanziate per « compensi lavoro straordinario » e « indennità di missioni all'interno (cat. ec. 2. 2. 4 - 2. 2. 2; 2. 7.4; 2. 9. 2) è auspicabile la progressiva diminuzione nel quadro della strategia del personale a suo tempo indicata dal Ministro.

Categoria III - *Personale in quiescenza* comprende stanziamenti per complessive lire 13.965 milioni iscritti ai capitoli 1061 - 1062 - 2731.

Categoria IV - *Acquisto di beni e servizi* comprende stanziamenti per complessivi 178.990,8 milioni; meritano particolare attenzione quelli di cui ai capitoli 1090, 3128, 3462, 3855, 4654, 4656, 5388, 6041, riconducibili all'oggetto « servizi meccanografici ed elettronici » per complessivi 68.150 milioni che rappresentano il 38 per cento del totale della categoria.

La spesa prevista per « Aggi di riscossione e spese di accertamento entrata » (cap. 3466, 3468, 3853, 3854, 4291, 4301, 4652, 4653, 4657, 4666) assomma a lire 26.712 milioni essendo le maggiori spese rispetto all'esercizio 1977 previste ai capitoli 3853 (« Aggio e provv. per servizio distribuzione valori bollati »; più 6,5 miliardi) e 2704 (« aggio e complemento d'aggio ai gestori del lotto »; più 4,248 miliardi).

Va segnalata la riduzione di 2 miliardi della previsione del capitolo 1979 « oneri derivanti dalla definizione dei rapporti con gli appaltatori delle soppresse Imposte comunali di consumo » (residui passivi al 31 dicembre 1976 per 1,001 miliardi) e quella del capitolo 4666 di 300 milioni « somme dovute ad esattori per minori aggi percepiti » (residui passivi al 31 dicembre 1976 119,7 milioni) nella convinzione che ciò preluda al completo riassetto del sistema delle riscossioni.

Si esprime qualche perplessità in ordine agli stanziamenti dei capitoli 1073-3121-6415 per complessive 615 milioni concernenti « Spese riservate » la cui concreta utilizzazione potrebbe essere rivolta al potenziamento dei servizi essenziali.

La Categoria V - *Trasferimenti* — accoglie i più cospicui stanziamenti, 3.272.481,5 milioni, in massima parte (circa 90%) concernenti « compartecipazioni, attribuzioni in sostituzione di compartecipazioni a tributi erariali

e tributi locali soppressi ». La materia è regolata nell'articolo 57 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per il 1978.

Evidentemente un giudizio sugli stanziamenti così operati non è possibile, se non alla luce della riforma della Finanza locale, della quale si auspica la più sollecita definizione. È convincimento del relatore, tuttavia, che il notevole traguardo raggiunto con il recente decreto del Presidente della Repubblica n. 616 in tema di attuazione del decentramento, e la conseguente attribuzione di compiti e funzioni agli enti locali, non possa trovare il riscontro finanziario adeguato nei capitoli di questa categoria.

Se non altro per la loro manifesta « stabilità » di fronte ad una situazione di fatto in forte evoluzione. A questo proposito ricordando le parole del ministro Pandolfi, si ritiene che la soluzione possa unicamente ricercarsi nel ridare autonomia impositiva agli enti (*sub-specie* di imposta patrimoniale); ma questa « strada obbligata » ripropone lo ostacolo costituito dai servizi del catasto e del suo organico sicuramente inadeguato.

Un particolare accenno meritano le spese della categoria VI previste i n23,830 miliardi, ciò perchè buona parte di esse nascono da inefficenza dei servizi cui occorre porre riparo con urgenza, anche allo scopo di realizzare l'auspicato rapporto « costruttivo » con i contribuenti.

Così pure le spese previste alla categoria VII (Restituzioni o Rimborsi) appaiono suscettibili di contenimento, in sede di impegno, non solo per la elevata consistenza dei residui passivi dei quali è opportuno la più solerte eliminazione, quanto per l'attenzione che si auspica venga posta ai problemi insoluti dei quali si è tentata una sommaria disanima.

A conclusione del dibattito, la 6ª Commissione ha espresso parere favorevole sulla tabella 3, che il relatore naturalmente condivide. Si è inteso, inoltre, cogliere anche l'occasione di questo dibattito per manifestare il più vivo compiacimento per il costante generoso, puntuale impegno dell'onorevole ministro Pandolfi, che nella sua diuturna fatica esprime tutto se stesso nell'interesse della collettività. Con la sua intelligenza, la sua preparazione e la sua prudenza, non mancherà di mettere in essere tutti quei provvedimenti che si rendono necessari al fine di ovviare ad alcune incongruenze, con la speranza e l'augurio che l'esercizio finanziario 1978 possa recare i segni di tali importanti modifiche.

BEVILACQUA, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 2ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (**Tabella 5**)

(RELATORE DE CAROLIS)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione giustizia, esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario 1978, nell'esprimere il proprio parere ha avuto presente anzitutto la gravità del momento attraversato dal Paese, con particolare riguardo ai valori che vengono minacciati anche dalla presente crisi della giustizia, ritenendo tali aspetti più profondi e più determinanti di quelli relativi alla depressione economica.

In tale critica situazione, la Commissione ha tuttavia riscontrato un elemento decisivo di fiducia nell'intesa programmatica fra le forze politiche che sostengono la Costituzione, particolarmente per l'unitarietà di vedute raggiunta sui problemi della giustizia e per il rilievo e la priorità ad essi conferiti. È stato però criticato il debole riflesso di tale priorità nell'ammontare della spesa per la giustizia nel bilancio di previsione per il 1978. In proposito la Commissione ha inteso ribadire il principio che, per quanto gravi possano essere le ristrettezze economiche del Paese e quindi la penuria di mezzi finanziari pubblici, questa non possa condizionare nella spesa il perseguimento di obiettivi da cui dipendono la saldezza dello Stato democratico e in definitiva i presupposti stessi dello sviluppo economico.

La Commissione ha anche rilevato con soddisfazione che nell'intesa programmatica si è considerata la difesa dell'ordine pubblico come elemento costitutivo del più ampio impegno per la difesa dell'ordine democratico, e che pertanto negli indirizzi legislativi preannunciati dal Governo stesso la politica della prevenzione è considerata quale presupposto della politica delle istituzioni. In questo senso la Commissione valuterà positivamente le prossime iniziative legislative del Governo in tema di ordine pubblico, nell'intesa che le previste nuove misure di prevenzione configurino un arresto provvisorio condizionato da requisiti consistenti in atti preparatori di carattere concreto e riguardanti delitti gravissimi, tassativamente indicati, nel rispetto dell'articolo 13 della Costituzione.

La Commissione ha preso atto con soddisfazione dell'intenzione manifestata dal Governo di farsi promotore di iniziative legislative dirette da un lato ad una depenalizzazione dei reati minori, idonea anche ad alleggerire il sovraccarico di attività degli uffici giudiziari; dall'altro alla previsione di pene alternative rispetto alle pene detentive brevi, posto che la pena detentiva deve essere applicata soltanto quando è realmente indispensabile. In tali iniziative, oltre che nella prevista legislazione per il patrocinio a carico dello Stato per i non abbienti — inteso sia come attuazione dei princìpi di uguaglianza stabiliti dalla Costituzione che

per rafforzare, nel momento presente, il consenso di massa alla gestione della giustizia — la Commissione ha individuato un complemento indispensabile per la concreta attuazione della riforma della procedura penale.

Particolare attenzione è stata rivolta ai problemi della improcrastinabile riforma dell'ordinamento giudiziario e della completa attuazione della riforma penitenziaria, sui quali sono stati accolti dal relatore e dal Governo i due ordini del giorno dei senatori Luberti ed altri e Tedesco Tatò Giglia ed altri. Sul primo tema sono stati rilevati i punti di maggiore intesa fra le principali forze politiche, costituiti dalla necessità di rivedere le piante organiche e le circoscrizioni, superando in ciò le difficoltà anche di tipo corporativo, e di promuovere una diversa formazione nei nuovi magistrati; dall'opportunità di meglio regolamentare i casi di responsabilità dei magistrati stessi, in considerazione del più ampio spazio di discrezionalità ad essi attribuito; dalla necessità di introdurre il giudice unico di primo grado e di realizzare una maggiore partecipazione delle più rappresentative forze sociali e istanze culturali del Paese alla riforma dell'ordinamento giudiziario, unitamente ad una più vasta partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia. Su questi ultimi due obiettivi restano tuttavia in discussione i limiti di attuazione dell'istituto del giudice monocratico e le modalità di attuazione dell'istituto del giudice onorario.

Riguardo alla indifferibile esigenza di completare l'attuazione del recente ordinamento penitenziario, senza ripensamenti ma provvedendo a garantire la sicurezza sociale unitamente agli obiettivi della riforma, è stata ribadita la necessità di portare avanti la realizzazione dei due nuovi istituti della semi-libertà e dell'affidamento in prova al servizio sociale. In proposito la Commissione ha sottolineato da un lato le difficoltà materiali inerenti a deficienza di mezzi e locali e ad insufficienza del personale, dall'altro l'opportunità di far ricorso all'assistentato volontario.

Riguardo sia alla prevista riforma dell'ordinamento giudiziario sia all'attuazione della riforma penitenziaria, la Commissione ha preso atto con soddisfazione delle già intervenute e delle ulteriori previste integrazioni delle piante organiche del personale civile giudiziario e penitenziario nonchè di quello di custodia, sottolineando altresì le esigenze di una maggiore preparazione del personale civile e di quello di custodia nel sistema penitenziario, tenendo conto che per quest'ultimo personale è prevista ed auspicabile una riforma del Corpo. È stata anche rilevata la necessità di più incisivi interventi per la preparazione del personale addetto ai minori in stato di detenzione, lamentandosi carenze nella funzione di rieducazione in questo importantissimo settore penitenziario.

Per quanto concerne la riforma del codice penale — alla quale la Commissione ha dato inizio con la discussione del disegno di legge n. 145 di modifica del libro primo — è stato accolto dal relatore e dal Governo un ordine del giorno dei senatori Scamarcio e Campopiano nel quale si auspica l'assolvimento di tale fondamentale compito legislativo nel prossimo anno.

È stato valutato in modo assai positivo il previsto convegno promosso dal Ministro di grazia e giustizia sulla criminalità economica, nell'intesa che ad esso debba seguire una concreta iniziativa legislativa del Governo per combattere una criminalità che, sebbene poco appariscente, colpisce interessi sociali assai rilevanti, incentivando anche, indirettamente, l'attuale ondata di violenza criminale e di attacco alle istituzioni.

In un'analisi critica delle più importanti voci della spesa per la giustizia, con le modalità tecnico-contabili che l'accompagnano, è stato auspicato un intervento più agile nel settore dell'edilizia giudiziaria decentrata, consistente nel promuovere da parte dei comuni l'acquisto o la locazione di edifici già costruiti, nella constatazione della lentezza dei procedimenti di spesa per nuove costruzioni. Per quanto concerne l'edilizia penitenziaria, si è preso atto con soddisfazione della previsione di spesa nella

tabella n. 9, con la quale inizia l'attuazione della legge 1° luglio 1977, n. 404, pur dovendosi lamentare preoccupanti ritardi nella progettazione e costruzione degli edifici e cioè nei procedimenti di spesa affidati alla Amministrazione dei lavori pubblici.

Nel considerare complessivamente gli stanziamenti previsti nella tabella n. 5, la Commissione ha ribadito nuovamente l'inadeguatezza della previsione globale di spesa per la giustizia, in rapporto alle cospicue esigenze poste dalle riforme da attuare e da quelle in corso di elaborazione. La Commissione auspica pertanto che in sede di variazioni al bilancio possa essere positivamente affrontato il problema di una sostanziosa integrazione finanziaria.

La Commissione ha infine riaffermato l'impegno a portare avanti con decisione le linee ideali ed organiche di riforma nei settori del codice penale, della procedura penale e in quello penitenziario, nell'intesa che a tali compiti debba essere dedicato il tempo obiettivamente necessario, e che tuttavia sarebbe un grave errore realizzare solo in parte queste riforme fondamentali per lo sviluppo democratico del Paese.

Con le considerazioni sopra esposte, la Commissione giustizia esprime parere favorevole sulla tabella n. 5 del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978.

DE CAROLIS, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 3ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri (**Tabella 6**)

(RELATORE GONELLA)

ONOREVOLI SENATORI. — I problemi della distensione e del disarmo precedono ogni altro. L'umanità vuole pace e sicurezza.

Per favorire il disarmo è necessario favorire il processo di distensione. In Europa, è stato avviato da qualche tempo questo processo che a Belgrado può ora ricevere una nuova spinta.

Infatti, a Belgrado — come preciseremo — si tratta di vedere in quale maniera si possa dare un nuovo impulso all'impegno di attuazione di tutte le disposizioni dell'Atto Finale, da parte dei 35 Stati firmatari.

* * *

Il disarmo è la preoccupazione numero uno, dopo le delusioni della Conferenza per il disarmo del 1932 che — in quei lontani anni — ho seguito giorno per giorno. Confidiamo che non ci siano riservate analoghe amarezze. Si stava preparando un conflitto micidiale.

La nostra dottrina pacifista è immutata. Siamo pacifisti e, ad un tempo, siamo realisti e idealisti. Realisti perchè riconosciamo la realtà delle perenni controversie fra individui e Stati, ma pure idealisti perchè riteniamo che ogni controversia possa essere risolta senza ricorso alla forza. Perciò combattiamo ogni imbelle fatalismo bellico. Tutto dipende dalla volontà dell'uomo.

Su questo tema i nostri voti sono concordi, al di sopra di ogni distinzione di partito.

Il senatore Pecoraro ha più volte espresso, in Commissione e in Assemblea, la preoccupazione della DC per la nuova corsa agli armamenti ed ha auspicato il rinnovo dell'accordo SALT.

Altra volta il senatore Cifarelli ha affermato, con decisione, la necessità del rilancio del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari.

Il senatore Calamandrei, nella passata discussione del bilancio, propose un ordine del giorno, da noi approvato, che invitava il Governo a promuovere negoziati per la limitazione reciproca degli armamenti, per assicurare il pieno adempimento del Trattato contro la proliferazione delle armi nucleari, e, infine, per stimolare gli organismi dell'ONU a promuovere una convenzione internazionale diretta a controllare e limitare il commercio delle armi. Sarebbe bene conoscere le conseguenze di questi voti della nostra Commissione.

Può sembrare anche illusoria la politica che mira a garantire equilibri di stabilità militare che potrebbero essere raggiunti a livelli meno alti di quelli attuali. Vi è una corsa all'equilibrio sempre più elevato. Questa è la realtà dell'illusorio equilibrio.

L'Italia sostiene una « progressiva, equilibrata riduzione dei deterrenti militari che si

fronteggiano »: tale è la formula usata dal nostro Ministro degli esteri.

Si vuole una politica di limitazione degli armamenti che possa favorire la distensione fra gli Stati e che possa consentire di avviare anche il dialogo a più voci in materia di disarmo generale.

Ci auguriamo che l'Assemblea generale dell'ONU del prossimo maggio possa rappresentare una opportuna occasione per realizzare, almeno in parte, i nostri voti. Infatti, in questa 31ª Assemblea generale si dovrebbe predisporre un programma di disarmo generale completo e con la determinazione di priorità, in un quadro armonico equilibrato.

Ci vogliono anzitutto misure di disarmo nucleare per poi aprire la via che conduce al disarmo convenzionale e all'interdizione delle armi chimiche.

Alla fine del mese scorso hanno avuto luogo degli incontri fra il Presidente Carter e il ministro Gromyko. È stato pubblicato un comunicato nel quale si dice che un « progresso è stato realizzato per avvicinare le posizioni delle due parti sulla limitazione degli armamenti strategici (SALT), benchè vi siano ancora dei problemi sui quali un accordo è necessario ». Confidiamo che si tratti non solo di buone intenzioni, ma di qualche cosa di più.

Dichiarazioni analoghe sono state pubblicate dall'URSS, secondo le quali Mosca si impegna a mantener fede alle disposizioni dell'accordo SALT 1, del 1972, anche dopo che la validità di tale accordo ha avuto termine in data 3 ottobre.

Le due parti hanno anche pubblicato una dichiarazione comune che conferma il loro rispetto del Trattato sulla limitazione delle difese antimissili, firmato esso pure nel quadro del SALT 1, del 1972. Questo Trattato doveva essere, secondo la disposizione dell'articolo 14, riesaminato entro cinque anni dall'entrata in vigore.

In sintesi si può però dire che non è facile comprendere su quali punti si sia delineato il SALT 2.

* * *

L'Europa non dispone di una forza nucleare autonoma, e il progetto di crearla getta indubbiamente grande scompiglio e provoca vive preoccupazioni. L'introduzione della bomba al neutrone sul teatro di operazione europeo aggrava il rapporto fra le forze convenzionali di cui dispongono i Paesi europei e incide sul colossale potenziale bellico delle due superpotenze.

Bisognerebbe prendere in considerazione la proposta del senatore Pieralli il quale recentemente, nella nostra Commissione esteri, invitava il Ministro a considerare, se, almeno nell'area danubiano-balcanica, sia possibile creare una zona non atomizzata. Potrebbe essere una maniera per sbloccare, almeno in parte, e per tentare di risolvere la situazione, senza gli inganni all'insidioso verbalismo che da 50 anni incombe ipocritamente sui temi del disarmo.

Si è tenuta in questi giorni a Bari la XXII sessione del « Gruppo di pianificazione nucleare dell'Alleanza atlantica ». Non conosciamo l'ordine del giorno delle discussioni, ma, evidentemente, si sarà parlato della « bomba al neutrone » e di una sua possibile adozione nell'arsenale della NATO.

Sono comprensibili le perplessità, le controversie e pure le apprensioni nel discutere l'adozione di un simile strumento di distruzione. Gli alleati dicono che l'arma in questione ha una finalità puramente tattica, e che è la più « pulita » fra quelle che gli scienziati sono riusciti a produrre.

Certamente il problema è di grande portata, e bisogna che la politica del Governo prenda una posizione chiara su questo argomento sentendo ampiamente i pareri, anche discordi, che si affacciano. Certamente l'Europa deve essere difesa; ma deve essere difesa con il minor sforzo possibile di impiego di strumenti di morte.

* * *

Non basta disarmare. Bisogna garantire i diritti dell'uomo. Nessuno vuole la pace nello spregio dei diritti. Noi siamo contro la violazione dei diritti dell'uomo sia in Europa, sia in America, sia in Asia.

La situazione internazionale presenta settori critici per quanto concerne i conflitti di interessi fra gli Stati. Ma a questi conflitti,

negli ultimi tempi, si sono aggiunti nuovi contrasti fra individui, fra gruppi, fra istituzioni, fra razze, all'interno degli Stati.

Da ciò deriva l'esigenza che anche le Nazioni Unite intensifichino la loro influenza per la tutela dei diritti dell'uomo all'interno delle singole Nazioni, essendo questo il presupposto dell'intesa pacifica fra i popoli.

A Nuova York l'Italia ha aderito opportunamente all'iniziativa di costituire un Alto Commissariato dei diritti dell'uomo che speriamo non si riduca alla solita e inutile impalcatura burocratica.

Al centro di ogni politica estera di pace certamente vi è il riconoscimento della dignità della persona umana, della libertà e dell'uguaglianza fra gli uomini.

A questo proposito è ben deplorevole che solo in questi giorni il Parlamento abbia potuto autorizzare la ratifica dei Patti internazionali dei diritti dell'uomo e del protocollo facoltativo sul patto dei diritti civili e politici.

Come è noto, anche il Patto di Strasburgo prevede la possibilità del ricorso individuale contro violazioni dei suoi diritti. È merito del Governo Andreotti aver rotto gli indugi che, dopo tanto tempo, impedivano la realizzazione, da parte nostra, delle ratifiche di accordi importanti. Della cosa mi interessai a fondo quando ero alla Giustizia, e si realizzò ciò che desideravamo.

È grande il progresso: si pone il singolo individuo nella condizione di richiedere e ottenere giustizia nella tribuna internazionale con la garanzia della comuità degli Stati. È importante, perchè i disagi nell'ordine internazionale traggono origine non solo dalla tensione fra gli Stati, ma anche dai conflitti interni tra individui, gruppi, istituzioni.

* * *

Già nel bilancio dello scorso anno il senatore Pecoraro disse che gli accordi di Helsinki vanno considerati per quel che concerne lo spirito più che per quanto si riferisce alla loro lettera. Aggiungeva che in materia di difesa delle libertà dei popoli non ci vuole « un manicheismo a senso unico ».

Eccidi e deportazioni in massa non mancano nè negli Stati di destra nè in quelli di sinistra. Dobbiamo condannare entrambi, se vogliamo che la nostra condanna sia efficace.

L'attuale riunione di Belgrado segna il primo incontro dei rappresentanti dei 35 Paesi firmatari dell'Atto Finale che è un documento che ha una caratteristica di rilievo. Ha alimentato speranze nella distensione e nella pace.

Si vuole, in Europa, una situazione di stabilità. Però una stabilità che riconosca i diritti degli uomini, e non li opprima. Nessuno può volere la stabilità dell'oppressione o della negazione dell'indipendenza.

Per impedire ogni cristallizzazione nella subordinazione è necessario uno sforzo di dialogo fra i Governi.

L'Atto Finale è un documento il quale ha permesso di codificare vari princìpi destinati a regolare la condotta fra i popoli; una specie di codice di comportamento dei singoli Paesi che pure si ispirano a sistemi politici e a ideologie diverse. È un codice di buona volontà per la convivenza fra Stati, e vorrebbe essere anche un codice di distensione.

L'Atto Finale insiste sullo stretto rapporto tra lo sviluppo della cooperazione e della sicurezza in Europa. Non basta, per la sicurezza stabile, l'equilibrio militare. Perchè essa sia duratura è necessario favorire la convergenza degli interessi con lo schietto dialogo fra i popoli. La collaborazione deve essere non solo militare, ma anche politica, economica, ideologica e articolarsi nei rapporti umani e culturali.

Certamente questi accordi sono ispirati al proposito di contribuire a garantire la pace in Europa. Ma, per raggiungere questo fine, sono necessari ulteriori progressi. Gli accordi si riferiscono ad un'area geografica ampia, ma delimitata. Mentre è sempre più evidente che ci sono legami tra la pace e la sicurezza in Europa, negli altri continenti si sono intensificate, negli ultimi tempi, pericolose tensioni.

Quindi, secondo noi, le misure miranti a rafforzare la sicurezza, indicate dall'Atto Fi-

nale, sono un punto di partenza più che un punto di arrivo.

Già nei discorsi introduttivi della Conferenza di Belgrado vari Paesi hanno messo in rilievo le numerose misure prese in applicazione degli accordi di Helsinki. Bisognerà che Belgrado tenga presenti le esperienze positive ma anche quelle negative.

Le questioni umanitarie non possono essere ridotte semplicemente ad appelli generici che lasciano il tempo che trovano.

Il sottosegretario Radi a Belgrado ha detto: « In particolare le disposizioni dell'Atto Finale relative alla riunificazione delle famiglie, ai matrimoni fra i cittadini di Paesi diversi e, più in generale, alla libertà di movimento degli individui, richiedono — a nostro avviso — una applicazione più ampia e liberale. Del pari una più libera circolazione delle idee e delle informazioni deve essere perseguita. E ciò, non per ragioni ideologiche, ma per prepararci a recepire gli aspetti del progresso scientifico che rappresentano un dato oggettivo: il mondo è sempre più piccolo e le forze della storia lo spingono — sia pure nella dialettica dei sistemi — verso una unità organica ».

A questo proposito va sottolineato un punto particolarmente grave: a nulla servono questi accordi se ogni denuncia di violazione viene respinta in nome del principio di « non intervento » negli affari interni dello Stato violatore.

L'Assemblea di Belgrado non ha il compito di riscrivere un secondo Atto Finale: vuole solo confermare la validità dell'Atto di Helsinki che si vuole quale base della collaborazione e della distensione.

Come ha notato il sottosegretario Radi, se vi sono ombre, e le ombre non mancano, ciò dipende non tanto dal testo dell'Atto Finale di Helsinki quando da inadempienze nell'esecuzione o da cattive interpretazioni di quelle norme delle quali non si intende diminuire l'autorità.

Quindi a Belgrado si vuole esaminare la vasta tematica dei diversi capitoli dell'Atto Finale.

Tutti sono convinti che la realizzazione dell'Atto Finale esige un processo di lunga durata e di grande impegno.

* * *

L'Italia, con il Trattato di Osimo, ha dato una significativa prova di applicazione dell'Atto Finale di Helsinki.

La discussione sulla ratifica ed esecuzione del Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia ha offerto motivo ad un ampio dibattito nell'Aula del Senato. Sono intervenuti rappresentanti di tutti i partiti con contributi di grande interesse. Il Trattato è stato ratificato con una esemplare rapidità e con motivate argomentazioni sia della maggioranza che della minoranza.

Con l'accordo di Osimo la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia hanno dimostrato, in concreto, come deve essere applicato l'Atto Finale di Helsinki.

Con l'entrata in vigore di questi importanti accordi l'Italia ha posto termine, non senza consapevoli e dolorosi sacrifici, ad una fase di incertezza e di disagio nelle sue relazioni col popolo vicino della Jugoslavia, e ha posto le premesse per rapporti di collaborazione fra i due popoli, in un momento nel quale non mancano preoccupazioni per le vicende intense dei nostri vicini.

È un eloquente esempio che ha dato l'Italia di una politica che merita di essere seguita da tutti quei popoli che hanno controversie con i Paesi vicini. Questa politica si sintetizza in questo caposaldo: ricerca di punti di incontro e delle possibilità di collaborazione, per la composizione pacifica delle controversie. Ciò è stato apertamente sottolineato dal ministro Forlani all'ONU.

* * *

Il tema delle Comunità europee è stato ampiamente considerato in Aula nei passati giorni. Cercherò di non ripetere ciò che è già stato detto.

La nostra politica deve essere fautrice dell'occidentalismo con il significato preciso di promozione della unificazione dell'Europa occidentale. Questa politica non deve implicare l'isolamento dell'Europa orientale poichè il problema dei rapporti fra le due Europe certamente è e resta il tema numero uno del nostro europeismo. Occidentalismo, come ben sottolineò il senatore Fenoaltea nella discussione del bilancio dell'anno precedente, significa anche alleanza atlantica poichè tale alleanza è la condizione della sicurezza dell'Europa occidentale. Non vogliamo una finlandizzazione dell'Europa. Questa è stata la dottrina di De Gasperi e Sforza e di altri precursori che hanno pagato anche con la vita il loro europeismo. Ad essi noi vogliamo restare fedeli. Lo stesso problema importante del Mediterraneo va considerato in relazione al nostro occidentalismo europeo. Non credo di essere immodesto se ricordo di essere stato fra i pochi e primi estimatori dell'Europeismo scrivendo articoli, in difesa dell'unità dell'Europa, nel 1937, sotto il regime fascista, cioè sotto il regime di un esasperato nazionalismo e isolazionismo.

La garanzia dell'occidentalismo è nel consolidamento e sviluppo delle Comunità europee.

Come ha notato la collega Carettoni, la Comunità dei Nove non è la Comunità dei Sei; e così domani la Comunità dei Dodici non sarà più la Comunità dei Nove. Nuovi problemi, nuovi valori, nuovi organismi.

Alla costituzione di un'Europa unita l'Italia è da tempo impegnata con tutte le sue forze. L'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo costituirà certamente un momento qualificante del processo di edificazione delle libere istituzioni democratiche dell'Europa.

* * *

I negoziati in corso per l'adesione alla Comunità europea della Grecia, del Portogallo e della Spagna confermano il proposito di estendere l'area comunitaria.

Il ministro Forlani, il 6 luglio, nelle sue dichiarazioni alla nostra Commissione, come pure l'altro giorno in Senato, ha parlato del tema dell'allargamento sottolineando la valutazione positiva dei Nove nei confronti delle domande di adesione della Grecia, della Spagna e del Portogallo.

Le nuove e auspicate adesioni pongono problemi che vanno positivamente e concretamente affrontati.

I temi essenziali sono due: 1) il divario con lo sviluppo economico e sociale degli altri membri; 2) l'agricoltura nell'area mediterranea.

Il primo problema potrebbe acutizzarsi in futuro. Del resto, una posizione contraria all'allargamento, motivata dal timore di una squilibrata concorrenza, lascerebbe adito ad una sola alternativa: quella dell'assistenza con programma di aiuti economici. Questa ipotesi sarebbe stata prospettata per la Grecia, ma poi abbandonata per la ferma e comprensibile opposizione di quel Governo.

Circa l'agricoltura mediterranea, l'Italia ha assunto una sua precisa posizione. È stata ribadita la necessità di concordare una azione comunitaria a favore delle strutture agricole ed economiche delle zone mediterranee, unitamente ad una revisione delle regolamentazioni agricole per i prodotti tipici di quest'area, con l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di produzione, di commercializzazione e di trasformazione dei prodotti agricoli. Sarebbero necessari anche incentivi allo sviluppo di produzioni trascurate (zootecnia e foraggi).

Si sono uditi nell'ultima tornata del Consiglio d'Europa importanti discorsi di Suarez e di Carrillo circa la ferma volontà della Spagna di entrare nella Comunità europea. La volontà degli esponenti dell'opposizione spagnola coincide con quella della maggioranza. Non sono mancate le polemiche contro le remore frapposte ad una pronta accoglienza di Madrid nelle organizzazioni europee, che auspichiamo fermamente.

Nella nostra Commissione non è mancato chi, come il senatore Orlando, a proposito dell'allargamento della Comunità europea, ha affermato la necessità che si costituisca un « Fronte mediterraneo » in agricoltura prima di procedere alla integrazione. Si de-

plora l'ineguale ripartizione dei fondi del Feoga; alla produzione continentale è stato riservato il 67 per cento, a quella mediterranea il 33 per cento.

* * *

Un altro tema mediterraneo merita particolare rilievo.

Il ministro Forlani ha detto che, nella politica mediterranea non solo dell'Italia ma anche della Comunità, dovrà essere approfondito il dialogo euro-arabo finora eccessivamente trascurato, mentre si tratta di avere una debita considerazione dell'altra riva del bacino mediterraneo.

Disgraziatamente, in quella sponda siamo stati prima tardivi colonizzatori e poi ritardatari collaboratori con i nuovi Stati.

Circa le attività comunitarie è stato opportunamente messo in rilievo come anche l'allargamento della Comunità deve essere considerato in rapporto ai temi della lotta contro la recessione e contro la disoccupazione.

È doveroso preoccuparsi dell'occupazionei dei giovani di cui il Ministro ha parlato sia nel Consiglio europeo di Londra sia nella precedente riunione di Roma del marzo scorso.

* * *

Dopo i recenti infortuni del progetto di legge elettorale italiano per il Parlamento europeo, non sappiamo che cosa si rimugini nei famosi « vertici » dei sei circa l'elezione dei rappresentanti all'Assemblea della Comunità Economica Europea.

Nel febbraio scorso abbiamo ratificato lo atto, firmato a Bruxelles, relativo alla elezione a suffragio universale diretto dei rappresentanti di tale Assemblea.

La chiara ed esauriente relazione del collega Fenoaltea ha illustrato l'importanza di questa decisione che è il coronamento di iniziative varie prese nel ventennio, iniziative che finora non avevano avuto il generale consenso.

Il documento è un atto comunitario approvato dal Consiglio dei Ministri della Comunità.

L'atto modifica in alcuni punti i trattati istitutivi della Comunità, in particolare per quanto riguarda la composizione dell'Assemblea e la ripartizione dei seggi.

Nel preambolo viene affermato il proposito che la elezione dell'Assemblea sia tenuta in una data unica durante il periodo maggio-giugno 1978. Non è un impegno vincolante ma una « dichiarazione di intenti ». Dobbiamo restar fedeli all'articolo 1 il quale stabilisce che i rappresentanti dell'Assemblea sono eletti a suffragio universale diretto. Si parla inoltre della Comunità come di una unità giuridicamente esistente.

L'articolo 2 stabilisce il numero dei rappresentanti da eleggere nei vari Stati membri, con un trattamento di favore per i Paesi di minore dimensione demografica per il dovuto maggior rispetto della individualità dei minori. Anche negli Stati Uniti vi sono Stati con 2 o 300 mila abitanti ed altri con 20 milioni, ed hanno egual numero di rappresntanti.

L'articolo 3 fissa la durata del mandato in cinque anni.

L'articolo 4 stabilisce che i rappresentanti non possono essere vincolati da istruzioni, nè ricevere mandati imperativi.

L'articolo 5 stabilisce che la carica di rappresentante è compatibile con quella di membro del Parlamento di uno Stato membro.

Io sono di parere contrario a ciò che dispone questo articolo, avendo coscienza dei gravi impegni che comporta il mandato al Parlamento comunitario.

Sono inoltre enunciate nell'articolo 6 le varie cause di incompatibilità: degna di nota è quella di rappresentante all'Assemblea rispetto alla qualità di membro del Governo di uno Stato membro.

L'articolo 7 fa voti che si arrivi ad un progetto di procedura elettorale uniforme. Nella prima elezione la procedura viene adottata da ciascuno Stato membro. Ora, il Governo italiano deve approvare una legge elettorale, ed è su essa che sono già iniziate le diatribe.

Infine, l'articolo 9 stabilisce che le elezioni abbiano luogo entro uno stesso lasso di tempo. La simultaneità delle elezioni mira a produrre una mobilitazione di opinione pubblica intorno all'Europa ed alla sua istituzione.

Questi sono punti fondamentali dai quali non può scostarsi alcuna legge elettorale.

Oltre riaffermare l'esigenza della proporzionale, che permetta la rappresentanza di tutti i partiti, e possibilmente con il voto di preferenza che stabilisca un rapporto diretto tra elettori ed eleggibili al di là di ogni partitocrazia, dobbiamo esprimere il nostro desiderio che sia considerata la condizione degli emigranti in occasione delle elezioni europee. Sarebbe assurdo escludere dal voto proprio coloro che sono i primi cittadini europei, che, allontanatisi dall'Italia, da anni lavorano in altri paesi dove spesso hanno trasferito la famiglia ed hanno portato la nostra laboriosità e la nostra cultura. Anche ad essi si deve un impulso a fare l'Europa dei popoli.

* * *

Anche negli altri paesi non mancano difficoltà in tema di elezioni.

Al Congresso di Brighton del partito laburista, Callaghan ha ottenuto un successo. Egli aveva assicurato, con una lettera ai *partners* europei, di volere portare l'Inghilterra alle elezioni dei membri della Comunità. Però, nel contempo, egli ha voluto soddisfare gli oppositori precisando che ciò non significa che si marci verso una forma di federalismo. L'Inghilterra intende anzi limitare i poteri del Parlamento europeo. Si è parlato di una specie di « gollismo britannico ».

Malgrado ciò, l'atteggiamento inglese ha confortato gli ambienti comunitari, quantunque vi sia chi parla di tentativi di riduzione ad una « mini-Europa ».

Ancora oggi, i pessimisti parlano di elezioni non in primavera, ma in autunno, e qualcuno accenna al 1979. Vi sono difficoltà anche nei piccoli paesi. Per esempio fra i Valloni e Fiamminghi in Belgio.

In Francia è stata approvata rapidamente la legge elettorale, però all'insegna dell'ambiguità, in quanto gli schieramenti, per superare gli ostacoli, si sono accordati di accettare il rifiuto del conferimento alla futura Assemblea di reali poteri decisionali e di ogni estensione della sua competenza.

I liberali inglesi rivendicano un sistema proporzionale al posto di quello classico che ha dato vita al bipartitismo. I conservatori invece si oppongono alla proporzionale. Si temono i riflessi sulle elezioni nazionali, cioè si teme la fine della tradizionale politica degli schieramenti inglesi.

* * *

Allargando l'orizzonte, dobbiamo riaffermare che l'Italia partecipa alla politica dell'Alleanza atlantica con l'immutata convinzione che essa ha un fondamentale ruolo per il mantenimento dell'equilibrio e per la salvaguardia della pace. Siamo ben lieti se gli avversari dell'atlantismo ne sono ora divenuti sostenitori.

Dopo l'europeismo e dopo l'atlantismo è la politica delle Nazioni Unite che giudichiamo fruttifera al dialogo, alla collaborazione e all'incontro fra i popoli.

La politica italiana auspica il rafforzamento dell'autorità delle Nazioni Unite, condizione questa inderogabile per l'adempimento dei suoi compiti.

Solo con una fattiva collaborazione con le Nazioni Unite è possibile, a tutti i popoli, armonizzare gli interessi nazionali nei vari settori con gli interessi a lungo termine dell'intera comunità internazionale.

È da augurarsi che l'ingresso della Repubblica socialista del Vietnam nell'ONU chiuda una triste pagina di quella storia, e che l'indipendenza sia reale e cessino i frequenti episodi di oppressione delle libertà all'interno del paese.

* * *

Ricordiamo ora sinteticamente quali sono le zone di frizione fra Stati e di pericolo della pace mondiale.

Il senatore Basso ha ben detto, in altro dibattito nella Commissione esteri, che il Medio Oriente è un « vulcano » sempre al limite dell'eruzione fino a quando non sarà definita la soluzione del problema palestinese.

Si vuole che Israele si attenga alla decisione dell'ONU n. 242 del 1967.

Il senatore La Valle ha sostenuto la soluzione dei problemi con la costituzione di uno Stato palestinese distinto dal Regno giordano nei territori occupati in Cisgiordania e a Gaza, con una sovranità nella parte alta di Gerusalemme pur nella salvaguardia dell'unità amministrativa della città.

Noi ancora ci chiediamo se sarà possibile entro dicembre riunire con profitto la Conferenza progettata a Ginevra.

La recente intesa americano-sovietica sul Medio Oriente è stata considerata come una « disfatta » per Israele. Infatti, l'accordo Gromyko-Vance invita Israele a ritirarsi dai territori occupati dopo la guerra dei sei giorni del 1967, cioè ad abbandonare la striscia di Gaza verso l'Egitto, la Cisgiordania a sud, le alture di Golan ai confini con la Siria. Tutto ciò prima di avviare a Ginevra i negoziati con i Paesi arabi. Inoltre, senza nominare l'OLP, il comunicato riconosceva « i diritti legittimi del popolo palestinese ». Infine, nell'accordo si prevedevano zone demilitarizzate e di stanziamento di truppe dell'ONU.

La Cisgiordania viene considerata da Israele come una base d'assalto per eventuali future aggressioni. Era pure prevista non solo la presenza americana in Medio Oriente ma anche una partecipazione sovietica. L'accordo è stato considerato come un atto di amicizia di Carter verso gli arabi. Si è arrivati a dire che, in tal modo, « si mette la pistola alla tempia » di Israele.

Pochi giorni dopo, sette ore di colloquio tra Carter e Dayan hanno, almeno in parte, rovesciato la situazione a favore di Israele. Nella dichiarazione americano-israeliana si parla del riconoscimento dello Stato di Israele e del suo diritto all'esistenza entro confini sicuri. Però non si smentisce l'accenno ai « legittimi diritti palestinesi ». Ci sarebbe da chiedere come questi diritti possano essere concretati. Si pensa che a Ginevra non potrebbe essere ammessa una delegazione dell'OLP, ma una rappresentanza di palestinesi inclusi nella delegazione araba assieme ai rappresentanti della Giordania che rivendica la sovranità sulla Cisgiordania amministrata da Israele.

La dichiarazione russo-americana pubblicata il 1° ottobre aveva sorpreso l'opinione pubblica e soprattutto l'opinione pubblica di Israele. Nella dichiarazione non si prospettavano revisioni radicali del punto di vista americano, però si è voluto ripetutamente sottolineare che quelli che finora sono stati detti gli « interessi » del popolo palestinese venivano definiti — come si è appena notato — i « diritti legittimi ». Malgrado questo, la OLP non era menzionata. In sostanza si trattava di una fedeltà alla famosa mozione del 242 del novembre 1967 che prevedeva l'evacuazione dai territori occupati. Si è discusso se la formula del 1967 dica ritiro « da » territori occupati o « dai » territori occupati. L'ex ministro degli esteri britannico ha precisato che la formula dice: *from occupied territories*. Quindi « da » e non « dai ». La successiva dichiarazione Carter-Dayan mirava a placare le proteste degli israeliani e pure le proteste degli amici di Israele al Congresso americano.

Gli israeliani non accettano uno Stato (*home*) palestinese in Cisgiordania. E gli Stati Uniti affermano che i palestinesi non sono più dei profughi, ma un popolo, o nazione, che reclama un territorio e non vedono altro territorio che non sia la Cisgiordania (Begin la chiama Giudea e Samaria) e la zona di Gaza.

Non appare facile il ritorno allo *status quo* del 1967 e cioè procedere alla evacuazione dei territori occupati, e neppure rimettere i fili spinati fra la vecchia e la moderna Gerusalemme.

D'altra parte, non sembra che l'OLP si contenti del mini-Stato della Cisgiordania. Può essere questa una tappa, ma non un punto di arrivo.

Raymond Aron ha osservato che qualora i palestinesi riconoscessero solennemente il diritto di Israele in cambio della creazione di uno Stato palestinese in Cisgiordania, lo

Stato israeliano assomiglierebbe alla Cecoslovacchia dopo l'accordo di Monaco. Tuttavia senza un Hitler alle spalle.

Vi è chi si chiede ancora che ne sarebbe poi di una Cisgiordania completamente presa dalla febbre rivendicazionista. Potrebbe essere tagliato in due rapidamente il territorio israeliano senza possibilità che le forze amiche possano intervenire.

Non è da dimenticare che Israele oggi comprende già più di un milione di arabi: circa 400 mila entro le frontiere del 1948, 600 mila in Cisgiordania, 250 mila a Gaza. Nessuno parla di uno Stato « binazionale », puro sogno degli anni 30. Gli israeliani finirebbero per essere minoritari, cosa che non accetteranno mai.

Non sembra che si possa ipotizzare una ripresa di ostilità che avrebbe ripercussioni negative in tutto il mondo. Intanto si protrae la controversia sulla procedura. Ma la dichiarazione russo-americana (due passi avanti) faceva pesare una minaccia su Israele, mentre la dichiarazione americano-israeliana (un passo, o forse due, indietro) rischia di aizzare l'altro campo. Questa è la realtà oggi.

Con la seconda dichiarazione il presidente Carter è stato accusato di « voltafaccia ».

Nella nostra Commissione il senatore Ajello ha sostenuto la necessità della presenza palestinese a Ginevra, anche all'interno di una delegazione panaraba, non però giordana. Soluzione questa che pare respinta dai palestinesi.

Il senatore Ajello auspicava pure un riconoscimento italiano dell'OLP in termini analoghi a quelli adottati dalla Francia e dal Belgio, riconoscimento che consentirebbe all'Italia di ricuperare alcuni ritardi in quell'area vitale.

Non bisogna dimenticare che al Cairo il ministro Forlani si è incontrato personalmente con il responsabile esteri dell'OLP per rendersi conto delle loro rivendicazioni.

Oltre le questioni palestinesi, conviene ricordare che sono stati attivati i rapporti italiani con i paesi del Medio Oriente. Si è avuta a Roma la visita degli ministro degli esteri Khaddam, e inoltre la proficua visita del ministro Forlani a Damasco nel marzo scorso.

* * *

La soluzione dei problemi del Medio Oriente comporta conseguenze importanti per la garanzia della pace internazionale.

L'Italia è per la partecipazione convinta di tutte le parti interessate ad un negoziato risolutivo nel quadro della Conferenza di Ginevra.

Occorre perciò che tutte le parti si mettano in condizione di vincere diffidenze e preclusioni che ostacolano ogni accordo.

L'Italia ha confermato la sua disponibilità a contribuire alla ricerca di soluzioni con la ripresa dei negoziati di pace. La nostra politica si riassume in queste parole del Ministro degli esteri: « Da parte araba si dovrà essere disposti ad accettare il diritto di Israele di vivere in pace entro frontiere sicure e riconosciute, così come Israele dovrà riconoscere i diritti nazionali del popolo palestinese ». Ma come? Resta da precisare il « come ».

Per quanto riguarda i negoziati di pace l'Italia ha sostenuto che si devono svolgere trattative « con la partecipazione dei rappresentanti di tutti i paesi direttamente interessati, compresi quelli del popolo palestinese ».

In sintesi si può dire che, secondo l'Italia, i princìpi ai quali dovrebbe ispirarsi un regolamento pacifico nel Medio Oriente dovrebbero essere i seguenti:

in primo luogo il ritiro delle forze israeliane da tutti i territori occupati nel giugno del 1967 e l'astensione da tutte quelle misure vecchie e nuove che, consolidando il fatto compiuto dell'occupazione, si muovono nella direzione opposta a quella auspicata;

in secondo luogo, ha detto Forlani, l'Italia desidera « il rispetto della sovranità, dell'indipendenza e dell'integrità territoriale di tutti gli Stati della regione entro frontiere più sicure riconosciute e internazionalmente garantite ».

Si aggiunge il concreto riconoscimento del diritto legittimo del popolo palestinese al quale non può essere negata una patria e

una possibilità di esprimere la propria identità nazionale anche mediante la costituzione di una entità statuale.

Riconosciamo che non mancano diffidenze, contrasti e dubbi anche fra noi: contestazioni di princìpi e pure constatazione delle difficoltà di applicare.

Va inoltre espresso il desiderio che cessi anche la tensione nel Libano meridionale che è un possibile focolaio di nuovi e pericolosi contrasti.

È pure indispensabile che vengano meno le minacce che incombono sull'unità, l'indipendenza e l'integrità territoriale del Libano, e che non sia ostacolato il processo di ricostruzione nazionale intrapreso tenacemente dal Governo libanese sulla base dell'intesa inter-araba dell'autunno 1976. A questo proposito, sono state certamente opportune la ricordata visita a Roma di Khaddam e quella di Forlani a Damasco.

* * *

Il nostro Ministro degli esteri ha compiuto il 12-16 giugno l'attesa visita nella Repubblica popolare cinese, contribuendo a stabilire rapporti di collaborazione fra i nostri paesi.

La collaborazione con la Cina avviene in un momento in cui le altre controversie asiatiche segnano una battuta di arresto dopo le difficili prove degli anni scorsi. Per questo, noi formuliamo ora l'auspicio che si realizzino forme di collaborazione per un rispetto dei diritti dei popoli e soprattutto delle minoranze etniche e politiche le quali hanno dovuto subire gravi persecuzioni.

Nella sua visita in Cina, il ministro Forlani ha accertato gli indirizzi politici di quel paese che, nella sua rivalità con l'Unione Sovietica, è alla ricerca di solidarietà con le potenze europee, con il Giappone e il Terzo mondo.

Secondo il ministro Forlani, le autorità cinesi hanno messo in guardia a non illudersi sulla iniziativa sovietica per il disarmo e la distensione. Vi è chi accenna al pericoloso imperialismo « attivo » dell'URSS, in contrasto con l'imperialismo « passivo » degli Stati Uniti. Anche in risposta alla loro possibilità di isolamento dall'URSS, i cinesi ritengono necessario il rafforzamento della costruzione comunitaria europea e della stessa alleanza atlantica.

Forlani ha avuto l'impressione che si stia attuando una revisione della politica e dell'economia praticata dal presidente Mao. L'industria, a livello tecnologico, può avere un'area di estensione nel nuovo piano quinquennale che dovrebbe essere pronto alla fine dell'anno. Si prevede l'acquisto di impianti e di tecnologie europee. Bisogna quindi favorire i rapporti fra operatori economici italiani e cinesi.

* * *

Il disagio africano, in certi settori, non è meno grave di quello del Medio Oriente.

Le situazioni di disagio nel continente africano non derivano soltanto da difficoltà locali, ma anche da interferenze esterne e da contrapposizioni ideologiche stimolate da interessi di potenze di altri Continenti. Così, l'equilibrio dell'area africana minaccia di essere turbato.

Abbiamo risentito i vecchi nomi di Ogaden, Ual-Ual di triste memoria del conflitto italo-etiopico degli anni trenta.

Grave è stato il nuovo scontro fra Etiopia e Somalia.

È possibile un dialogo costruttivo tra questi due popoli? È ciò che l'Italia si augura per antica esperienza politica in quest'area africana. Il ministro Forlani ha rivolto, dalla tribuna dell'ONU, un caldissimo appello ai due popoli perchè trovino una intesa a garanzia della pace.

L'Italia è convinta che, per impedire lo estendersi e l'inasprirsi dei conflitti africani, sia necessario eliminare rapidamente ogni residuo del passato coloniale e delle contorversie razziste. Questi sono i due temi: anticolonialismo, antirazzismo.

Circa la questione della Rhodesia l'Italia ha dato la sua adesione al piano elaborato dal Regno Unito con l'appoggio degli Stati Uniti, considerando questo un organico tentativo per realizzare un effettivo, rapido e

ordinato trasferimento di tutti i poteri al popolo della Rhodesia.

Nella nostra Commissione il senatore Ajello ha sostenuto che il piano anglo-americano per la Rhodesia può essere una base di negoziato, ma non una decisione risolutiva, poichè lascia aperte molte questioni per la soluzione della quale il Governo italiano dovrebbe operare.

Non si vuole fare della Rhodesia un bis dell'Angola o del Mozambico. È quindi necessario garantire il mantenimento dell'ordine nel periodo di transizione e di passaggio delle forze armate del vecchio al nuovo esercito rhodesiano.

Noi ci associamo all'omaggio reso dal ministro Forlani allo spirito di sacrificio e di determinazione morale di coloro che, nell'interno dell'Unione del Sud Africa, hanno deciso di far propri i valori della democrazia, delle libertà civili e della dignità umana. Dobbiamo ricordare gli uomini di ogni colore che sono caduti lungo la strada della lotta. Nobile è la causa della costruzione di una società non razziale in cui vi sia uguaglianza di diritti per tutti, nella quale il colore, il credo, la razza non siano motivi di divisione e di odio.

Il tenace attaccamento all'*apartheid* nel Sud Africa pone ancora problemi che devono essere risolti data l'adesione di forti correnti ad una politica che comporta gravi discriminazioni razziali e violazione di diritti dell'uomo.

Le prospettive di risoluzione nel complesso sono, in questo momento, scarse e poco incoraggianti. E pure bisogna perseguire, e con tenacia, la lotta contro il razzismo sud africano.

L'onorevole Forlani ha parlato anche della necessità dell'allargamento geografico della distensione verso altri Paesi africani.

Il presidente dello Zambia, Kaunda, è venuto in visita a Roma e così il ministro del Ghana e il ministro degli esteri del Congo-Brazzaville ai quali sono stati esposti i capisaldi della politica italiana sul rispetto dei diritti degli uomini e della indipendenza dei popoli.

L'Italia ha salutato con soddisfazione la soluzione della questione di Gibuti che ha assicurato l'indipendenza a questo popolo e il suo ingresso alla Comunità internazionale.

* * *

Trattando del Terzo mondo, dobbiamo dire che non basta l'indipendenza dei nuovi Paesi. Bisogna che in essi sia condotta una guerra di liberazione dalla fame. Quindi — come tante volte è stato detto — necessita una assistenza tecnica oltre che culturale ed economica. In luogo delle guerre pagate con il sacrificio di vite umane, è necessaria una unica guerra: cioè la guerra alla fame.

Discutendosi le comunicazioni del Ministro degli esteri del 6 luglio il senatore Basso ha messo in rilievo, in Commissione esteri, che ben più ampi possono essere gli sviluppi delle nostre attività nei confronti del Terzo mondo.

A questo proposito è stata ricordata la proposta approvata dalla nostra Commissione con l'ordine del giorno Marchetti presentato a conclusione del bilancio dello scorso anno, con cui si impegnava il Governo a convocare una Conferenza con i responsabili dei vari organismi per esaminare le risultanze e le prospettive della cooperazione italiana con i Paesi in via di sviluppo.

Il ministro Forlani ha sottolineato che si sta elaborando, alla Camera, un nuovo provvedimento organico in materia e ha avvertito che sembra opportuno, allo stato degli atti, evitare interferenze fra attività parlamentare e attività esterne al Parlamento: si attenderà pertanto, prima di riunire la proposta Conferenza, la conclusione dell'*iter* legislativo ora ricordato.

Intanto sono stati presi provvedimenti economici e abbiamo approvato una legge che aumenta i mezzi per l'assistenza tecnica.

In occasione dell'approvazione di quella legge, il Governo si è impegnato a presentare una soluzione organica che impedisca di vivere con continui espedienti. Vi è stata pure la proposta della istituzione di una Agenzia avente lo scopo della assistenza tecnica, ma il Ministero non sembra favore-

vole. Quando si tratta di nuovi organi si parla sempre di « struttura agile » « interventi rapidi » « dinamismo » e poi, invece, si hanno molto spesso strutture pesanti, operazioni addormentanti e mancanza di ogni dinamica.

Però quando si dà dobbiamo sapere a chi si dà, come si dà e perchè. E soprattutto non bisogna ledere l'indipendenza e la libertà di chi riceve. Non dobbiamo fare l'elemosina a nessuno. La solidarietà deve essere ispirata ad un principio veramente solidarista.

* * *

L'Italia saluta con soddisfazione i progressi avvenuti nei rapporti interamericani.

È stata presentata all'Assemblea dell'Organizzazione degli Stati americani una serie di proposte incoraggianti. Di recente è stato firmato a Washington l'accordo fra Panama e gli Stati Uniti. Ciò costituisce una prova di buona volontà e di fiducia nel negoziato risolutivo.

* * *

Il mondo degli emigranti è detto il quarto mondo, al di là del terzo mondo delle nuove nazioni. I comitati istituiti dopo la Conferenza nazionale dell'emigrazione non hanno dato i risultati che si attendevano.

Si ritiene che la nostra spesa, per ogni emigrante, non superi le 5 mila lire a testa. Le rimesse invece superano i 500 miliardi. Quindi ogni 100 mila lire che incassiamo con le rimesse, spendiamo circa 5 mila lire per emigrante. È una miseria.

Non basta aver attuato, con la Conferenza sull'emigrazione, un approfondimento della conoscenza degli stati di fatto; bisogna che le esigenze che sono emerse abbiano un adeguato accoglimento, sia con gli accordi bilaterali di sicurezza sociale, sia con i progressi nell'ambito comunitario a favore dei lavoratori emigrati.

Non so se sia stato dimenticato l'ordine del giorno del senatore Marchetti approvato, su questo tema, dalla nostra Commissione durante l'esame del passato bilancio.

Ciò che si impone sempre più è il riconoscimento del diritto di voto degli emigranti.

Bisogna definitivamente garantire questo diritto, incominciando dal voto circa il Parlamento europeo. Non si può dimenticare che i rientri in Italia per le votazioni del Parlamento sono in decrescenza. Pare che rientrino poco più di 100 mila emigranti (e in gran parte rientrano dalla Svizzera).

Naturalmente, non sarà facile istituire seggi presso i Consolati. Di quanti seggi ci sarà bisogno? Quante difficoltà per andare dalla sede dell'emigrante al Consolato? Giustamente è stato detto che sarebbe come se in Italia si votasse solo nel capoluogo di provincia. Quindi una concessione del diritto di voto potrebbe finire per essere solo astratta e teorica. Più risolutiva sarebbe la votazione per corrispondenza, come si usa in votazioni di vario tipo, in vari Paesi e pure in Italia.

Dobbiamo insistere perchè siano attuati i desideri espressi ripetutamente dalla nostra Commissione per quanto riguarda la scuola bilingue e biculturale che garantisca la conservazione della lingua materna.

* * *

Un accenno ai problemi economici. La Conferenza sulla cooperazione economica internazionale ha fornito risultati deludenti, al di sotto delle aspettative. L'unica conclusione è l'affermazione della necessità di proseguire il dialogo. Conclusione ben magra.

Si lamenta soprattutto la carenza della discussione sul tema della energia e non è neppure indicata la sede dove continuare la discussione in proposito.

Non è possibile alcuna soluzione concreta in materia economica se i Paesi con consumi relativamente più elevati non assumono impegni crescenti per favorire l'accesso alle fonti energetiche di Paesi che ne hanno bisogno.

Le intese internazionali sullo sviluppo pacifico dell'energia nucleare sono state difficili e restano difficili.

Manca la possibilità di un impegno comune che permetta di risolvere i problemi esistenti e consenta all'umanità di contare su questa risorsa forse insostituibile; si desidera che lo sfruttamento energetico avvenga con il fondamentale rispetto delle esigenze ambientali e bisogna garantire la non proliferazione.

Nel suo discorso all'ONU il ministro Forlani ha espresso il voto favorevole del Governo italiano alla proposta del Segretario generale di creare un Istituto per l'energia nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite.

L'Italia è vivamente interessata allo sviluppo della cooperazione economica particolarmente in momenti in cui la situazione dell'economia mondiale continua a presentare aspetti preoccupanti. Vi sono forti squilibri nel sistema economico internazionale, e perdurano inquietanti sperequazioni fra Paesi industrializzati e Paesi emergenti, come pure all'interno dei singoli Paesi, fra le varie categorie economiche.

Manca assolutamente una strategia per far fronte ai gravi problemi dello sviluppo, a causa di condizioni oggettive della congiuntura internazionale, ma anche a causa della difficoltà di adottare, con coraggio, i rimedi che si ritengono necessari. L'Italia ritiene necessario che venga stabilito un ordine di priorità nell'impiego delle risorse disponibili.

Ad una generale politica di sviluppo si potrà arrivare se si sarà capaci di risolvere i problemi contingenti, e pur gravi, che sono sul tappeto. Primeggia l'eterna questione del rifornimento delle materie prime, dello sviluppo degli scambi e del trasferimento di tecnologie. Non meno rilevante è il problema dei debiti.

Particolarmente è insistente la richiesta di arrivare a nuovi livelli nel campo dell'alimentazione, dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione e della abitazione. Pure insistente è la richiesta di consentire opportunità di lavoro, e l'equa distribuzione della ricchezza. Ma alla realizzazione di questi ideali sociali di ogni tempo non ci si avvicina se non vengono superate le difficoltà attuali. La comunità internazionale deve creare i presupposti e le condizioni materiali per questi urgenti suggerimenti.

L'Italia è pronta ad assumere qualunque impegno sul piano, sia bilaterale che multilaterale, che si propone di facilitare lo sviluppo economico. Ma non si conclude nulla se non è organizzata l'interdipendenza fra le varie economie.

Alla situazione economica generale è collegata la sorte del nostro commercio estero.

Il ministro Ossola ha riferito alla Commissione, nel luglio scorso, circa i fenomeni tipici del commercio internazionale in questo momento.

Tra i fenomeni emergenti va ricordato un rallentamento del tasso di sviluppo del commercio mondiale, sceso da circa l'11 per cento dello scorso anno a circa il 6 per cento di questo anno. Evidenti sono le conseguenze nella congiuntura italiana.

Quanto alle generali linee evolutive e involutive, il ministro Ossola ha messo in evidenza il persistere generale della tendenza inflazionistica, ed il protrarsi di forti squilibri nella bilancia dei pagamenti.

Altro fenomeno è la continua crescita dell'indebitamento internazionale (200 miliardi di dollari per i Paesi in via di sviluppo non produttori di petrolio, e 45 miliardi per i Paesi dell'area socialista).

Il senatore Calamandrei discutendo la relazione Ossola ha sottolineato l'esigenza di una convergenza operativa tra organi della diplomazia italiana e organi di commercio con l'estero.

Ugualmente sottolineata dal senatore Calamandrei è l'esigenza di una collaborazione fra gli strumenti operativi del commercio con l'estero e gli strumenti operativi delle grandi aziende italiane operanti negli altri Paesi.

Anche la senatrice Vera Squarcialupi ha lamentato la mancata collaborazione, a livello politico, con i nostri operatori economici. Ciò ha avuto conseguenze negative per le nostre maggiori firme che sono state posposte a firme straniere.

* * *

Non vi è bilancio nel quale non si affronti la questione dei problemi culturali delle nostre rappresentanze all'estero. La nota è

quasi sempre la stessa: mezzi assolutamente inadeguati, diminuzione degli uomini di prestigio che ambiscano, come nel passato, ad essere direttori degli Istituti culturali italiani all'estero. Anche i programmi degli istituti di cultura non sono tutti all'altezza che si desidererebbe. Il Ministero amministra queste istituzioni, ma non ha una programmazione culturale. Non ha una politica di impulso. Fra l'altro, le Camere mancano di informazioni illustrative sulla situazione di queste istituzioni.

Non sembra che nell'ultimo anno sia stato fatto alcun progresso in materia di Istituti di cultura. Non insisto su questo tema perchè è stato, con competenza e in maniera esauriente, trattato della senatrice Carettoni, quale relatore del bilancio degli affari esteri dello scorso anno. Già in quella occasione fu messa in rilievo la decadenza di tale istituzione che dovrebbe fare onore alla cultura italiana.

Lo scorso anno è stato concesso un aumento del finanziamento della « Dante Alighieri ». È giusto che a questa associazione venga lasciata la piena autonomia culturale e il fatto del contributo non deve significare una subordinazione ideologica a determinati indirizzi.

La Società italiana per l'organizzazione internazionale, che si distingue per la serietà dei suoi studi e delle sue iniziative, e che non va confusa con analoghe e scadenti istituzioni, deve ricevere dallo Stato un aiuto maggiore per mantenere fede alle sue tradizioni e per realizzare i suoi programmi.

Nel mondo della ricerca scientifica la situazione è stagnante e a basso livello. Anche su questo tema il senatore Marchetti aveva presentato un ordine del giorno rivolto a favorire la ricerca scientifica comune in sede CEE e chiedeva uno sviluppo di questa attività. Che si è fatto?

Infine, non va dimenticato il problema degli studenti stranieri in Italia a proposito dei quali è certamente negativa la « chiusura », se pur parziale, nei confronti di Paesi non dotati di istituzioni universitarie. Il provvedimento riguarderebbe solo le nuove iscrizioni con esclusione dei borsisti e degli studenti di scuole italiane all'estero o dei frequentanti di corsi di lingua italiana all'estero. Noi, però, confidiamo che venga eliminato ogni residuo ostacolo.

* * *

Confrontando, infine, le cifre del bilancio bisogna dire che gli stanziamenti non sono molto incoraggianti.

È evidente che il 70 per cento della spesa si effettua all'estero, e, data la svalutazione della moneta, non si può parlare nel complesso di aumenti, ma se mai del contrario.

Tutti gli aumenti sono legati a nuove leggi, a nuove disposizioni, ad oneri fissi come i contributi ad Enti nazionali e internazionali.

In materia di stanziamenti per l'emigrazione sembrano nuovamente deluse le speranze nate in sede di Conferenza nazionale: lo aveva notato, l'anno passato, in sede di bilancio, la senatrice Carettoni.

Non vi è stato relatore del bilancio, da quella del senatore Oliva del 1975, a quella del senatore Pecoraro dell'anno successivo, a quella infine della senatrice Carettoni che non abbia detto: inadeguatezza del bilancio rispetto agli altri bilanci. È giusto; però si deve pure notare che la comparazione ha sempre un valore relativo. Come confrontare il nostro bilancio con quello dell'Istruzione che paga lo stipendio di un mezzo milione di insegnanti?

* * *

Alla pochezza dei mezzi si è, in parte, supplito intensificando gli incontri.

Sono da ricordare i viaggi del presidente Andreotti a Washington e i vari viaggi diplomatici a Mosca, a Pechino. L'Italia mantiene stretti contatti con i tre grandi.

Conviene pure non dimenticare le visite a Bonn e a Bucarest del presidente Andreotti, la visita di Forlani a Belgrado, i colloqui a Roma dell'esponente magiaro Kadar.

Importante è stata anche la visita nell'Angola, e quella del Presidente della Repubblica venezuelana a Roma.

I rappresentanti del Vietnam hanno preferito stipulare accordi con il Governo belga e con il Governo francese.

Deve essere non meno sottolineata la visita in Italia del presidente Giscard d'Estaing, nonchè i colloqui con il Ministro degli esteri jugoslavo per la ratifica e l'applicazione degli accordi di Osimo.

L'Italia ha sempre affermato la sua solidarietà al processo di decolonizzazione. Imprese italiane pubbliche e private hanno in questi Paesi iniziato e sviluppato la loro collaborazione operativa.

* * *

Conclusivamente, vorremmo soffermarci sullo stile e lo spirito della nostra politica estera.

Si dice che la società è in trasformazione. Ma quando si afferma ciò, si deve alludere non solamente alla società civile interna, ma anche alla società internazionale. Conosciamo realtà nuove in altri tempi ignote: per esempio la fame nel mondo di cui per secoli non abbiamo avuto precise notizie. Oggi la conosciamo, ma la situazione resta disperata come quando non ne avevamo conoscenza.

La partecipazione popolare alle questioni internazionali è agitatoria su determinati problemi e raramente raggiunge la difficile conoscenza della globalità delle situazioni e della esistenza dei pericoli. Sarebbe improprio affermare che il popolo partecipi con interesse alle scelte di politica internazionale. Possiamo augurarci che ciò avvenga in occasione delle elezioni dei rappresentanti dell'Italia all'Assemblea della Comunità Economica Europea. Il propagandismo però non favorisce la conoscenza esatta dei fatti. Non vi è per esempio, sufficiente reattività alla politica dei totalitarismi nei nuovi Paesi africani e neppure alla politica di oppressione nel Cile e nel Vietnam meridionale.

Ben sappiamo che la politica estera non è fatta solo dalla diplomazia; è fatta dai viaggi dei Ministri; è fatta dalla partecipazione alla comunità politica internazionale; è fatta dalle nostre imprese all'estero, dai nostri lavoratori all'estero. Come ha detto la senatrice Carettoni: « bisogna che la macchina funzioni altrimenti le scelte buone che ci potrebbero dare credito e prestigio sono destinate ad essere vanificate ».

Con nuovi mezzi e con nuove strutture si può rinnovare la vita del Ministero? È un vecchio tema questo della « ristrutturazione » del Ministero.

I Ministri ed i Segretari generali si succedono al Ministero degli esteri, ma nulla di nuovo si vede in materia di « ristrutturazione ».

Giustamente si dice che prima di istituire il Ministero dell'Europa — di dubbia utilità — bisogna riordinare il Ministero degli esteri. Non spezzettamento di competenze, ma integrazione.

* * *

La nostra politica deve essere ispirata non ad attivismo superficiale o velleitario, ma ad un impegno organico di tutte le nostre risorse diplomatiche per compensare il relativo indebolimento economico della nostra posizione internazionale da cui è stata caratterizzata la recente attività diplomatica.

Considerando lo stile della nostra politica estera concordo con quanto ha detto il senatore Artieri, discutendosi la relazione del Ministro degli esteri. Egli ha affermato che fra i tre classici possibili modi di fare politica estera enunciati da Visconti Venosta (cioè quello della forza, quello del prestigio e quello della presenza) l'Italia si deve proporre sempre più di seguire questa terza alternativa.

Il ministro Forlani, riferendo in Commissione nel luglio scorso, ha detto che la politica estera non ha formato oggetto delle discussioni in materia di accordo a sei e che quindi la politica estera dell'Italia resta quella fissata con le dichiarazioni programmatiche precisate in occasione della formazione del Governo Andreotti. Ciò non esclude, anzi rende desiderabile, l'allargamento dell'area del consenso.

È in rapporto a questa fedeltà allo stile della nostra politica estera che va elogiata

l'opera intelligente e attiva del ministro Forlani, seguita ovunque con grande stima e simpatia. Desidero sottolineare la serietà del suo impegno e la logica coerenza dei suoi atteggiamenti. L'elogio va esteso ai Sottosegretari Radi e Foschi che spesso sono intervenuti in Commissione con informazioni chiarificatrici e che lavorano con grande impegno, malgrado che essi, per primi, riconoscano inadeguati gli strumenti.

* * *

Circa la cosiddetta « ristrutturazione » del Ministero, alla quale ho accennato, si parla del lavoro della Commissione presieduta dall'onorevole Radi. Si discute su modifiche nell'ordinamento delle carriere e nella regolamentazione dei servizi all'estero i quali hanno una natura ben diversa da quella di tutti gli altri Ministeri, esigendo personale con determinate attitudini e preparazione professionale.

Siamo convinti che è necessario evitare l'appiattimento delle funzioni che distrugge le particolari qualificazioni. Ciò non esclude le specializzazioni nell'ambito del Ministero.

È utopistico chiedere un ambasciatore sociale, un ambasciatore culturale e un ambasciatore economico, quantunque ben sappiamo che vi sono problemi di istruzione, di assistenza, di previdenza che urgono per gli italiani all'estero. Il gruppo di lavoro presieduto prima dall'onorevole Granelli e poi dall'onorevole Di Giannantonio non ha completato la raccolta di dati e la documentazione precisa sulla attività degli istituti ed enti culturali all'estero. Già esistono nelle rappresentanze diplomatiche uffici di carattere economico sociale; si tratta di potenziarli.

Ci ha sorpreso la lettura di articoli intitolati « Intringhi alla Farnesina ». Sono scritti del giornalista Frescobaldi del « Corriere della Sera ». Sono, cioè, scritti di un cultore della materia, ma appaiono in un giornale che dà scarse garanzie di obiettività.

Sono comprensibili le divergenze intorno alla discussa proposta di istituire la cosiddetta « qualifica unica funzionale », che consentirebbe la doppia mobilità orizzontale fra le carriere, e verticale, cioè l'inserimento nella carriera diplomatica di elementi di altre carriere. La tecnica sindacale diventa sempre più fantasiosa, però al relatore sembra giusto — anche se non sono mancate opinioni diverse in Commissione — che in questa proposta si veda una pericolosa iniziativa rivolta all'appiattimento qualitativo del servizio.

Coloro che hanno affrontato le difficoltà dei concorsi devono essere rispettati nella loro carriera, nella quale non si deve entrare per la porta di servizio.

Purtroppo sono rari i concorsi di ammissione. Giovani che potrebbero aspirare alla carriera diplomatica prendono altre strade.

È stato deplorato che tanto tempo si sia atteso prima di dare una sostituzione al Segretario generale Manzini. Quindi si è avuta una specie di « vacanza », che è durata a lungo, in una funzione così preminente.

Mentre si attendeva la nomina del nuovo Segretario generale, i sindacati proponevano addirittura di abolirne la carica per arrivare ad una specie di « cogestione diretta » fra loro e il Ministro. Così verrebbe a mancare la garanzia di indipendenza e di continuità offerta dal Segretario generale. È stato Mussolini ad eliminare la carica di Segretario generale. Egli doveva decidere ogni cosa. E si è visto come.

Entro pochi anni, dei 18 ambasciatori di grado, resterà in carriera un numero esiguo. Fra i molti ambasciatori che andranno in pensione fra poco tempo vi sono i grossi nomi che hanno guidato la nostra politica estera. Si passa dai diplomatici entrati in carriera durante il « regime » a quelli della carriera postfascista. Si sentiranno ora le conseguenze del fatto che dal 1938 al 1948 non vi furono concorsi a causa della guerra e dell'immediato dopoguerra. È logico che si aspetti un ringiovanimento di elementi direttivi.

A questo proposito vi sono contese che vengono di pubblico dominio e che certamente non favoriscono il prestigio della carriera.

Non vogliamo diplomatici legati al protezionismo di capoccia di questo o quel partito.

Il Ministero degli esteri è un ministero squisitamente politico, ma non della politichetta personalistica di bassa lega.

Conferite le ambasciate di Parigi e della Santa Sede, restano da coprire tra breve quelle di Washington, Atene, Varsavia, L'Aja, Teheran. Le sedi sono importanti e quindi le scelte devono essere responsabili.

Domandiamo al Ministro se non sia il caso di rettificare la distinzione fra sedi disagiate e sedi tradizionali (nelle sedi disagiate ci sono i paesi arabi con i difficili problemi del petrolio).

In sintesi, si parla di « modernizzare » e di « moralizzare » l'amministrazione. Che significano queste gravi parole?

* * *

Per quanto si riferisce all'opera del Parlamento, è deplorevole che solamente il 22 aprile di quest'anno il Senato abbia potuto ratificare gli atti internazionali aperti alla firma a Nuova York il 16 e 19 dicembre del 1966 cioè:

1) patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali;

2) patto internazionale relativo ai diritti civili e politici;

3) protocollo facoltativo relativo al patto sui diritti civili e politici.

Ci sono voluti undici anni perchè questi testi, di così grande importanza morale e guridica, siano ratificati dal nostro Parlamento. Ci auguriamo che altri testi che attendono la ratifica non subiscano ritardi così scandalosi.

I rapporti tra la nostra Commissione ed il Ministero sono efficienti e di nostra soddisfazione. I nostri poteri sono scarsi, e non possiamo rivendicare poteri che non ci competono. I contatti devono essere tenuti col Ministro e con i Sottosegretari, poichè le interferenze con direttori generali o con capi di uffici burocratici potrebbero creare delle confusioni. Dobbiamo trattare con chi è responsabile della politica del Governo. Non ritengo utile la proposta di convocare ambasciatori da parte della Commissione. Questa è una vecchia storia.

D'altra parte, non dobbiamo dimenticare che bisogna riconoscere la specificità del Ministero degli esteri. Ricordo gli interessanti dibattiti con il ministro Martino, all'epoca della sua riforma del Ministero, nel quadro della riforma amministrativa di quel tempo, che avevo l'incarico di curare. D'altra parte, non fermiamoci alla favola di chi parla di ambasciatori che non possono raggiungere la sede perchè non si possono pagare le spese del trasferimento, quantunque anche i membri dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa dovrebbero esprimere, in materia amministrativa, le loro osservazioni.

* * *

Quanto alla Tabella 6 quale profilo contabile della politica estera italiana, che alla Commissione affari esteri ha offerto la possibilità di confrontarsi sia sui problemi dei rapporti internazionali — con un dibattito svoltosi purtroppo in tempi eccessivamente ravvicinati rispetto ad analoga discussione dell'Assemblea — sia sui temi attinenti agli strumenti operativi, le conclusioni che il relatore è stato incaricato di sottoporre al Senato sono favorevoli, sulla base delle considerazioni esposte e di valutazioni che investono il bilancio dello Stato nel suo complesso.

GONELLA, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione (**Tabella 7**)

(RELATORE MEZZAPESA)

ONOREVOLI SENATORI. — Se l'annuale dibattito sul bilancio — sulla tabella 7 come su qualunque altra — rischia di diventare un rito, come ogni rito, molto dipende dallo spirito con cui ci si predispone a parteciparvi. Se sotto l'arida elencazione delle cifre e dei dati si scopre il disegno politico, la volontà realizzatrice che sottende quel documento in apparenza ragionieristico, allora si è in grado di capire, non necessariamente di approvare, ma di capire realtà e intenzioni, quello che si era e quello che si è, lo scarto tra la situazione attuale e quella che nelle intenzioni di chi propone il bilancio dovrebbe essere in prospettiva. E allora l'esame del bilancio diventa un momento di riflessione critica che coinvolge la responsabilità di tutti; riflessione critica su quello che si è fatto, sulla volontà politica che ha presieduto ai provvedimenti legislativi e operativi, sulle intenzioni in varie occasioni espresse.

Così la lettura del documento consente di intravedere dietro di esso un'immagine, non sbiadita, ma chiara della realtà della scuola e di quello che si vuole fare per modificarla e migliorarla.

La tabella 7 riguardante la previsione di spesa per il 1978 del Ministero della pubblica istruzione indica una spesa di 7.597 miliardi 961 milioni 600.000 lire (pari al 12,58 per cento della spesa generale dello Stato).

Rispetto alla previsione del 1977, si riscontra un aumento del 26,95 per cento, aumento inferiore a quello che lo scorso anno si verificò rispetto al precedente esercizio (31,9 per cento). Se poi consideriamo che la previsione iniziale di spesa per il 1977 si è modificata in aumento nel corso dell'anno, per effetto, prevalentemente, di nuove leggi intervenute (passando da 6.016 a 6.646 miliardi), l'incremento di spese previsto per il 1978 risulta di 952 miliardi, ossia del 19,3 per cento.

Per quanto riguarda l'incidenza del bilancio del Ministero della pubblica istruzione sul bilancio generale dello Stato, essa è, come si è visto, per il 1978 del 12,58 per cento, mentre per il 1977 fu del 13,1 per cento. Una incidenza che toccò la punta più alta negli anni 1968-69-70-71 (19 per cento), cominciò a calare nel 1972 (17,5 per cento), si attestò nel 1975-76-77 (sul 13,1 per cento) ed è nuovamente calata, sia pure di poco, quest'anno.

La spesa è così ripartita: 7.410.461.600.000 lire per la parte corrente, pari al 97,5 per cento della spesa totale (l'anno scorso 98 per cento); 187.500 milioni per la spesa in conto capitale, pari al 2,5 per cento delle spese totali (l'anno scorso 2 per cento).

Rispetto alle previsioni dello scorso anno si ha un aumento generale di 1.589.604.500.000 di cui 1.524.854.900.000 per spese correnti (+ 25,9 per cento), 64.750 milioni in conto capitale (+ 52,74 per cento). È positivo il fatto che le spese in conto capitale sono aumentate, percentualmente, in misura più che doppia rispetto a quelle correnti. Le va-

riazioni più cospicue nelle spese correnti riguardano naturalmente il personale, il cui organico è rilevantissimo; le unità in attività di servizio sono allo stato attuale: 868.651 insegnanti, 227.923 personale civile, 547 operai, in totale 1.097.000 dipendenti. Le spese per il personale assorbono il 90,1 per cento dell'intero stanziamento del Ministero della pubblica istruzione; ma va anche ricordato, per avere un quadro esatto della situazione e per non cadere in qualunquistiche lamentazioni, che il personale gestito dal Ministero della pubblica istruzione corrisponde alla metà di tutto il personale dipendente dallo Stato (a questo 50 per cento corrisponde solo il 12,50 per cento dell'incidenza sul bilancio statale).

Si è dovuto tener conto di provvedimenti recenti in favore del personale, con i conseguenti oneri: indennità integrativa speciale (decreti ministeriali 24 novembre 1976, e 23 maggio 1977) 620 miliardi in più; miglioramenti conseguenti alla legge 14 aprile 1977, n. 112, 327 miliardi e mezzo in più; legge 18 dicembre 1976, n. 856, per il personale non docente, poco meno di 47 miliardi in più; per gli effetti indotti sulla tredicesima, oltre 49 miliardi in più; legge 30 marzo 1976, n. 88 — riordinamento del personale ispettivo, direttivo e docente — oltre 149 miliardi in più. Per gli stipendi e le retribuzioni provenienti da sdoppiamenti e nuove istituzioni degli anni precedenti e in previsione dell'incidenza dei concorsi in atto, circa 258 miliardi in più.

Per quanto concerne le spese in conto capitale, non sono certamente molti i 64.750 milioni di incremento; va però ricordato che già l'anno passato vi fu un buon miglioramento rispetto al 1976 (dallo 0,9 al 2 per cento; quest'anno dal 2 al 2,5 per cento).

Tali aumenti riguardano soprattutto l'incidenza di leggi preesistenti e precisamente la legge 6 marzo 1976, n. 50 — piano pluriennale di finanziamento dell'edilizia universitaria — per cui sono stanziati 50 miliardi; ed un ulteriore aumento del contributo statale all'Istituto nazionale di fisica nucleare (1 miliardo e mezzo che va ad aggiungersi ai 21 stanziati lo scorso anno, allorchè ci fu un aumento di 5 miliardi rispetto al 1976; a tale proposito è da ricordare l'impegno assunto dal Ministro per la ricerca scientifica a nome del Governo, e confermato nel suo intervento, a conclusione dell'esame di questa tabella, dal Ministro dela pubblica istruzione, per un ulteriore incremento di tale stanziamento).

È innanzitutto da rilevare che il processo di razionalizzazione nell'impostazione, diciamo tecnica, del bilancio, cosa che fu già ribadita nella discussione del bilancio dello scorso esercizio, continua ancora nel documento di quest'anno. Qualche esempio: al capitolo 4105 vengono accorpati i contributi ad Enti, istituti universitari (Istituto di studi europei De Gasperi, il Centro studi Luigi Sturzo, la Scuola normale di Pisa, l'Università per stranieri di Perugia), il che consente una visione più unitaria, una lettura sinottica e globale dell'intervento statale in tale materia.

Le spese per la ricerca scientifica, prima disperse in varie voci, vengono unificate nel capitolo 8551, che rende più plasticamente evidente (25 miliardi quest'anno) lo sforzo in tale settore del bilancio dello Stato italiano; invece il capitolo 4103 — assegnazioni alle università, agli istituti di istruzione universitaria, agli osservatori, eccetera — viene soppresso e il relativo stanziamento trasferito in capitoli più specifici, in modo che risulti netta la distinzione fra i contributi riguardanti il normale funzionamento delle università e i contributi destinati esclusivamente alla ricerca scientifica.

Altro esempio: per il personale ausiliario addetto ai servizi di educazione fisica vi erano dei capitoli a parte (3000 e 3002); sono stati soppressi e il relativo stanziamento trasferito nei capitoli che riguardano il personale non docente dell'istruzione secondaria di I grado (2000 e 2003) e di II grado (2200 e 2202), della cui spesa si ha, così, una visione globale.

Si tratta di un fatto tecnico, che però consente una lettura più facile del bilancio e di conseguenza agevola il giudizio politico che il Parlamento è chiamato a dare su di esso.

La spesa più cospicua riguarda il personale e, naturalmente, nell'ambito di questa voce spicca per consistenza il personale insegnante, su cui grava la responsabilità di determinare i risultati reali dell'intero sistema educativo e formativo della nostra scuola. Non è questa la sede per fare apprezzamenti di nessun genere, ma una constatazione pare irrinunciabile: lo Stato potrà spendere tutte le risorse che vorrà per la scuola, il Parlamento farà tutte le riforme che riterrà utili e necessarie nel settore scolastico, ma ogni spesa e ogni riforma è destinata a rimanere sterile se non avremo una classe docente consapevole del suo ruolo insostituibile, capace di adeguare a tale consapevolezza un impegno coerente e costante e, soprattutto, disponibile a non far ricadere sulla scuola e sugli alunni il contraccolpo di eventuali delusioni e frustrazioni provenienti da situazioni congiunturali di natura economico-giuridica.

Naturalmente tale consapevolezza deve coinvolgere altresì i responsabili a livello politico-amministrativo, che devono avere costante e puntuale attenzione nei confronti dei problemi connessi alla classe docente, e non solo a quelli più epidermicamente appariscenti e più corposamente concreti del trattamento giuridico-economico, ma anche a quelli connessi alla professionalizzazione degli insegnanti, alla loro selezione, alla loro formazione, al loro aggiornamento. Per fortuna comincia a passare il tempo in cui l'insegnamento era considerato il rifugio occupazionale per chi non aveva successo in altri sbocchi professionali o voleva arrotondare i proventi di altro esercizio professionale. I dati di questi ultimi anni dicono chiaramente che va rallentandosi il ritmo di incremento delle unità di personale insegnante; più brusco è il calo nella media dell'obbligo e nella secondaria superiore. Il che significa che l'insegnamento diventa in misura sempre meno cospicua la valvola di sicurezza per il contenimento della disoccupazione intellettuale. Il rapporto alunni-insegnanti, in costante diminuzione in ogni ordine e grado di scuola, si avvia ormai a *standards* difficilmente superabili: siamo a 11,6 (elementari 15,6; media 10,2; secondaria 9,5) rispetto al 15 del 1970-71, al 14,4 del 1972-73.

Superata, quindi, la fase della crescita quantitativa, indiscriminata e disordinata, del personale docente, bisogna affrontare ora la fase della crescita qualitativa. Non dobbiamo nasconderci dietro convenienze o riserve mentali, negando una certa dequalificazione del personale insegnante. Ora, non è la ricerca delle responsabilità che interessa; interessa prendere atto di questa esigenza, assai avvertita, di ottimizzare l'efficienza, di migliorare la qualità e il rendimento dei docenti. Non conosciamo ancora il testo del provvedimento recentemente approvato dal Consiglio dei ministri circa la sistemazione di certe posizioni di precariato che interessano il personale docente, e che dovrà ora esser discusso dal Parlamento: iniziative del genere sono utili per riportare un po' di ordine nelle strutture della scuola, e un po' di fiducia negli operatori scolastici; ma è da augurarsi che non siano incompatibili con quella esigenza, sulla quale diciamo tutti di convergere, di riqualificare sempre più e sempre meglio il personale docente. Intanto occorre ripensare il sistema di selezione e di aggiornamento degli insegnanti.

I corsi abilitanti: nel 1976 si sono abilitati 187.060 laureati nei corsi ordinari, 46.000 nei corsi straordinari e nei corsi ISEF. Un neoabilitato ogni 2,2 professori in servizio (nel Mezzogiorno 1 ogni 1,8). Pur facendo dei calcoli prudenziali, e togliendo il 40 per cento, considerando che alcuni di questi già insegnavano e aspiravano al cambio di cattedra, rimane la bella cifra (approssimativa) di 112.000 nuovi abilitati in attesa di avere una cattedra.

Diverse sono state, e sono, le valutazioni su questo momento di formazione-selezione degli insegnanti; diversi sono stati i risultati e le esperienze su cui hanno avuto il loro peso il grande numero di candidati, la difficoltà nel reperire personale docente, l'incertezza nelle indicazioni didattiche, le vicende sindacali... Non è facile, dunque, esprimere una valutazione globale, ma bensì l'impressione che, anche su questo momento, abbia pesato una certa tendenza alla faciloneria che ha coinvolto, per alcuni anni, tutti gli aspetti della vita delle nostre istituzioni scolastiche.

Altro tema che ci impegnerà di più per l'avvenire è quello dell'aggiornamento degli insegnanti: bisogna pensare ad un processo di aggiornamento continuo, non a iniziative episodiche (un'indagine condotta qualche anno addietro dal CENSIS ha rilevato che solo il 33 per cento del personale docente aveva partecipato ad almeno un corso di aggiornamento, e per i più si trattava di uno solo) specie in occasione della riforma della « secondaria » per cui si imporrà una riconversione, un riciclaggio dei docenti.

Intanto, di questa esigenza il Ministro si è già fatto carico; ne è spia il capitolo 1121 « Spese per la formazione, l'aggiornamento ed il perfezionamento ... » che presenta uno stanziamento di 7 miliardi, più che raddoppiato rispetto a quello dell'anno precedente. È in preparazione un progetto di corsi di aggiornamento per gli insegnanti della scuola dell'obbligo (in conseguenza delle modifiche didattiche e di programma che abbiamo introdotto con le leggi approvate nel corso di quest'anno), che assorbirà la metà della cifra stanziata in questo capitolo.

Infine, per quanto concerne il personale docente, si deve ribadire l'esigenza, già prospettata l'anno scorso in sede di bilancio e confermata a livello scientifico in convegni e studi, di una professionale formazione, a livello universitario, degli insegnanti della scuola elementare.

A proposito di personale, della sua gestione, dello scottante e mai del tutto risolto problema di un ordinato e puntuale avvio dell'anno scolastico, il discorso non può prescindere dal tema dell'automazione dei servizi amministrativi. È stato approvato un ordine del giorno in occasione dell'esame del bilancio per il 1977 con cui si chiedeva di affrettare il processo di automazione dei servizi del Ministero, specie per quanto riguarda i provveditorati: i tempi tecnici stabiliti sono stati osservati puntualmente. L'articolazione del progetto prevedeva una fase di progettazione, sino al maggio 1977; una di attuazione sino al novembre 1978, la terza di funzionamento sino all'aprile 1980. Siamo nella fase di attuazione: è in costruzione il Centro elaborazione dati a Monteporzio Catone, in un edificio già del Convitto nazionale; l'Italsiel ha rilevato la meccanizzazione in atto presso i provveditorati agli studi in attesa del completamento organico; si sta lavorando per la meccanizzazione dell'anagrafe del personale. Siamo in fase avanzatissima. C'è però da dire che questa fase avanzata rischia di essere rallentata, se non si risolvono le grosse difficoltà collegate al finanziamento per le attrezzature dei provveditorati, dal momento che le amministrazioni provinciali, interessate per legge a fornire locali e attrezzature relative ai provveditorati, hanno già fatto capire che non interverranno per questo impegno.

Se il personale, quello docente in particolare, costituisce la struttura vivificante dell'impalcatura scolastica, e merita pertanto in via primaria e privilegiata l'attenzione del legislatore e del governante, la struttura edilizia non può essere da meno, se vogliamo che lo sforzo educativo non venga disperso e vanificato. Quello dell'edilizia scolastica è un tema che, anche se non viene direttamente proposto dalle cifre della tabella al nostro esame, se non per la parte riguardante l'università (è noto, infatti, che per gli altri settori la relativa competenza è degli enti locali), non può tuttavia la nostra attenzione non essere richiamata da questo problema che, anche se ha fatto notevoli passi in avanti sulla via della soluzione, presenta ancora larghe sacche di insufficienza e di precarietà. Non sono ancora stati pubblicati i risultati della rilevazione nazionale sullo stato degli edifici adibiti ad uso scolastico e dei relativi fabbisogni, disposta ai sensi della legge 5 agosto 1975, n. 412; i dati sono ancora in elaborazione presso lo ISTAT. Al 1974, il fabbisogno di aule, in base agli *standards* delle nuove norme tecniche, per sanare le cosiddette situazioni improprie (stabili adattati per scuole, locali inidonei, eccetera) e per eliminare i secondi e tripli turni, era di circa 74.000 aule. Ma, se si volesse adeguare il patrimonio scolastico esistente agli indici *standards* del decreto ministeriale 18 dicembre 1975, moltissime scuole dovrebbero essere dichiarate inagibili e quindi quella cifra salirebbe di molto.

Per quanto riguarda il doppio e triplo turno, disponiamo di alcuni dati recenti, grazie ad una rilevazione effettuata dal Ministero della pubblica istruzione tramite i provve-

ditorati (in attesa che l'ISTAT elabori i dati della rilevazione nazionale): nell'anno scolastico 1975-76 erano interessati al fenomeno 610.906 alunni (triplo turno, solo 6.338), e cioè il 5,37 per cento della popolazione scolastica. La situazione, peraltro in netto miglioramento rispetto all'anno precedente (755.551 alunni), interessa in misura preponderante, per il 68,40 per cento, l'Italia meridionale e insulare, oltre a qualche grosso centro del resto della penisola (per esempio, la città di Roma, che viene al secondo posto, in questa graduatoria, dopo Napoli).

I provvedimenti legislativi intervenuti in materia, anche se in parte vanificati dai fenomeni sociali e finanziari collegati alla congiuntura sfavorevole, hanno tuttavia contribuito ad avviare a soluzione il problema dell'edilizia scolastica: in particolare la legge 28 luglio 1967, n. 641 e la legge n. 412 sopra ricordata; quest'ultima commendevole anche perchè consente alle regioni di emanare norme per l'affidamento e l'esecuzione di opere di edilizia scolastica. La ripartizione dei fondi, *ex lege* n. 412, per il triennio 1975-78 (primo programma regionale, 775 miliardi e 200 milioni) ha privilegiato — e non poteva essere diversamente — le regioni meridionali, cui è stato assegnato il 42,5 per cento del fondo (il 35,9 al Nord e il 16,5 al Centro). Il secondo programma triennale regionale (anni 1978-80), che prevede una spesa di 1.026 miliardi, sarà sottoposto quanto prima all'esame della commissione interregionale prevista dalla legge n. 281 del 1970.

In tema di organi collegiali di governo della scuola è da osservare che lo sforzo eccezionale dello scorso anno (in cui si ebbe un sostanzioso aumento e l'accorpamento in unico capitolo degli stanziamenti per il funzionamento di tali organi) non ha potuto trovare conferma quest'anno. Gli stanziamenti per il funzionamento amministrativo e didattico sono rimasti pressochè invariati: uniche variazioni si hanno nella scuola materna, che presenta un cospicuo incremento di 6 miliardi e per la scuola elementare, che presenta un decremento di circa 2 miliardi; si tratta più che altro di assestamenti collegati a maggiori o minori esigenze accertate nel corso dell'anno. La diminuzione, notevole (un miliardo e mezzo in meno) al capitolo 1135 — costituzione degli organi collegiali e funzionamento degli organi distrettuali — si spiega col fatto che le spese per la costituzione di tali organismi si esauriscono con le elezioni del prossimo dicembre, elezioni non previste per il 1978.

È evidente che questa situazione non può soddisfare nè noi nè il Ministro della pubblica istruzione: l'accettiamo solo nella doverosa considerazione della situazione economica generale del Paese e dello sforzo che il Paese è chiamato a compiere per risalire la china, riacquistando, soprattutto, credito e fiducia in campo internazionale. Vi è la preoccupazione che queste difficoltà finanziarie contribuiscano ad accrescere il fenomeno della caduta di credibilità degli organi scolastici nell'opinione pubblica. Già lo scorso anno fu denunziato dalla 7ª Commisisone tale fenomeno (si parlò di « disaffezione »). Le elezioni di novembre e dicembre confermarono quell'impressione: è vero che si votava solo per i consigli di classe e di interclasse, ma le percentuali di partecipazione scesero in media del 15-23 per cento per i docenti, del 18 per cento per gli studenti, del 22-30 per cento per i genitori; sintomo di un forte calo di interesse, in confronto al febbraio 1975, quando si verificò una esaltante mobilitazione civile, culturale e politica (9 milioni di genitori, 1.200.000 studenti, 600.000 insegnanti, organismi associativi, sindacali, religiosi, politici che « scoprirono » il tema della scuola).

È vero che analogo processo si era prima che da noi verificato in Francia, dove, dopo la prima ondata di entusiasmo, la partecipazione dei genitori si è stabilizzata intorno al 40,3 per cento nel primo ciclo della media (la nostra media dell'obbligo), al 32,5 per cento per il secondo. Eppure in Francia a stimolarli ci sono le due grandi associazioni nazionali dei genitori: la Cornec, laica, e la Lagarde, cattolica.

Il fatto è che la spinta partecipativa ha subìto un rallentamento, frenata dagli spazi reali (finanziari innanzitutto) di movimento, ma anche da una certa insufficienza imprenditiva e promozionale nell'affrontare i problemi. Si attende tutto dall'alto, in una sorta di « paternalismo centralistico », per

cui l'impatto dell'illusione con la realtà ha portato al raffreddamento del primitivo entusiasmo.

Non così ovunque: non mancano esempi di buoni risultati nella gestione collegiale, concretizzatisi in: regolamenti interni più aderenti alle esigenze comunitarie, corsi di recupero e di sostegno, miglioramento degli orari dei mezzi pubblici di trasporto, miglioramento dei rapporti tra scuola e comunità locale. E poi una maggiore conoscenza della realtà scolastica e una maggiore sensibilità per i suoi problemi, numerosi e gravi.

Su questa accresciuta sensibilità e presa di coscienza nasce oggi il distretto, che costituisce un livello ottimale per affrontare più concretamente, certo più efficacemente, i problemi in termini operativi, in una dimensione organica e programmata di intervento. Sono 760 i distretti in tutto il Paese, ognuno dei quali interessa una popolazione media di 73.000 abitanti, una popolazione scolastica iscritta alla scuola secondaria superiore di 2.600 studenti; la superficie, invece, va dai 202 chilometri quadrati dei distretti lombardi ai circa 1.000 dei distretti lucani. Resta da auspicare che le prossime elezioni per i consigli distrettuali e provinciali (assieme al rinnovo dei consigli di circolo e di istituto) assicurino ed amplino il fenomeno partecipativo. Se si considera che i genitori eletti nei consigli scolastici appartengono in maggioranza alle fasce socialmente e culturalmente più elevate (meno del 10 per cento sono gli operai e i contadini) e che il 52 per cento degli stessi erano già protagonisti del fenomeno partecipativo attraverso altre forme (sindacati, partiti, eccetera), non si può dire che nel primo turno di questo tipo di elezioni ci sia stato un reale ampliamento della partecipazione.

* * *

Passiamo ora ad una rapida rassegna della situazione e dei problemi dei vari gradi di scuola.

*Scuola materna.* Nello scorso anno scolastico hanno funzionato 22.889 sezioni di scuola materna statale (alunni 590.619) e 62.553 di scuola materna non statale (alunni 1 milione 213.871). La percentuale è del 32,7 per cento per la statale e del 67,3 per cento per la non statale. L'intervento dello Stato (che ha istituito circa 2.500 nuove sezioni per l'anno iniziato, 2.974 l'anno scorso) è stato più sensibile nell'Italia centrale e meridionale, anche se non arriva a soddisfare la potenziale domanda; le condizioni finanziarie dei comuni, impegnati per le spese per i locali e per il personale ausiliario, costituiscono una remora determinante; spesso le nuove istituzioni sono in sostanza statizzazioni di scuole comunali o private preesistenti. Va ricordato che la spesa che lo Stato sostiene per ogni sezione di scuola materna si aggira intorno ai 5 milioni annui (mentre per ogni sezione di scuola materna non statale eroga un contributo che non supera mai le 500.000 lire, e se nell'apposito capitolo figura un incremento di 2 miliardi ciò è dovuto all'esigenza comprensibile di mantenere inalterato il valore reale del contributo stesso). La rubrica 3 presenta quest'anno un incremento di spesa di ben 101 miliardi e 971 milioni di lire, soprattutto per mantenere il ritmo di sviluppo dell'intervento statale in materia di nuove istituzioni.

Tra i problemi di ordine socio-pedagogico-didattico che il settore presenta, ne emergono alcuni: la necessità di superare i residui caratteri assistenziali e custodialistici, ancora radicati a questo livello educativo; la riqualificazione della formazione del personale (e in questa sede andrà affrontato il problema se è utile o meno, sotto il profilo pedagogico, conservare la differenziazione e la gerarchizzazione delle figure dell'insegnante e dell'assistente); il coinvolgimento effettivo delle famiglie e della collettività locale nel servizio di gestione del servizio scolastico, ricordando sempre che in un settore come questo le soluzioni istituzionali hanno i loro limiti; si tratta non di sostituirsi alla famiglia, ma di integrarne i compiti, provocando una corresponsabilizzazione dei genitori nella determinazione degli obiettivi educativi.

Tra i problemi didattico-organizzativi è da ricordare (fu oggetto di un ordine del giorno l'anno scorso) l'esigenza di istituire ap-

posite direzioni didattiche per questo tipo di scuola, che consentano ai dirigenti di dedicarvisi con la cura specifica che la scuola richiede.

*Scuola dell'obbligo.* I dati a disposizione per la scuola elementare confermano il processo di rallentamento della dinamica delle iscrizioni; processo che iniziò con l'anno scolastico 1971-1972 e che è dovuto alla progressiva contrazione della leva demografica. Dal 1965, infatti, si è avuto un costante decremento delle nascite (tranne che nel 1969 in cui si è registrato un incremento dello 0,5 per cento); sicchè è facile prevedere in prospettiva il proseguimento della flessione delle iscrizioni alle elementari, in cui peraltro sono stati da tempo raggiunti pieni livelli di scolarizzazione. Nel 1976-77 ci sono stati 4.741.650 alunni (rispetto ai 4.835.449 del precedente anno scolastico). Pertanto lo incremento di spesa previsto nella rubrica 4 (+ 352 miliardi e 782 milioni) è dovuto quasi esclusivamente ai miglioramenti economici del personale, non ad istituzioni di nuove scuole o nuove classi.

Per quanto riguarda il passaggio dalla scuola elementare alla media esso è ormai generale; la percentuale si è attestata sul 99 per cento.

Nella scuola media, invece (sempre nella fascia dell'obbligo), continua l'incremento delle iscrizioni globalmente intese, cioè per l'intero arco dei 3 anni, che dura ininterrottamente dall'anno di istituzione della scuola media unificata (evidentemente nei primi tempi i contraccolpi del decremento demografico sono stati neutralizzati dalla maggiore adempienza dell'obbligo scolastico); però l'inversione di tendenza, fatale, è già incominciata. Le iscrizioni al primo anno nel 1976-77 hanno, per la prima volta, registrato un calo (— 0,5 per cento). Nell'anno 1976-77 vi è stato un numero di 2.869.120 alunni, rispetto ai 2.761.959 dell'anno precedente.

L'incremento di spesa della rubrica 6 (+ 472 miliardi e 600 milioni) è giustificato, oltre che dagli aumenti al personale, dalle nuove istituzioni di 55 scuole e 1.900 classi a partire dal 1° ottobre 1977.

È stato peraltro rilevato che, anche quando inizierà il fenomeno fisiologico della diminuzione degli alunni, questa rubrica del bilancio non potrà essere decrementata, perchè bisognerà provvedere allo sdoppiamento di numerose scuole esistenti, che superano di molto il numero *standard* di classi previsto dalla normativa vigente.

Nella fascia dell'obbligo, l'incidenza della scuola privata è stata del 5,8 per cento (6,8 per cento nelle elementari e 4 per cento per la media): tale incidenza è maggiore nei centri urbani, sia perchè qui si verificano le maggiori carenze della scuola pubblica, sia perchè qui si concentrano gli istituti laici e religiosi e si verificano i redditi maggiori.

In fase di attenuazione risultano, nella scuola dell'obbligo, i fenomeni di dispersione scolastica (abbandoni, bocciature). Rimane piuttosto preoccupante lo squilibrio che si verifica fra regione e regione: mentre nell'Italia centro-settentrionale 8 ragazzi su 10 arrivano alla media senza bocciature, nell'Italia meridionale solo 6 vi arrivano; gli estremi sono rappresentati dall'Emilia-Romagna con 83,8 per cento e dalla Calabria con 55 per cento.

E così nella media, solo 66,4 arrivano alla licenza senza bocciature (ma in Sardegna, per esempio, neppure la metà). Ora, questo fenomeno di così netta differenziazione può in parte spiegarsi con la situazione socio-ambientale, ma può mettere in discussione anche i sistemi valutativi. È da auspicare che le nuove norme di valutazione recentemente introdotte nella legislazione scolastica italiana consentano un più cosciente processo di valutazione. Certo, non sono da sottovalutare le difficoltà che l'innovazione incontrerà in sede di attuazione; i « mugugni » con cui è stata accolta, fatte le debite lodevolissime eccezioni, non dimostrano la migliore predisposizione e disponibilità da parte di chi deve attuare la norma. È vero che ogni innovazione stenta a farsi largo nella convinzione di chi è disturbato nella sua sonnolenta tranquillità, ma bisogna aiutarla a farsi largo. Le iniziative di aggiornamento del personale docente possono essere stimolanti in proposito.

Complementari agli interventi nella fascia dell'obbligo, sono quelli predisposti dallo Stato in favore delle attività educative per adulti. Notevole è il volume di interventi dello Stato in questo settore. L'iniziativa dei cosiddetti « corsi delle 150 ore » è già al quarto anno di esperienza e ha coinvolto un numero di allievi che ha superato le 150 mila unità. Di questi la stragrande maggioranza è interessata ai corsi di completamento dell'obbligo (77.000 nel 1976), mentre un numero ristretto (intorno a 5.000 unità nel 1976) segue corsi monografici universitari: si tratta di iniziative in cui non incide l'intervento diretto, istituzionale, del Ministero della pubblica istruzione, bensì promosse, a livello autonomo locale, da docenti universitari e dai sindacati, e nelle quali, sia pure in pochi casi, è stata coinvolta istituzionalmente anche l'università.

In merito ai corsi delle 150 ore, è inoltre da rilevare che mentre all'inizio (1974) l'intervento era concentrato nel Nord (per il comprensibile motivo che furono i metalmeccanici la categoria, diciamo, trainante di questa iniziativa), la dinamica espansiva dell'impegno ha favorito enormemente il Mezzogiorno; nei tre anni, infatti, è aumentato di ben 12 volte il numero dei partecipanti a tali corsi nelle regioni meridionali. Per quanto riguarda il fenomeno della dispersione, è stato calcolato intorno al 10 per cento il numero degli abbandoni in corso di anno. I docenti interessati a tale attività sono andati sempre aumentando, passando dalle 800 unità del 1974 alle circa 4.000 del 1976. Le cifre esposte testimoniano di una dimensione raggiunta da questa iniziativa di promozione sociale, che pone interrogativi e problemi di assestamento definitivo.

Nel settore dell'educazione per adulti va ricordata anche la positiva esperienza dei corsi serali degli istituti tecnici.

Vi è poi l'intervento predisposto dal Ministero, tramite la Direzione generale per la educazione popolare. Va, in proposito, rilevato che sono in progressiva riduzione le istituzioni di scuole popolari, connesse alla lotta contro l'analfabetismo, per la lapalissiana constatazione che si è ridotta, grazie all'intervento del passato, la dimensione dell'incivile fenomeno. Sono stati, invece, incentivati gli interventi di recupero della licenza di scuola media (i cosiddetti corsi CRACIS) e quelli di formazione extrascolastica; va segnalata, in tale settore, l'attività dei Centri sociali di educazione permanente (CSEP) che, in alcune province, hanno promosso nuove sperimentazioni nell'educazione degli adulti coordinate da istituti universitari. Pare ora che tali centri dovrebbero passare alle Regioni.

Nella distribuzione territoriale delle risorse destinate a questo settore, è stato privilegiato il Mezzogiorno (gli ultimi dati risalgono al 1975 ma si può pensare che non siano mutate nel 1976 le differenze percentuali) che usufruisce, in media, del 60 per cento del volume globale degli interventi (Centro e Nord 20 per cento per ciascuno).

Per quanto riguarda il personale docente impegnato in questa attività, purtroppo si tratta di personale di passaggio, dal momento che tali attività costituiscono il « volano » per l'inserimento nella scuola normale, il che comporta necessariamente spreco di esperienze, perchè quando già un'esperienza sta per consolidarsi si abbandona il settore per avviarsi alla « sistemazione » nella scuola normale.

*Istruzione di secondo grado.* Anche nella scuola secondaria superiore continua il processo di incremento delle iscrizioni che dura ininterrotto da molti anni. Nel 1976-1977 hanno frequentato i vari ordini di questa scuola 2.189.183 studenti (rispetto ai 2.077.760 dell'anno scolastico precedente). Praticamente il 75,3 per cento dei licenziati della media si è iscritto lo scorso anno ad una scuola secondaria superiore. L'aumento (del 4 per cento) ha interessato tutti gli indirizzi di studio, ad eccezione dei licei scientifici, dove si è verificato un calo del 3,8 per cento. Le maggiori percentuali di incremento sono state registrate negli istituti tecnici nel loro complesso (+ 5,6 per cento), negli istituti professionali (+ 3,9 per cento) e — cosa inaspettata — anche negli istituti magistrali (+ 2,3 per cento) che

negli anni precedenti avevano accusato una diminuzione.

Nell'ambito del generale incremento vanno registrati due fenomeni: un più elevato incremento della popolazione scolastica femminile; un incremento, inferiore alla media nazionale, nel Sud. Quest'ultimo fenomeno si spiega col fatto che è più avvertito in quelle regioni il raggiungimento del tetto della scolarizzazione per le condizioni socio-familiari ed anche per il contestuale aumento della scolarizzazione nel Nord per la funzione di « parcheggio » che l'istituzione scolastica è andata assumendo.

Per avere un'idea sia pure approssimativa della distribuzione di questa enorme massa di studenti nei vari indirizzi della scuola secondaria superiore o degli spostamenti verificatisi nella scelta di indirizzo in quest'ultimo quinquennio, può essere utile soffermasi su di una triplice serie di dati percentuali: la prima riguarda i giovani diplomati nell'estate 1976 (non disponiamo dei dati dell'ultimo anno di maturità, che sono ancora in fase di elaborazione ISTAT), distinti per indirizzo; la seconda, il numero degli iscritti ai vari tipi di scuola nell'anno scolastico 1976-77 per l'intero ciclo quinquennale; la terza, il numero degli iscritti al primo anno di corso sempre per l'anno scolastico 1976-77. Risulta così chiara la linea di tendenza nella scelta degli indirizzi.

Istituto tecnico: diplomati nel 1976, 45,2 per cento; iscritti 45,2; iscritti al primo anno + 5,6 per cento.

Liceo scientifico: diplomati nel 1976, 19 per cento; iscritti 16,8; iscritti al primo anno — 3,8 per cento.

Istituto magistrale: diplomati nel 1976, 13,4 per cento; iscritti 7,9; iscritti al primo anno + 2,3 per cento.

Liceo classico: diplomati nel 1976, 12,1 per cento; iscritti 8,6; iscritti al primo anno + 0,1 per cento.

Istituto professionale: non si può fare un confronto perchè non tutte le specializzazioni si concludono con la maturità.

Nell'ambito degli istituti tecnici, un costante aumento da per tutto (con percentuali maggiori nel Sud) ha avuto l'indirizzo commerciale (389.958 studenti nel 1975-76, 439.933 nel 1976-77). Questo fenomeno di « ragionierizzazione » di massa si spiega con la professionalità polivalente dell'indirizzo e con la scelta impiegatizia (è un titolo di studio più facilmente e immediatamente spendibile sul mercato del lavoro) e però rivela il rifiuto di una prospettiva di inserimento produttivo, il rifiuto del lavoro manuale.

L'esame delle voci di bilancio relative alle rubriche 7ª (istruzione classica, scientifica e magistrale) e 8ª (istruzione tecnica e professionale) rivela notevoli incrementi di spesa (rispettivamente + 97 miliardi e 387 milioni e + 283 miliardi e 200 milioni); essi contemplano, oltre agli aumenti per il personale, le nuove istituzioni entrate in funzione il 1° ottobre scorso (20 nuovi istituti tecnici e 2.500 nuove classi) e quelle previste col nuovo anno 1978-79 (600 nuove classi e l'autonomia di 40 sezioni staccate per l'istruzione classica; 2.500 nuove classi per l'istruzione tecnica, 300 nuove classi per l'istruzione professionale).

Strettamente connesso alla problematica della secondaria superiore (che attende la soluzione dei suoi nodi, almeno di quelli fondamentali, dall'auspicata riforma) è il tema della formazione professionale.

Dire che occorre mettere un po' d'ordine in questo settore è ripetere cosa scontata, al limite quasi dell'ovvietà o della banalità. Mai come ora, in materia di formazione professionale, la dispersività eccessiva degli interventi e la mancanza di coordinamento incidono assai negativamente sui risultati che si vogliono conseguire.

Alla spesa relativa a questa materia concorrono otto Ministeri (sino al 1965 erano nove, anche il Ministero di grazia e giustizia) per il 76 per cento (in misura maggiore il Ministero della pubblica istruzione, per il 37,6 per cento, quello del Lavoro per il 32,8 per cento); vengono poi, nell'ordine dell'incidenza, le aziende per il 10,2 per cento, le Regioni per l'8,8 per cento, la Cassa per il Mezzogiorno per il 4,5 per cento.

L'esigenza di una legge-quadro, avvertita da anni, si rende urgente ed improcrastinabile almeno per due ordini di ragioni: occorre un quadro normativo organico a livel-

lo nazionale, per ovviare alla fatale frammentarietà che la competenza regionale comporta; occorre una profonda revisione del settore, in termini di aderenza alla domanda sociale e del mondo della produzione (oggi il settore è piuttosto sclerotizzato rispetto alle esigenze dell'economia, legato talora più a esigenze occupazionali dei docenti dei corsi che non a reale considerazione della domanda della società). Bisogna mettere le strutture di questo settore in condizione di dare ai giovani una formazione professionale dopo l'obbligo scolastico e occasioni di riqualificazione e di aggiornamento alla forza-lavoro già occupata, specie oggi che la mobilità del lavoro diventa elemento indispensabile per recuperare condizioni di redditività alle aziende.

Tutto questo diventa indilazionabile, in considerazione che il peggioramento dell'impatto tra chi esce dalla media dell'obbligo ed il mercato del lavoro (fenomeno di dimensione europea, purtroppo, come si è ricordato, in occasione dell'esame della legge per l'occupazione giovanile) pone la necessità di una retroazione del sistema formativo, che riconsideri obiettivi e modalità dei suoi processi: è vero che il problema occupazionale travalica le competenze del sistema formativo, ma è necessaria un'azione concertata fra i vari soggetti pubblici per favorire il momento della transizione tra formazione e lavoro.

Come corollario dell'esame dei settori della scuola primaria e secondaria, va fatta una annotazione sul tema della sperimentazione e ricerca.

È un settore questo nel quale sinora si è proceduto in maniera episodica e frammentaria, fatalisticamente quasi, sia per la natura stessa della materia, sia per la mancanza di quegli organismi, gli istituti regionali di ricerca, destinati a coordinare gli sforzi che si vanno facendo, e si faranno, in questo campo. Ciò nonostante, si sono ottenuti risultati apprezzabili sul piano dell'apprendimento; un'indagine promossa dal Ministero, a proposito dei risultati dell'innovazione, ha dato queste risposte: risultati scarsi solo nel 4,9 per cento dei casi; soddisfazione nel 77,1, rilevanti nel 18 per cento.

Bisogna aggiungere che, attraverso la sperimentazione, viene stimolato il coinvolgimento dell'ambiente esterno (l'indagine citata ha fatto risultare solo l'11,9 per cento di casi di indifferenza); il rapporto scuola-genitori è risultato più intenso e più vivace, più interessato.

Si tratta, ora, di dare una più rigorosa e razionale impostazione alle nuove proposte, specie per quanto concerne le strutture (locali e docenti). In una circolare del 25 gennaio scorso, la n. 27, il Ministro, dopo aver richiamato il concetto che « la sperimentazione, con la ricerca e l'aggiornamento, costituisce parte integrante e qualificante della vita della scuola ed è condizione primaria di quell'efficace impegno formativo che caratterizza e sostanzia la funzione docente » (del resto il decreto del Presidente della Repubblica n. 419 del 1974 la definisce « espressione dell'autonomia didattica dei docenti ») mette in guardia dal fatto che « non ogni innovazione o di metodi o di ordinamenti o di strutture può essere, di per sè, definita sperimentazione, se mancano le condizioni e le procedure di progettazione e di esecuzione, che caratterizzano, scientificamente, ogni autentica ipotesi sperimentale ». Non si tratta di scoraggiare, ma di evitare una dequalificazione, uno svilimento della « gravosità dell'impegno » sperimentale; di « ridurre incertezze di impostazione e di esecuzione già verificatesi » e di cui l'anno scorso il Ministro ci rivelò qualche esempio.

Intanto, il Ministero ha predisposto un servizio di assistenza tecnica alle scuole in cui è in atto la sperimentazione. Un passo avanti decisivo sulla via della razionalizzazione e del coordinamento del settore si avrà con la costituzione, che avverrà entro l'anno, degli organismi previsti dal citato decreto n. 419 (i 19 istituti regionali di ricerca, i due istituti provinciali di Trento e Bolzano, il Centro europeo dell'educazione a Frascati, e la Biblioteca di documentazione pedagogica di Firenze). Per il funzionamento di tali organismi lo stanziamento del capitolo 1204 è stato elevato da 200 milioni ad un miliardo.

Va qui ricordato un altro sforzo finanziario, sempre nel campo delle ricerce pedagogiche e delle tecnologie educative, che il bi-

lancio evidenzia: si tratta di un incremento, modesto ma qualificante, al capitolo 1122 (portato da 900 milioni a un miliardo e 310 milioni), spese per studi, attività di ricerca condotte anche in collaborazione con organizzazioni internazionali. Tale aumento di spesa è in relazione agli impegni assunti dall'Italia nell'ambito della CEE per l'attuazione di programmi di cooperazione educativa comunitaria.

*Università.* Dopo tutto il gran parlare che se ne è fatto e si sta facendo a livello parlamentare, accademico, giornalistico, ci si può limitare a presentare alcuni dati che testimoniano di uno dei fenomeni di crescita più impressionanti che abbia registrato la nostra società nel giro di pochi anni, una crescita che, se non incanalata in un alveo di razionalità e di programmazione, rischia di diventare dannosa, come quella di una cellula tumorale.

Il numero globale degli iscritti continua a crescere; siamo a poco meno di un milione (969.754, rispetto a 935.795 del precedente anno) di cui 223.431, circa un quarto, fuori corso.

Unica novità, e tutto sommato positiva, la diminuzione delle immatricolazioni, — 2,1 per cento, decremento che si contrappone all'aumento registratosi l'anno precedente, 1975-1976, che fu del 4,8 per cento.

Dei diplomati del 1976 si sono immatricolati il 76,6 per cento, sicchè il tasso di passaggio dalla scuola superiore all'università si va allontanando dalle punte elevate raggiunte negli anni successivi alla legge 11 dicembre 1969, n. 910, che liberalizzò l'accesso all'università (nel 1971 si iscrisse alla università il 94,9 per cento dei diplomati; nel 1972 l'87,9; nel 1973 l'83,8).

Per quanto riguarda le facoltà scelte, le immatricolazioni dell'ultimo anno confermano alcune linee di tendenza, ma presentano alcune inversioni; è confermato il calo delle iscrizioni alle facoltà letterarie e didattiche (— 7,4 per cento; al magistero, in particolare, si ha un 13,4 in meno; solo per l'educazione fisica, facoltà nuova, si registra un + 31,8); pure confermato l'incremento, ma in misura minore, delle facoltà tecniche in generale (+ 1,2; fa eccezione la facoltà di ingegneria con — 5,8; particolare incremento hanno avuto le iscrizioni a veterinaria, + 21,4, e ad agraria, + 14,2, evidentemente incentivate dalla speranza di una più facile immissione nel mondo della professione) e delle facoltà economiche, sociali e giuridiche (con eccezione delle scienze statistiche e attuariali, — 10 per cento, e delle scienze politiche, — 9,3 per cento); un'inversione di tendenza si riscontra invece nelle facoltà scientifiche che accusano un decremento del 3,1 per cento e nella facoltà di medicina e chirurgia: — 5,6 (dopo il + 13,7 per cento dello scorso anno).

Le dimensioni elefantiache del fenomeno universitario non potevano non trovare riscontro nell'impegno del Ministro, nella volontà politica del Governo e quindi nel bilancio che di quell'impegno e di quella volontà politica è l'espressione operativa. La spesa prevista per il settore universitario presenta un incremento di 98 miliardi e 451 milioni che riguardano l'elevazione dei costi del personale, più gli oneri specifici relativi ai concorsi in via di espletamento; il nuovo onere per l'attività sportiva universitaria (1 miliardo e 600 milioni di lire) iscritto per la prima volta in bilancio in virtù della legge 28 giugno 1977, n. 394; gli stanziamenti per la ricerca scientifica, accorpati in un'unica voce, come già si è rilevato a proposito della razionalizzazione del bilancio; l'aumento dei contributi a favore delle opere universitarie, l'aumento degli stanziamenti relativi ai contratti quadriennali e agli assegni biennali in attuazione dei provvedimenti urgenti; a questo si aggiungano gli stanziamenti in conto capitale cui già si è accennato, e che riguardano l'edilizia universitaria e il contributo all'Istituto nazionale di fisica nucleare.

Ma oltre che in queste cifre, l'impegno del Ministro e del Governo per concorrere a risolvere i problemi collegati alla crescita fisiologica e patologica dell'università si concretizza in alcune iniziative legislative: quella per una migliore strutturazione dei servizi, attraverso un decentramento regionale degli stessi alle università (provvedimento che da

noi sollecitamente approvato, ha avuto recentemente il conforto dell'approvazione dell'altro ramo del Parlamento); e poi i disegni di legge per le nuove istituzioni universitarie.

Parlare dei problemi dell'università può far incorrere nella banalità di ripetere cose ormai ovvie. Ma non si può non richiamare l'attenzione sulla necessità, sull'urgenza di affrettare i tempi di quella riforma universitaria alla quale è rivolta l'attesa di tutti coloro che nell'università credono e dall'università si attendono un contributo indispensabile, determinante, per costruire la società nuova, la società del sapere nella libertà, della libertà sorretta dal sapere che si fa sapienza. Abbiamo davanti a noi una splendida occasione per riqualificare il nostro impegno politico su un tema centrale non solo per gli studi, non solo per la scienza, non solo per la ricerca, ma per la società, per la democrazia, ossia per gli stessi valori etici e politici che sostanziano la civiltà di un paese libero, come è il nostro e come vogliamo che continui ad essere.

* * *

La realtà che si rispecchia nella tabella 7 è quanto mai complessa, inquieta, agitata da fermenti di rinnovamento a volte indistinti e incerti, ma che vanno gradualmente emergendo dall'atmosfera iniziale di incertezza e di contraddizioni. I problemi sono immensi; talora si ha l'impressione che essi tendano a sovrapporsi e ad aggravarsi, più che a mutare di qualità. Il sistema scolastico italiano è stato per molti anni, e lo è ancora, sottoposto ad una poderosa spinta verso la crescita, obbedendo alle sollecitazioni più di fattori occupazionali che non di esigenze puramente educative. L'espansione dei vari fenomeni connessi al mondo della scuola, la esplosione di scolarità sproporzionata alle strutture esistenti, la crescita paurosa, certo irrazionale, delle risorse impegnate in quella che qualcuno ha definito l'azienda statale più costosa con il più basso indice di redditività, risorse che — come riconosceva l'anno scorso il Ministro della pubblica istruzione con grande onestà — ci soddisfano per il loro ammontare, un po' meno per la maniera con cui si spendono: tutti questi sono segni di cui si deve cogliere il reale significato per poter avviare un lavoro, non certo facile, di recupero e di trasformazione.

Il fatto è che non potevano non verificarsi le tante disfunzioni che noi lamentiamo nel passaggio da una scuola per pochi, d'*élite*, ad una scuola di massa, passaggio che crea inevitabilmente tensioni, che scombina gli equilibri precedenti, che disturba il quietismo e la pigrizia mentale di molti. C'è poi il fatto che alle esigenze storiche, tradizionali, fisiologiche della scuola, che si presentano oggi in dimensioni enormemente più vistose, si aggiungono quelle nuove, determinate dalla spinta del progresso (tali i problemi connessi al tempo pieno, per risolvere i quali occorre non solo una profusione di mezzi e di risorse impensabile nell'attuale situazione economica generale del Paese, ma anche un ripensamento sui modi tecnici dell'intervento, se è vero — come è vero — che la sperimentazione in tal senso non sempre ha dato risultati confortevoli, vuoi sul piano del perfezionamento del processo educativo, vuoi sul piano della riqualificazione della spesa pubblica).

Ma, anche se non possiamo avere la presunzione di affrontare globalmente i tanti problemi con ricchezza di risorse e con ampia disponibilità di fantasia inventiva, non possiamo e non dobbiamo restarcene inerti.

La scuola deve recuperare la sua credibilità, il suo spazio, la sua funzione. In questa direzione per la scuola dell'obbligo si è fatto parecchio, in passato e anche nel breve volgere di questo primo anno di legislatura. Il grosso resta da fare con la scuola secondaria superiore e con l'università, interessata ad un processo riformistico che noi dobbiamo guidare, senza correre il rischio di rifarsi ad « ipotesi di reazione » come certe tesi abolizioniste o restaurative che pur continuano ad alitare in certi ambienti. C'è un dato che ci conforta: un clima di maggiore pensosità intorno ai problemi della scuola; la furia iconoclasta, l'*ivresse de la nouveauté* — avreb-

be detto Maritain — che aveva raggiunto punte parossistiche negli anni sessanta si è andata attenuando a vantaggio di una più pacata, approfondita, realistica riflessione sui temi dell'istituzione scolastica. Su questo *humus* è più facile edificare. Solo, non bisogna perdere l'occasione.

Sulla base di tali considerazioni, la 7ª Commissione permanente si pronuncia positivamente sullo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno 1978.

MEZZAPESA, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 1ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno (Tabella 8)

(RELATORE COLOMBO Vittorino)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1978 prevede un incremento di 276 miliardi rispetto ai 1.108 miliardi del 1977.

È opportuno ricordare che l'importo globale dello stanziamento dell'Interno sul totale dell'importo della spesa del bilancio statale rappresenta il 2,29 per cento, con una ulteriore diminuzione rispetto agli anni precedenti. Una diminuzione che certamente dipende dal trasferimento di compiti alle Regioni e ad altri organismi, ma che indubbiamente corrisponde anche ad una tendenza abbastanza consolidata. C'è da rilevare anche che quest'anno l'importo della spesa del Ministero dell'interno aumenta di circa il 25 per cento, mentre l'insieme della spesa del bilancio dello Stato aumenta di quasi il 30 per cento.

Per quanto riguarda la distribuzione della spesa, secondo l'analisi economica, il 53, 87 per cento della previsione sarà utilizzato per il personale in attività di servizio, il 2 per cento per il personale in quiescenza, il 14,41 per cento per l'acquisto di beni e servizi, il 29,36 per cento per trasferimenti, oltre ad altre voci minori.

Nella suddivisione per rubriche, il totale della spesa vede il 55,98 per cento per la sicurezza pubblica, il 4,52 per cento per i servizi generali, l'1,62 per cento per l'amministrazione civile, lo 0,03 per cento per gli affari di culto, il 27,98 per cento per l'assistenza pubblica.

Se esaminiamo la distribuzione dell'aumento di spesa nelle diverse sezioni del bilancio, rileviamo che ben 203 miliardi vanno a incrementare la sezione sicurezza pubblica, che nei confronti dello scorso anno si accresce di quasi il 30 per cento, mentre la sezione azioni e interventi nel campo sociale aumenta di 70 miliardi, circa il 26 per cento, e la sezione amministrazione generale di 4,5 miliardi, pari a circa il 7 per cento.

Ciò sembra corrispondere ad un apprezzabile indirizzo di qualificazione della spesa, anche se un'analisi solo un po' più attenta rivela i pesanti limiti oggettivi imposti dalla situazione generale.

Infatti, dei 276 miliardi in più, quasi 200 rappresentano oneri inderogabili derivanti in gran parte da miglioramenti retributivi al personale statale e alle forze di polizia, a seguito di provvedimenti specifici o di adeguamento al costo della vita, o da aumenti nei trattamenti assistenziali ai ciechi civili, ai sordomuti e agli invalidi civili, mentre l'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione è limitato a 30 miliardi circa, se si eccettua lo specifico stanziamento di 55 miliardi per il potenziamento dei servizi per la tutela dell'ordine

e della sicurezza pubblica in applicazione della legge 22 luglio 1977, n. 413.

Ma indipendentemente dai dati contabili, lo stato di previsione offre l'occasione per considerazioni e valutazioni sui diversi settori che rientrano nella sfera di competenza del Ministero dell'interno.

Nella rubrica 2 — Amministrazione civile — sono previste, tra l'altro, spese per il funzionamento della Commissione centrale per la finanza locale e trasferimenti a favore di comuni e province: è inutile dire che queste voci sottendono solo nella nostra memoria la complessa e vasta problematica attuale degli enti locali e della loro situazione finanziaria. A tale proposito sia consentito alla Commissione un accenno, che trascende il bilancio del Ministero dell'interno, per dichiarare che l'affermata unitarietà della finanza pubblica postula la realizzazione di uno strumento contabile unitario, una sorta di bilancio consolidato che consenta una valutazione globale delle risorse e della loro utilizzazione ai diversi livelli dell'ordinamento.

In un quadro unitario vanno comunque valutate le attuali gravi esigenze della finanza locale e i provvedimenti conseguenti, da quelli urgenti come la definizione dei bilanci 1977 e dei relativi mutui a ripiano o la copertura dello sbilancio del corrente anno, a quelli, quale il consolidamento della situazione debitoria, più direttamente finalizzati alla creazione di un nuovo e definitivo assetto della finanza locale, per il quale valide indicazioni sono state riconfermate nella recente assemblea dei comuni italiani a Viareggio.

É opportuno riconfermare che l'indilazionabile nuova disciplina legislativa deve perseguire l'attribuzione agli enti locali di disponibilità finanziarie adeguate ai compiti che essi sono chiamati a svolgere, determinate secondo parametri certi, nel quadro di una organica ed equilibrata allocazione delle risorse complessive della finanza pubblica ai diversi livelli di spesa.

Altrettanta urgenza riveste la ridefinizione legislativa dell'intero disegno delle autonomie. Posti su basi di chiarezza i rapporti tra Stato e regioni, riconfermato nel comune l'organo cardine dell'amministrazione locale, si tratta di costruire — secondo la Commissione — un quadro organico nel quale trovino posto in modo razionale e non disordinato i nuovi organismi di partecipazione e di amministrazione, nel quale deve essere riconosciuto un ruolo adeguato all'ente intermedio tra regione e comune, con funzioni prevalentemente programmatorie. Si tratta di costruire lo Stato delle autonomie, unitario, non federale nè disarticolato, nel quale la dialettica tra i diversi livelli istituzionali non degeneri in conflitto permanentemente latente.

Per il conseguimento di tale obiettivo non può bastare la legge dello Stato, che deve possedere requisiti di essenzialità senza pretendere di disciplinare nei particolari il nuovo ordinamento, ma essa stessa deve postulare l'intervento legislativo integrativo delle regioni e l'apporto degli stessi enti locali minori, attraverso un'adeguata autonomia statutaria.

Nella rubrica 3 sono previste le spese per gli affari di culto. A tale proposito occorre ricordare la proposta, affacciata in sede di discussione della previsione dello scorso anno, per l'unificazione della direzione generale affari di culto e di quella del fondo per il culto, il cui bilancio appare all'appendice 1. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 617 ha accolto tale proposta e l'unificazione è stata realizzata in questi giorni nella nuova « Direzione generale degli affari dei culti ».

La rubrica 4 prevede le spese per la sicurezza pubblica e al n. 2779 è iscritto lo stanziamento di lire 55 miliardi — che si ripeterà l'anno prossimo — ai fini del potenziamento e dell'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Tale stanziamento globale non consente di valutarne gli indirizzi di utilizzazione, ma è certo che non si pensa a significativi aumenti di organico, anche se possono sussistere necessità in taluni settori specifici, come i ruoli del Corpo della polizia femminile. D'altra parte la attribuzione di numerosi compiti di polizia

amministrativa ai comuni potrà consentire — sia pure con una gradualità diluita nel tempo — di recuperare a compiti operativi una certa aliquota di personale.

La necessità del potenziamento — più che gli organici — riguarda la capacità e l'efficienza operativa in una situazione di estrema gravità per il dilagare di una feroce criminalità comune e il ripetersi di numerose violenze politiche, dall'intimidazione all'assassinio, che impressionano il cittadino e contribuiscono all'instaurarsi di un clima di precarietà sociale che isterilisce energie e volontà di cooperazione comunitaria.

Alle Forze dell'ordine tutte, impegnate in una autentica guerra nella quale non mancano purtroppo i Caduti, è doveroso che vada anche in questa sede il nostro saluto riconoscente, l'apprezzamento per i numerosi successi riportati, l'attestazione che al loro responsabile quanto difficile autocontrollo si deve l'aver in numerose occasioni evitato che situazioni esplosive sfociassero in tragedia.

Contro la criminalità sempre più organizzata e sofisticata è necessario tuttavia, a giudizio della Commissione, un miglioramento di strutture e di mezzi, anche per assicurare al personale il massimo di sicurezza, una sempre più adeguata preparazione professionale, una sempre più elevata efficienza nell'opera di prevenzione e di repressione, il massimo di coordinamento tra tutte le forze disponibili.

Circa il problema della cosiddetta « sindacalizzazione » della polizia, anche ai fini di una rapida approvazione del disegno di legge di riforma nel suo insieme, la Commissione esprime l'auspicio che sia presto adottata una soluzione rispondente alle legittime aspettative degli interessati, rigorosamente ancorata al quadro costituzionale e in armonia con la delicatezza e l'assoluta peculiarità dei compiti che alla polizia sono affidati.

Appare opportuna alla Commissione l'occasione per auspicare una rapida presentazione al Parlamento dei provvedimenti legislativi attuativi delle misure che si sono ritenute necessarie in questa situazione di emergenza e fino alla entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Ma contro la violenza politica e in materia di ordine pubblico l'azione delle forze di polizia non potrebbe comunque ottenere risultati risolutivi se non fosse accompagnata dal consenso attivo di tutte le forze politiche e sociali che si riconoscono nella Costituzione repubblicana e rispecchiano la volontà pacifica della larghissima maggioranza del popolo italiano.

Nessuna incertezza o ambiguità può essere in alcun caso ammessa per quanto riguarda il rispetto delle istituzioni democratiche, il rifiuto della violenza, la lotta ai disegni eversivi. Contro questi ultimi è lecito esprimere la fiducia che un apporto significativo possa essere quanto prima fornito dai servizi di sicurezza rinnovati secondo il dettato e lo spirito della legge recentemente approvata.

Alla rubrica 5 sono previste le spese per la protezione civile e i servizi antincendi: gli stanziamenti complessivi aumentano di 19 miliardi, pari al 17 per cento, rispetto allo scorso anno, nemmeno compensando il deprezzamento della moneta.

Eppure si tratta di un settore importante, che presenta necessità anche pressanti e il cui organismo operativo, il Corpo dei vigili del fuoco, ha dato ulteriore encomiabile prova di sè in occasione della catastrofe del Friuli, insieme con le Forze armate e le Forze di polizia, ma con la particolare efficacia derivante dalla sua specializzazione tecnica.

L'organico del Corpo è stato aumentato nel 1973 da 13.000 a 16.000 uomini, ma la successiva riduzione dell'orario di lavoro ha pressochè vanificato gli effetti pratici di tale aumento. Oggi numerosi comuni chiedono l'istituzione di nuovi distaccamenti ma le richieste non possono essere accolte per deficienza di personale.

É poi urgente risolvere il problema dei servizi antincendi negli aeroporti, precedentemente svolto da militari dell'Aeronautica, mentre si fa ormai pressante la necessità di ammodernare e accrescere la dotazione di mezzi e attrezzature.

La rubrica 7 si denomina ancora « Assistenza pubblica » e la rubrica 8 « Ammini-

strazione per le attività assistenziali italiane e internazionali ». Evidentemente nella redazione del bilancio non si è potuto — per ragioni di tempo — tener conto di quanto disposto dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 617. In forza di esso sono già state soppresse la Direzione generale per l'assistenza pubblica e l'Amministrazione per gli aiuti italiani e internazionali e istituita la nuova Direzione generale per i servizi civili, cui restano affidate le funzioni relative agli interventi assistenziali straordinari, gli interventi in attuazione dell'articolo 38 della Costituzione per gli invalidi civili, i sordomuti, i ciechi civili, l'applicazione degli accordi internazionali e i rapporti con organismi stranieri in materia assistenziale, nonchè le attività connesse all'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento dello Stato nei confronti degli enti locali.

Si apre qui un campo di lavoro comportante attività di studi, di ricerca, di documentazione, di sperimentazione, che può porre il Ministero dell'interno in posizione di servizio e di guida al tempo stesso. Occorrerà però che la legge sulla riforma della assistenza pubblica fissi i princìpi e i criteri metodologici fondamentali dell'azione assistenziale e sarà bene che essa sia realizzata entro il prossimo anno in modo da disciplinare ponderatamente taluni adempimenti che dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 sono previsti come automatici alla data del 1° gennaio 1979 in carenza della legge.

Nell'osservare infine, che — come è già stato detto — in questo stato di previsione non si è potuto tener conto dei decreti di attuazione della legge n. 382 del 1975 per il trasferimento di compiti alle Regioni ed agli enti locali, la Commissione rileva che in seguito dovranno esservi apportate le necessarie modifiche, non solo in termini amministrativi e contabili ma rispecchiando invece l'adeguamento strutturale e funzionale del Ministero e dell'intera amministrazione centrale alla nuova situazione.

In conclusione la Commissione ritiene di esprimersi — richiamando la più viva attenzione sulle questioni sopra esposte — favorevolmente alla tabella in esame.

COLOMBO Vittorino, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici **(Tabella 9)**

(RELATORE AVELLONE)

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 20 luglio 1977, n. 407, che introduce delle novità formali e sostanziali per quanto attiene l'impostazione del bilancio statale che acquista più specifici caratteri di legge sostanziale di spesa, postula per l'esame della tabella 9 riguardante lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, una relazione ampia ed articolata al fine di raggiungere una sintesi impegnativa quale premessa per coerenti soluzioni operative.

Innanzitutto si reputa opportuno richiamare alcuni elementi conoscitivi e di valutazione, al fine di contribuire a meglio rappresentare, in una visione globale realistica, la concreta situazione che è venuta a determinarsi nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici a seguito del trasferimento di uffici e competenze operato con i decreti del Presidente della Repubblica nn. 616 e 617 del 24 luglio di quest'anno.

Di conseguenza, occorre individuare, con il rigore necessario ad evitare possibilità di dubbi ed incertezze interpretative, quali funzioni i decreti delegati hanno riservato alla competenza del Ministero dei lavori pubblici e quindi per singoli settori di intervento quanto espressamente e deduttivamente deve essere assolto dalla stessa Amministrazione.

I più importanti settori rimasti alla competenza del Ministero dei lavori pubblici sono:

assetto del territorio;
difesa del suolo;
opere marittime;
esecuzione di opere pubbliche di interesse nazionale.

A ciò bisogna aggiungere la programmazione nazionale in materia di edilizia residenziale pubblica realizzata principalmente attraverso il CER alla cui ristrutturazione bisogna sollecitamente procedere in modo da porlo in condizione di esercitare il ruolo qualificato di coordinamento e di impulso che è richiesto dalle stesse Regioni.

Cenno a parte merita il Consiglio superiore dei lavori pubblici che la legge delegata riconferma quale massimo organo tecnico consultivo dello Stato ed anzi ne amplia la competenza non solo prevedendo che allo stesso possano rivolgersi le Regioni ed altri Enti locali territoriali per tutti gli affari per i quali ritengano di acquisirne il parere, bensì riaffermando il ruolo di centro propulsivo di studi e di ricerche nel campo della predisposizione di norme tecniche applicative che abbiano riguardo ai vari settori di intervento per la realizzazione di opere pubbliche.

È opportuno soffermarsi particolarmente su alcuni settori rimasti alla competenza

del Ministero e che hanno dimensioni nazionali talmente prevalenti da esigere subito l'adozione di nuovi sistemi di indirizzo, di programmazione, di armonizzazione e di scelte di priorità.

Le profonde trasformazioni che sono avvenute nel nostro Paese, le esigenze che sono esplose, i ritardi che si sono accumulati hanno posto il problema di una nuova qualità dell'Amministrazione.

L'attuazione dello stato regionale impone non soltanto uno snellimento degli apparati amministrativi centrali come effetto del decentramento di poteri e compiti, ma altresì una trasformazione qualitativa del loro modo di operare, e, di conseguenza, delle loro strutture organizzative.

Insomma la revisione e l'ammodernamento dell'intero apparato amministrativo dello Stato è ormai urgente, indispensabile ed indifferibile; sarebbe infatti assurdo ed improduttivo conservare le attuali dimensioni e la presente articolazione.

Quanto detto vale in maniera particolare per il Ministero dei lavori pubblici che, specie in questo momento, è chiamato ad operare in un quadro di grandi responsabilità e di grandi iniziative, legato com'è alla soluzione dei più gravi problemi che oggi affliggono il Paese.

*Assetto del territorio.*

L'Amministrazione dei lavori pubblici chiamata a determinare le linee di indirizzo e di programma in tutti i settori applicativi dell'assetto e sviluppo del territorio, viene adesso ad assumere il nuovo e fondamentale compito di interprete, di coordinatore, di propulsore e, non ultimo, di programmatore di tutti gli interventi che possono o debbono inserirsi nella realtà socio-economica del Paese.

Ormai l'Amministrazione, nelle more dell'organico riordinamento dei ministeri, deve assumere sempre maggiori funzioni di indirizzo e di coordinamento per trasformarsi, sull'esempio francese, in un vero e proprio dicastero per il territorio.

Peraltro il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 all'articolo 81 attribuisce allo Stato essenzialmente il compito di identificare nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riguardo alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale, alla tutela ambientale ed ecologica, alla difesa del suolo.

Intanto in questa fase di transizione il Ministero deve accelerare e finalizzare in termini di organizzazione e di razionalizzazione tutte le sue strutture per adeguarle ai nuovi compiti ed alle nuove emergenze.

Questi nuovi compiti, che in pratica potranno essere realizzati attraverso un sostanziale raccordo fra Stato e Regioni, nel rispetto della diversità delle competenze istituzionali, devono essere assolti mediante una azione amministrativa che si dimostri costante ed incisiva.

Ciò porta di per sè alla necessità di colmare gli spazi vuoti e di procedere alla riforma delle strutture centrali e periferiche del Ministero, non solo nell'ambito di un processo di adeguamento interno ma nel contesto del nuovo assetto istituzionale per effetto del quale esiste finalmente certezza nella distribuzione di poteri tra Amministrazione centrale dello Stato ed articolazioni regionali e locali della Repubblica.

*Difesa del suolo.*

Nel quadro globale dei problemi dell'assetto del territorio finalizzato alla sua più idonea utilizzazione, alla conservazione durevole delle caratteristiche di stabilità e sicurezza, il risanamento idrogeologico del suolo costituisce un problema urgentissimo e drammatico, non più procrastinabile, per l'incidenza che esso ha sulla intera problematica della utilizzazione del territorio e sulla stessa evoluzione socio-economica del Paese che appare per più versi condizionato dalle peculiari caratteristiche geomorfologiche e idrografiche.

Il dibattito sulla difesa del suolo, da anni aperto sul piano culturale e politico, ormai deve tradursi in concrete scelte legislative che pongano in grado l'Amministrazione dei lavori pubblici di operare in una visione uni-

taria ed organica, capace di attivare validi meccanismi decisionali ed efficaci strumenti operativi sostenuti da un adeguato impegno finanziario.

In questo senso è da accogliere con viva soddisfazione la presentazione da parte del Ministro del disegno di legge relativo che ha condotto, anche in ragione della drammaticità dei recenti episodi alluvionali, al superamento della restrittiva impostazione del Ministero del tesoro ancora di recente manifestata in occasione dello svolgimento delle interrogazioni in sede di commissione Lavori pubblici della Camera.

L'assenza di programmazione nel settore finora ha dato luogo ad interventi isolati ed episodici, spesso posti in essere sotto l'urgenza di fatti calamitosi, interventi che in definitiva hanno soltanto ripristinato il grado di sicurezza idraulica della situazione precedente alla piena, mentre resta in tutta la sua drammaticità la necessità di passare dalla fase degli interventi occasionali alla fase della programmazione integrale degli interventi nel settore, secondo precisi indirizzi che, nel piano di bacino, hanno l'indispensabile supporto per un impiego corretto ed oculato delle risorse disponibili.

Gli articoli 89 e 91, n. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 disciplinano la procedura per l'individuazione e la delimitazione dei bacini idrografici interregionali; operazione di grande importanza, non soltanto ai fini della discriminazione di competenze tra Stato e Regioni ma soprattutto perchè con tale normativa si ribadisce il criterio dell'unità del bacino idrografico, al quale tanto valore è attribuito dalle risultanze della commissione De Marchi e dalle più recenti acquisizioni scientifico-culturali.

Analogo impegno per l'Amministrazione statale nel suo complesso presenta la delicata questione della difesa delle coste che l'articolo 88 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, primo comma, configura come materia di competenza ritenuta.

Il dato della situazione reale indica chiaramente che, a fronte di una sempre crescente domanda di utilizzazione, il bene demaniale marittimo si presenta in una dimensione inadeguata, sia per effetto della sua degradazione fisica che per quello di una sua non appropriata strumentazione.

Non si può quindi non convenire sulla esigenza di approntare, entro tempi brevi, sia sul piano normativo che su quello organizzativo, un efficace e realistico modello di azione che si articoli sulle seguenti direttive principali:

*a*) risanamento fisico del litorale marittimo, attraverso la eliminazione o la riduzione ed il contenimento dei fenomeni di inquinamento e di erosione;

*b*) razionalizzazione dell'uso dei beni demaniali marittimi attraverso uno strumento di pianificazione dei vari tipi di insediamento da realizzare ed una revisione di quelli già esistenti.

L'attuazione di queste direttive postula conseguentemente in via prioritaria:

1) la realizzazione di opere di difesa del litorale dall'azione erosiva del mare e la rimozione di quelle opere che ne siano causa;

2) l'acquisizione al demanio marittimo, attraverso lo strumento giuridico dell'espropriazione, di aree e di pertinenze, di proprietà privata, nei casi in cui ciò sia ritenuto necessario;

3) la rimozione di opere abusive e non, quando la loro presenza sia di grave ostacolo all'uso pubblico del mare;

4) la concreta applicazione della vigente legislazione in materia di inquinamento delle acque;

5) la formazione di un piano generale di sistemazione che indichi sulla base dei piani regionali le diverse aree di insediamento (portuale, turistico, industriale);

6) l'armonizzazione dell'assetto del territorio marittimo con quello urbano confinante;

7) la revisione ed il miglioramento degli attuali strumenti normativi concernenti l'uso e la tutela dei beni demaniali marittimi ed il coordinamento con la legislazione urbanistica e quella concernente le attività industriali e turistiche.

Naturalmente occorrerà prevedere forme adeguate, in sede di riordino dei Ministeri, di riaccorpamento delle competenze statali che superino l'attuale frammentazione concentrando in un'unica Direzione generale le attribuzioni relative alla programmazione ed al coordinamento degli interventi di tutela.

*Opere marittime ed interventi relativi al sistema portuale.*

L'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema portuale italiano avviata dalla 8ª Commissione ed intesa ad analizzare la situazione del sistema portuale in previsione dell'esame dei disegni di legge in materia di riforma dell'ordinamento portuale, nel mettere in luce le gravi deficienze strutturali e funzionali dei nostri porti e non solo rispetto alle esigenze tecnico-economiche in prospettiva ma anche a quelle già presenti e pressanti, ha altresì evidenziato le incertezze programmatiche nel settore e la scarsità degli investimenti effettuati.

Con riferimento ai mezzi finanziari finora disposti, eccettuato il Piano azzurro dell'ottobre 1965 inserito nel quadro della programmazione nazionale — che tuttavia non trovò concreta attuazione, essendosi il Parlamento limitato ad approvare la nota legge n. 1200 che stanziava appena 90 miliardi peraltro polverizzati in ben 45 porti — ed eccettuate alcune leggi speciali quali la n. 171 del 1973 che stanziava 11.800 milioni in difesa del litorale e per l'adeguamento delle strutture portuali di Venezia; la n. 737 del 1973 che stanziava 25 miliardi per il potenziamento del porto di Ancona; la n. 845 del dicembre del 1973 che stanziava 39 miliardi per la riparazione dei danni arrecati dalla mareggiata alla diga foranea del porto di Palermo, bisogna risalire alle leggi 6 agosto 1974, n. 366, e 16 ottobre 1975, n. 492, per un nuovo programma di finanziamento dei porti per complessivi 210 miliardi.

In verità si è trattato di stanziamenti esigui e frammentari che se paragonati a quelli effettuati nello stesso settore, tanto per fare un esempio, dalla Francia e dall'Olanda, danno la netta misura della scarsa sensibilità finora dimostrata per una vera e propria politica portuale.

Il problema va collocato nel contesto più generale della rete di comunicazione che il Paese è venuto a darsi nel corso del decennio 1960-70.

Ove si consideri che il 90 per cento delle nostre importazioni ed il 65 per cento delle nostre esportazioni seguono la via marittima, apparirà chiaro come l'avere privilegiato il traffico autostradale abbia determinato una assurda sperequazione le cui conseguenze sulla dinamicità del sistema economico cominciano a manifestarsi in tutta evidenza con la diminuzione di flessibilità negli scambi e con la caduta occupazionale in diversi settori direttamente collegati al traffico marittimo.

È ormai urgente, in considerazione dei gravi ritardi accumulatisi, che la riforma dell'ordinamento portuale venga rapidamente approvata e che il piano pluriennale, già previsto dall'articolo 1 della legge n. 366 ed in atto all'esame del CIPE, venga in discussione in Parlamento; una volta divenute operanti queste leggi potranno consentire il rilancio organizzativo e strutturale dei nostri scali marittimi.

Per quanto riguarda poi le altre attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici nel settore delle opere marittime e che attengono alla riparazione dei danni provocati dalle mareggiate ed alla difesa degli abitati, alla manutenzione delle opere portuali e degli edifici demaniali, ai servizi di pulizia e di illuminazione dei porti, gli stanziamenti in bilancio rimangono ancora modesti specie se si tiene conto delle previsioni contrattuali che, per la lievitazione dei prezzi dei materiali, sono in continua ascesa.

*Edilizia abitativa.*

Nel portare l'attenzione sull'edilizia residenziale, nell'ottica specifica che qui interessa, sembra opportuno premettere alcune considerazioni di ordine generale sulla politica abitativa in Italia, anche al fine di motivare l'affermazione, largamente condivisa, secondo cui occorre recuperare una comple-

mentarietà dell'intervento pubblico rispetto al ruolo principale che deve essere giocato dall'iniziativa privata, sia interamente libera che agevolata e convenzionata.

Sarebbe infatti illusorio ritenere di poter risolvere ed anche lontanamente affrontare in modo razionale il problema del rilancio dell'attività di costruzione di abitazioni, facendone gravare il compito esclusivamente e prevalentemente sull'operatore pubblico, stante i limiti generali di bilancio ed i vincoli che attanagliano la spesa pubblica. Con ciò non si vuole certo sostenere che bisogna essere soddisfatti dell'attuale livello di intervento percentuale che pure nel biennio 1975-1976 si è incrementato in modo rilevante grazie ai noti provvedimenti anticongiunturali, in modo da superare gradualmente il minimo storico toccato nell'anno 1974. Siamo infatti passati dal 2,5 per cento di quell'anno al 9,6 del 1976, ma restiamo ancora largamente al di sotto degli standards propri dei nostri *partners* europei a prescindere che l'innalzamento percentuale va purtroppo letto anche in rapporto al calo drammatico degli investimenti e delle conseguenti realizzazioni di fabbisogno abitativo.

Ancor più grave appare la situazione se si disaggrega il predetto dato con riferimento alle tipologie ed alla concentrazione degli investimenti privati, che risultano composti prevalentemente da abitazioni di tipo medio-alto e da seconde residenze invernali ed estive, contribuendo così ad aggravare il fenomeno delle abitazioni non occupate.

Sono noti gli effetti che la massiccia attività di costruzioni in collina, in montagna e sulle coste ha avuto nel determinare gli squilibri che affliggono il territorio nazionale; come sono certe, anche se difficilmente quantificabili, le conseguenze secondarie, di ordine finanziario connesse alla distorsione segnalata nel mercato: aumento dei costi di urbanizzazione, spreco delle risorse collettive, aggravio nei costi energetici, eccetera.

Ancor meno lieto è il quadro complessivo di riferimento se lo si valuta in rapporto alle regioni meridionali che si trovano nella paradossale condizione di essere in testa alla graduatoria tanto delle case disagiate che di quelle di lusso, a testimonianza della totale assenza di un meccanismo di regolazione del mercato che aggiusti gradualmente gli squilibri ereditati dalle condizioni storiche e limiti l'insorgenza di nuovi conflitti alimentati dalla distorta distribuzione di redditi e consumi. Del resto è ormai pacifico che alla casa si deve guardare come al più significativo indicatore dell'assetto sociale oltrechè come ad un bene primario di investimento da parte di operatori economici anche minuti. Proprio in questa duplice direzione dunque occorre sollecitamente operare, utilizzando tutti gli strumenti disponibili in modo concertato, tale cioè da configurare una strategia per l'edilizia che trovi i suoi punti fondamentali di innesco nella regolazione del canone civile, nell'avvio di nuovi metodi di incentivazione degli investimenti privati, nella più stretta connessione tra l'azione statale, regionale e locale in materia di investimenti pubblici. Lo stralcio deliberato dal Parlamento nell'agosto di quest'anno ha fornito una provvista finanziaria necessaria ma assolutamente insufficiente rispetto ai programmi avviati con le leggi nn. 166 e 492. Si deve fare di più; in primo luogo varando finalmente l'equo canone, cioè una disciplina che, nella piena salvaguardia degli interessi dei ceti meno abbienti, riporti fiato e certezza agli investimenti privati, senza effetti dirompenti sull'indice del costo della vita, ma con la fermezza necessaria per ridare al settore edilizio il suo ruolo tradizionale di volano di molteplici attività a basso contenuto di importazione e ad alto tasso occupazionale.

Inoltre occorre esaminare ed approvare il piano decennale per l'edilizia, procedendo, come ormai pare opportuno, allo scorporo di una ulteriore *tranche* finanziaria a vantaggio delle cooperative edilizie.

Naturalmente, il problema di fondo resta pur sempre quello degli assetti urbanistici, per contrastare la lievitazione dei prezzi e per mettere a disposizione aree congruamente attrezzate. Connesso a questo è il problema dei finanziamenti ed a questo proposito bisognerà sollecitamente risolvere i problemi attinenti con l'attivazione di nuovi canali di partecipazione dei risparmiatori (ri-

sparmio-casa e nuovi modelli contrattuali per l'indennità di fine rapporto).

Sarà opportuno che il Ministero, anche tramite un potenziamento ed una riqualificazione del CER, cominci immediatamente ad esercitare il ruolo di coordinamento che nella materia gli è attribuito, verificando con l'apporto delle Regioni, lo stato di attuazione della legge n. 865 con le modificazioni apportate dalla legge n. 10 del 1977.

Ciò al fine di stimolare quell'organica revisione della legislazione quadro in materia urbanistica a cui è indissolubilmente connesso il buon esito dei provvedimenti previsti dal disegno di legge n. 1000 la cui discussione va ulteriormente accelerata.

Come pure essenziale risulta la definizione della legge quadro in materia di autonomie locali che sciolga, su scala nazionale, l'equivoco di un proliferare di strutture locali di programmazione di settore affidando ai comprensori il compito di inserire la politica della casa nell'ambito dei processi di programmazione e di sviluppo dei propri territori, anche sulla base di una revisione dell'attuale normativa fiscale.

Un cenno particolare merita anche il problema relativo all'attuazione delle disposizioni per la salvaguardia della città di Venezia.

Com'è noto la legge n. 171, che appunto prevede uno stanziamento complessivo di 300 miliardi per l'attuazione e gli interventi a difesa della città lagunare, ha avuto un avvio quanto mai difficoltoso. Il piano di interventi è ora in fase di attuazione pur nei limiti propri di un provvedimento assai complesso che si basa su una pianificazione territoriale articolata e che affronta una situazione grave dai molteplici aspetti e della quale non tutte le implicazioni erano conosciute.

C'è da augurarsi pertanto, ai fini di una organica attuazione della legge che implica funzioni e responsabilità di Enti e soggetti diversi in specifici settori di attività pur tra loro connesse, un efficace coordinamento, che, senza incidere sulle competenze e sulle autonomie, persegua lo scopo di attuare provvedimenti il più possibile organici, razionali e ben distribuiti nel tempo.

*Stato di previsione, residui passivi e tempi di spesa.*

Volendo ora passare ad una disamina sommaria del documento contabile, emerge che lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1978 presenta una disponibilità di complessive lire 1.275,5 miliardi, con un aumento di 72,6 miliardi rispetto al 1977.

In particolare le spese correnti ammontano a 86,6 miliardi con un aumento di 6,1 miliardi nei confronti dell'esercizio precedente. Se si tiene conto che su tale variazione incide una quota pari a 3,5 miliardi per oneri inderogabili relativi ai noti aumenti dell'indennità integrativa speciale ed all'adeguamento degli stipendi e delle pensioni, si deve obiettivamente riconoscere che l'aumento delle dotazioni di bilancio delle spese correnti alle esigenze della gestione si riduce ad appena 2,5 miliardi.

Di tale aumento complessivo, 1,9 miliardi costituiscono l'incremento dei capitoli di bilancio concernenti interventi per manutenzioni ordinarie, cioè spese che sono indicate come spese correnti ma che in realtà si riferiscono a veri e propri investimenti.

Più ampie considerazioni merita l'esame della parte di bilancio del conto capitale.

L'aumento rispetto al bilancio del 1977 ammonta a 66,4 miliardi, ma l'incremento reale delle spese di investimento supera di gran lunga tale cifra.

Infatti occorre considerare che, a parte gli investimenti autorizzati con la legge di bilancio, che ammontano a complessivi 149,9 miliardi, si registra un incremento di 293,3 miliardi derivante dall'incidenza delle leggi preesistenti e dall'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi.

Ora nel calcolo generale delle variazioni nei confronti del decorso esercizio finanziario, viene portata in diminuzione la somma complessiva di lire 226,3 miliardi che riguarda la non iscrizione per l'anno 1978 di annualità relative a taluni limiti di impegno ai sensi dell'articolo 208 del disegno di legge di approvazione del bilancio.

In pratica il Ministero del tesoro, in vista delle notevoli disponibilità esistenti sul conto dei residui nei settori interessati dai singoli limiti di impegno, ha deciso di far « slittare » all'esercizio 1979 la liquidazione di varie annualità, per cui in sostanza l'aumento reale in termini di investimento che il bilancio per il 1978 registra nei confronti di quello del decorso esercizio finanziario ammonta a miliardi 293,3.

Si deve, altresì, considerare che le dotazioni di spesa previste nel documento del quale si discute dovranno essere riconsiderate alla luce delle disposizioni introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616: infatti l'articolo 134 del citato decreto del Presidente della Repubblica dispone che le soppressioni e le riduzioni apportate, in relazione alle funzioni trasferite saranno determinate, entro il 31 ottobre, con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri interessati, sentita la Commissione interparlamentare per le questioni regionali.

La situazione dei residui passivi del Ministero dei lavori pubblici al 31 dicembre 1976 è esposta nell'allegato « A » al bilancio di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1978. In tale allegato figurano per ciascun capitolo — nella colonna 5 — le somme già impegnate ma ancora da pagare (residui cosiddetti propri); nella colonna 6 le somme stanziate e non ancora impegnate (residui impropri o di stanziamento) provenienti dalla sola dotazione di competenza dell'anno 1976; nella colonna 7 le somme stanziate negli esercizi precedenti e parimenti non impegnate.

In particolare, le somme indicate nella colonna 5 (per un ammontare complessivo di 2.662 miliardi) si riferiscono a lavori già iniziati ed il cui pagamento avverrà sulla base degli stati di avanzamento; le somme indicate nella colonna 8 (colonna 6+7), per un totale di lire 1.138,7 miliardi, riguardano, invece, lavori che sono ancora da appaltare.

In complesso, l'ammontare dei residui propri ed impropri risulta pari a lire 3.800,8 miliardi (colonna 9).

Da un esame comparativo con la situazione al 31 dicembre 1975 risulta globalmente una maggiore incidenza del fenomeno (+ 405 miliardi); che denota le difficoltà che l'Amministrazione incontra nell'assicurare un più sollecito e produttivo ritmo di spesa.

L'esame del bilancio del Ministero dei lavori pubblici non può prescindere, evidentemente, dalla giusta considerazione di tale fenomeno che, obiettivamente, ha assunto, specie in questi ultimi anni, aspetti preoccupanti e, cosa questa più grave, tende ormai a consolidarsi.

Il fenomeno dei residui passivi si ricollega alla natura di competenza del bilancio dello Stato, per cui il trasferimento all'esercizio successivo di somme stanziate in bilancio e non pagate rientra nella « fisiologia » del sistema.

Da più parti, specie in questi ultimi tempi, è stato invocato il ritorno al bilancio di cassa.

Non è certo questa la sede per approfondire tale annoso problema; però si ritiene che il nodo consista non tanto nel sistema della competenza che crea di per sè il fenomeno dei residui, quanto nel fatto che bisogna fare in modo che i residui passivi aumentino in misura inferiore al tasso di crescita degli impegni.

In questo caso non si dovrebbe avere motivo di preoccupazione nè converrebbe porre in essere azioni correttive del sistema.

Infatti, sulle cause del formarsi dei residui, è ormai acquisita una sostanziale concordanza di opinioni ed in particolare si riconosce che il fenomeno stesso è da ascriversi, in primo luogo, ad elementi di ordine generale, individuabili nella natura stessa del bilancio, in particolari prassi parlamentari (in tema di approvazione del bilancio e di provvedimenti di variazione, di finanziamento delle opere eccetera), nei meccanismi della contabilità generale dello Stato, nel complesso delle norme sull'ordinamento della pubblica Amministrazione e, in secondo luogo, nella complessità delle procedure previste da leggi particolari per determinati settori di intervento pubblico (vedi legge numero 413 del 1974).

Tali fattori, sia singolarmente sia talvolta anche nella loro globalità, determinano, evidentemente, gravi strozzature nel meccanismo della spesa pubblica, ritardando, in conseguenza, l'attuazione di programmi di intervento già deliberati.

Forse è mancata, finora, una puntuale rispondenza tra le scelte operate dall'Amministrazione dei lavori pubblici e la loro attuazione; e ciò obiettivamente ha riscontro specie in riferimento all'attuazione di leggi che hanno operato in settori di applicazione molto estesi ed è da ricollegare soprattutto al problema delle strutture, del personale e delle procedure, che è pregiudiziale a qualsiasi discorso sui contenuti e sul merito delle politiche da adottare.

Strettamente collegato con il problema dei residui passivi è quello relativo ai « tempi » di spesa delle somme che risultano stanziate in bilancio; anzi l'ammontare dei residui che si riscontrano annualmente e che tendono ad aumentare di per sè denota la incapacità dell'Amministrazione dei lavori pubblici di assicurare tempi tecnici di spesa soddisfacenti in tutti i settori di intervento.

Questo, indubbiamente, costituisce l'aspetto più importante dell'intera problematica afferente il bilancio in discussione.

È evidente che esistono problemi di carattere generale, complessi adempimenti tecnico-amministrativi e difficoltà varie che derivano da un ciclo estremamente complesso di operazioni che interessa le fasi della progettazione, dell'aggiudicazione dei lavori ed infine il tempo necessario per eseguire materialmente l'opera.

È ben vero che a queste fasi, enunciate in forma sintentica, ma che coinvolgono adempimenti molto numerosi, si aggiungono, in alcuni casi, ulteriori procedure di notevole impegno giuridico e tecnico, e che esse impongono determinati tempi tecnici; è evidente pertanto che la quasi totalità delle autorizzazioni di spesa del bilancio ben difficilmente possono esaurirsi nel corso di un anno; anzi si è potuto constatare che in genere occorrono circa quattro anni, compreso quello di stanziamento, perchè le somme iscritte siano erogate definitivamente.

A parte ciò, un rilievo preminente assume, sempre nel quadro dell'ampia problematica della capacità di spesa, la considerazione che, frequentemente e per somme spesso di notevole entità, appare indispensabile il ricorso ad operazioni del mercato finanziario, che evidentemente comportano dei tempi tecnici abbastanza lunghi, in quanto strettamente connessi alle complessità del reperimento di adeguati mezzi finanziari. Esempio tipico si può rinvenire nei provvedimenti di iscrizione degli stanziamenti disposti con la legge 17 agosto 1974, n. 413, per il rifinanziamento dei programmi di edilizia scolastica e nella legge 16 aprile 1973, n. 171 (norme per la salvaguardia di Venezia).

La delicata questione dei residui passivi, specie se riferita a quelli di stanziamento, è stata di recente approfondita ed un'apposita legge (n. 407 del 20 luglio 1977) ha apportato alcune importanti modifiche alla legge di contabilità generale dello Stato per consentire una formazione contenuta e più ancora una limitata permanenza degli stessi nelle scritture contabili del bilancio, prevedendo da un lato una più attenta previsione legislativa di spesa che tenga conto soprattutto delle possibilità operative delle singole Amministrazioni e dall'altro adottando misure intese ad accelerare il processo di smaltimento.

L'importanza e la gravità del fenomeno si rileva anche dal disegno di legge (n. 911) concernente disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per il 1978.

Infatti l'articolo 1 prevede che le autorizzazioni di spesa disposte da leggi speciali possano essere ridotte, con una apposita norma da inserire annualmente nella legge di bilancio in relazione alle effettive esigenze delle Amministrazioni, tenuto conto anche delle disponibilità esistenti sul conto dei residui. Ciò al fine, evidentemente, di non inserire in bilancio somme che non potendo essere spese appesantirebbero ulteriormente il bilancio di nuovi oneri.

Parimenti l'articolo 2 del citato disegno di legge tende a far coincidere, per provvedimenti legislativi che per il proprio finanziamento prevedono il ricorso al mercato fi-

nanziario, il momento di reperimento dei fondi con quello del concreto utilizzo degli stessi, per evitare che si determini di fatto una lievitazione dei residui di stanziamento.

*ANAS.*

Un capitolo a parte merita lo stato di previsione dell'entrata e della spesa dell'Azienda nazionale autonoma delle strade.

Nel delineare la situazione di ordine finanziario dell'ANAS nello specifico settore istituzionale della rete delle strade statali e delle autostrade è opportuno richiamare preliminarmente le fonti ed i meccanismi dai quali vengono attinti i mezzi di finanziamento.

Com'è noto il bilancio dell'ANAS, secondo la terminologia tecnico-contabile è un bilancio « chiuso » e la parte essenziale e più consistente dell'entrata è costituita da un contributo annuo del Tesoro, per il quale è stato previsto un sistema automatico di adeguamento annuale pari al 2,2 per cento del complesso dei gettiti dell'imposta di fabbricazione della benzina ed oli minerali e delle tasse di circolazione.

Alle rigide e limitate risorse del bilancio già decurtate e falcidiate dai fenomeni inflattivi che si sono manifestati in questi ultimi anni fa riscontro l'ampio processo di sviluppo che hanno subìto i compiti dell'ANAS e in relazione all'incremento considerevole dell'estensione della rete viaria, e in relazione al considerevole incremento del traffico motorizzato. La pesante ripercussione che la maggiore ampiezza degli interventi aziendali ha avuto nelle limitate risorse di bilancio ha finito per mettere alle corde l'Azienda nell'espletamento anche dei suoi più modesti compiti istituzionali.

L'Azienda negli anni passati per sostenere il proprio sforzo manutentorio e costruttivo è ricorsa al meccanismo finanziario di cui all'articolo 5 della legge 21 aprile 1962, n. 181, impegnando le disponibilità degli esercizi finanziari e quello di competenza; però, se da un lato l'impegno anticipato dei fondi di bilancio ha permesso di fronteggiare esigenze indilazionabili nella rete viaria statale, dall'altro siffatto meccanismo ha finito per diventare causa efficiente di una notevole rigidezza in ordine alle disponibilità di bilancio, rigidezza aggravata ed accentuata sia dalla necessità di provvedere altresì al pagamento degli oneri per mutui in passato, sia dalla gravissima lievitazione dei costi dei materiali e della manodopera con connessi pesanti oneri per la revisione dei prezzi contrattuali.

A proposito degli oneri revisionali va evidenziata la circostanza che per gli stessi i mezzi di pagamento vengono attinti essenzialmente dal capitolo n. 505 del bilancio che è il capitolo principale per il finanziamento dei lavori, con la conseguenza inevitabile di una notevole riduzione delle disponibilità da impiegarsi in nuovi interventi. Basti pensare che l'impegno di fondi sul capitolo n. 505 per pagamenti di compensi revisionali è risultato, rispetto all'intero stanziamento sul capitolo stesso, in misura percentuale pari al 62,66 per cento per l'anno 1974; all'80,34 per cento per l'anno 1975, al 64,24 per cento per l'anno 1976; mentre alla data del 6 ottobre 1977 sono maturati oneri revisionali pari all'ammontare di circa 104 miliardi corrispondenti a circa il 44 per cento del capitolo n. 505.

Parimenti è da ricordare che al contrario di altri Enti od Aziende autonome, sia nazionali che internazionali, il bilancio dell'ANAS non prevede ammortamenti infrastrutturali; per tale ragione parte delle somme spese in conto capitale (cioè per investimenti in nuove opere) rappresenta in realtà interventi per ammortamenti o rinnovamenti delle infrastrutture esistenti.

I dati riferiti sottolineano che la grave crisi finanziaria in cui versa l'Azienda condurrà a breve cadenza alla paralisi completa della sua attività, riflettendosi non solo su qualsiasi nuova iniziativa programmatica, ma condizionando la possibilità di sopravvivenza e di conservazione di un patrimonio infrastrutturale il cui valore si stima dell'ordine di grandezza di 100.000 miliardi e che, in ogni caso, il Paese possiede ed ha il dovere e la necessità di preservare.

Nel contesto dell'assetto del territorio nazionale e nell'ambito della politica globale

dei trasporti diventa inderogabile la ristrutturazione dell'ANAS per ridare vita e funzione ad un organismo che deve portare a termine le opere stradali già realizzate e non ultimate e che deve approfondire e programmare attraverso un « Piano nazionale manutentorio » la reale consistenza e conoscenza della rete stradale negli elementi che la compongono al fine di realizzare con urgenza e con carattere di priorità un recupero della manutenzione non effettuata o ridotta negli ultimi quindici anni ed un certo tipo di « manutenzione migliorante » per una parte della rete maggiormente soggetta ad usura.

Non si può d'altra parte affrontare compiutamente il tema dell'assetto stradale senza far cenno, seppur brevemente, ai problemi del sistema autostradale. Per il settore autostradale la 8ª Commissione, a conclusione della indagine conoscitiva sulla situazione autostradale e sulle sue prospettive, ha approvato a suo tempo un documento finale che, dopo una attenta disamina della tematica del settore, tende ad indicare gli strumenti normativi di più immediata agibilità intesi a risolvere i problemi delle società concessionarie per ciò che riguarda le passività pregresse, la manovra tariffaria, il trattamento tributario ed una maggiore funzionalità del fondo di garanzia al fine di impedire l'ulteriore deteriorarsi della situazione in cui versa il sistema autostradale.

Il disegno di legge n. 1741 presentato dal Governo alla Camera sul « riassetto degli Enti autostradali a prevalente capitale pubblico e provvedimenti per il settore autostradale » va ulteriormente approfondito in sede parlamentare onde pervenire ad una soluzione di carattere definitivo, se è vero, come emerge chiaramente dalla stessa indagine conoscitiva, che gli incassi netti a disposizione delle società per il pagamento dei mutui e delle obbligazioni si aggirano attorno alla somma di lire 200 miliardi di fronte ad un debito residuo per questa operazione di indebitamento al 31 dicembre 1976 di lire 4.263 miliardi che comporta un conseguente scompenso annuo dei conti economici delle società concessionarie di oltre 250 miliardi.

* * *

Dall'esame necessariamente sommario della Tabella n. 9, specie in rapporto alla necessità di tener conto di un più ampio quadro di riferimento che riguarda il complesso degli interventi affidati alle varie articolazioni dello Stato, discende la constatazione di insufficienze e di vincoli sia di ordine finanziario che gestionale.

Per superare le une e gli altri bisogna garantire celerità di intervento e certezza di realizzazione, in atto compremesse dalla tradizionale rigidità degli strumenti a disposizione dell'operatore pubblico ed al cui perfezionamento il Parlamento è chiamato con quella maggiore libertà dagli adempimenti minuti che dovrebbe derivargli dalla nuova configurazione determinata dalla piene attuazione della legge n. 382.

In questo quadro ed alla luce delle considerazioni esposte, la 8ª Commissione, dopo ampia discussione, ha espresso parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1978.

AVELLONE, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti **(Tabella 10)**

(RELATORE RUFINO Luciano)

ONOREVOLI SENATORI. — Non è compito facile esprimere con compiutezza giudizi e pareri puntuali su una così vasta e complessa materia quale è quella rappresentata dal bilancio del Ministero dei trasporti, e soprattutto in ordine alle irrazionalità ed agli scompensi che caratterizzano il variegato settore dei trasporti nel nostro paese.

Una prima novità di natura politica da ricordare è quanto contenuto nell'accordo programmatico sottoscritto dai sei partiti dell'arco costituzionale il 28 giugno scorso e fatto proprio dal Governo Andreotti. In tale documento si fa riferimento « al problema dei trasporti dal punto di vista dello sviluppo economico, del risparmio energetico, della riduzione della spesa pubblica dell'equilibrio territoriale.

Nel breve periodo — continua il documento — appare necessario affrontare concretamente, anche se con gradualità, i seguenti problemi:

*a*) completamento del piano di interventi straordinari per le ferrovie;

*b*) piano dei porti anche per una migliore utilizzazione del trasporto marittimo;

*c*) piano aeroportuale puntando nell'immediato ai maggiori aeroporti: il servizio aereo e aeroportuale va esercitato senza oneri da parte dello Stato e della collettività;

*d*) il nodo del trasporto collettivo urbano e limitazione della circolazione automobilistica individuale nei centri storici;

*e*) l'attuale gestione della rete autostradale e modi migliori di utilizzazione di tale rete;

*f*) riordino dell'attività di autotrasporto, garantendo la funzionalità di esercizio degli autotrasportatori.

L'importante è realizzare il massimo di unificazione delle competenze e di integrazione tra i vari sistemi di trasporto al fine di evitare sprechi e duplicazioni di spese.

I partiti concordano nella opportunità di preparare su questi temi una conferenza nazionale dei trasporti entro il 1977 sulla base di una adeguata documentazione preliminarmente predisposta dai Ministri competenti ».

In queste enunciazioni vi sono, sia pure sommariamente, i principali criteri di una politica programmata dei trasporti che non va più disattesa e che deve trovare nel tempo una sua concreta applicazione. È altrettanto giusto considerare che tutto ciò per realizzarsi ha bisogno di essere verificato partendo dalla situazione attuale con un consuntivo di carattere generale da effettuarsi in tempi brevi e, cioè, in occasione della prevista conferenza nazionale dei trasporti. Naturalmente questa conferen-

za va preparata opportunamente e deve avere, per essere utile, aspetti innovativi soprattutto per quanto si riferirà alle decisioni conseguenti da assumere.

Non deve trattarsi quindi di un incontro di esperti sia pure qualificati, ma deve essere un occasione per sciogliere una serie di nodi che tuttora impediscono una seria e adeguata politica dei trasporti. Al limite possiamo assumerci l'impegno, come parlamentari, che le indicazioni conclusive che la conferenza adotterà abbiano caratteri di chiarezza tali da poter essere anche tradotti in atti legislativi conseguenti.

* * *

Per quanto concerne il lavoro della 8ª Commissione esso sta muovendosi in direzioni utili: dalla indagine conoscitiva sulle autostrade, ai problemi portuali e aeroportuali e non ultimo al disegno di legge in fase di studio concernente la unificazione delle attribuzioni e delle competenze in materia di trasporti in un solo Ministero. Come è noto le competenze in materia di trasporti risultano attualmente ripartite tra quattro Ministeri (Trasporti, Marina mercantile, Lavori pubblici, Difesa) e due aziende statali (Azienda Ferrovie dello Stato e ANAS). La predetta proposta ancora oggetto di contatti informali tra i diversi gruppi politici rappresenta un traguardo ambizioso il cui perseguimento richiede un forte impegno politico ed una larga partecipazione al fine di superare attriti e vischiosità non trascurabili. Bisogna scartare per raggiungere tale obiettivo facili e suggestive scorciatoie ed essere consapevoli degli ostacoli e delle resistenze che certamente saranno poste a questa iniziativa da tutti auspicata ma che deve trovare per essere attuata i suoi consensi che non possono nascere in termini automatici e che necessitano di un alto grado di collaborazione da parte di tutti coloro che sono direttamente interessati a razionalizzare nel suo insieme il settore dei trasporti.

La unificazione in un solo dicastero delle competenze in materia di trasporto non va inquadrata in una versione angusta tale da configurarsi in una sommatoria di provvedimenti legislativi e, cioè, togliendo funzioni ad un Ministero per attribuirle ad un altro; occorre identificare strumenti idonei, sia pure in una gradualità di momenti attuativi, confluenti in una direzione che sia coerente con l'obiettivo di unificare la politica dei trasporti. Per muoversi in questa direzione occorre un quadro generale di riferimento — che tuttora manca — che non può non essere rappresentato dal piano generale dei trasporti. Tuttavia non si parte da zero poichè abbiamo finalmente un conto nazionale dei trasporti. Già questo è un utile strumento di confronto statistico che nel corso della 24ª Conferenza del traffico e della circolazione tenutasi a Stresa ha avuto un suo primo collaudo anche se sono sorte alcune divergenze nel corso del dibattito e che tuttavia si sono ricomposte in un documento finale approvato all'unanimità. In tale documento si chiede che « i conti nazionali dei trasporti », anche ai fini della programmazione, vengano compilati secondo le regole stabilite nel « sistema europeo di conti economici integrati ». Quindi il conto nazionale dei trasporti, elaborato dal Ministero, pur costituendo un utile strumento di lavoro non può essere utilizzato ai fini di una precisa programmazione. Occorre tra l'altro aggiungere anche il costo dei trasporti marittimi. Il conto nazionale dei trasporti indica per il 1975 un ammontare di spese complessive nel settore dei trasporti pari a 32.499,11 miliardi dei quali 26.318,81 miliardi pari all'89 per cento speso da operatori privati, mentre nelle spese in conto capitale la quota dei privati è pari all'80,04 per cento. Tali dati, che si prestano ad evidenti commenti sulla obiettiva necessità di invertire con opportuni provvedimenti tale tendenza, sono dovuti al fatto che l'acquisto dei mezzi di trasporto da parte delle famiglie (essendo i mezzi stessi beni durevoli di consumo), dovrebbe essere considerato un investimento e non una spesa. Gli oneri concernenti l'esercizio dei mezzi di trasporto privati vengono considerati in modo semplicistico a titolo di spese per consumi mentre occorrerebbe

individuare la vastissima serie dei mezzi di trasporto impiegati a scopo produttivo. Queste considerazioni dovrebbero indurci a defalcare dalla voce « spese » del conto nazionale dei trasporti degli importi che vanno negli ultimi anni 1974/1976 dal 30 per cento al 60 per cento delle cifre indicate nel conto stesso evitando in tale modo la duplicazione di calcolo dovuta alla somma dei costi sostenuti dalle imprese per la produzione dei servizi e dei costi sostenuti dalle famiglie che consumano i servizi prestati. Nessuna meraviglia quindi sulla diversità dei dati e cioè che, di fronte a spese effettive della nazione nel settore dei trasporti pari a circa 10.000 miliardi, ci sia invece in contrapposizione la spesa di 35.000 miliardi desunta in base ai dati del conto nazionale dei trasporti. Per evitare ulteriori diversità di valutazione su dati obiettivi occorre che il Ministero dei trasporti faccia rivedere i metodi di indagine in modo che il conto nazionale dei trasporti diventi uno strumento serio e non più confutabile.

* * *

Nel bilancio del Ministero dei trasporti per il 1978 è preminente il conto economico delle ferrovie. Le prospettive di sviluppo dell'azienda nella generale considerazione non sono certamente incoraggianti pur essendosi verificato un incremento sia del traffico delle persone che delle merci. Si dovrà porre mano alla definizione strategica del ruolo del trasporto ferroviario, partendo dalla esigenza della produzione pluriennale di materiale rotabile, dalla qualità delle innovazioni tecnologiche da introdurre ed, infine, dal necessario raccordo della politica dei trasporti con l'organizzazione e l'assetto del territorio. Il trasporto va visto come una struttura portante inserita nel nostro sistema produttivo e in una prospettiva di sviluppo della nostra economia. Perciò il settore dei trasporti deve essere soggetto ad un sistema programmatorio che non lascia, come è avvenuto nel passato, larghi spazi alla improvvisazione e, quel che è più grave, senza che sia posto alcun freno alla disinvolta espansione del traffico privato a scapito di quello pubblico. Certo vi sono ancora momenti di confusione sulle singole competenze che devono essere superati attraverso sollecitazioni alle regioni per tutto quanto concerne l'attuazione della legge numero 382 del 1975 e allo Stato per quanto si riferisce al piano generale dei trasporti incominciando dal sistema ferroviario.

Il traffico viaggiatori nelle ferrovie si è incrementato: nel 1976 le ferrovie dello Stato hanno trasportato 390.4 milioni di viaggiatori a pagamento contro i 370,1 milioni del 1975 (più 5,5 per cento). L'aumento del traffico ha interessato sia i viaggiatori a tariffa ordinaria che ridotta, nonchè in termini di viaggiatori per chilometro, passando da 36,3 a 39,3 miliardi con un aumento del 7 per cento. La ripresa del traffico viaggiatori iniziata negli ultimi 3 mesi del 1975 è tuttora in corso. Gli ultimi dati del primo bimestre 1977 registrano un ulteriore incremento del 5,6 per cento rispetto al 1976. In occasione degli aumenti delle tariffe ferroviarie si è avuto nel marzo scorso un leggero calo che tuttavia è stato superato nel mese successivo. L'aumento del traffico ferroviario è stato certamente influenzato dall'aumento del costo della benzina e dalla conseguente diminuzione dell'uso dei mezzi privati.

Si stima infine che il traffico viaggiatori nel 1978 raggiungerà il livello di 41,5 miliardi di viaggiatori-chilometro e cioè si avrà un incremento ulteriore del 3 per cento circa.

Il traffico merci nel 1976 è risultato pari a 51,6 milioni di tonnellate cioè il 19,4 per cento in più rispetto all'anno precedente. L'aumento riscontrato in tonnellate-chilometro risulta invece inferiore e pari all'11,4 per cento con una conseguente diminuzione della percorrenza media del 7 per cento circa. Le previsioni per il 1978 sono legate all'andamento delle attività industriali in via di rallentamento e comunque si attestano su 19 miliardi di tonnellate per chilometro con un incremento del 14 per cento. Per inciso anche il traffico merci su autostrada ha registrato un notevole incremento in termini di veicoli-chilometro pari al 16 per cento per cui aumenta ancora la prevalenza del trasporto su gomma rispetto a quello per ferrovia.

I criteri seguiti dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato nel formulare il bilancio di previsione per l'anno finanziario 1978 rispondono alle direttive fissate dal Ministero del tesoro e cioè: « si rende necessaria una severa ed analitica revisione dei singoli stanziamenti, revisione che deve porsi come obiettivo inderogabile la formulazione di previsione per l'anno 1978 che realizza una riduzione, in termini reali, di almeno tre punti percentuali rispetto alle previsioni rettificate del 1977 ipotizzando quindi una lievitazione dei prezzi per il 1978 del 10 per cento; la previsione di competenza del bilancio dello Stato 1978 non dovrà superare quella del 1977 più del 7 per cento ».

Il disavanzo di bilancio previsto nel progetto originario delle ferrovie per il 1978 ammonta a miliardi 1.158,1 con una diminuzione di miliardi 30 pari al 2,5 per cento rispetto a quello del corrente anno. A tale cifra tuttavia sono previste variazioni in aumento di miliardi 108,5 per effetto dell'aumento della misura della indennità integrativa speciale del 1° luglio 1977; in diminuzione miliardi 33 per riduzione di interessi sui prestiti e di 2 miliardi per riduzione di alcuni servizi sostitutivi. Il disavanzo previsto dall'Azienda ferroviaria è, quindi, di 1.231,6 miliardi.

Inoltre sul bilancio di previsione pesano alcuni interrogativi riferiti all'esito di vertenze sindacali in corso di cui non è possibile azzardare previsioni. Ciò, naturalmente crea dei problemi e soprattutto riapre una serie di questioni inerenti il funzionamento dei servizi ferroviari; la loro vulnerabilità è determinata dal fatto che basta una modesta percentuale di addetti che si astengono dal lavoro per bloccare quasi totalmente l'intero traffico ferroviario nazionale.

Lo stato di conflittualità sindacale esistente nelle ferrovie ed anche nel servizio dei trasporti in generale pone una serie di problemi di natura delicata che dovranno prima o dopo essere affrontati anche perchè più volte le stesse organizzazioni sindacali si sono dichiarate disponibili ad un discorso teso a limitare gli effetti certamente pesanti che si hanno ogni qualvolta vi è uno sciopero ferroviario. Del resto basta pensare alla molteplicità delle parti che operano nel settore trasporti per rendersi conto delle difficoltà che esistono per giungere a conclusioni che siano valide per tutti. È certamente da incoraggiare la proposta avanzata dai sindacati confederali di sganciare le ferrovie dello Stato dal pubblico impiego, ma ciò ha senso solo se si ristruttura l'Azienda in modo che l'auspicabile ruolo primario del trasporto pubblico sia efficiente e rispondente alle esigenze della nostra collettività.

Ma la questione va vista anche in rapporto all'attuazione da parte delle Regioni della legge n. 382 e, cioè, che il trasporto pubblico locale sia di fatto integrabile con quello nazionale evitando confusione e conflitti di competenza. Si pone in proposito il problema di trattamenti tariffari non discriminati oltre ad una sistemazione degli organici del personale in termini tali da avvicinare i trattamenti salariali e normativi e non esaltare la giungla delle retribuzioni già esistente e puntualmente registrata dall'apposita indagine svolta dal Parlamento.

Sul problema delle tariffe dei trasporti un principio generale è certo quello che non si può considerare oggi lo strumento tariffario come l'unico azionabile per risolvere il grave disavanzo finanziario del servizio se non vi è una contemporanea azione sul piano della riorganizzazione aziendale e produttiva.

Sotto questo ultimo aspetto si ritiene che occorrerebbe innanzitutto evitare ogni sistema di finanziamento indifferenziato, qualsiasi siano le spese, i costi e le motivazioni del disavanzo. A questo sistema andrebbe sostituito il criterio della fissazione di parametri di efficienza legati a dati fisici o a *standards* di costi unitari; il finanziamento dovrebbe essere una conseguenza del rispetto di tali parametri.

La considerazione sulle tariffe solo sotto l'aspetto redistributivo e senza legami a fattori e fenomeni di produzione con il conseguente spropositato ampliamento dei disavanzi e le attese di coperture finanziarie dei bilanci attraverso trasferimenti o indebitamenti ha facilitato in effetti un certo lassismo sul piano gestionale. La caratteristica troppo accentuata data ai servizi pubblici avrebbe cioè costituito un alibi per non con-

siderare tutte le opportunità di miglioramenti organizzativi e tecnici al fine di una conduzione aziendale tendente a contenere i costi e a migliorare i servizi. Ovviamente tutto questo non deve far dimenticare il prevalente ruolo sociale delle Ferrovie dello Stato e la esigenza di rafforzarlo anche in quelle zone del nostro Paese ancora sottoposte al sottosviluppo economico.

Tornando all'esame del bilancio delle ferrovie si rileva che il miglioramento del *deficit* di miliardi 95,6 rispetto al 1977, pari al 9,1 per cento deriva da maggiori ricavi per miliardi 414,6, pari al 27,8 per cento, e a maggiori spese per miliardi 319 pari al 12,5 per cento. I maggiori costi (miliardi 319) risultano coperti per l'84 per cento pari a miliardi 268 con il maggior gettito di prodotti derivanti dai recenti aumenti tariffari (10 per cento dal 1-12-76 e 20 per cento dal 1-3-1976) ed all'incremento del traffico ed a maggiori cespiti a vari titoli forniti dal Ministero del tesoro. Infine, per quanto riguarda il programma di interventi straordinari di 2 mila miliardi la situazione al 31 agosto 1977 è la seguente: sullo stanziamento di 1.250 miliardi per impianti fissi si è avuta una spesa di 643,721 miliardi di cui 399,107 nel centro Nord e 244,612 miliardi nel centro Sud. Per il rafforzamento del parco ferrovie su uno stanziamento di 750 miliardi ne son stati spesi 719,581 di cui 410,478 nel centro Nord e 309,053 nel centro Sud. Le difficoltà di spese per gli impianti fissi sono dovute al tipo di struttura delle ferrovie il cui personale è per la quasi totalità impegnato nell'esercizio del servizio e quindi non in grado di fronteggiare impegni di rilevante natura tecnica per carenza di personale specializzato.

* * *

Sulle più urgenti questioni di ordine legislativo è utile ricordare alcune scadenze importanti. Alla Camera dei deputati sarà al più presto definito un testo di legge riferito alla materia del trasporto urbano ed extraurbano e sui rapporti tra Stato, Regioni e Comuni ed aziende di trasporto. Tale legge dovrà istituire inoltre un fondo per il finanziamento degli impianti fissi del materiale rotabile e dare le direttive connesse alla struttura dei bilanci delle aziende ed assumere delle iniziative in materia tariffaria.

Vi sono inoltre da definire le modifiche alla legge n. 313 sui pesi e le dimensioni di autoveicoli da trasporto, sulle modalità del credito agevolato agli autotrasportatori, sul controllo dei prezzi dei veicoli. Tale normativa non dovrebbe peraltro penalizzare i piccoli trasportatori nè influire sul parco autoveicoli esistente da lungo tempo.

Dovrà inoltre attuarsi nei tempi previsti dall'ultima proroga la legge n. 298. A tale proposito conviene ricordare che incomincia a funzionare il comitato centrale degli autotrasportatori e si vanno gradualmente costituendo i comitati provinciali. Anche per questo aspetto la questione va seguita in modo particolare poichè dall'entrata in vigore della legge n. 382 si richiede una stretta collaborazione tra Ministero e Regioni. Nè vanno sottovalutati alcuni pericoli nell'attuazione della legge n. 298; occorre soprattutto evitare che l'albo degli autotrasportatori diventi uno strumento corporativo tale da essere condizionato nel suo corretto funzionamento.

Queste preoccupazioni sorgono poichè da molto tempo si conoscono le difficoltà e le deficienze di personale della motorizzazione civile che in un certo senso non è in grado di assolvere ai suoi compiti istituzionali. Tuttavia un discorso di alleggerimento dei compiti della motorizzazione civile può essere tentato nel quadro della generale ristrutturazione del Ministero dei trasporti. Non si comprende ad esempio il motivo per cui la direzione della motorizzazione civile sta organizzando la meccanizzazione degli schedari inerenti ai servizi della stessa motorizzazione quando si poteva pervenire ad un accordo con l'ACI che dal 1927 è incaricato dallo Stato della tenuta del Pubblico Registro Automobilistico. Peraltro l'ACI ha già rapporti di collaborazione e fornisce periodicamente i suoi dati statistici al Ministero delle finanze, dell'interno, della difesa e del turismo nonchè a tutti i corpi di polizia dei comuni italiani. Esiste quindi allo stato attuale una duplicazione di spese tra ACI e Ministero dei trasporti che va risolto evitando inutili doppioni e coordinando i campi di azione del Ministero dei

trasporti con le altre pubbliche amministrazioni. Basta pensare al settore della contabilità nazionale in materia di trasportatori per individuare i settori in cui il Ministero potrebbe concentrare le sue risorse senza duplicare o entrare in concorrenza con altre strutture esistenti.

Un accenno particolare va fatto in questo rapporto per quanto si riferisce al regime fiscale che attualmente grava sull'automobilista italiano (circa 8.000 miliardi di imposte nel 1976) con particolare riferimento al prezzo del carburante che costituisce circa il 50 per cento del costo chilometrico medio di uso del veicolo. Il consumo globale di benzina per il 1976 (14.430.900.000 litri) non ha ancora raggiunto il consumo del 1973 (15 miliardi 67.600.000 litri) nonostante l'entrata in circolazione di oltre 3 milioni e mezzo di vetture nuove. Le percorrenze medie annue sono calate a 9.163 chilometri nel 1976 contro gli oltre 16.000 chilometri annui negli anni 1960-1965. In Italia è già in atto di fatto un razionamento del carburante che potrebbe essere ulteriormente esteso ove si pensi che oltre il 65 per cento di benzina si consuma ni centri urbani. Oltre a queste ipotesi di ulteriore risparmio dovrebbero anche essere introdotte delle esperimentazioni di natura tecnica per avere auto con tipi di carrozzeria diversi e favorendo il motore diesel rispetto a quello a benzina.

* * *

Per quanto concerne il trasporto aereo non possono esservi dubbi sul fatto che un'aviazione civile modernamente attrezzata e opportunamente dimensionata costituisce per una nazione moderna e industrializzata un importante e fondamentale strumento di affermazione economica. La mancanza di un discorso organico sull'aviazione civile più che la difformità delle opinioni ha generato in tale sistema uno stato di enorme confusione aggravando in modo sempre crescente la crisi che da anni attanaglia l'aviazione civile e che purtroppo fu prevista sin dagli inizi degli anni 60 quando ci si volle invece adagiare sul *boom* del trasporto aereo. L'entità del trasporto aereo mondiale, e il suo rapido sviluppo evidenzia l'importanza del suo ruolo nell'ambito dei trasporti generali. L'Italia occupa il nono posto nella graduatoria mondiale del trasporto aereo.

La crisi dell'inizio degli anni '70 ha avuto il merito di evidenziare gli squilibri e le disfunzioni del settore. Ora però si è in presenza di una ripresa e pertanto ritardare le iniziative riformatrici significa danneggiare irreparabilmente lo sviluppo dell'aviazione civile.

Le norme legislative che regolano tutta la materia del trasporto aereo sono ormai inadeguate; gravi incongruenze emergono poi dalla normativa inerente i piani regolatori degli aeroporti, le licenze di edificabilità, gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, la pianificazione dell'uso delle aree circostanti gli aeroporti tenuto conto dell'inquinamento acustico e, infine, la sorveglianza della circolazione e la disciplina del traffico autoveicolare operante negli aeroporti.

Per quanto riguarda la struttura pubblica, nonostante la legge 30 gennaio 1963, n. 141 istitutiva dell'attuale direzione generale della aviazione civile, le competenze istituzionali in materia di aviazione civile, anche se per aspetti diversi ma pur sempre interdipendenti, sono disseminate in vari organi ed enti pubblici privati; numerosi aeroporti di preminente interesse civile sono ancora soggetti all'amministrazione militare mentre i servizi di assistenza al volo e di controllo del traffico aereo sono anacronisticamente ancora gestiti dal Ministero della difesa. La finalità deve essere comunque quella di accentrare in un unico organo la pianificazione e la programmazione nonchè il controllo di tutto il sistema « aviazione civile » attribuendo al predetto organo una unicità di competenze anche per le branche del sistema nel quale oggi operano Ministeri diversi: difesa, interni, sanità, lavori pubblici, partecipazioni statali.

Per quanto riguarda i vettori aerei, la molteplicità degli organi dello stato che a titolo diverso intervengono nell'attività del trasporto aereo ha consentito errori e ritardi le cui conseguenze sono state e sono pesantemente

pagate dalla collettività: vanno ricordate le riduzioni e le ricostituzioni del capitale sociale fatte dall'Alitalia negli ultimi anni ed altre forme di finanziamento che a diverso titolo hanno pesato sul bilancio dello Stato. Vanno anche ricordate le molteplici forme di finanziamento, sempre a carico dello Stato, ottenute dalle compagnie private — in particolare dall'ITAVIA — come contributi da finanziamenti agevolati sia dello Stato che degli enti locali.

Tutto ciò nel quadro spesso di una politica che ha privilegiato a livello aziendale il prestigioso rispetto al necessario con investimenti talora sproporzionati ai bisogni reali del mercato e non svilupapndo adeguatamente settori emergenti ed importanti oltre i voli di linea passeggeri come i voli a domanda o voli *charter* e il settore del trasporto delle merci.

Sempre in campo aeroportuale va definito al più presto il passaggio dei beni demaniali dal Ministero difesa a Civilavia perchè non è più tollerabile che a quindici anni di distanza dalla legge istitutiva della direzione generale dell'aviazione civile non si sia provveduto.

Un discorso a parte va fatto per i servizi e per le infrastrutture per l'assistenza al volo tenuto presente il loro attuale *status* del tutto particolare dovuto ad una errata interpretazione della funzione che tali servizi sono chiamati a svolgere (attualmente tali servizi per la legge n. 141 del 1963 sono forniti alla direzione dell'aviazione civile dal Ministero della difesa).

Per le gestioni aeroportuali si è in presenza di una situazione veramente caotica con gestioni totali o parziali da parte dell'IRI, di enti locali, pubblici e privati, di consorzi, di società per azioni a partecipazione mista, di privati e dello Stato, fra le quali ultime vi sono quelle in proprio di Civilavia e quelle miste fra Civilavia e l'aeronautica militare.

Vi è infine una serie di problemi che riguardano altri settori dell'aviazione civile per i quali si rende necessario un intervento diretto dello Stato, ed altri per i quali occorre che siano precisati gli indirizzi. Si deve proseguire e portare a termine il piano poliennale finalizzato alla ristrutturazione e allo sviluppo dell'Aereo club d'Italia in modo che possano essere svolte compiutamente e organicamente le attività istituzionali e di propaganda aeronautica. Per la formazione professionale del personale se non si potrà pensare ad una scuola di Stato, come vanta la Francia, occorrerà integrare i programmi delle scuole di Stato esistenti con le materie di esclusivo interesse aeronautico: in alternativa, pur lasciando alle società di navigazione aerea il compito di preparare il proprio personale, è indispensabile un preciso indirizzo da parte dei pubblici poteri che si traduca in una normativa per la preparazione professionale.

Infine non si può trascurare un elemento che può anche apparire secondario ma che richiede da parte del Ministero opportuni chiarimenti. Si tratta della funzione della CIT che negli ultimi tempi è stata anche al centro di numerose polemiche sulla stampa. Tale società, emanazione dell'Azienda ferroviaria dello Stato, dovrebbe indirizzare le sue finalità nel campo della promozione del turismo affiancandosi ad altri organi del sistema delle partecipazioni statali che in tale settore svolgono una funzione estremamente rilevante. Non si vede quindi il motivo per cui la CIT debba essere ancora considerata una semplice agenzia di viaggiatori con un notevole *deficit* societario che potrebbe essere eliminato solo se si ristruttura e si specializza nel settore del turismo. Per altro per quanto riguarda le attività all'estero la CIT entra in concorrenza con un altro organo dello Stato, l'ENIT quando invece sia l'una che l'altra istituzione potrebbero benissimo confluire in una unica organizzazione per meglio espletare il loro compito promozionale teso ad incrementare e propagandare il turismo nel nostro Paese.

* * *

A conclusione dell'esame del bilancio dei trasporti, la 8ª Commissione, pur con le considerazioni critiche fin qui sviluppate, ha ritenuto di esprimere un parere favorevole per la Commissione bilancio.

**RUFINO**, ***relatore***

# RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni **(Tabella 11)**

(RELATORE ROMEI)

La 8ª Commissione permanente ha esaminato la tabella n. 11 concernente lo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1978, comprendente una « nota preliminare » e le appendici nn. 1 e 2 sugli stati di previsione della entrata e della spesa, rispettivamente, dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, nonchè della Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Negli allegati ai due bilanci (allegati 6 e 3) viene dato conto dello stato di attuazione del programma di interventi straordinari previsto dalla legge 7 giugno 1975, n. 227.

Il bilancio dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni prevede entrate per milioni 2.004.098,5 e spese per milioni 2.563.123,8 con un disavanzo di milioni 559.025,3. Rispetto al 1977 sono, in particolare, da evidenziare le previsioni di maggiori entrate derivanti dalla vendita di beni e servizi per milioni 227.957,7 e di maggiori spese della parte corrente per milioni 359.650,4, di cui milioni 235.404 per il personale in attività di servizio ed in quiescenza.

La previsione di incremento della spesa è contenuta entro il limite fissato dal Ministero del tesoro.

Il bilancio dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici prevede entrate per milioni 976.246,7 e spese per milioni 878.978,7 con un avanzo di milioni 97.268. Rispetto al 1977 le previsioni di maggiori entrate per vendita di beni e servizi ammontano a milioni 112.283, mentre quelle di maggiori spese della parte corrente ammontano a milioni 124.956,9, fra cui sono da evidenziare milioni 11.762,5 per il personale in servizio ed in quiescenza e milioni 113.750 per ammortamenti, rinnovamenti e migliorie. L'avanzo di gestione registra, rispetto al 1977, un decremento di milioni 4.934.

Per quanto riguarda gli interventi straordinari previsti dal piano quinquennale di cui alla citata legge n. 227, la Commissione, pur convenendo sulle ragioni, collegate specialmente all'aumento dei costi, che hanno rallentato l'attuazione dei programmi, sottolinea la esigenza di accelerare lo sforzo di meccanizzazione e di automazione, nonchè di sviluppo della edilizia operativa ed abitativa.

In particolare la Commissione, rilevato che le linee di fondo della politica postale e delle comunicazioni implicano valutazioni di respiro pluriennale, osserva che i due bilanci vanno considerati nella prospettiva di un riassetto, anche giuridico, dei servizi e dell'attuazione del piano quinquennale per il loro potenziamento. In quest'ambito, pur senza trascurare gli aspetti di socialità del servizio postale, va sempre più perseguito l'obiettivo della economicità delle gestioni; ed è alla luce di questo obiettivo che va valutata la possibilità di un diverso assetto giuridico della

Azienda postale nel quadro del più generale problema delle aziende statali, esigenza questa ultima particolarmente sottolineata in Commissione da alcune componenti politiche.

In ogni caso si dovrà sollecitamente procedere ad una razionalizzazione del settore delle telecomunicazioni mediante l'unificazione della gestione dei servizi telefonici, telegrafici e radioelettrici. Ne dovrà conseguire un loro generale miglioramento e lo sviluppo della teleselezione per consentire un traffico senza attese. A tale proposito, rilevati gli effetti che la politica di sviluppo delle telecomunicazioni esercita sulle attività produttive del settore elettronico, è stata da talune parti evidenziata la necessità di allentare i vincoli di dipendenza dalle società multinazionali per una migliore valorizzazione delle capacità del nostro Paese.

Per quanto concerne il personale, la Commissione rileva l'esigenza di misure idonee a combattere le cause dell'assenteismo, particolarmente elevato nell'Azienda postale, a snellire le procedure concorsuali, a sviluppare la qualificazione e la riqualificazione professionale favorendo la mobilità, a razionalizzare la struttura retributiva, ad assicurare le necessarie condizioni di sicurezza oggi largamente assenti, a fornire una più efficace tutela igienico-sanitaria.

Sempre a proposito del personale la Commissione, rilevata la grave discrasia tra dotazioni organiche ed effettivi, osserva che il notevole ricorso alle assunzioni a tempo determinato non rientra ormai nella nozione di « eccezionalità » previsto dalla legge e che, di conseguenza, occorre ricorrere a soluzioni giuridicamente più corrette.

Per quanto riguarda lo sviluppo della edilizia abitativa, la Commissione raccomanda la rapida attuazione dei programmi di costruzione di alloggi di servizio e di case-albergo, necessari, sia per facilitare la mobilità del personale, sia per alleviare le difficoltà che i vincitori di concorsi, prevalentemente residenti nel meridione, incontrano nell'inserirsi nelle grandi aree urbane del nord.

A questo proposito è stata suggerita la opportunità che l'Azienda rinunci al ruolo di ente appaltante nel settore edilizio e stipuli convenzioni con gli IACP per evitare, sia forme di « ghettizzazione », sia il sorgere di aree di privilegio. Questo suggerimento non è stato condiviso da altri oratori nel timore di burocratizzazioni, di rallentamenti e di scadimenti qualitativi delle costruzioni.

Infine la Commissione raccomanda una maggiore considerazione per la politica filatelica e, per quanto riguarda il problema della disciplina delle trasmissioni radiotelevise, sollecita una regolamentazione che esalti la libertà di espressione e rispetti il diritto dei cittadini a ricevere una pluralità di messaggi radiotelevisivi.

Con queste osservazioni e raccomandazioni la 8ª Commissione esprime parere favorevole alla Commissione bilancio per l'approvazione della tabella 11.

ROMEI, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 4ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa **(Tabella 12)**

(RELATORE TODINI)

ONOREVOLI SENATORI. — L'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'esercizio finanziario 1978 è stato svolto dalla 4ª Commissione con vivo impegno, con particolare riferimento all'aspetto politico, nei suoi riflessi internazionali ed interni.

Concorde è emerso l'auspicio che la stesura del bilancio sia resa più comprensibile, anche per quanto attiene al rapporto fra bilancio della difesa e bilancio generale dello Stato.

Sotto il profilo politico, la Commissione, unanime, ha confermato la scelta atlantica, nel quadro di finalità esclusivamente difensive del nostro apparato militare.

Tutte le parti hanno concordato sulla necessità di approfondire in Commissione il dibattito sui problemi e sugli indirizzi della politica militare.

È stato confermato che il ruolo delle Forze armate ha una particolare funzione di rapporto con la società, per cui la Commissione ha espresso l'orientamento che le nomine dei vertici militari siano effettuate sulla base dei criteri esclusivi di capacità professionale e di lealtà alle istituzioni democratiche.

La Commissione ha anche sottolineato la urgenza di una revisione dei codici militari, per il loro adeguamento ai precetti costituzionali, la necessità di rivedere la materia degli esoneri e dei rinvii del servizio di leva ed ha formulato l'auspicio che venga rapidamente insediata dal Parlamento la Commissione d'inchiesta sulle commesse militari recentemente istituita. Particolare rilievo, nel corso del dibattito, è stato dato alla necessità di giungere al più presto — e ciò è stato confermato con decisione dal Ministro — alla soluzione concreta dei problemi sociali ed economici delle Forze armate e del personale civile della difesa, della questione degli alloggi e del problema delle servitù militari, per il quale il Ministro ha fatto rilevare come la legge n. 898 non sia finora pienamente operante per effetto della mancata nomina, da parte di alcune regioni interessate, dei propri rappresentanti in seno ai comitati misti paritetici, e del ritardo nel completamento dell'*iter* per l'emanazione del regolamento alla legge.

La Commissione ha concordato che il servizio militare diventi sempre più occasione di inserimento dei giovani nella vita civile.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'esercizio finanziario 1978 reca una somma di 4.313,8 miliardi di lire, pari al 7,14 per cento delle spese complessive dello Stato, ed al 9 per cento delle prevedibili entrate.

Rispetto alla richiesta si è avuto un « taglio » di 340 miliardi sulle spese discrezionali, per cui l'incremento di questo stanzia-

mento rispetto al 1977 (9,8 per cento) non è neppure sufficiente a compensare il tasso d'inflazione relativo al 1978.

In termini monetari il bilancio di previsione del 1978 registra un aumento di milioni 783.201,8, di cui milioni 777.121,8 per la parte corrente e milioni 6.080 per il conto capitale.

Le spese per il personale ammontano a 2.337 miliardi e cioè rappresentano il 54,13 per cento del bilancio 1978.

È necessario osservare che una rilevante aliquota delle spese della difesa sono destinate a veri e propri investimenti, anche se comprese nelle spese correnti.

Le spese per la sicurezza pubblica (Arma dei carabinieri), per il 1978 ammontano a 705,4 miliardi.

Al termine di una analitica replica il ministro Ruffini ha accolto ordini del giorno relativi alla realizzazione di una mappa di demani per regioni, ad un piano di interventi a favore degli arsenali e dell'industria militare, al problema delle aree e dei beni demaniali, al sistema di reclutamento del personale di leva, alla questione della destinazione dei militari studenti in sedi vicine alla località di studio.

Onorevoli senatori, queste, oltre ai dati numerici, di cui alle tabelle, le principali considerazioni emerse nel corso dell'esame che si è concluso con un voto a maggioranza favorevole all'approvazione del bilancio per il 1978.

TODINI, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 9ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (**Tabella 13**)

(RELATORE SCARDACCIONE)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno 1978 può, nel complesso, considerarsi sostanzialmente rispondente alla nuova realtà istituzionale del nostro Paese che, con l'applicazione della legge 382 del 1975, vede le Regioni impegnate all'esercizio di nuove funzioni e compiti finora svolti dal Ministero dell'agricoltura, al quale competono soprattutto le funzioni d'indirizzo, di coordinamento e di programmazione agricola nazionale, insieme a quelle inerenti ai rapporti internazionali ed in particolare alla politica agricola comunitaria che occorre sia condizionata dalla programmazione nazionale. Spetta, inoltre, al Ministero portare a termine o effettuare alcuni interventi di carattere nazionale o interregionale, sviluppare la ricerca scientifica e la sperimentazione d'interesse nazionale, intervenire, attraverso l'attività dell'AIMA, a regolare i mercati agricoli.

*Modestia degli stanziamenti*

La nuova ripartizione dei compiti tra Ministero e Regioni spiega la modestia della previsione di spesa per il 1978 di oltre 621 miliardi di lire, di cui oltre 161 per la parte corrente e 460 circa per il conto capitale. In particolare quest'ultima cifra è largamente destinata al finanziamento delle provvidenze previste dal Fondo di solidarietà nazionale a favore delle aziende agricole danneggiate da eccezionali calamità naturali e da eccezionali avversità atmosferiche, alla formazione della proprietà contadina, al finanziamento delle comunità montane e all'attuazione delle direttive comunitarie socio-strutturali e della direttiva dell'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate. Altre disponibilità finanziarie per investimenti sono previste negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro con riferimento a provvedimenti legislativi in corso in materia agricola. Disponibilità che potrebbero risultare insufficienti alle reali esigenze di potenziamento di servizi essenziali, quali, ad esempio, quelli relativi alla lotta contro le sofisticazioni e alla repressione delle frodi, quelli relativi alla ricerca scientifica e alla sperimentazione, alle ricerche di mercato, alle azioni promozionali e di propaganda all'estero a favore dei prodotti agricoli di esportazione.

*Problema dei residui passivi e tempestività della spesa pubblica*

Non si può tuttavia non cogliere questa occasione per esprimere il rammarico nel rilevare che dall'allegato A/13 risulta che i residui passivi al 31 dicembre 1976 registrano

un notevole incremento, superando, per la spesa d'investimento, la ragguardevole cifra di oltre 1.200 miliardi di lire.

Se è vero che questa cifra si riferisce ad impegni di spesa già assunti per opere ed interventi che hanno i loro tempi tecnici di esecuzione, non si può negare che la macchina statale si muove ancora con un ritmo molto lento nella effettiva erogazione della spesa e che troppo è ancora l'intervallo di tempo tra l'autorizzazione della spesa ed il suo trasferimento concreto nelle mani di imprenditori impegnati a tradurla in investimenti produttivi. Da tenere, peraltro, presente, per le operazioni in corso, che la revisione dei prezzi e le perizie suppletive non consentiranno il completamento delle opere stesse se non con l'aggiunta di almeno altri 50 miliardi di lire; spesa aggiuntiva che sarà necessaria per portare a compimento ciò che è ancora in corso, evitando la sospensione dei lavori, che renderebbe improduttivi i capitali erogati e impossibile la trasformazione aziendale. È sintomatico quanto avviene in materia di opere di bonifica, per le quali non è pensabile si trasferiscano alle Regioni situazioni caratterizzate da sospensioni di gare d'appalto o da perizie suppletive bloccate, a causa di oneri accresciuti rispetto alle originarie previsioni.

Nè sembra che la macchina regionale abbia un ritmo più celere. Purtroppo, anche le Regioni vanno accumulando considerevoli residui passivi, di cui converrebbe conoscere la reale entità, mentre le esigenze agricole impongono di accrescere gli investimenti, di accelerare l'esecuzione delle opere e di rendere tempestivi gli interventi pubblici.

Da aggiungere che sfugge al nostro esame l'entità dei residui passivi derivanti dalla Comunità economica europea, proprio per quanto riguarda i fondi FEOGA e per quanto attiene alla politica regionale, il che sarebbe utile conoscere per avere un quadro più chiaro ed evidente delle possibilità di investimento che una politica più attiva e ammodernata potrebbe dare al settore agricolo.

Si propone, quindi, la necessità di snellire le procedure, di semplificare le modalità di corresponsione di contributi, di accorciare i tempi di realizzazione delle opere. Se vogliamo seriamente rilanciare l'agricoltura, se vogliamo tendere al raggiungimento degli obiettivi che al settore agricolo ha assegnato la intesa del luglio scorso fra i partiti dell'arco costituzionale, dobbiamo predisporre non solo leggi adeguate, congrui finanziamenti, ma anche rendere tempestiva e rapida la pubblica spesa in modo che gli operatori agricoli siano stimolati a fare la loro parte, piuttosto che essere scoraggiati da procedure lente e defatiganti o dalla lentezza o incompletezza di esecuzione di opere infrastrutturali, che siano pregiudiziali al compimento di miglioramenti fondiari o alla conversione colturale.

*Per un'agricoltura a dimensione dell'uomo e settore trainante dell'economia italiana.*

Sottolineata l'inderogabile esigenza di tempestività e rapidità della spesa pubblica in agricoltura, pare opportuno alla Commissione indicare alcune delle linee fondamentali che la politica agraria, ai vari livelli, deve perseguire, per dare un effettivo contributo al superamento del travaglio agricolo attuale. E ci si riallaccia a quanto detto nella relazione previsionale e programmatica del Governo, che rappresenta veramente una novità apprezzabile, in ordine al fattore « ambiente », considerato, per la prima volta, un fatto socio-economico. E poichè l'ambiente è al 90 per cento agricoltura, quando si parte dal presupposto di considerare l'ambiente agricolo quale strumento validissimo per tutto il problema della crescita economica e sociale del Paese, allora occorre considerare la agricoltura in posizione diversa: non più la palla di piombo dell'economia italiana, come fattore considerato appena per soddisfare alcune esigenze umane del mondo rurale, non l'agricoltura che dobbiamo mantenere con una integrazione di prezzo per il grano affinchè i contadini ricavino qualcosa per il proprio sostentamento, ma come un'attività veramente fondamentale, come un fattore

strutturalmente portante di un'economia proiettata nel futuro e volta, attraverso la valorizzazione e la tutela di ogni elemento circostante, a difendere gli uomini e il loro ambiente. Nella relazione previsionale e programmatica si trova un qualcosa che non soddisfa: non si individua la posizione che l'uomo deve avere in questa nuova fase della politica agricola italiana che pure, con proiezione quinquennale almeno, la relazione prospetta; manca la dimensione umana in quanto ci limitiamo ad insistere sugli strumenti tecnici dello sviluppo.

*Bilancia commerciale agricolo-alimentare e politica mediterranea*

È noto che la nostra bilancia commerciale agricolo-alimentare segna un preoccupante saldo passivo, a causa delle crescenti importazioni. La produzione agricola, nonostante gli innegabili aumenti di questi anni, non è sufficiente a soddisfare il nostro fabbisogno alimentare. Essa, peraltro, è particolarmente deficitaria di prodotti essenziali (carni, prodotti lattiero-caseari, cereali, grassi vegetali), mentre è esuberante di prodotti ortofrutticoli, agrumari e vitivinicoli.

È ovvio che lo squilibrio della bilancia commerciale agricolo-alimentare si riduce sostituendo le importazioni con maggiori disponibilità di prodotti nazionali, ma anche incrementando le esportazioni di prodotti eccedentari il nostro fabbisogno. In campo internazionale occorre recuperare la fitta rete di distribuzione commerciale controllata dai nostri connazionali nei vari Paesi e sensibilizzare al consumo dei nostri prodotti tipici i milioni di italiani residenti all'estero. E poichè i nostri prodotti eccedentari esportabili interessano la parte mediterranea della nostra agricoltura, bisogna porre particolare attenzione alla politica agricola comune, della quale va tenacemente richiesta una adeguata revisione, così come vanno richieste adeguate garanzie per l'allargamento della CEE ai Paesi del Mediterraneo ed in particolare per l'ingresso della Spagna, della Grecia e del Portogallo nell'area comunitaria. C'è altresì il problema dell'adeguamento alla sesta direttiva comunitaria in materia di legislazione sull'IVA.

*Recupero delle aziende marginali e richiamo dei giovani; proprietà della terra e cooperativismo*

La Commissione ritiene che uno dei punti di maggiore crisi della nostra agricoltura sia l'avere consentito l'emarginazione e l'eliminazione dal nostro sistema produttivo di un numero di persone superiore a quelle che potevano essere le necessità e l'aver fatto abbandonare quelle terre marginali che oggi si cerca di riscattare.

D'altro canto, nelle zone ricche, con i salari femminili superiori alle 10 mila lire giornaliere, pari cioè a quelli del settore industriale e agli stipendi delle pubbliche amministrazioni, non è difficile trovare manodopera disponibile, ma non si trova l'imprenditore capace di avviare l'impresa agricola (anche se il trattamento per le lavoratrici risulta ancora non soddisfacente, per cui andrebbe svolta azione più intensa per la stabilizzazione di tali unità). Considerato che è difficile trovare l'uomo che metta a frutto la terra povera, la terra con scarsa produttività, occorre incoraggiare i giovani ad impegnarsi nell'impresa agricola; in particolare, si potrebbero incoraggiare quelli che escono dagli Istituti agrari o dalle scuole professionali o dalle facoltà di agraria, dove il numero degli iscritti va crescendo. Poichè scarse sono le possibilità di impiegare questi giovani come assistenti, come operai o tecnici delle aziende, bisogna indirizzarli verso l'impresa, utilizzando anche le terre abbandonate e le terre scarsamente coltivate.

Ma per incoraggiare i giovani ad impegnarsi nell'esercizio dell'attività agricola, anche su terre di scarsa produttività, è necessario intraprendere la via della integrazione dei redditi. Con la politica dei prezzi, così come finora è stata condotta, si sono moltiplicate le rendite di posizione, a volte rendite parassitarie nelle zone in espansione ad alta

produttività naturale. Nè gli interventi finanziari per le integrazioni comunitarie di prezzi o per le restituzioni alle esportazioni si sono, almeno in parte, convertiti in investimenti aziendali. Va salutata, quindi, con soddisfazione la serie di interventi che il Ministero dell'agricoltura ha proposto, nel tentativo di modificare le linee di politica agricola, puntando su un obiettivo immediato: aumentare la produzione lorda vendibile totale nazionale, non solo attraverso la esaltazione della produttività nelle zone dotate, ma attraverso la mobilitazione di ogni risorsa agricola nelle zone attualmente abbandonate.

Ma come realizzare questa mobilitazione e monetizzazione delle capacità produttive? Oltre ad una adeguata disponibilità di risorse finanziarie da destinare a questo scopo (si richiede l'apporto di notevoli capitali di esercizio per attrezzature e per la meccanizzazione, tenendo come parametro di riferimento i finanziamenti devoluti per la ristrutturazione e la riconversione industriale), bisogna stimolare i giovani ad assumere dirette responsabilità imprenditive non certo in aziende capitalistiche capaci di impiegare più macchine, ma attraverso la costituzione di aziende familiari su terre in gran parte di proprietà. Nè vi è molto da attendersi dalla costituzione di cooperative per la conduzione unita. Questa può essere anche una via da sperimentare, ma la strada maestra dovrebbe essere quella dell'impresa individuale su terre di proprietà dell'imprenditore, perchè soltanto la proprietà della terra rappresenta una potente ed incomprimibile molla per i giovani, specie per quelli che escono da un istituto agrario o da una scuola professionale o dall'Università. L'acquisizione della terra in proprietà da parte di tali giovani, potrebbe realizzarsi conferendo agli enti di sviluppo il diritto di prelazione sull'acquisto di terre in vendita. Gli enti utilizzando le somme della legge 590, adeguatamente rifinanziata, acquistando le terre, costituiscono unità aziendali adeguate, sia nelle zone ad alta produttività che in quelle a scarsa produttività e le distribuiscono ai giovani che hanno acquisito una certa esperienza nel settore imprenditoriale. Per consentire ai giovani di fare questa esperienza, essi potrebbero essere utilizzati, in base alla legge sull'occupazione giovanile, a fianco di operatori agricoli moderni, che usano i mezzi e le tecniche attualmente disponibili e siano provvisti di sufficienti capitali, in modo da prepararsi alla conduzione diretta dell'impresa agricola. Naturalmente, a fianco e a sostegno delle imprese diretto-coltivatrici o familiari, va costituita una efficiente rete di cooperative a monte e a valle delle aziende. Al movimento cooperativo vanno, nel settore della commercializzazione, indirizzate iniziative preferenziali e di sostegno. Le stesse cooperative vinicole dovrebbero essere munite di depositi capaci di conservare da un anno all'altro almeno il 20 per cento della produzione, sia per invecchiarla, sia per renderla disponibile in annate di scarsa produzione.

Sembra che sia questa la direzione giusta e realistica nella quale vanno decisamente orientati i nostri sforzi non solo per soddisfare esigenze economiche e produttive di interesse nazionale, ma anche per offrire sicure prospettive di occupazione e di reddito alle forze giovanili che non possono trovare occupazione nei settori industriale, commerciale e terziario.

*Investimenti indotti, economie interne ed esterne*

D'altro canto, non va sottovalutato il fatto che l'acquisto della terra da parte dei giovani contadini diventa un volano per lo sviluppo di tutta l'economia nazionale, perchè la liquidità realizzata dal venditore quasi sempre va a finire nell'acquisto di una casa o di un'auto o di un vestito, contribuendo a mettere in moto il settore edilizio e quello industriale.

Certo, non basta costituire nuove proprietà ed imprese coltivatrici da affidare ai giovani. Nè basta costituire sulla carta forme associative. È necessario creare tutte le economie interne ed esterne alle aziende, effettuare i necessari miglioramenti fondiari agrari, costruire nelle campagne i servizi civili

indispensabili (strade, luce elettrica), assicurare un congruo flusso di finanziamenti pubblici e di credito agrario agevolato.

In ordine alle aziende agricole familiari occorre, altresì, evitare una legislazione in materia ereditaria che porti al frazionamento dell'unità poderale.

*Sviluppo programmato; INEA, IRVAM e AIMA. Conclusioni*

Si avverte la necessità di indirizzare e coordinare le varie politiche agricole regionali in una visione organica programmata ed unitaria dello sviluppo della nostra agricoltura nel quadro europeo; alla costruzione di questa visione organica possono efficacemente collaborare l'IRVAM e l'INEA che dovrebbero divenire i pilastri di un Ministero dell'agricoltura concepito e ristrutturato alla luce delle nuove realtà regionali e dei nuovi ed impegnativi compiti riservati allo Stato. La stessa AIMA, posta in condizioni di piena efficienza, dovrebbe divenire il braccio secolare del Ministero dell'agricoltura, capace di intervenire nel momento giusto per evitare speculazioni a danno dei produttori.

La Commissione, inoltre, ribadito che una politica agricola diretta a determinare e favorire un ricambio generazionale nelle imprese agricole, a mobilitare tutte le risorse disponibili e ad accrescere la produttività, esige un preliminare impegno del Governo e del Parlamento a portare avanti l'approvazione dei disegni di legge in corso di esame (relativi alla trasformazione dei patti agrari, alla ristrutturazione dell'AIMA e al cosiddetto « quadrifoglio »), considera lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per il 1978 come il primo degli strumenti con i quali Parlamento e Governo si impegnano a dare un nuovo impulso ad una moderna politica agraria che realizzi una agricoltura con un avvenire basato su sufficienti forze giovanili.

Con le suesposte considerazioni la Commissione esprime parere favorevole all'approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978.

SCARDACCIONE, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (Tabella 14)

(RELATORE VETTORI)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1978 trova le disposizioni finanziarie negli articoli 165, 166 e 167 del disegno di legge n. 912 — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 — presentato dal Governo il 30 settembre 1977: la tabella 14 (912/14) e gli allegati forniscono i dettagli tecnici con le cifre comparate all'esercizio 1977.

### 1) BILANCIO DELLO STATO

Il progetto di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 presenta entrate per lire 47.832 miliardi (comprese lire 809 miliardi di prestiti assumendi) con principale voce Entrate tributarie in lire 42.725 miliardi (+ lire 10.595 miliardi rispetto al 1977), Entrate extratributarie per lire 4.222 miliardi ed aumento complessivo di lire 12.125 miliardi rispetto all'esercizio 1977.

Le spese per il 1978 sono previste in complessive lire 60.405 miliardi, contro lire 47.083 miliardi del Bilancio di previsione del 1977 ed un disavanzo finanziario di lire 12.573 miliardi, superiore di lire 1.196 miliardi alla corrispondente voce del 1977.

Nella suddivisione delle spese, sono degne di nota la percentuale del 79,3 per spese correnti (79 per cento la previsione dell'anno precedente) e quella in conto capitale del 20,7 rispetto al 21 per cento del 1977; quest'ultima cifra indica l'attività statale di investimento diretto (10.072 miliardi di lire) ma anche i ripiani dei *deficit* delle ferrovie e delle poste.

### 2) STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA PER IL 1978 DEL MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

In questa cornice si colloca lo stato di previsione della spesa 1978 per il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato secondo la tabella 14:

| | | (Milioni) |
|---|---|---|
| Spese correnti (o di finanziamento e mantenimento) . | L. | 24.020,4 |
| Spese in conto capitale (o di investimento) . . . . . | » | 399.333,0 |
| | L. | 423.353,4 |

Il totale rappresenta circa lo 0,7 per cento della previsione di spesa 1978 dello Stato.

Le variazioni rispetto alle previsioni per il 1977 (lire 24 miliardi di spesa corrente,

412 miliardi in conto capitale e 436,7 miliardi complessivamente) hanno motivazioni ineccepibili e portano alla non trascurabile diminuzione di lire 13.124,4 milioni. Sulla parte corrente (— lire 467,4 milioni) incidono leggi preesistenti ed oneri inderogabili afferenti il personale e la gestione degli uffici ed un trasporto di fondi al Ministero delle partecipazioni statali per lire 3 miliardi in forza della legge 8 febbraio 1977, n. 18.

La più cospicua (— lire 12,675 miliardi) variazione in conto capitale rappresenta il saldo di variazioni dovute alla incidenza di leggi preesistenti (+ lire 196,925 miliardi), al trasporto di fondi allo stato di previsione 1978 di spesa del Ministero del tesoro (lire 4,78 miliardi quale saldo fra 35 miliardi del capitolo 8904 e 39,78 miliardi del capitolo 7773), alla eliminazione di annualità relative a limiti d'impegno per il disposto tecnico contabile contenuto nell'articolo 208 del disegno di legge n. 912 per complessive lire 204,820 miliardi concernenti finanziamenti su varie leggi di settore in amministrazione; ciò senza tenere conto tuttavia degli accantonamenti ripartiti negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro per provvedimenti legislativi in corso, di competenza esclusiva del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed in particolare del fondo di cui alla legge 12 agosto 1977, n. 675.

La sintesi funzionale ed economica del Ministero è data dalle seguenti cifre:

a) *Spese correnti*:

| | | (Milioni) |
|---|---|---|
| 1) Personale in attività di servizio . . . . . | L. | 10.480,4 |
| 2) Personale in quiescenza . | » | 865,0 |
| 3) Acquisto di beni e servizi | » | 5.384,4 |
| 4) Trasferimenti . . . . . | » | 7.281,6 |
| 5) Poste correttive e compensative . . . . . | » | 7,0 |
| 6) Somme non attribuibili . | » | 2,0 |
| | L. | 24.020,4 |

b) *Spese in conto capitale*:

| | | |
|---|---|---|
| 1) Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a diretto carico dello Stato . . . . . | L. | 113,0 |
| 2) Trasferimenti . . . . . | » | 399.220,0 |
| | L. | 399.333,0 |
| | L. | 423.353,4 |

Il differente e totalmente invertito rapporto tra spese correnti e investimenti del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (6%—94%) rispetto al Bilancio statale è dato dalla natura dei compiti istituzionali, con la seguente suddivisione in rubriche dei capitoli:

per le spese correnti: servizi generali, uffici studi e ricerche artigianato e piccole industrie, industria e stazioni sperimentali, ispettorato tecnico dell'industria, fonti di energia ed industrie di base, brevetti per invenzioni, modelli e marchi, miniere, commercio interno e consumi industriali, uffici provinciali dell'industria del commercio e dell'artigianato, assicurazioni private e di interesse collettivo, comitato interministeriale dei prezzi;

per le spese in conto capitale: servizi generali, industria e stazioni sperimentali, commercio interno e consumi industriali.

Un controllo esauriente è consentito dalla ripartizione secondo la natura della spesa che è ben distinta tra i vari servizi e lo schema di bilancio risponde alle disposizioni dell'articolo 37 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, modificato dalla legge 1° marzo 1964, n. 62.

Un giudizio sulle spese correnti è possibile ravvisando un contenimento degli aumenti rispetto al 1977 a strette e inderogabili necessità funzionali: degna di nota, per i trasferimenti di parte corrente la cifra di lire 7,281 miliardi suddivisa in 3,5 miliardi (rispetto ai 4 del 1977) alle CCIAA per con-

corso spese pubblicazione fascicoli regionali BUSARL, 1,2 miliardi all'ENAPI (come per il 1977), 1,3 miliardi all'Ente « Mostra mercato nazionale dell'artigianato » in Firenze (con aumento di lire 1 miliardo per effetto della legge 8 agosto 1977, n. 630), ed altre minori cifre.

Nei 399.333 milioni di lire in conto capitale spiccano le seguenti cifre parziali di trasferimenti:

al CNEN lire 131.800 milioni (+ 11,8 miliardi rispetto al 1977) al capitolo 7054;

al CNEN lire 9.550 milioni per la partecipazione italiana a Eurodif (legge 16 maggio 1977, n. 229, capitolo 7057);

per interessi lire 214.450 milioni su finanziamenti speciali P.M.I.;

per interessi lire 41.420 milioni su finanziamenti industriali.

3) INDUSTRIA

La formulazione di un rapporto sul bilancio del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato non può limitarsi ad un esame di congruità e di impostazione delle cifre di spesa; nè deve soffermarsi unicamente sull'organizzazione, sulla adeguatezza e sull'efficienza del Ministero; più concretamente si cerca di trarre dagli elaborati una indicazione di politica industriale, sia pure per il breve termine e con il supporto di alcuni dati di consuntivo.

È di questi giorni la costituzione, presso il Ministero, della commissione tecnica per la politica industriale in vista della legge 12 agosto 1977, n. 675, sulla riconversione industriale: questo strumento legislativo è finalmente a disposizione, pur con una presa di posizione della CEE di cui è necessario valutare intensità e conseguenze, dopo aver costituito un obbligato punto di riferimento delle discussioni sul preventivo di spesa per l'anno 1977.

Dovranno venire ridotti i timori di un ritardo nei piani di settore a causa delle complesse procedure, ed il processo di ristrutturazione industriale con la soluzione del problema del ruolo dell'impresa dovrà costituire quella rilevante iniziativa di effetto più immediato indicata nella esposizione economico-finanziaria al Senato dal Governo nella seduta del 12 ottobre 1977 con l'annuncio dell'insediamento del CIPI istituito dalla stessa legge 12 agosto 1977, n. 675, per una organica politica industriale.

Il bilancio preventivo 1977 è stato esaminato dalla 10ª Commissione alla fine di novembre 1976 ed è stato compilato da un Governo che da pochi mesi aveva ottenuto la legittimazione parlamentare dopo la consultazione generale del 20 giugno 1976: la forzata stasi di parecchi mesi poneva quindi già nel Bilancio alcuni interrogativi che solo parzialmente hanno avuto risposta nel 1977 volvente.

Altri interrogativi si sono aggiunti con l'aggravarsi della situazione economica generale della Repubblica italiana e dell'apparato industriale nazionale cui si presentano problemi immani.

L'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, di attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, pone una serie di quesiti affrontati dalla Commissione con ampio dibattito per una costruttiva espressione per la parte di competenza verso indicazioni, valutazioni e previsioni di più ampio raggio di operatività politica.

Il Ministero dell'industria non può, da solo, purtroppo, affrontare e sciogliere i nodi dell'economia italiana e neppure della produzione industriale italiana, anche se la stessa ha tanta, preponderante parte, nella formazione del prodotto nazionale lordo, nell'andamento della bilancia dei pagamenti, nel commercio internazionale ed interno, nella distribuzione di utili, di stipendi e salari, nell'apprestamento di servizi, nella creazione o nel mantenimento dei livelli occupazionali, nella formazione di quadri, nella organizzazione della ricerca scientifica, nello stabilizzare o nello sconvolgere un equilibrio territoriale.

La crisi economico-finanziaria di alcuni dei maggiori gruppi industriali italiani evidenziata solo parzialmente dall'indagine di Mediobanca su 795 imprese campione quo-

tate in Borsa e dalle tensioni nel mercato oltre che dalle restrizioni creditizie e dai provvedimenti monetari e fiscali adottati, si è sommata alla pesante situazione delle aziende pubbliche, culminata con lo scioglimento dell'EGAM.

Le conseguenze di tali situazioni vengono a gravare sulla economia generale, sul clima socio-politico, sulle condizioni dei lavoratori, ma investono oggi anche l'intero settore industriale minore, fornitore o subfornitore dei maggiori gruppi, e quindi loro creditore non garantito.

Mai come in questo momento si è potuto quindi verificare come il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato sia il Ministero della « piccola e media industria », piuttosto che quello della grande industria, abbastanza autonoma ed abbastanza fuori di ogni controllo immediato, come dimostrano la situazione dianzi citata ed il moltiplicarsi dei punti di crisi, alcuni dei quali peculiari della congiuntura e della struttura italiana nell'ambito della più vasta crisi europea iniziata nel 1974.

Non è estranea alla discussione sul bilancio tale considerazione, sia in rapporto alle documentazioni raccolte per la legge della riconversione industriale (675/12-8-1977), e per quella a favore del Mezzogiorno (183/2-5-1976), non ancora interamente esplorate e certo non ancora apportatrici di un rilancio produttivo, di un miglioramento tecnologico, di un rafforzamento della fragile struttura dell'industria nazionale, di una indicazione di spazio per i settori, di una migliorata competitività generale.

Se per la grande industria occorrono sforzi di ristrutturazione finanziaria, apporto di tecnologie attraverso ricerca tenace o *know-how* di rapida acquisizione, coordinamento e rinnovamento produttivo per conseguente continua presenza sui mercati mondiali, per la piccola e media industria ed in parte per l'artigianato di produzione e dei servizi occorre prioritariamente un preciso riconoscimento della identità e della entità per volume di produzione, numero di aziende, numero di addetti; un riconoscimento del ruolo permanente di creatrice di lavoro, di ricchezza, di professionalità, con diffusione geografica che tenda all'equilibrio del territorio, riduca il pendolarismo, utilizzi ogni risorsa, stimoli ogni energia, indichi una alternativa anche alle giovani generazioni, in un clima di certezza politica, sociale, economica.

La formazione professionale, il generalizzato uso di strutture consortili per produzione e commercializzazione, la flessibilità produttiva in adattamento a mercati mutevoli devono legittimare il ruolo dell'impresa minore alla quale è stato spesso affidato il compito di ammortizzatore delle avverse congiunture, senza compensi tranne quote ridotte di credito agevolato, già di per sè fattore di squilibri se distribuito « a pioggia ».

Una moderna impresa minore non è una piccola attività, nè per la facilità di conduzione, nè per i capitali di rischio che richiede per la gestione e per una adeguata dotazione di impianti.

Una produzione decentrata non è economicamente marginale se ha efficienza, mercato, *management*.

Le economie di scala e di verticalizzazione non hanno più valore se si raggiungono dimensioni incontrollabili, burocratizzate, ingovernabili perchè lontane da misure umane prima che da parametri scientifici: la legge 30 aprile 1976, n. 374, agevolativa dei consorzi di piccoli e medi produttori, sembra riconoscere una delle necessità essenziali del settore, alla quale è riservata la somma di lire 3 miliardi al capitolo 7544.

Questa digressione è forse abbondantemente scontata nelle enunciazioni, ma non è praticata nella realtà quotidiana italiana che mortifica il gusto del rischio, l'orgoglio del costruire, la soddisfazione dell'inventare e produrre beni e servizi per una intera società.

### 4) Artigianato

L'osservazione sull'impresa minore induce all'esame della situazione dell'artigianato, in larga parte già competenza delle Regioni, e stimola a sollecitare ancora una volta l'atteso provvedimento « quadro » in materia di ordinamento dell'artigianato, per la regola-

zione di una attività tanto vitale quanto composita e non omogenea da postulare « indagini conoscitive ». Su ciò dovrà esprimersi il Governo in presenza di proposte parlamentari, poichè la semplice soppressione della Direzione generale dell'artigianato presso il Ministero ed il passaggio delle competenze alle Regioni non risolvono il problema, che vede soltanto l'Italia priva di una regolamentazione paragonabile alle pur varie norme europee e valida quindi agli effetti del diritto di stabilimento.

Sei anni di vita regionale hanno portato incentivi alla formazione, all'investimento, alla promozione, alla commercializzazione artigiana, ma rimane l'esigenza di un coordinamento e di una legge quadro; il ruolo dell'ENAPI, già spogliato per legge di competenze in materia artigiana, dovrà venire riesaminato assieme ad un Comitato centrale per l'artigianato.

Se per l'impresa artigiana si vuole seguire la via di una riqualificazione del lavoro e della professionalità si dovrà abbandonare l'unico parametro dimensionale degli addetti, dipendenti e non, fissato dalla legge n. 860 del 25 luglio 1956: se leggi di particolare incentivazione, anche rivolte ai giovani, si dovranno fare per l'artigianato, occorrerà chiarezza nella distinzione tra settori, eliminazione di ambigui inquadramenti, fissazione di obiettivi legati anche alla formazione ed all'addestramento dei lavoratori.

Forse il futuro potrà vedere una regolamentazione della « piccola impresa » anche per l'industria e il commercio: con punti di riferimento motivati e non equivoci, più agevole e più agile potrebbe essere anche una imposizione fiscale differenziata.

Queste considerazioni generali sul settore secondario dell'economia italiana che vede quasi 90.000 aziende industriali e 1.300.000 imprese artigiane con l'impiego di oltre 8 milioni di lavoratori non devono far dimenticare il problema del Mezzogiorno, in cui solo una capillare crescita di imprenditorialità locale può assicurare non precarie tendenze di sviluppo: anche enormi investimenti in agricoltura non elimineranno la necessità di rivolgersi all'industria per assicurare occupazione alle regioni meridionali.

5 — ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO

Un breve cenno merita l'organizzazione del Ministero cui compete tanta parte di programmazione, studio, promozione, controllo dell'attività industriale e di altre attività anche estranee al settore secondario dell'economia.

Già la relazione per il 1977 ha messo in evidenza la carenza cronica degli organici, rimasti al livello di quasi 30 anni or sono, con competenze aumentate, ma più di tutto con necessità ed esigenze moltiplicate:

anche la discussione del provvedimento riguardante poche unità di ispettori dei costi ha visto Commissione e Senato quasi increduli sulle necesità quotidiane del dicastero: il provvedimento per gli ispettori dei costi, per i quali si chiedono eccezionali qualificazioni e delicata efficienza non è divenuto legge, avendo la Camera dei deputati reputato più opportuno vedere l'intera materia nell'ambito di applicazione della legge 748/72 che prevede un corso di formazione per i dipendenti dell'amministrazione statale per una successiva assunzione da parte loro di responsabilità personale negli atti: purtroppo il corso di formazione che porterebbe anche allo snellimento di molte procedure non è stato ancora indetto dalla Presidenza del Consiglio, a causa di molteplici difficoltà.

Il Ministero ICA annovera un organico di 80 primi dirigenti, ma 36 posti risultano oggi scoperti; per il personale non dirigente la vacanza di oltre 250 posti è stata colmata con concorsi espletati o in via di espletamento.

Giova rammentare che l'organico ministeriale, al 16 aprile 1949, prevedeva 1803 unità e che non si sono avuti adeguamenti numerici, nonostante gli apporti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1964 n. 2 sull'energia nucleare e di cui alla legge 24 dicembre 1969 n. 990 sulle assicurazioni private: il personale in attività di servizio, per il quale si prevede nel 1978 una spesa complessiva di lire 10.480 milioni sui 423,313 miliardi dell'intero stato di previsione di spesa per il 1978 del Ministero, consta di 1.490 unità compresi 37 operai.

La difficoltà di espletare i compiti istituzionali può venire evidenziata dal numero di enti sui quali il Ministero esercita la vigilanza, dalla tenue struttura periferica esistente anche per materie importanti come quelle di competenza dei Distretti minerari, dall'elenco delle Direzioni generali e degli Uffici centrali:

1) affari generali

2) produzione industriale

3) commercio interno e consumi industriali

4) fonti di energia e industrie di base

5) miniere e geologia

6) artigianato e piccole industrie

7) assicurazioni private e di interesse collettivo

8) ufficio brevetti, invenzioni, modelli, marchi

9) ufficio studi-ricerche

10) ufficio legislativo.

La snellezza decisionale ed operativa di un ministero economico è vanificata da interventi ed interferenze di numerosi organi di altre amministrazioni — in particolare nel campo energetico — che non agevolano la direzione unitaria della programmazione industriale: essa è una esigenza urgente, ma potrebbe anche essere il campo meno difficile, per sua stessa natura, della programmazione in genere.

La vivacità del dibattito sulla riconversione industriale, sul Mezzogiorno, sulle manovre valutarie, creditizie e tributarie, sul costo del lavoro, sull'occupazione giovanile, sul collocamento, sulla ristrutturazione finanziaria delle imprese, sul rilancio dell'edilizia anche attraverso un provvedimento sull'equo canone, esonera dal citare dati, del resto mensilmente aggiornabili, sullo stato dell'economia italiana, sulle ricette di risanamento industriale e finanziario.

L'anno trascorso dall'epoca del preventivo 1977 ha arricchito di proposte, di proteste, di esempi, di studi, parecchi campi legati all'attività del Ministero dell'industria; rimane così la necessità di scelte politiche non lievi. Giova rammentare, al proposito, che il 1978 vedrà un prodotto interno lordo nazionale sui 200.000 miliardi in lire correnti e che di essi almeno 80.000 dovranno provenire dal settore secondario della economia.

6) COMMERCIO.

La materia è ampiamente delegata — anche e specialmente per la parte autoritativa — alle Regioni dal citato recente decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977 in forza della legge n. 382 del 22 luglio 1975.

Rimangono valide le leggi di disciplina del settore: la n. 426 dell'11 giugno 1971 e la n. 524 sui pubblici esercizi e la n. 398 sul commercio ambulante.

Rimane competenza dello Stato l'esercizio del credito agevolato, attualmente previsto dalla legge n. 517, condizionata peraltro da ridotti stanziamenti e ridotte disponibilità del sistema bancario.

È nota la definizione della « indispensabilità » del commercio: tale attività presenta una vastissima gamma di merci, di dimensioni aziendali, di qualificazione professionale, di reddito.

Già si sono accumulati i giudizi non entusiastici sugli effetti della legge n. 426, deludenti rispetto alle aspettative ed all'ottimo impianto del provvedimento.

Esso tende a rivalutare la figura dell'esercente l'attività commerciale e, di fatto, a contingentare le licenze attraverso i piani comunali: tali piani sono purtroppo ancora una rarità e poco più di tesi scolastiche, per la scarsa applicazione.

L'assunzione da parte dei Comuni della intera materia relativa all'amministrazione delle licenze commerciali e la maturata coscienza in materia di urbanistica anche commerciale da parte delle Regioni fanno sperare in una migliore applicazione delle leggi citate, perfettibili previa concreta sperimentazione.

Un biennio di riflessione ha pesato sull'ammodernamento delle strutture della di-

stribuzione, nonostante l'esistenza di credito agevolato potenzialmente sufficiente, anche se circondato da difficoltà.

Una carenza non ancora colmata riguarda i consorzi garanzia collettiva fidi che, da anni attivamente operanti per artigianato, piccole industrie e consorzi *export*, non trovano fertile accoglienza nel collegamento banche-commercianti: è agevole individuare la causa di ciò nella particolare difficoltà di forme associative per attività basate più sui mezzi finanziari che su immobilizzazioni tecniche.

Nei finanziamenti pubblici agevolati erogati dagli istituti di credito speciale nel triennio 1974-76 il settore del commercio (con quello del turismo) figura con 73 miliardi, contro i 1.754 miliardi dell'agricoltura, i 2.196 miliardi riservati all'industria, senza contare i 1.778 miliardi per il Mezzogiorno.

La crisi di alcune note aziende di grande distribuzione, appesantite dal costo del denaro d'esercizio la cui disponibilità iniziale costituiva il primo e spesso l'unico margine, ha ridato fiato al negozio tradizionale, spesso specializzato ed a conduzione familiare.

È opinione corrente ed autorevole, però, che soltanto il processo inflazionistico e la conseguente lievitazione dei prezzi al minuto abbiano evitato o differito la sparizione di migliaia di dettaglianti alimentari.

È necessario, anche attraverso una selettiva applicazione della legge n. 517 sul credito agevolato — possibilmente con istruttoria tecnica e bancaria congiunte — togliere a parte del settore il carattere di occupazione-rifugio; tale situazione (con l'aumento di 66.000 addetti nel triennio 1974-76) significa soltanto sottoccupazione e dequalificazione, anche se piccoli centri di periferia hanno bisogno di un servizio di distribuzione, modesto ma indispensabile e quindi di pubblico interesse.

Sono troppo note le cifre sul numero di negozi per abitante, in Italia ed in Europa: soltanto una diuturna opera degli operatori politici, amministrativi, sindacali, potrà portare ad un irrobustimento delle singole unità, sia con conduzione familiare che con collegamento associativo.

Agevolazioni creditizie, operazioni di *leasing* per attrezzature, associazioni d'acquisto, molto potranno fare, ma prima occorreranno una duplice maturazione e crescita dell'operatore e del consumatore, ed un credibile orientamento dell'ente locale per una pluralità di dimensioni e di servizi.

I Comuni per le licenze ed i piani commerciali, le Camere di commercio per l'iscrizione, le Regioni per il valore legale dei titoli di qualifica, hanno bisogno di uno stimolo unitario in un paese come l'Italia che tanto deve potere contare — sempre di più — sul turismo interno ed estero che nei negozi e nella distribuzione in genere ravvisa il volto della cordialità ospitale e dell'efficienza, prima e meglio che negli stessi esercizi alberghieri.

7) CONTROLLO PREZZI.

Il tema commercio introduce la collegata questione dei prezzi spesso oggetto di polemiche per il controllo, per la necessità di quotazioni amministrate, controllate e sorvegliate.

Un mercato aperto, duttile, organizzato, maturo, non può che contare sulla libera concorrenza come regola di miglioramento.

L'esigenza di prezzi politici, già largamente praticata, ha bisogno di oculata applicazione e di motivato convincimento, pena la distorsione, a breve, di altre regole di convivenza.

Il citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 di attuazione della legge n. 382 ha sancito il passaggio alle Regioni della competenza in materia di mercati: del pari cessano di essere organi periferici dello Stato i Comitati provinciali prezzi la cui opera potrà essere tanto più apprezzata quanto più si adeguerà a condizioni locali senza causare distorsioni e senza troppo allontanarsi da quotazioni nazionali.

È mantenuto allo Stato il CIP presieduto dal Ministro, e ne è previsto il potenziamento anche con maggiorato stanziamento di bilancio (da 90 a 200 milioni al capitolo

6035) e la riforma nelle funzioni e nella composizione.

Il facile mutare di tendenza nei prezzi all'ingrosso — nazionali ed esteri — con la nota vischiosità sui prezzi al minuto conferma la ineluttabilità della legge di mercato: le aberrazioni della stessa potranno venire eliminate con migliori collegamenti produttore- consumatore, con minori rischi di conservazione delle merci, con ristudiato collegamento agricoltura-industria conserviera, come indicato ripetutamente da proposte di piano alimentare.

Le notazioni sui prezzi dell'energia e sulle tariffe delle assicurazioni sembrano più proprie al tema specifico, assieme a quella sui prezzi di taluni prodotti industriali: quotazioni « politiche » non possono venire scaricate sui bilanci delle imprese, mentre il controllo dei prezzi è più realistico alla produzione: tale controllo può avere efficacia se effettuato in via continuativa, soltanto per un limitato numero di prodotti ed a mezzo di personale e strutture adeguatamente approntati.

8) CAMERE DI COMMERCIO.

Tra gli enti soggetti al controllo del Ministero, particolare importanza rivestono le CCIAA, anacronisticamente ed imperfettamente rette dal decreto legislativo luogotenenziale 21 settembre 1944, n. 315.

La riforma delle stesse non è più differibile, una volta accertata la nozione delle materie passate nelle competenze delle Regioni: l'articolo 64 del citato decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, postula l'urgenza della riforma, con l'eliminazione di doppioni e dei conflitti di competenza, con la necessità di un ufficio periferico del Ministero.

Attualmente esistono materie non delegate e funzioni non delegabili; la Camera di commercio effettua una propria attività di promozione delle attività economiche, ha incombenze amministrative irrinunciabili (registrazioni, statistiche, censimenti, razionamenti, rilascio *carnet* TIR), ha adempimenti giudiziari (per reati depenalizzati), ha delicati poteri-doveri decisori in materia di vincolo idrogeologico per il regio decreto 16 maggio 1926, n. 1126; ha compiti di controllo ed accertamento qualitativo come per esempio per la legge sulla composizione dei tessili.

Agli UPICA (per il 90 per cento non coperti da personale) potrebbero venire meglio assegnate le funzioni di organo periferico del Ministero.

La legge di riforma delle Camere di commercio è prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, a breve termine ed in tale occasione potrà più propriamente svolgersi la discussione: si coglie però immediatamente la necessità che gli enti camerali mantengano o accentuino la caratteristica di organi tecnici consultivi e propositivi del potere locale, continuino ad avere base provinciale, abbiano entrate adeguate certe, fiscali o parafiscali. Se dovranno rappresentare gli interessi economici dell'imprenditorialità dovranno promuoverne il coordinamento e lo sviluppo sotto il profilo del pubblico interesse: la caratteristica di enti economici pubblici non dovrà limitarne l'efficienza e la snellezza proprie dell'operatore economico privato.

9) BREVETTI - MODELLI - MARCHI.

Di apparente minore importanza è la materia dei brevetti, modelli, marchi, ma è opportuno richiamarne l'esistenza e la competenza ministeriale e per la duplice possibilità di un « Brevetto europeo » ottenibile dal prodotto italiano con protezione eguale in 15 paesi; e di un « Brevetto comunitario » con effetti del Brevetto stesso nei 9 paesi della CEE. Si ravvisa pertanto urgente una iniziativa di ratifica delle Convenzioni di procedura europea e comunitaria al riguardo.

Un disegno di legge governativo contiene la delega ad avvicinare la legislazione italiana a quella europea, con nuova disciplina rispetto a quella del regio decreto del 1942 in materia. Con la nuova normativa che si auspica non si elimina il Brevetto nazionale, ma si dovrà affrontare l'annoso problema della brevettazione farmaceutica e togliere

alcune remore al finanziamento della ricerca applicata spesso disattesa — nonostante le agevolazioni — per carenza di protezione brevettuale sui progetti di ricerca stessi.

10) ENERGIA.

È di questi giorni una prima decisione del Parlamento in favore di alcune centrali nucleari per una quota di energia alternativa a quella da petrolio sulla base del « piano energetico nazionale » presentato già il 17 novembre 1975; essa riguarda:

la realizzazione immediata delle 4 centrali già appaltate;

una gara di qualificazione per la costruzione di altre 4 unità;

la possibilità di opzione per oltre 3-4 unità.

Ciò consentirà di vedere meno drammatico ed urgente il caso di una crisi energetica che strozzi lo sviluppo industriale italiano a breve termine: l'indagine conoscitiva condotta dalla 12ª Commissione della Camera dei deputati ha confermato in sostanza le proposte degli esperti e del Governo.

Resta confermata la necessità di ogni sforzo per sviluppare energia geotermica, solare ed idraulica anche attraverso stazioni di pompaggio, diversificando le fonti primarie, riducendo la componente petrolio, combattendo gli sprechi di energia in ogni settore, verificando concretamente la sicurezza dell'ambiente con riferimento ai cicli di produzione, trasformazione e consumo di tutte le fonti energetiche.

Il quadro nucleare italiano vede oggi 3 centrali in funzione (Trino, Garigliano, Latina) per 600 MW, ai quali si aggiungeranno gli 860 MW di Caorso, quasi ultimata.

Delle 4 centrali da 2.000 MW l'una, due dovrebbero venire localizzate a Montalto di Castro e due in Molise, ove la Regione non ha provveduto a indicare l'area di insediamento.

Delle altre 8 centrali da avviare, si prevedono le seguenti localizzazioni: 2 in Piemonte, 2 in Lombardia, 2 in Puglia (con procedure di localizzazione in corso) e forse altre 2 in Toscana, sia pure subordinatamente all'assegnazione a tale Regione di un impianto per l'arricchimento dell'uranio da parte del programma « Coredif ».

I contatti, i controlli, i confronti, hanno ricondotto nei giusti limiti il problema sicurezza: è certo che non si può discutere all'infinito senza mai decidere.

A tutti è noto il recente rapporto della « United States Nuclear Regulatory Commission » circa il rischio di morte: 1 su 5 miliardi per reattore nucleare, 1 su 160.000 per folgorazione elettrica, 1 su 4.000 per incidente d'auto, con altri gradini intermedi.

La fase veramente pericolosa è quella del ricondizionamento del combustibile nucleare dopo l'impiego: l'Italia non può ancora realizzare un impianto industriale di tale tipo non avendo centrali attive sufficienti, anche se il problema si pone già per i rifiuti usati da cliniche e ospedali.

Per tali modesti quantitativi, che vanno peraltro controllati, il CNEN ha avviato due impianti sperimentali, mentre per un impianto in scala preindustriale lo stesso CNEN e l'ENI sono impegnati nella messa a punto delle necessarie tecnologie.

Si nota che la richiesta 1978 per i programmi CNEN non è interamente coperta dallo stanziamento del capitolo 7054 per la legge 22 dicembre 1975, n. 726.

Il tema dell'energia merita un richiamo al lavoro italiano in campo nucleare; l'industria potrà ottenere commesse preziose in fase di recessione economica, mentre i tecnici vanno preparati in tempo, anche attraverso ricerche organiche non dispersive, ed impiego degli uomini disponibili anche con rapporto di lavoro adeguato, quale prevede un disegno di legge già presentato dal Ministro al Parlamento.

La recente amara rinuncia italiana all'assegnazione del progetto di fusione termonucleare JET (Joint European Toros) dovrebbe impegnare il Governo — come proposto dall'ordine del giorno 26 ottobre 1977 della 3ª Commissione permanente del Senato — a chiedere l'affidamento del programma di ricerca riguardante le prove di ingegneria sui materiali adottati per la realizzazione

del JET, al Centro comune di ricerca di Ispra.

Una parola meritano le tariffe dell'energia che dovrebbero avere livello europeo per usi industriali per potenze ed impieghi analoghi, e parità con il costo per gli usi civili, fatta salva la fascia di consumi sociali ormai da tempo radicata, ma che pare non possa mantenersi al 94 per cento delle utenze indiscriminatamente, come appare dall'ultimo (deficitario) bilancio dell'Enel.

Si rileva, infine, che il Ministero stanzia per il 1978 lire 1 miliardo (capitolo 3539) per il proseguimento di studi, ricerche, diffusione di norme per il risparmio energetico.

11) RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA.

Con la necessità della presa di coscienza, anche per le piccole e medie aziende, che l'Italia — paese trasformatore di materie prime — sempre più dovrà essere in grado di offrire al mercato mondiale servizi qualificati e tecnologie, devesi evidenziare — sia pure senza diretto riferimento all'elaborato contabile 1978 — la posizione dell'Italia dopo la presentazione, in data 17 ottobre 1977, al CIPE, della relazione generale del Consiglio nazionale delle ricerche per il 1977.

Le difficoltà dell'economia italiana si riflettono nella quota di spesa per ricerca e sviluppo che è la più bassa nell'Europa dei Nove, con lo 0,95 per cento del prodotto interno lordo, contro il 2 per cento della Germania e l'1,86 per cento della Francia.

Il confronto *pro capite* in unità di conto europea (a prezzi e tassi di cambio costanti, 1970) vede la spesa italiana un settimo di quella tedesca, un sesto di quella francese, un quinto di quella olandese, un quarto di quella inglese e belga.

12) MINIERE.

Collegabile all'energia, almeno per comuni aspetti di utilizzo delle risorse e miglioramento della bilancia commerciale è il settore miniere, giuridicamente retto dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, opinabile per talune impostazioni, ma tecnicamente completo.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (articolo 62) trasferisce funzioni in materia di cave alle Regioni, e ciò rende urgente una legge-quadro che recepisca le nuove numerose implicazioni oltre quelle di carattere economico e di sicurezza dell'esercizio: da tempo si auspicano piani, regimi diversi, osservanze coordinate di tutela paesaggistica, di salvaguardia idrogeologica, di utilizzo del territorio.

Con specifico riferimento alle miniere, ma con estensione anche alle cave, giova evidenziare l'alto grado di rischio dell'attività, la inadeguatezza dei mezzi per le ricerche e la non economicità di molte coltivazioni, sia pure di materiali strategici e con motivazioni d'ordine sociale.

Il mutato rapporto tra i paesi detentori di materie prime e quelli trasformatori come l'Italia che vede la sua pesante bilancia commerciale con la voce minerali nei primi cinque posti delle importazioni, rende necessaria una ripresa dell'attività mineraria.

Dal 17 luglio 1975 è disponibile la « Relazione generale mineraria » in esecuzione della legge 7 marzo 1973, n. 69: sulla base delle tabelle di censimento con i gradi di coltivabilità, si tratta di incentivare un « piano minerario » che non può essere affidato che ad un organismo pubblico.

Il bilancio preventivo 1978 mantiene uno stanziamento di 900 milioni per una convenzione al riguardo con l'ENI, talchè si ritiene che una prima serie di indagini e di studi nelle zone maggiormente indiziate possa e debba avere pronto inizio, con l'utilizzo di esperienze ed energie già disponibili — dopo la redazione della carta geologica nazionale 1 : 100.000 — presso unità del disciolto EGAM.

13) ASSICURAZIONI.

Un settore importante dell'economia, che rientra nella sfera di competenza del Ministero dell'industria, è costituito dalle assicurazioni.

Le imprese autorizzate all'esercizio delle assicurazioni al 31 dicembre 1976 erano 170 società nazionali e 46 rappresentanze di imprese estere.

Nel 1976 le imprese hanno registrato un incasso complessivo di premi di circa 3.436 miliardi con un incremento del 23 per cento sull'incasso di 2.795 miliardi nel 1975. I premi incassati nel 1976 si ripartiscono in 2.768 miliardi dei rami danni e 668 miliardi nel ramo vita.

Fra i rami danni un cenno particolare merita il settore dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto, che nell'anno 1976 ha avuto un incasso premi di 1.382 miliardi, pari al 50 per cento dei rami danni e al 40 per cento del complesso dei rami danni e vita.

Le dimensioni assunte dall'assicurazione R.C. Auto e la funzione sociale di tutela delle vittime della strada che la stessa assolve hanno indotto di recente il legislatore a rivederne la originaria disciplina. Con il decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1977, n. 39, sono state introdotte numerose ed importanti modifiche ed integrazioni alla legge 24 dicembre 1969, n. 990, istitutiva dell'obbligo assicurativo, allo scopo di migliorare la tutela degli assicurati e dei danneggiati, di introdurre un maggior rigore nella gestione del particolare ramo assicurativo, indirizzando gli investimenti delle imprese verso impieghi aventi finalità sociali, e di garantire l'occupazione dei lavoratori dipendenti da imprese di assicurazione poste in liquidazione coatta.

La riforma farà sentire pienamente i suoi effetti soprattutto dall'anno prossimo, essendo in corso di perfezionamento da parte del Ministero dell'industria i diversi provvedimenti necessari alla concreta applicazione della stessa. Dal 1° gennaio 1978, inoltre, diverrà operante l'estensione dell'obbligo di assicurazione anche alla responsabilità verso i terzi trasportati previsto dalla stessa legge n. 39 e l'aumento dei minimi di somma per i quali l'assicurazione deve essere stipulata, opportunamente promosso dal Ministero per l'industria.

L'estensione della garanzia assicurativa ai terzi trasportati e l'aumento dei massimali avranno naturalmente conseguenze sul piano tariffario. L'entità di tali conseguenze e, più in generale, i riflessi sulle tariffe di due fenomeni di segno contrario recentemente constatati, vale a dire, da una parte, la diminuzione del numero dei sinistri e, dall'altra, l'aumento considerevole dei costi, saranno, a decorrere da quest'anno, così come volute dalla riforma, valutati prima da una speciale Commissione consultiva ministeriale, sulla base dei dati forniti dal Conto consortile, e, poi, dal Comitato interministeriale prezzi (CIP).

L'aumento abnorme del numero delle imprese autorizzate in tempi abbastanza recenti ad esercitare l'attività assicurativa soprattutto nel ramo responsabilità civile auto (dal 1966 al 1974 sono state autorizzate 57 nuove imprese, il più delle volte sprovviste di mezzi operativi adeguati) ha fatto avvertire come non più dilazionabile l'esigenza di rendere più rigorose le vigenti disposizioni disciplinanti l'esercizio dell'attività assicurativa.

L'obbligo dell'Italia di dare attuazione alle direttive CEE n. 73/240 e n. 73/239 riguardanti il coordinamento delle disposizioni legislative in materia di accesso e di esercizio delle assicurazioni danni, offre una preziosa occasione per rivedere la disciplina vigente, occasione della quale sembra che si intenda approfittare. Il disegno di legge presentato in materia dal Governo, e già approvato dal Senato, innnova profondamente la materia.

Brevemente, è forse opportuno ricordare che per quanto riguarda le condizioni per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa le nuove disposizioni si segnalano per l'obbligo fatto all'impresa di presentare un rigoroso programma di attività, mentre per quanto riguarda l'esercizio dell'attività stessa occorre far menzione del rigoroso regime previsto per le riserve tecniche, dell'obbligo di costituzione del margine di solvibilità e, infine, delle misure di risanamento previste per le imprese in difficoltà.

Il disegno di legge sopra citato opportunamente provvede anche a soddisfare l'esigenza — posta dallo sviluppo che il mercato assicurativo ha avuto dalla fine della guerra — di un rafforzamento delle strutture del

servizio preposto alla vigilanza dell'attività assicurativa. Lo stesso prevede, infatti, l'ampliamento e la ristrutturazione del servizio tecnico-ispettivo della Direzione generale delle assicurazioni private del Ministero dell'industria.

Per completezza si deve segnalare che la riforma legislativa del settore assicurativo dovrebbe essere completata con la regolamentazione della professione di agente di assicurazione. Sull'argomento nella scorsa legislatura è stato presentato un disegno di legge di iniziativa governativa, disegno di legge che è stato riproposto nella presente legislatura per iniziativa parlamentare: è auspicabile che lo stesso possa essere rapidamente approvato.

Occorre ricordare, infine, che ha preso recentemente avvio l'indagine conoscitiva sul settore assicurativo deliberata da entrambi i rami del Parlamento. Viva è l'attesa per i risultati dell'indagine, la quale potrà, fra l'altro, mettere in evidenza ulteriori e nuovi aspetti dell'attività assicurativa sui quali intervenire in sede legislativa.

14) RAPPORTO.

Le valutazioni emerse durante l'esame delle singole materie di competenza del Ministero dell'industria sono inserite nel presente rapporto, sia con riguardo alla linea di azione desumibile dallo stato di previsione della spesa, sia con riguardo a necessità ed urgenze specifiche individuate, ancorchè collegate ad una politica della spesa pubblica ed alla programmazione industriale che consentano una sollecita ripresa economica senza aggravare le tendenze inflazionistiche.

Sulla base di queste considerazioni la 10ª Commissione permanente, a maggioranza, ha deliberato di redigere rapporto favorevole sugli elaborati contabili per l'anno finanziario 1978 esaminati, e specificatamente sulla Tabella 14, annessa al disegno di legge « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 », riguardante con 14 allegati lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1978.

VETTORI, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 11ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (**Tabella 15**)

(RELATORE GRAZIOLI)

ONOREVOLI SENATORI. — In via preliminare la Commissione deve rilevare che la nota di variazione alla tabella n. 15, concernente lo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, si riferisce all'aumento di 250 miliardi del capitolo 3592 (relativo al Fondo sociale istituito presso l'INPS) ed è da mettere in relazione alla nota polemica che ha investito il disegno di legge finanziario per la parte riguardante il cumulo pensione-retribuzione.

L'esame del bilancio dello Stato in generale e di quello di previsione della spesa del Ministero del lavoro in particolare ha luogo mentre nel Paese c'è un clima di vivo interesse attorno ai problemi retributivi, previdenziali e assistenziali e alla loro indilazionabile razionalizzazione, problemi che risultano acuiti dalla crisi economica e occupazionale in atto.

Sussistono, tuttavia, alcune premesse che possono far sperare in tempi più sereni e meno drammatici.

Non va sottovalutata, infatti, l'importanza:

1) della larga intesa fra i partiti dell'arco costituzionale;

2) della conseguente maggiore dinamicità e proficuità che hanno caratterizzato i lavori parlamentari dopo la raggiunta intesa tra i partiti;

3) della diversa e generalmente più distesa disponibilità al dialogo delle parti sociali;

4) dell'azione governativa che ha avuto come risultato non solo una diminuzione del *deficit* della bilancia dei pagamenti ma altresì il varo di iniziative legislative importanti (scuola, agricoltura, ristrutturazione e riconversione industriale, occupazione giovanile, riforma sanitaria, eccetera) che avranno un peso decisivo, non solo per il rilancio della nostra economia, ma anche sui settori di specifica competenza di questa Commissione.

In ordine alla bilancia dei pagamenti va evidenziato che i dati provvisori di agosto, confermando l'andamento positivo del giugno e luglio precedenti, davano un saldo attivo di 254 miliardi, frutto questo di un aumento del 33,2 per cento delle esportazioni rispetto al 1976, a fronte di un aumento del 21,3 per cento delle importazioni.

I dati dei primi otto mesi del 1977 registravano un saldo passivo complessivo di 1.742 miliardi, contro i 3.304 miliardi del 1976.

Anche la lotta contro l'aumento del costo della vita sta dando risultati positivi.

Nel mese di settembre si è avuto un aumento limitato all'1,1 per cento per cui se si valutano i dati complessivi dello scorso

anno e li si confrontano con quelli di quest'anno, c'è da sperare che si possa ottenere una ulteriore apprezzabile contrazione, anche se si è ancora lontani da un'effettiva stabilizzazione dei prezzi.

La crisi italiana è caratterizzata dall'esistenza di bassi indici di produttività, da eccessiva spesa nel settore pubblico, nonchè da un indice delle forze di lavoro forse più basso rispetto ai Paesi avanzati ed infine dallo storico squilibrio tra Nord e Sud d'Italia.

In vista della ripresa occorre quindi risolvere una serie di problemi che mettono in forse la presenza stessa del Paese sui mercati internazionali. L'obiettivo è la salvaguardia degli attuali livelli occupazionali e l'inserimento dei giovani e delle donne nel mercato del lavoro. La soluzione del problema giovanile è infatti il banco di prova della democrazia italiana. Ci si deve chiedere quale e quanta parte di reddito nazionale debba essere destinato in loro favore, non solo per mantenere gli attuali posti di lavoro ma per dare spazio a nuove presenze. Per destinare reddito, bisogna però produrlo: anche riducendo la conflittualità, che rimane la più alta di Europa. Occorre inoltre aumentare la produttività delle imprese, gestire con antico rigore la spesa pubblica e perseguire con più convinzione l'evasione tributaria ovunque essa si annidi.

Per quanto concerne in particolare la spesa pubblica, si deve sottolineare che recenti leggi hanno elevato i minimi pensionistici introducendo nuovi criteri di determinazione delle retribuzioni pensionabili e collegando i trattamenti alla dinamica salariale. Per non rimettere in discussione tali conquiste deve essere risolto il problema della drammatica situazione finanziaria degli enti previdenziali, trovando inoltre una idonea soluzione al problema relativo al cumulo pensioni-salari. A proposito del divieto di tale cumulo, l'ipotesi va ripresa e rimeditata. La Commissione ritiene infatti che in presenza di pensioni elevate che si accompagnino ad altri elevati redditi la possibilità del divieto debba essere valutata. Pare certo comunque che coloro che svolgono attività lavorativa pur godendo di un trattamento pensionistico non debbono vedersi attribuire una doppia scala mobile. È altrettanto certo che il primo atto di risanamento del bilancio degli enti previdenziali va posto rimettendo ordine e riformando radicalmente il sistema, affinchè la previdenza e l'assistenza cessino di essere un universo a se stante e vengano coordinate in direzione della politica dell'occupazione e dello sviluppo economico.

Le linee generali potrebbero essere individuate nella messa a punto di provvedimenti che prevedano la riscossione unificata dei contributi, eliminando lo scollamento esistente fra gli enti preposti alle varie gestioni assistenziali (INPS-INAM-INAIL) che consente ai datori di lavoro facili vie di evasione; nonchè nel risanamento delle gestioni autonome e della previdenza agricola.

A parere della Commissione la revisione delle attuali aliquote contributive per i lavoratori autonomi non può essere risolta con lo strumento del moltiplicatore. Se ora il raddoppio può essere da tutti tollerato vista l'esiguità contributiva attuale, questa non può essere la strada del risanamento e si dovranno in ogni modo collegare contribuzione e reddito dell'impresa anche se appare di non facile applicazione la regola indicata.

Un recente studio del CENSIS ha dimostrato che in Italia la spesa pubblica per i servizi sociali ha avuto in 15 anni una crescita del 1.116 per cento.

Dai 3.587 miliardi del 1961 si è passati ai 40.030 del 1976. La spesa sociale in questo periodo è cresciuta più del doppio del reddito nazionale.

Sempre da questo studio si rileva che l'Italia spende il 26,6 per cento del suo reddito, ponendosi fra i primi Paesi del mondo.

Ma questo aumento di interventi è cresciuto anche alimentando sprechi e ingigantendo privilegi che un po' tutti si sono affannati a giustificare. E accanto alla giungla delle retribuzioni esiste e vegeta quella più intollerabile delle pensioni e del pensionamento (a che età si va in pensione in Italia?).

Pare indispensabile pertanto esercitare seri controlli sulle pensioni di invalidità che sono circa il 50 per cento di quelle di vecchiaia. È altresì necessario richiamare l'attenzione sui ritardi con cui vengono liquidate le pensioni: essi sono intollerabili.

Per quanto concerne la riforma sanitaria la Commissione ritiene che vada definito urgentemente il problema della prevenzione degli infortuni, stante la necessità di tutelare in modo più efficace l'integrità fisica e la salute dei lavoratori. La non definita questione delle competenze, a seguito dell'emanazione della legge n. 382 del 1975, ha portato ad una ulteriore degradazione delle strutture pubbliche. Esse oggi risultano in parte impotenti di fronte ai sempre più avanzati processi produttivi che comportano l'uso di sostanze nocive i cui effetti sul lavoratore si riscontrano spesso quando è troppo tardi.

Uno dei primi provvedimenti approvati nella VII Legislatura, per tentare un processo di stabilizzazione della nostra economia, è stato quello relativo al contenimento del costo del lavoro, mediante la cosiddetta fiscalizzazione degli oneri sociali. Il provvedimento fra tre mesi cesserà di avere efficacia; si ripropone pertanto l'opportunità di compiere un riesame dell'intera questione per assicurare la necessaria competitività delle nostre esportazioni. In effetti l'incidenza dei contributi sul salario ha raggiunto punte altissime rispetto ai paesi europei: 47,7 per cento contro il 40,2 per cento in Francia, il 19 per cento della Germania, il 18,7 per cento dei Paesi Bassi, l'8,7 per cento del Regno Unito.

È vero peraltro che le differenze sono anche il risultato di una diversa organizzazione dei sistemi di sicurezza sociale. Resta a nostro sfavore il dato percentuale più alto che rende meno competitivo il nostro prodotto sui mercati internazionali e contribuisce all'interno a snaturare non poco il mercato del lavoro.

È comprovato nei fatti che il ricorso sempre più frequente al lavoro a domicilio è il modo più semplice per eludere gli obblighi contributivi e per sottrarsi alla pressione sindacale.

Va detto altresì che sul problema del lavoro a domicilio giocano anche altri fattori, quali l'ostinazione con la quale le organizzazioni sindacali osteggiano il lavoro *part-time*. È un problema questo che va riconsiderato e va riportato all'attenzione delle parti sociali e dei partiti perchè questa forma di contratto a noi sconosciuta potrebbe consentire non solo di superare il lavoro comunque precario e in parte risolvere il problema del lavoro a domicilio, ma potrebbe altresì consentire un avviamento più congruo di giovani leve ad esperienze di lavoro significative.

Strettamente connessi poi sono lavoro a domicilio e occupazione femminile. La Conferenza nazionale sulla occupazione femminile dello scorso anno ha evidenziato questo fenomeno in tutti i suoi aspetti e ha prodotto come risultato l'approvazione di nuove norme che garantiscono in modo più decisivo la parità del diritto al lavoro fra uomo e donna.

La recente legge sull'occupazione giovanile ha forse messo in movimento più attese che concrete possibilità occupazionali. Noi siamo da qualche tempo soliti fare leggi intese più ad evitare le possibilità di arbitri che preoccupati di mettere in moto reali meccanismi operativi. Lo strumento deve essere perfezionato: occorre vedere se non sia possibile a questo punto inserire il *part-time* almeno come sperimentazione in vista di una sua più larga applicazione e se non sia possibile, almeno per le imprese che occupano fino a quindici dipendenti, arrivare all'assunzione nominativa.

Sarà utile valutare comunque alcune cifre che si riferiscono alle liste speciali per i giovani:

*Iscritti nelle liste speciali per i giovani:*

| | |
|---|---|
| Uomini . . . . . | 331.809 |
| Donne . . . . . | 302.900 |
| *Totale* . . . | 634.709 |

*Liste speciali giovani:*

Distribuzione degli iscritti disposti a svolgere attività non corrispondente al titolo di studio

| | |
|---|---|
| Italia settentrionale . | 19,87% |
| Italia centrale . . . | 19,99% |
| Italia meridionale e insulare . . . . . | 60,14% |

*Liste speciali giovani:*

Giovani mai iscritti nelle liste ordinarie

| | |
|---|---|
| Uomini . . . . . | 118.016 |
| Donne . . . . . | 123.951 |
| *Totale* . . | 241.967 |

| | Uomini | % | Donne | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ISCRITTI NELLE LISTE SPECIALI | | | | | | |
| — Senza titolo di studio . . . . . | 46.554 | 13,66 | 20.373 | 6,51 | 66.927 | 10,24 |
| — Con titolo di studio . . . . . | 294.338 | 86,34 | 292.515 | 93,49 | 586.853 | 89,76 |
| TOTALE . . . | 340.892 | 100,00 | 312.888 | 100,00 | 653.780 | 100,00 |

| | Uomini | Donne | Totale |
|---|---|---|---|
| Numero degli iscritti disposti a svolgere attività non corrispondenti al titolo di studio . . . . . | 213.207 | 199.795 | 413.002 |

| TITOLI DI STUDIO | Uomini | % | Donne | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| A. — Scuola media inferiore . . . . | 107.915 | 36,67 | 81.948 | 28,02 | 189.863 | 32,36 |
| B. — Licei e istituti magistrali . . . | 52.092 | 17,69 | 114.940 | 39,30 | 167.032 | 28,46 |
| C. — Istituti tecnici e altre scuole . . | 122.392 | 41,59 | 76.593 | 26,18 | 198.985 | 33,91 |
| D. — Diplomi superiori e lauree . . | 11.939 | 4,05 | 19.034 | 6,50 | 30.973 | 5,27 |
| TOTALE . . . | 294.338 | 100,00 | 292.515 | 100,00 | 586.853 | 100,00 |

È evidente che la disoccupazione giovanile è un fatto che riguarda essenzialmente il Sud del Paese. Essa si identifica altresì con la disoccupazione intellettuale, essendo ben 400.000 le persone munite di titolo di studio di scuola media superiore.

Le dimensioni del fenomeno potrebbero risultare ulteriormente aggravate se l'incremento del prodotto lordo sarà, secondo le dichiarazioni del ministro Stammati, del solo 2 per cento che in termini occupazionali potrebbe concretarsi in una ulteriore restrizione degli attuali livelli.

Dai dati su indicati non può che emergere una ulteriore considerazione: è necessario che la società si liberi da quella errata convinzione, purtroppo ancora radicata, secondo cui costituisce l'*optimum* ricercare possi-

bilità occupazionali nel settore impiegatizio o dei servizi anzichè nel settore della produzione.

Deve ora essere evidenziato l'altro aspetto del problema della disoccupazione, cioè l'enorme esborso di mezzi e di sussidi di disoccupazione. Nel 1976 la comunità ha versato ben 1076 miliardi. Ma non è la spesa anche se ingente che spaventa; è il dramma sociale ed umano che dietro questa si cela. I dati della disoccupazione sono sempre più preoccupanti. A fine agosto gli iscritti nelle prime due classi delle liste di collocamento ammontavano a 1.531.469 unità con un aumento di circa 300.000 unità (25%) nei confronti del corrispondente mese dello scorso anno.

I dati della disoccupazione sono sempre più preoccupanti. Questi sono dati aggregati. Se si dovessero vedere, regione per regione, constateremmo situazioni drammatiche nel Mezzogiorno del Paese.

Di fronte a questi dati c'è da chiedersi se sia lecito andare oltre in questo momento alla difesa del valore d'acquisto dei salari o se non sia possibile contrattare un contestuale investimento del *surplus* prodotto per trasformarlo in nuove occasioni di lavoro.

A conclusione di questo doloroso capitolo si deve osservare che si rende necessaria una radicale ristrutturazione della Cassa integrazione guadagni per abolire trattamenti speciali non più giustificati e rivedere altresì alcuni trattamenti di disoccupazione.

Dobbiamo tendere ad elevare il tasso di incremento del reddito. Occorrono ulteriori investimenti per irrobustire il nostro sistema economico. Quando l'economia è florida non esistono problemi di disoccupazione e di collocamento. È quando si è in crisi che si litiga e si fa la rissa per il posto. A proposito di collocamento ed in genere di strutture operative per una politica del lavoro, conterà molto mettere gli uffici in grado di funzionare come richiedono i problemi che porrà il mercato del lavoro nel 1980. Collegare più direttamente la programmazione degli interventi diretti all'addestramento professionale con le esigenze del mercato: questo è un problema che deve essere approfondito e risolto in tempi brevi.

Alcune note sul problema dell'emigrazione; il fenomeno del rientro dei nostri lavoratori dall'estero non accenna a diminuire.

Ci sono gravi questioni ancora aperte per quanto riguarda la tutela dei nostri connazionali all'estero. Il Governo deve ritenersi almeno impegnato ad attuare le deliberazioni della conferenza nazionale dell'emigrazione.

Sarà anche utile stabilire però che se è doveroso difendere i diritti dei nostri connazionali all'estero, è altrettanto doveroso rispettarne i loro diritti in patria: quando li metteremo veramente in grado di esercitare appieno, per esempio, il diritto di voto, ovunque essi si trovino?

Alcune osservazioni poi sul movimento cooperativo che ha registrato, proprio in questi anni di crisi, uno sviluppo qualitativo e quantitativo veramente notevole. La cooperazione, che era nel passato intesa come strumento di autodifesa del più debole, appare ora capace di offrire anche soluzioni significative alle esigenze più complesse della nostra società. È ovvio che deve essere risolto il problema del credito e quello di un aggiornamento della legislazione sulla materia.

Alcune considerazioni sulla conflittualità che, come si è in precedenza accennato, condiziona la produttività ed influisce direttamente sul costo del lavoro. Nel 1976 essa è stata in prevalenza determinata dal rinnovo di numerosi contratti nazionali che per la loro importanza economico-produttiva e occupazionale possono considerarsi trainanti.

Altri fattori comunque, che hanno caratterizzato le lotte sindacali, vanno ricercati nella difesa del posto di lavoro, nel mantenimento dell'orario contrattuale e del salario garantito, nella incentivazione degli investimenti e della occupazione, nell'attenuazione dello squilibrio Nord-Sud, nella resistenza alla chiusura indiscriminata delle fabbriche.

Sempre rispetto al 1975, le ore non lavorate hanno fatto registrare un calo del 4,5 per cento.

Il perdurare e l'aggravarsi della crisi economica lasciano perplessi sulle possibilità che per i restanti mesi del 1977 e per il 1978 siano mantenuti i livelli occupazionali attua-

li. Situazioni come quella della Montefibre, dell'Alfa Sud, delle Fonderie Bagnoli-SME, sono solo i momenti più appariscenti di una situazione che è in modo generalizzato pesante.

Solo una evoluzione favorevole a tempi brevi potrebbe portare schiarite nel mondo del lavoro. Se al contrario la situazione di numerosi settori produttivi sarà soggetta a ulteriore deterioramento è prevedibile un momento di conflittualità che è noto si acuisce e provoca le maggiori tensioni soprattutto nei momenti di recessione.

La Commissione, proprio in presenza di nuovi problemi che interessano l'area sociale del nostro Paese, si è soffermata ad approfondire il nuovo ruolo del Ministero del lavoro e l'urgente ristrutturazione degli uffici.

L'attuazione della legge n. 382 del 1975 ha già segnato significativi spazi da occuparsi da parte della Regione.

La portata dei problemi da gestire, la loro complessità, il coordinamento e la compatibilità degli interventi con la politica dello sviluppo economico e dell'occupazione, secondo la Commissione, richiede un superamento degli attuali compiti del Ministero. Sarebbe importante fare oggetto di questo problema un approfondito dibattito, magari da svolgere in Commissione per incoraggiare iniziative positive e concrete.

In conclusione, la 11ª Commissione esprime parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario 1978.

GRAZIOLI, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero **(Tabella 16)**

(RELATORE CARBONI)

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio di previsione del Ministero per il commercio estero va analizzato in base alle prospettive contenute nella relazione previsionale e programmatica per il 1978, per una necessaria e rigorosa coerenza fra programmi e strumenti che la situazione economica, quale è delineata nella stessa relazione, esige.

Il bilancio del Ministero per il 1978 — infatti — si presenta ad un primo sguardo in modo positivo: riduce le spese non direttamente rivolte allo sviluppo degli scambi, mentre amplia questa voce di 4.378,5 milioni su un aumento complessivo per la parte corrente di 4.538 milioni.

Va qui ricordato che lo schema dello stato di previsione della spesa del Ministero per l'anno 1978 prevede la complessiva spesa di lire 57.012.150.000 a fronte dell'importo di lire 53.282.666.000 stanziato per l'esercizio 1977 (importo costituito dalla somma originaria di lire 49.299.666.000 e da quella di lire 3.983.000.000 derivante dalla legge 25 maggio 1977, n. 232, che disponeva l'aumento dei contributi ICE, di cui ai capitoli 1606 e 1610).

Per cui l'effettivo aumento concesso, se consideriamo come già acquisiti 3.983 milioni della legge n. 232, ammonterebbe a sole lire 544.991.000.

La modificazione nella struttura del bilancio si presenta comunque fra le operazioni tese a sostenere la competitività del nostro commercio con l'estero, assecondando un'esigenza che è di riequilibrio della bilancia commerciale ed insieme di sviluppo della nostra economia.

Bisogna osservare però che sotto la voce « sviluppo degli scambi » rientrano diverse attività, sia quelle dirette ad incidere sui traffici e sui rapporti commerciali, sia il normale funzionamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero, nonchè il contributo straordinario per il graduale ripianamento dei disavanzi pregressi di questo stesso Istituto.

L'aumento di quella cifra si ottiene soprattutto con una variazione in favore delle spese di funzionamento dell'ICE, sia in Italia che all'estero, e una forte riduzione dei contributi da destinare al finanziamento delle attività di promozione.

Il contributo per il normale funzionamento dell'ICE sale infatti — per l'Italia — da 17.450 milioni a 22.000; per gli uffici all'estero da 10.500 a 13.323 milioni; il finanziamento dell'attività di promozione degli scambi scende da 10.270 a 9.000 milioni.

Vengono nel contempo diminuiti anche i fondi per sostenere gli Enti che organizzano mostre all'estero e la partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni internazionali; mentre si riduce l'entità dei capitali destinati alle iniziative di tutela e sviluppo delle esportazioni; alle indagini di mercato; all'incre-

mento dei traffici e dei rapporti commerciali; alla pubblicità dei nostri prodotti.

Questa suddivisione meriterebbe di essere meglio spiegata, perchè si presenta di difficile interpretazione.

Nel dibattito dell'anno scorso era emersa la necessità di rivitalizzare l'ICE in attesa della riforma dell'Istituto, insieme alla consapevolezza che nel breve periodo in materia di promozione, soprattutto per quanto attiene alla esportazione di prodotti ortofrutticoli, l'ampliamento della CEE innesca problemi la cui risoluzione deve essere più correttamente trovata in sede comunitaria; come anche l'opportunità di indirizzarsi verso un criterio di selettività specialistico della nostra presenza nelle Fiere, che risulta infatti molto più produttivo ed interessante per i risultati complessivi.

Ma rimane però da chiarire se effettivamente l'obiettivo del bilancio di previsione sia dotare l'ICE di maggiori disponibilità perchè possa rispondere in modo originale alle nuove esigenze, e se si intendano affrontare i problemi di funzionalità di questo Istituto, ripensandone il ruolo secondo una riforma più volte auspicata e richiesta tra l'altro dalle diverse organizzazioni professionali dei settori economici interessati.

Il complesso di temi, di interventi, di responsabilità che attengono alle competenze del Ministero, acquisiscono un rilievo crescente nel perseguire una politica di sviluppo non inflattiva mediante azioni sulla struttura economica.

I dati globali sull'*import-export*, la struttura qualitativa del commercio internazionale e la nostra quota di partecipazione si collegano strettamente all'obiettivo del passaggio dal previsto incremento del 2 per cento del PIL a uno del 3 per cento, man mano che avranno effetto le azioni di consolidamento.

Se nel breve periodo lo sviluppo è un problema di competitività, nel medio periodo questo diviene di ristrutturazione della domanda interna, della produzione, di rispetto dei vincoli che derivano dalla struttura stessa del mercato, della suddivisione internazionale delle materie prime e del lavoro.

Il recupero dell'efficienza industriale, che secondo la relazione previsionale « è premessa ad uno sviluppo più stabile della occupazione, non assistito e quindi sciolto da tentazioni autarchiche che farebbero ricadere la nostra economia nella logica del sottosviluppo », pone dunque problemi di selettività, di scelte prioritarie, di riallocazione ed uso delle risorse.

Nè si può sperare senza provvedimenti incisivi di incrementare ulteriormente l'esportazione, il cui tasso di crescita si è già posto per il 1977 ad un livello superiore (9 per cento) a quello del commercio mondiale (6 per cento secondo il GATT e 7 per cento secondo il Fondo mondiale internazionale). La previsione di una domanda mondiale modesta per il 1978 pone in termini più urgenti l'esigenza di conformare le nostre azioni per mantenere ed aumentare le nostre posizioni nel mercato internazionale.

La bilancia commerciale nei primi sei mesi di quest'anno ha avuto un incremento del 32,9 per cento delle esportazioni a fronte di un incremento delle importazioni pari al 23,1 per cento.

Si è avuto così — per la prima volta dopo un anno — un avanzo nella bilancia commerciale di ottantuno miliardi a giugno e di duecentottantacinque a luglio. Tuttavia permangono le condizioni strutturali che mantengono grave, anche nelle quantificazioni più caute, la minaccia dell'inflazione.

Quanto ottenuto a luglio — per esempio — non si deve a una ulteriore espansione delle esportazioni, che si sono notevolmente ridotte, bensì ad una più rapida discesa dell'indice di incremento delle importazioni rispetto alla flessione degli scambi verso l'estero.

A questo proposito, mentre sono sicuramente positive nel risultato alcune recenti iniziative, a livello internazionale, di sostegno alla politica di esportazione, si deve tener conto dei fatti negativi che caratterizzano il contesto in cui si opera. Mi riferisco ai cedimenti, registrati recentemente, della cooperazione internazionale, specie da parte di Paesi, valga l'esempio della Germania federale, che avendo concordato di svolgere il ruolo di « locomotiva » della ripresa, adot-

tano poi in realtà politiche interne vistosamente incompatibili con il ruolo concordato. Nè da questo rilievo vanno esenti altre economie industriali.

E tuttavia si deve tener conto di come la coerenza e il rafforzamento della cooperazione internazionale vadano comunque necessariamente perseguite, non essendo possibile che ogni nazione ricerchi un rapporto privilegiato diretto con i paesi produttori di materie prime.

Appunto la natura dei Paesi verso cui va indirizzata una quota crescente di esportazioni, quelli cioè produttori di materie prime e di petrolio principalmente, giustifica e avvalora l'indicazione programmatica che ci si debba maggiormente volgere all'esportazione, oltre che di beni, soprattutto di impianti completi e di tecnologie.

La dipendenza dall'estero ora raggiunge il 50 per cento nelle voci relative all'approvvigionamento e nella formazione del reddito. Ma la scarsa dinamica dell'evoluzione tecnologica rende poco produttiva la pure elevata esportazione di manufatti (6,5 per cento dell'esportazione mondiale) e necessario lo adeguamento tecnologico ai livelli dei principali *partners* commerciali, per aumentare il valore aggiunto della nostra produzione.

Il volume degli scambi per il nostro Paese è infatti in difetto soprattutto in relazione ai membri dell'OPEC, verso i quali l'incremento delle nostre esportazioni del 58,3 per cento nei primi sei mesi di quest'anno non ha consentito ancora di invertire il rapporto esistente tra importazioni ed esportazioni, che incide per il 19,2 per cento sul valore totale delle importazioni italiane, e per il 13 per cento su quello delle esportazioni.

La differenza di 6 punti a sfavore evidenzia la natura del *deficit* della bilancia commerciale, dovuto alla carenza di fonti energetiche e alla difficoltà di allocare nei paesi più ricchi di materie prime e di petrolio prodotti capaci di mutare le ragioni di scambio verso un più stabile e maggiore equilibrio.

La questione storica delle nostre esportazioni sostanzialmente persiste: essa si riassume nella mancanza di strutture analoghe alle *trading companies* giapponesi, o dell'articolazione multinazionale che caratterizza numerose imprese — non solo statunitensi e tedesche — capaci di svolgere *marketing* quasi in ogni paese. Nel caso italiano — fuori di un ristretto gruppo di aziende di maggiori dimensioni — le imprese soffrono la mancanza di efficienti strutture associative per l'attività di commercializzazione e di *marketing*. Ne deriva — tra l'altro — che il « guadagno » della fase di commercializzazione viene spesso incamerato dall'intermediario estero.

Sarebbe accademico soffermarsi sul sottodimensionamento delle aziende, sulla carenza di ricerca scientifica applicata, sulle diseconomie esterne alle aziende, sulla questione degli indirizzi programmatori.

Va richiamata, però, la necessità di una più attenta presenza su altri temi, talora immediatamente operativi, e che condizionano in modo decisivo la competitività delle nostre esportazioni:

il sistema dei trasporti internazionali, insufficienti per quantità dell'offerta di servazi e per rapidità; si aggiunge l'incidenza pure significativa del sistema delle comunicazioni telefoniche e postali;

lo snellimento e l'unificazione operativa delle procedure legali e doganali cui vanno soggette le operazioni commerciali con lo estero;

l'assicurazione e il finanziamento dei crediti all'esportazione, per i quali si è già operato con la legge 227 del 24 maggio 1977, mentre già il bilancio determina un più elevato *plafond* per l'assicurazione delle esportazioni a pagamento differito;

i consorzi all'esportazione fra aziende piccole e medie;

le aziende commerciali abitualmente esportatrici, che operano in gran parte nel settore agricolo alimentare.

Più che privilegiare un'azione diretta dello Stato occorre perseguire una più coerente visione dei problemi del mercato, una ri-

qualificazione delle strutture di servizio, l'avvio di un processo di avvicinamento agli *standards* internazionali dell'impresa pubblica e privata.

All'aumento dei contributi per l'ICE, deve far seguito una riforma dell'istituto. Come pure vi è l'esigenza di riorganizzare e coordinare le Camere di commercio estere: si costruisce così gradualmente un complessivo disegno nel quale vi sia capacità di analisi delle componenti della domanda estera e perciò di più efficace promozione, collegata alla ristrutturazione dell'offerta.

Si deve infatti considerare che l'andamento difficile degli scambi internazionali ha la sua origine nelle difficoltà dell'assetto produttivo interno e internazionale.

Il sistema economico internazionale soffre della scarsa possibilità attuale di ampliare la produzione totale e quindi il proprio tasso di sviluppo, condizionato da un saggio del profitto ridotto ai minimi termini dalle restrizioni imposte dalla divisione internazionale delle materie prime e del lavoro.

Il saggio del profitto dipende contemporaneamente dai fattori impiegati nella produzione e dalla quantità e qualità delle merci immesse sul mercato, dalla relazione esistente cioè tra ciascuna di esse e tutte le altre.

Così quando l'incremento della quantità si rende difficile, solo i paesi per i quali è favorevole la relazione esistente tra i propri ed i prodotti altrui riescono a mantenersi sul mercato, a tenere più alto il saggio di profitto, quindi i livelli di reddito e gli indici di crescita della domanda. Anche se, come dimostrano i dati a disposizione, le difficoltà nello scambio internazionale delle merci ridistribuiscono i problemi dell'incremento del reddito su tutti i paesi, compresi quelli dotati di materie prime e di elevati livelli tecnologici.

L'economia americana registra una decelerazione della produzione industriale, che nel periodo giugno-agosto ha subìto il modestissimo aumento dello 0,7 per cento; è conoscenza comune che la Germania dovrà ridimensionare il proprio tasso di sviluppo dal 5 previsto al 3 per cento; allo stesso modo il Giappone, dal 7 al 5 per cento.

Nella stessa relazione previsionale e programmatica si rivela che in tutti i paesi l'attività d'investimento ristagna rispetto alle fasi cicliche precedenti; è inferiore ai massimi registrati prima della recessione; il livello dei prodotti permane basso ovunque, e solo negli Stati Uniti è tornato a livelli di lungo periodo.

Sarebbe logica conseguenza operare perchè questa contrazione del volume degli scambi diventi occasione per valorizzare la produzione italiana nei suoi aspetti « qualitativi », grazie ad un continuo aggiornamento e ad una costante innovazione dei fattori produttivi, dei consumi, dei meccanismi operanti all'interno a ciascun settore economico. Ciò anche attraverso un più qualificato e selettivo uso della domanda interna, che dovrà beneficiare del *surplus* previsto di 2.000 miliardi nelle partite correnti, da impiegare in un accorto rinnovamento degli investimenti pubblici e privati, insieme al contenimento rigoroso della spesa pubblica ed una crescita del salario reale corrispondente alle possibilità di sviluppo.

Ne discende l'omogenea e coordinata azione di tutte le leve di governo, per realizzare nella politica per il commercio estero l'obiettivo di assicurare alle imprese un livello di competitività sui mercati internazionali tale da raggiungere e mantenere lo equilibrio della bilancia commerciale, senza pregiudicare il ritmo di sviluppo che si potrebbe sostenere a prescindere dal rispetto di tale vincolo.

Alla politica generale di riqualificazione interna vanno infatti coordinate misure che siano dirette al miglioramento della bilancia commerciale operando direttamente nel settore delle transazioni commerciali, sia per quanto riguarda gli stimoli diretti alla complessiva attività di esportazione o di *import-substititution,* sia il raffreddamento delle correnti di importazione, sia l'influenza diretta sui flussi in entrata e in uscita dei prodotti attraverso una specifica composizione dell'*import* e dell'*export* giudicata auspicabile.

Torna qui il problema del necessario spostamento da attività « tradizionali » ad altre definite nuove, dinamiche o trainanti.

Va dunque impostata una concreta attività di studio diretta ad analizzare — per ciascun settore economico-industriale, agricolo o di servizio — lo stato delle strutture in riferimento alle situazioni degli altri paesi industriali.

Dal punto di vista della dimensione delle imprese, delle tecnologie, della struttura dei costi e della capacità competitiva, per identificare non solo i settori, ma le specifiche linee di innovazione al loro interno, è per così dire endemica la carenza di elementi conoscitivi, che condiziona la portata delle stese azioni intraprese.

Tuttavia, quando si è voluto operare in tal senso lo stesso ICE ha offerto analisi ed indicazioni operative di tutto rilievo, rivelatrici delle indicazioni che emergerebbero da analisi più ampie. Si veda per esempio l'indagine condotta recentemente sul mercato tedesco dei prodotti alimentari, che assorbe annualmente il 34 per cento delle nostre esportazioni del settore, dalla quale emerge che una più qualificata attività promozionale potrebbe consentire una maggiore espansione.

Da essa escono pure ridimensionati alcuni luoghi comuni: tra tutti quello sui prezzi, che non sempre devono essere i più bassi, ma vanno differenziati e fatti progredire accuratamente nel tempo: spesso infatti dal consumatore estero vengono posti in relazione alla qualità, secondo una equazione che dove vede bassi gli uni considera carente anche quest'ultima.

Di fronte a queste indagini di mercato, condotte secondo criteri corretti e scientifici, sta però l'insufficiente attività promozionale, che a momenti isolati di elevato contenuto economico fa corrispondere l'esiguità degli sforzi finanziari e l'assenza di coordinamento delle iniziative intraprese.

Spero si comprenda l'urgenza di fare seguire all'approvazione di questo bilancio — positivo là dove sposta somme più ingenti verso le strutture che possono garantire una più costante e qualificata presenza — una riforma che consenta all'ICE di eliminare alcune fondamentali carenze nell'organizzazione dei servizi.

Si tratta insomma di considerare i relativi stanziamenti come veri e propri investimenti e non spese di rappresentanza da manovrare secondo gli alterni andamenti del bilancio statale.

Da tempo dalla Commissione consultiva che fu incaricata di fornire indicazioni per il rinnovamento di questo istituto, è stato richiesto di procedere ad una rifondazione dell'istituto nell'ambito della soluzione dei problemi ancora non risolti nella formazione della politica per il commercio con l'estero.

In un documento, concordato tra i rappresentanti della Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura e dell'Unioncamere, si richiedeva anche che i mezzi finanziari fossero resi disponibili per l'ICE in una forma che renda chiaro quanto attiene al funzionamento degli uffici dell'istituto stesso — in Italia e all'estero — e quanto viene gestito per svolgere l'attività promozionale in senso proprio.

Ma si tratta soprattutto di rinnovare la stessa filosofia degli scambi, finalizzando e utilizzando la *promotion* pubblica in modo da consentire alle imprese di superare gli ostacoli propri dell'azione individuale, onerosa, non capillare e perciò non economica; come anche di organizzare l'istituto perchè divenga fonte tempestiva di informazioni, luogo di formazione degli uomini, centro di assistenza reale alle imprese, soprattutto di coordinamento tra gli organismi che operano nel settore.

Naturalmente nel pieno rispetto e nel massimo sviluppo della più ampia diversificazione delle iniziative e degli strumenti, perciò della pluralità delle esperienze organizzative, che meglio possono consentire di rispondere alle diverse realtà presenti sia nel nostro Paese, sia all'estero; dove la differenza si pone non soltanto al livello di sviluppo, ma anche nelle forme amministrative, nei sistemi politici, nel grado di interdipendenza e integrazione.

Devono essere perciò rafforzati i centri regionali recentemente sperimentati, così come deve essere sostenuto l'impegno delle regioni e degli enti locali; come pure devono

essere chiamate le categorie economiche interessate alla formazione degli indirizzi generali quale premessa a una programmazione economica fondata sul consenso, sulle autonomie, sulla costruttiva partecipazione.

È però indispensabile anche rafforzare e qualificare il coordinamento centrale per rispondere ai bisogni di uno Stato che abbiamo voluto articolato sia dal punto di vista istituzionale, sia da quello sociale ed economico, ma che non vogliamo nè disarticolato nè incoerente.

È doveroso qui richiamare le regioni che hanno preso iniziative autonome — aprendo propri uffici all'estero — al pieno rispetto dell'articolo 4 del decreto-legge n. 616, che precisa che esse non possono svolgere attività promozionali anche relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi generali e degli atti di coordinamento. Il commercio estero, oltretutto, non è di competenza delle singole regioni.

Nel contempo anche l'organizzazione centrale dello Stato, specialmente in questa fase di ristrutturazione, deve individuare e delimitare la sfera delle competenze dei vari ministeri che gestiscono, o comunque sono coinvolti, in attività riguardanti il commercio con l'estero.

Basti pensare al Ministero dell'agricoltura, che dispone di stanziamenti per incrementare l'esportazione in modo del tutto non collegate alle iniziative del Ministero per il commercio con l'estero. Del resto, in tema di agricoltura, il potenziamento delle esportazioni si collega a un disegno più ampio, che veda tra l'altro il rafforzamento della nostra industria alimentare e la riconversione delle colture come momenti congiunti per la piena utilizzazione delle nostre produzioni agricole (eccedenze, AIMA, eccetera). Altrimenti diventa praticamente non perseguibile quella politica di ripresa centrata su un incremento del prodotto nazionale, che dovrebbe evitare le conseguenze negative sia della crescita zero, sia di un rilancio economico alterato ed effimero, e che pure abbisogna di una politica di bilancio capace di privilegiare le effettive azioni di promozione e sostegno dell'esportazione.

Si è detto che c'è bisogno di una ripresa qualificata che passi soprattutto per una dinamica più incisiva dell'accumulazione; si è affermato che va riconosciuto il ruolo dell'impresa nella società e del profitto quale variabile determinante per l'accumulazione e quale metro dell'efficienza conseguita. Si è aggiunto che una strategia di attacco congiunturale e allo stesso tempo strutturale richiede un rilancio di alcuni investimenti qualificati, per recuperare terreno rispetto alle nazioni più avanzate.

È vero che il problema dell'incentivazione dell'attività di penetrazione degli esportatori non è stato eluso: sono stati adottati nuovi strumenti di assistenza assicurativa e finanziaria, predisposti dalla legge n. 227 del 1977, che ha garantito mediante il CIPES il coordinamento nell'uso di questi strumenti con le altre iniziative di politica economica.

È vero anche che nel bilancio 1978 si prevede, oltre alla determinazione già citata di un elevato *plafond* per l'assicurazione delle esportazioni a pagamento differito, anche l'assegnazione al Mediocredito Centrale di fondi che permettano crediti agevolati.

Non si può però negare il carattere transitorio di questi mezzi di ripresa ai quali è doveroso affiancare un'azione per quantificare ed adeguare alle nuove esigenze i canali di normale attenzione al mercato internazionale, per rendere costante e quotidiano l'aggiornamento della nostra struttura produttiva e commerciale.

Ciò vale anche per la salvaguardia di interessi, all'apparenza minuti, ma rilevanti per le nostre aziende: la conoscenza della solvibilità degli importatori esteri: la serietà del loro lavoro; la garanzia e la tutela del prodotto italiano, che talvolta va anche perduto.

Il bilancio del Ministero per il 1978 consente e lascia prevedere, una significativa approssimazione alle esigenze sopra accennate. La Commissione, a maggioranza pertanto, sulla base delle considerazioni sopra esposte, esprime parere favoervole.

CARBONI, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile **(Tabella 17)**

(RELATORE MELIS)

ONOREVOLI SENATORI. — L'impostazione del bilancio di previsione 1978 della Marina mercantile evidenzia l'intento di contenere e qualificare la spesa pubblica. Non di meno, dall'esame più attento della tabella, emerge la sostanziale contraddizione tra le indicazioni contenute nella relazione programmatica, volte a potenziare le strutture produttive, e le notevoli decurtazioni delle poste di bilancio destinate agli investimenti nei settori trainanti, considerati essenziali per lo sviluppo della Marina mercantile.

In particolare la Commissione valuta con preoccupazione i sostanziali tagli operati negli stanziamenti destinati alla cantieristica, al credito navale, ai diversi settori della pesca, alle strutture antinquinamento, tagli che accentuano la sottovalutazione del ruolo assolto dalla Marina mercantile nell'ambito dell'economia italiana.

In effetti il nostro Paese, povero di materie prime, fonda le sue prospettive di sviluppo eminentemente sulle attività di trasformazione; da qui la necessità di intensi scambi commerciali dei quali quello marittimo costituisce il vettore preferenziale dal momento che il 90 per cento delle importazioni e circa il 60 per cento delle esportazioni vengono effettuate via mare.

Va anche notato, in via preliminare, che la tabella della Marina mercantile è caratterizzata da una notevole rigidità sia per quanto afferisce alla parte di spesa corrente che per quella in conto capitale, è sostanzialmente scollegata dal contesto del bilancio generale e, quindi, disarticolata dalle attività economico-amministrative che in esso si riflettono; il compito della Commissione si riduce così ad un esame prevalentemente formale, quasi un atto dovuto.

Di tale scoordinamento si ha riscontro più evidente nell'ambito dell'intero sistema dei trasporti.

Non si intravvede infatti coerenza unificante nelle scelte operate all'interno dei singoli settori e nel necessario rapporto tra queste. Fa difetto una visione globale che armonizzando il complesso sistema integrato dei trasporti aereo, ferroviario e su gomma, in relazione a quello marittimo, sia capace di arricchirsi dei reciproci apporti e consenta uno sviluppo di insieme, equilibrato ed organico.

L'esigenza di dar vita ad un ministero unico competente in materia di trasporti, è stata ripetutamente affermata nei due rami del Parlamento, ed anche in questa occasione, sia pur con qualche perplessità e dissenso, è stata riaffermata dalla maggioranza della Commissione.

Il dibattito ha evidenziato altresì la mancanza di una pubblicazione che raccolga i dati più significativi dei fattori emergenti nell'economia marittima tale da consentire

una corretta valutazione della loro incidenza nell'economia italiana.

L'omissione sembra doversi collegare, in difetto di una organica programmazione come metodo di governo, al ricorso sempre più frequente ai provvedimenti-tampone per fronteggiare situazioni difficili.

L'ampio, serrato dibattito svoltosi in sede parlamentare e nel Paese sembra aver definitivamente sconfitto, sul piano concettuale, la politica delle soluzioni contingenti, disarticolate e sconnesse dal quadro generale.

Alle scelte adottate secondo la logica del caso per caso, è indispensabile sostituire quella dei piani di settore che, coordinando molteplici fattori interagenti nell'ambito dei rispettivi comparti, scongiuri gli effetti distorsivi e talvolta contraddittori sin qui registrati e consenta di definire linee di azione organicamente volte a realizzare l'equilibrato sviluppo del Paese in tutte le sue componenti.

Non di meno, l'urgere della grave crisi che investe le strutture produttive impone l'ulteriore ricorso a provvedimenti-tampone che, muovendosi secondo una prospettiva programmatica, colmino i vuoti che verrebbero inevitabilmente a crearsi ove si attendesse la definizione dei piani ancora in corso di elaborazione.

## POLITICA PORTUALE

Pur esulando la materia della politica portuale dal bilancio della Marina mercantie se ne ritiene comunque opportuno l'esame anche in questa sede per l'intrinseca connessione con i temi che formano oggetto del presente rapporto.

L'indagine conoscitiva che la Commissione va svolgendo ha evidenziato disfunzioni di tale rilevanza da rendere i nostri porti non più competitivi rispetto a quelli del nord Europa e dello stesso Mediterraneo. Gli effetti che ne sono derivati si riflettono nella sensibile diminuzione di traffico marittimo registrato nei porti maggiori e minori del nostro Paese. È opportuno indicare le cause di tale crisi quali stanno emergendo dalla suddetta indagine.

1) Esiguità degli stanziamenti destinati alla ristrutturazione, all'ampliamento e all'ammodernamento degli scali: dal 1965 ad oggi (leggi 7 ottobre 1965, n. 1200; 6 agosto 1974, n. 366; decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376) sono stati stanziati per tali finalità 300 miliardi che, ad oggi, non risultano totalmente impegnati.

Per meglio apprezzare l'inadeguatezza di tale investimento basterà ricordare che, di recente, l'Olanda, per migliorare l'agibilità del solo porto di Rotterdam, ha stanziato la somma di mille miliardi.

Con la legge 6 agosto 1974, n. 366, il Governo veniva impegnato ad elaborare un piano operativo d'investimento portuale da coordinare con il piano generale dei trasporti ma, a tutt'oggi, tale impegno non risulta assolto. Il Governo, riconoscendo l'indilazionabile urgenza del provvedimento, ha confermato la prossima presentazione da parte del Ministero dei lavori pubblici di un programma pluriennale di investimenti per la somma di lire 1.130 miliardi da suddividere come segue:

1.000 miliardi destinati ai 25 porti che, negli ultimi anni, abbiano registrato maggiori indici di traffico;

100 miliardi destinati a tutti gli altri porti;

30 miliardi destinati ai lavori di escavazione dei fondali che risultino insabbiati.

La Commissione esprime l'avviso che debba darsi rapida esecuzione a tale programma, la cui realizzazione è prevedibile entro il 1980, senza attendere la definizione del piano generale dei trasporti la cui operatività si proietta ben oltre tale termine.

Va in proposito ricordato come il programma di opere portuali implicante una spesa globale di 1.130 miliardi, raccordato ai prezzi 1975, abbia perduto in questi ultimi due anni il 50 per cento in termini di potere d'acquisto. Un ulteriore ritardo, oltre ad accentuare le disfunzioni dei nostri por-

ti, aggravandone il processo di degradazione, ridurrebbe sensibilmente il volume di opere previsto nel programma.

2) Collegamenti con l'*hinterland* dei singoli porti e con le grandi vie di comunicazione nazionali e internazionali: anche questo aspetto risulta notevolmente trascurato per cui le operazioni del deflusso ed afflusso da e per le aree portuali risultano rallentate e difficoltose con evidenti effetti negativi sul costo finale dei trasporti.

3) Organizzazione delle operazioni portuali: le profonde differenze che si registrano nell'assetto giuridico-istituzionale dei nostri porti non consentono una valutazione unitaria dell'efficienza organizzativa delle operazioni portuali. Si deve però affermare come la frammentazione delle competenze fra i diversi operatori all'interno del porto si traduca in gravi fatti di sconnessione che talvolta sconfinano in vera e propria conflittualità con il risultato di rallentare le attività portuali e di appesantirne così ulteriormente il costo.

Va peraltro osservato che, per quanto attiene al trasporto delle merci liquide e gassose, i nostri porti dispongono di una organizzazione altamente specializzata capace di offrire all'utenza un servizio economicamente competitivo, rapido e di apprezzabile qualità; non altrettanto può dirsi dei mezzi meccanici destinati alle operazioni di imbarco e sbarco dei carichi solidi; si tratta di strutture fisse e semoventi superate dalla moderna tecnologia la cui produttività è di gran lunga inferiore a quella dei porti concorrenti. Rilevante è inoltre la sottoutilizzazione degli impianti disponibili in conseguenza della frammentazione delle competenze prima ricordata.

4) Incidenza del costo del lavoro: il problema, pur importante nel vasto arco dei diversi settori produttivi, per le implicazioni economiche, sociali ed umane che gli sono proprie, acquista nell'ambito portuale caratteristiche così peculiari e specifiche da meritare riflessione attenta e meditata onde impostare una ristrutturazione adeguata alla moderna tecnologia ed al dinamico evolversi della domanda di lavoro portuale, correlata alla crescente specializzazione del trasporto marittimo.

Anche in questo campo, all'attività prevalentemente muscolare degli addetti si va sostituendo quella sensoriale e decisionale, implicante formazione e qualificazione professionale per l'innanzi sconosciute.

In effetti a questa moderna evoluzione del lavoro portuale non corrisponde una coerente normativa per cui si registrano discrasie e sfasature che si traducono, in ultima analisi, nell'artificiosa lievitazione dei costi.

Stando ai dati enunziati in sede d'indagine conoscitiva dai rappresentanti della FINMARE il costo del lavoro verrebbe ad incidere nella misura del 40 per cento sui costi globali di movimentazione delle merci nel porto. Va però precisato che la remunerazione effettiva del lavoro si ridurrebbe, secondo la stessa fonte, a poco più del 12 per cento essendo la quota rimanente assorbita da oneri previdenziali. Il livello retributivo per addetto sarebbe così inferiore alla media registrata nei maggiori porti europei per cui la causa degli alti costi del lavoro va individuata nella minore produttività di questo.

All'origine del fenomeno stanno, come già chiarito, con l'andamento discontinuo del lavoro, lo spezzettamento degli impianti portuali che ne impedisce la razionale programmazione, l'impostazione arcaica dei rapporti di lavoro, l'inadeguatezza delle strutture tecniche, la sottoutilizzazione di quelle private, l'insufficienza dei collegamenti esterni al porto, le difficoltà connesse, per non coincidenza degli orari di lavoro, con le operazioni di sdoganamento delle merci ed altre cause minori, tutte variamente influenti sulla produttività del lavoro portuale.

5) Gestioni portuali: la rilevante varietà di assetto giuridico-istituzionale esistente nei nostri porti, fatta salva qualche apprezzabile eccezione, lungi dallo stimolarne in positivo le capacità gestionali, ha determinato un notevole stato di confusione che, rendendo insicura l'utenza, ha contribuito non poco al

progressivo decadimento dei nostri scali marittimi.

Gli stessi enti portuali, afflitti e condizionati da permanenti *deficit* di bilancio, vanno riducendo la loro azione a compiti prevalentemente amministrativi e burocratici.

S'impone quindi, come peraltro ha riconosciuto il ministro Lattanzio concludendo in Commissione il dibattito sul bilancio, una riforma istituzionale che valorizzi le autonomie operative degli enti esaltandone il ruolo imprenditoriale della gestione. Riforma che dovrà accompagnarsi al contestuale realizzarsi del programma di opere portuali in corso di elaborazione a cura del Ministero dei lavori pubblici.

FLOTTA MERCANTILE

La consistenza del naviglio mercantile italiano al 31 dicembre 1976 risultava costituita da:

n. 1.605 navi per un totale complessivo di TSL 11.081.224, di cui superiori alle 100 TSL n. 1.461 così suddivise:

navi miste e da passeggeri n. 206, TSL 773.321;

navi da carico secco n. 533, TSL 3.308.356;

navi da carico liquido n. 386, TSL 4.966.692;

navi portarinfuse polivalenti n. 31, TSL 1.915.309;

navi speciali n. 305, TSL 109.092;

navi inferiori alle 100 TSL n. 144, TSL 8.454.

La flotta italiana rappresenta, in valore percentuale, il 2,98 per cento di quella mondiale.

L'età media, rapportata a quella del naviglio mondiale, può essere così riassunta:

| | Flotta italiana | Flotta mondiale |
|---|---|---|
| da 5 a 10 anni | 36,0% | 26,1% |
| da 10 a 15 anni | 20,0% | 14,5% |
| da 15 a 20 anni | 16,9% | 10,9% |
| oltre 20 anni | 13,2% | 9,9% |

Il rapporto registrato al dicembre 1975 fra demolizioni e nuove costruzioni di navi indica per la flotta italiana la percentuale del 10,4 per cento, mentre per la flotta mondiale è del 14,8 per cento.

I movimenti merci e di cabotaggio nei porti italiani al dicembre 1975 hanno visto la bandiera nazionale presente con la percentuale del 23 per cento, quella estera con il 77 per cento.

Sempre nei porti italiani, con riferimento al dicembre 1975, il movimento dei carichi secchi è stato effettuato con naviglio battente bandiera italiana nella misura del 32,2 per cento e con bandiera estera nella misura del 66,8 per cento.

Per i carichi liquidi le percentuali sono sensibilmente inferiori: bandiera italiana 22,4 per cento, bandiera estera 77,6 per cento.

Il movimento internazionale passeggeri, nel dicembre 1975, riferito ai porti italiani è così suddiviso: bandiera italiana 37,3 per cento, bandiera estera 62,7 per cento.

La bilancia dei trasporti marittimi degli ultimi 5 anni registra un crescente *deficit* correlato alle percentuali come sopra elencate. Infatti: 1972: — 78,9 miliardi; 1973: — 111,1 miliardi; 1974: — 263,6 miliardi; 1975: — 373,2 miliardi; 1976: — 526 miliardi.

I dati statistici che precedono evidenziano alcuni aspetti strutturali della nostra flotta mercantile e ne spiegano, almeno in parte, la scarsa competitività.

Va anzitutto rilevato che l'età media del nostro naviglio è sensibilmente superiore a quella della flotta mondiale. Il più basso rapporto percentuale fra demolizioni e nuove costruzioni evidenzia la tendenza dell'armamento italiano ad una maggiore staticità. Ne deriva pertanto un netto ritardo nell'aggiornamento tecnologico della nostra flotta in un momento in cui si registra un ampio mutamento nella composizione merceologica della domanda di trasporto, con il prevalere dei criteri di specializzazione, rapidità, ed economicità.

Essenziale è peraltro ricordare come l'offerta di trasporto marittimo sia, a livello mondiale, di gran lunga superiore alla domanda per cui ne è conseguita una rilevante

flessione dei noli. È evidente che in una situazione così fatta vengono inesorabilmente emarginate dal mercato dei trasporti le navi più vecchie e tradizionali, i cui costi di esercizio non possono reggere la concorrenza di quelle più moderne e meglio rispondenti, per tecnologia e specializzazione, alle esigenze della domanda.

Si impone quindi una nuova e più incisiva politica in materia di Marina mercantile, capace di avviare il graduale rinnovamento della flotta destinando a tal fine un volume di risorse finanziarie ben superiore a quello riservatole fino ad oggi.

FLOTTA FINMARE

Con la promulgazione della legge 20 dicembre 1974, n. 684 si è avviato un rilevante processo di ristrutturazione della flotta FINMARE volto a conseguire:

1) l'abbandono del trasporto di linea internazionale passeggeri;

2) l'accrescimento e miglioramento del trasporto merci;

3) il graduale abbandono del regime di sovvenzioni statali (ad eccezione dei servizi dovuti) per passare a quello di libera imprenditorialità.

Il primo obiettivo trova ampia giustificazione nel crollo della domanda di trasporto marittimo passeggeri sulle rotte internazionali.

In proposito basterà ricordare che sulla rotta del Nord Atlantico, nel 1971, il 97,5 per cento dei passeggeri si è servita dell'aereo, il restante 2,5 per cento della nave. Nonostante ciò la FINMARE ha continuato i servizi di linea oceanici ben oltre tale data con uno sperpero di risorse che per il solo 1974 assomma a circa 80 miliardi.

Alla data di emanazione della citata legge di ristrutturazione la flotta FINMARE risultava costituita da 75 navi per un totale di 729.000 TSL di cui: 46 navi passeggeri e miste, e 29 da carico.

Con il decreto interministeriale del 28 marzo 1975 venivano fissati gli obiettivi del piano di ristrutturazione che, alla data del febbraio 1977, risultava parzialmente realizzato come segue:

immissioni: navi 17; noleggi: navi 12; radiazioni: navi 23.

Dal confronto delle cifre che precedono si rileva il sostanziale rispetto da parte della FINMARE degli impegni assunti con i sindacati al fine di garantire il mantenimento dei livelli occupazionali del personale marittimo rendendo contestuali con le radiazioni le immissioni di nuove navi ed i noleggi. Si è registrata però egualmente una eccedenza di personale conseguente alla sostituzione delle navi passeggeri con quelle da carico, il cui impiego di personale è nettamente inferiore.

Il problema veniva parzialmente risolto, oltre che con provvedimenti tesi a facilitare l'esodo volontario, con la legge 23 giugno 1977 n. 373 che prevede il parziale riassorbimento del personale eccedente in società di navigazione miste destinate a svolgere servizi di prevalente interesse turistico ed alle quali la FINMARE partecipa in misura non inferiore al 30 per cento.

Con la stessa legge è stata prevista altresì la riqualificazione di detto personale, da svolgersi nelle more della esecuzione dei lavori di trasformazione delle navi « Ausonia », « Galilei », « Marconi » che, unitamente alla « Leonardo da Vinci », sono state destinate a svolgere, per le società suddette, i servizi di prevalente interesse turistico.

Va posto altresì nel giusto rilievo il vasto processo di razionalizzazione del trasporto marittimo effettuato dalle grandi aziende a partecipazione statale attraverso la costituzione di società miste tra FINMARE, ENI-SNAM e FINSIDER con il dichiarato intento di ricondurre il trasporto marittimo delle aziende a partecipazione statale nell'ambito della società a ciò specificamente destinata, rifiutando la tesi delle flotte aziendali per l'integrazione dei rispettivi servizi.

In esecuzione di tale direttiva sono state ad oggi costituite le seguenti società:

*ALMARE* (51% FINMARE + 49% tra EFIM e NAI) con un armamento di 5 navi in esercizio e 2 in costruzione,

*SIDERMAR* (51% FINMARE + 49% ITALSIDER) con un armamento di 20 navi destinate al trasporto di materie prime per la siderurgia.

Sono in corso trattative tra la FINMARE, la MONTEDISON e l'ENI per dar vita ad altrettante società di navigazione aventi il compito di effettuare con la MONTEDISON il cabotaggio sulle coste italiane fra gli stabilimenti della stessa società e con l'ENI il trasporto dei petroli da e per i suoi stabilimenti.

Le resistenze opposte da dette società dovranno essere rapidamente superate non solo per dare esecuzione al disposto della legge n. 684, ma per meglio garantire l'occupazione dei marittimi italiani sulle navi delle costituende società miste, navi che andrebbero a sostituire quelle noleggiate battenti spesso bandiere ombra.

La FINMARE ha altresì costituito altre due società di cui detiene il 51 per cento delle azioni: la SOVIETALMARE (con la Sonfracht di Mosca) destinata ad effettuare il brokeraggio per il trasporto di merci fra l'Italia e l'URSS e la CONTINENTALMARE (con la Continentale italiana) destinata al trasporto dei cereali ad uso nazionale e non.

In esecuzione della legge 19 maggio 1975, n. 169 la FINMARE ha poi costituito tre società destinate a svolgere il servizio di collegamento con le isole minori, gestito per l'innanzi da società private sovvenzionate dallo Stato.

Le tre società: TOREMAR, CAREMAR, SIREMAR (51% Tirrenia, 48,51% FINMARE, 0,49% precedenti gestori) dispongono attualmente di 24 navi più 6 aliscafi temporaneamente noleggiati dai precedenti gestori (sono in corso le pratiche di acquisto) mentre si prevede di dotare tali servizi, entro il 1980, di altre tredici navi nuove e altri 6 aliscafi per un investimento globale di 100 miliardi a prezzi 1976.

La stessa legge ha anche stabilito che, con decorrenza 1° gennaio 1978, il collegamento con le isole dell'alto e medio Adriatico debba essere svolto in sostituzione degli attuali gestori, rispettivamente dal Lloyd Triestino e dalla società Adriatica.

Per valutare i concreti vantaggi derivanti dalla ristrutturazione della flotta FINMARE disposta con la legge n. 684 è indicativo il raffronto tra il regime di sovvenzioni previsto dalla precedente legislazione ed i criteri fissati dalla legge n. 684.

Nella prima ipotesi fra il '75 e l'80 lo Stato avrebbe dovuto sopportare un onere di 1.602,8 miliardi, nella seconda di 962,8 miliardi con un risparmio di ben 640 miliardi.

Al 1980 dovrebbe altresì invertirsi il rapporto fra il totale degli introiti derivanti dalle attività e l'onere statale: contro le attuali 66 lire di introiti da attività sulle 100 di onere statale, si prevede di giungere a lire 265 su 100 di oneri statali.

La comparazione consente di evidenziare il realizzarsi dell'obiettivo di fondo proposto con la legge n. 684: il passaggio delle attività della flotta Finmare dal regime di sovvenzione al regime d'imprenditorialità.

Il volume di sovvenzioni che dovrà anche in futuro essere garantito alla società Tirrenia consegue esclusivamente dai servizi dovuti per il collegamento delle isole maggiori e minori.

In proposito appare opportuno sottolineare l'esigenza che alle popolazioni isolane venga garantito il servizio di collegamento passeggeri-merci in termini di efficienza, intensità e costi in misura adeguata a quelli svolti con altri sistemi di trasporto sul restante territorio nazionale.

Il problema assume particolare rilevanza soprattutto per la Sardegna in considerazione della distanza che la separa dalla penisola italiana e dalla grave strozzatura costituita nel suo processo di sviluppo dalla insufficienza, dalla lentezza e dall'alto costo dei collegamenti marittimi.

Appare ormai indilazionabile dare attuazione al processo di integrazione economica e civile dei sardi con le popolazioni delle altre regioni italiane attraverso l'immissione nelle rotte sarde di navi che per capacità, tecnologia di trasporto, costo e rapidità di questo, realizzino la sostanziale parità dei diritti delle popolazioni sarde rispetto a quelle residenti nella penisola.

Il maggior costo dell'onere marittimo verrebbe per altro largamente compensato dal vigoroso impulso impresso all'espansione economica sarda e di riflesso a quella nazionale.

La penalizzazione derivante al commercio sardo dalla sproporzionata incidenza del costo dei trasporti, rendendo non competitive le esportazioni e di difficile acquisizione le importazioni, deprime i processi produttivi sia industriali (specie quelli manifatturieri), che agricoli, incentivando la disoccupazione e rendendo irreversibile l'emarginazione della Sardegna dal contesto nazionale.

La prevista immissione, confermata dal Ministro in sede di discussione del presente bilancio, dei nuovi traghetti « Grazia Deledda » e « Giovani Verga » sulla rotta Civitavecchia-Olbia, opererà un vero e proprio salto di qualità nel trasporto misto passeggeri-auto sia nei normali traffici Sardegna-Continente che nell'incentivazione turistica dell'isola.

Si dovrà però procedere all'unificazione delle tariffe rispettivamente praticate dalla Società Tirrenia e dall'Azienda delle Ferrovie dello Stato ed a tal fine la Commissione prende atto delle assicurazioni date dal Ministro in ordine agli studi in corso per definire il controverso problema.

È opinione della Commissione che le finalità sociali cui detti servizi sono destinati postulano il livellamento delle tariffe rispetto a quelle del trasporto ferroviario ed autostradale praticate su tutto il territorio nazionale.

Contestualmente si dovrà ottenere che il Ministero dei trasporti proceda alla piena e sollecita esecuzione del programma di trasporto a mezzo dei traghetti ferroviari nella relazione marittima Civitavecchia-Golfo Aranci con l'immissione in linea dei previsti nuovi traghetti.

Non si ritiene allo stato, salvo i necessari approfondimenti, ipotizzabile un sistema integrato di trasporti terra-mare Sardegna-Corsica-Piombino, per le negative esperienze registrate dalla linea Porto Torres-Bastia-Livorno, oggi soppressa perchè disertata dalla utenza.

CANTIERISTICA

Altro importante settore che risente della generale crisi del trasporto marittimo è quello della cantieristica.

Alla flessione dei noli connessa allo scompensato rapporto tra offerta e domanda di trasporto marittimo è conseguito in tutto il mondo un netto rallentamento nel ritmo di nuove costruzioni navali.

La crisi cantieristica mondiale è peraltro aggravata dalla dura concorrenza dei cantieri giapponesi, capaci di produrre a prezzi, mediamente inferiori, rispetto a quelli italiani del 40 per cento circa. La spiegazione va ricercata nel ricorso, largamente praticato nell'economia giapponese, alla costituzione di *holding* polisettoriali integrate, in cui sono largamente presenti l'industria metallurgica e le grandi banche.

Nondimeno la cantieristica italiana si trova svantaggiata anche rispetto a quella concorrente dell'Europa occidentale i cui costi sono mediamente inferiori del 18-20-25%. Va peraltro detto che l'industria cantieristica italiana ha realizzato un volume di investimenti di un certo rilievo e dispone pertanto di strutture modernamente attrezzate a competere con la concorrenza internazionale.

Le ragioni del divario vanno quindi ricercate nelle carenze organizzative, nell'insufficiente utilizzazione degli impianti, nella più bassa produttività del lavoro e nel più alto costo del denaro.

Falliti in sede OCSE i tentativi di raggiungere con la industria cantieristica giapponese un accordo che le riservi il 50 per cento circa delle nuove produzioni non resta all'Italia altra possibilità se non quella, già praticata peraltro dalla Gran Bretagna, dall'Olanda ed ultimamente anche dalla Francia, di intervenire con provvedimenti finanziari che elevino il contributo di cui alla legge 27 dicembre 1973, n. 878 al 30 per cento del prezzo contrattuale per le nuove navi.

La Commissione di studio per i problemi dell'industria delle costruzioni navali nel proporre tale soluzione ha individuato nel pe-

riodo 1° aprile '77 - 30 settembre '78 l'ambito temporale entro il quale l'incentivazione dovrebbe operare.

Dal beneficio dovrebbero essere escluse le commesse provenienti dai Paesi esteri aderenti alla Comunità economica europea; la limitazione proposta tende a mobilitare la domanda interna riservandole la maggior quota possibile di risorse finanziarie. L'impegno relativo non dovrebbe essere inferiore ai 250 miliardi.

In mancanza si andrebbe incontro alla progressiva paralisi dell'attività cantieristica con danni economici e sociali di eccezionale rilevanza.

Non è inutile ricordare il ruolo trainante dell'industria cantieristica, non solo in relazione alla sua funzione strategica nel contesto dell'economia nazionale, ma in rapporto altresì alle molteplici attività produttive che è capace di coinvolgere e mobilitare con benefici riflessi sull'occupazione e sullo sviluppo civile del nostro Paese.

Il ministro Lattanzio, condividendo le indicazioni della Commissione, ha assicurato che è allo studio un disegno di legge che affronti la emergenza in attesa di elaborare, attraverso un proficuo confronto con il Ministero delle partecipazioni statali e con il contributo delle organizzazioni sindacali, un piano di settore che ridia ordine, funzionalità ed efficienza all'industria cantieristica. Un ulteriore disegno di legge è in corso di predisposizione per quanto riguarda il rifinanziamento delle leggi sul credito navale e lo snellimento delle procedure di erogazione dei finanziamenti.

Il Ministro ha anche precisato di aver ottenuto dai responsabili della FINCANTIERI sicure garanzie per l'immediata applicazione dei predetti provvedimenti e per scongiurare quindi il ricorso alla cassa integrazione quantomeno per il 1978.

CREDITO NAVALE

Il tema del credito navale costituisce uno degli aspetti più rilevanti e controversi della politica d'incentivazione della Marina mercantile.

La macchinosità delle procedure previste dalla vigente legislazione per l'erogazione dei contributi sugli interessi dei mutui concessi dalle banche a tale titolo, rappresenta un punto di debolezza dell'intero aspetto finanziario connesso alle nuove costruzioni.

Le erogazioni infatti vengono effettuate con grande ritardo vanificando in buona parte i benefici effetti dell'incentivazione. È da rilevare peraltro la non rispondenza della legge all'attuale dinamica del costo del denaro.

Ciò dipende dalla sostanziale stabilità del valore della moneta all'epoca in cui venne promulgata la legge (gennaio '62).

L'inflazione ha sconvolto i presupposti della previsione legislativa facendo lievitare il costo del denaro per cui il contributo oggi erogabile per l'abbattimento degli interessi copre una parte ben modesta di questi; le banche, peraltro, sono restie a concedere mutui in considerazione del maggior rischio derivante dall'esposizione.

Occorre quindi rivedere tutto il meccanismo della legge lasciando all'operatore pubblico un margine di elasticità che gli consenta di valutare l'effettivo costo dell'operazione finanziaria in relazione al momento in cui viene assentito il contributo sugli interessi.

L'indicare in una legge una misura *standard* significa dar vita ad uno strumento rigido di difficile applicazione che in breve volgere di tempo potrebbe essere superato ed inutile.

Il Ministro ha assicurato la propria disponibilità per studiare e proporre soluzioni legislative capaci di snellire le procedure e superare le distorsioni che inceppano i meccanismi di erogazione. Ha ricordato però come i capitoli di bilancio del credito navale siano suscettibili di dar luogo a rilevanti residui passivi soprattutto per i tempi non brevi necessari all'espletamento dei diversi adempimenti ed anche per i tempi tecnici occorrenti ai cantieri per realizzare le nuove costruzioni.

Un altro aspetto attiene al momento dell'intervento sì da consentire, previe opportune garanzie, una congrua disponibilità fi-

nanziaria sin dall'inizio dei lavori di costruzione.

Il terzo aspetto infine s'incentra sul discusso problema di quale dei due soggetti debba essere beneficiario del finanziamento: l'armatore committente o l'industria cantieristica cui i lavori sono stati commissionati.

La Commissione, pur con qualche dissenso, non ha contrastato l'indicazione espressa dal relatore volta a privilegiare il momento industriale su quello finanziario che verrebbe comunque salvaguardato dal minor costo che l'armatore verrebbe a pagare per la nave.

L'incentivazione per altro non rappresenta un premio nè per l'armatore, nè per il cantiere, ma uno strumento essenziale del processo produttivo.

PESCA

Nel contesto del bilancio della Marina mercantile il settore della pesca appare decisamente sottovalutato in rapporto al rilevante ruolo che esso potenzialmente potrebbe svolgere per riequilibrare e sviluppare l'economia nazionale. Opportunamente programmata e sorretta l'attività di pesca offrirebbe un significativo contributo per ridurre il crescente *deficit* registrato dalla bilancia dei pagamenti nel settore alimentare. Rilevante è altresì il numero di addetti che essa assorbe ma che, potenzialmente, potrebbe assorbire se adeguatamente sostenuta.

Al 31 dicembre 1975 il naviglio da pesca italiano era costituito da 1648 navi di cui 335 superiori alle 100 TSL per un totale di 99,574 TSL e 1313 navi inferiori alle 100 TSL per un totale di 60.387 TSL.

Dalle cifre su esposte risulta il carattere prevalentemente artigianale della pesca quale è praticata in Italia. La netta prevalenza delle piccole imbarcazioni dimostra come la marineria italiana restringa il suo campo di azione all'interno di ambiti marittimi ben delimitati senza competere nei grandi spazi oceanici e nello stesso Mediterraneo con quelle concorrenti.

Solo in presenza di un vigoroso impulso impresso dal Governo all'intero settore è possibile ipotizzare il ribaltamento dell'attuale impostazione. S'impone quindi un salto di qualità che trasformi le attività di pesca dall'attuale struttura artigianale in una moderna e dinamica organizzazione industriale capace di garantire alti livelli produttivi a costi unitariamente minori.

Gli incentivi, in verità esigui ed inadeguati, erogati in favore di piccole aziende a carattere familiare assumono una funzione di tipo assistenziale e spesso clientelare con effetti dispersivi ed inconcludenti.

La Commissione, confortata dal pieno consenso del Ministro, ritiene che la via da percorrere sia quella di incoraggiare l'associazionismo dei produttori incentivando l'acquisizione dell'armamento modernamente strutturato con navi specializzate in grado di consentire la prima lavorazione del pescato, nonchè la sua refrigerazione e conservazione.

Contestualmente dovranno predisporsi gli impianti a terra nei quali procedere all'ulteriore fase di lavorazione, conservazione e commercializzazione del prodotto onde rompere le paralizzanti strettoie oggi costituite dalle potenti organizzazioni che condizionano il mercato a fini eminentemente speculativi.

In proposito giova ricordare il rapido decrescere produttivo delle « tonnare » presenti in molte parti del territorio nazionale, conseguente, più che alla diminuzione dei fenomeni migratori dei tonni, alla costante presenza di flotte da pesca giapponesi specializzate nella cattura in mare aperto.

Lo studio di moderne tecnologie per la ricerca e l'individuazione dei banchi di pesce e l'adozione di sistemi di cattura sconosciuti alla nostra pratica ed esperienza, consentono loro di battere i nostri mari effettuandovi campagne così intensive da mettere in pericolo lo stesso equilibrio riproduttivo.

È di conforto l'assicurazione del Ministro circa l'impegno particolare del Governo nella delimitazione delle zone economiche di pesca che, secondo accordi internazionali, dovrebbero estendersi fino a 200 km. dalla costa na-

zionale, così come pure, data la collocazione geografica dell'Italia, ci sono di conforto le informazioni fornite dal Ministro circa le trattative in corso con alcuni paesi rivieraschi ed africani per la definizione di accordi di pesca.

Da quanto sopra esposto scaturiscono le non poche perplessità derivanti dalle cospicue riduzioni degli stanziamenti destinati nel bilancio della Marina mercantile al settore della pesca.

Un aspetto che meriterebbe maggiore attenzione di quanta sino ad oggi ve ne sia stata dedicata è costituito dalla produzione artificiale dei pesci nell'ambito di vere e proprie fattorie sottomarine. Sperimentazioni in questo senso sono state fatte in altri Paesi con esito largamente positivo. Posto che il ritmo dell'incremento demografico dell'umanità è decisamente superiore all'aumento delle risorse, si dovrà fare sempre più affidamento sulle enormi possibilità che, secondo la gran parte degli studiosi, sono offerte dal mare.

A tal fine si dovranno prendere in seria riconsiderazione gli effetti negativi conseguenti all'imponente sviluppo della pesca subacquea in apnea e con auto-respiratori esercitata da una moltitudine di dilettanti italiani e stranieri. Si registra infatti la graduale scomparsa di gran parte dei pesci dalla fascia costiera normalmente battuta dai cacciatori subacquei.

Il problema si va ponendo in termini di vero e proprio mutamento ecologico e va preso in seria considerazione in relazione ad una nuova disciplina della pesca subacquea per la quale la Commissione prende atto dell'impegno espresso dal Ministro.

DEMANIO

Connesso a tutti i problemi del mare è quello del demanio marittimo. Per le implicazioni di ordine giuridico, amministrativo, economico, urbanistico che esso coinvolge appare sempre più urgente definire in nuove norme legislative la sua tutela nel rispetto delle competenze regionali riconosciute dalla legge n. 382.

La preoccupazione primaria dovrà essere quella di contrastare il processo di privatizzazione selvaggia realizzata in questi ultimi vent'anni su gran parte delle aree costiere retrostanti il lido del mare, quando non anche sullo stesso.

I nuovi insediamenti, oltre a limitare gravemente il diritto di accesso al mare per intere comunità, hanno sovvertito con brutale violenza l'assetto paesaggistico di vaste e importanti zone, per l'innanzi note per suggestiva bellezza, modificandone e degradandone lo stesso equilibrio ecologico.

Si impone quindi la repressione dell'abusivismo restituendo al demanio marittimo quel ruolo di bene pubblico al servizio di tutti e non di fasce più o meno consistenti di privilegiati.

Le prospettive offerte da una razionale generalizzata fruibilità del mare consente d'imprimere un rilevante sviluppo all'industria turistica offrendo nel contempo nuovi spazi sociali per il godimento del tempo libero a quanti sinora, per evidenti ragioni, ne sono stati esclusi.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata alla disciplina degli insediamenti da ubicare su aree demaniali in relazione ad attività produttive di tipo industriale o commerciale sia per quanto attiene alle modificazioni profonde derivanti all'assetto urbanistico che per i pericoli di inquinamento degli antistanti specchi d'acqua.

La Commissione sottolinea l'urgenza di pervenire ad una nuova e diversa disciplina delle concessioni al fine di renderle coerenti al mutato criterio di utilizzazione del demanio marittimo ed al valore intrinseco di questo patrimonio.

INQUINAMENTO

In stretta correlazione con quanto sin qui detto appare ormai indilazionabile un serio discorso sui problemi nascenti dall'inquinamento.

Lo scarico a mare delle acque biologiche defluenti dai grandi insediamenti urbani, delle acque di produzione industriale non

depurate o, quantomeno, non adeguatamente depurate, l'irresponsabile pratica di riversare in mare le morchie e le acque di lavaggio delle petroliere, il quotidiano scarico in mare dei rifiuti accumulatisi sulle grandi navi passeggeri e merci, hanno determinato un notevole processo di degradazione ecologica del Mediterraneo.

La legge Merli ha invero avviato a soluzione il problema, ma il suo stato di attuazione è ben lontano dal realizzare gli obiettivi propostisi.

Anche la legge n. 203 dell'aprile 1976 pur se attuata — è da notare per inciso che il relativo stanziamento è stato quest'anno inspiegabilmente soppresso — sortirà effetti del tutto parziali essendo il suo ambito di azione limitato soltanto ad 8 porti italiani.

Si ritiene quindi estremamente opportuno studiare l'estensione della sua applicazione su tutto il territorio nazionale realizzando a tal fine l'organizzazione tecnica necessaria per attivarne le procedure; laddove non esistano i bacini di carenaggio, ma si registri comunque traffico più o meno intenso di petroliere, dovrà essere predisposta dalle aziende a partecipazione statale quanto meno un'officina in grado di garantire il realizzarsi degli obiettivi previsti dalla legge.

Va da sè che il problema non è solo italiano e non può esaurirsi nell'ambito della nostra normativa e della sua pur corretta attuazione.

Si dovrà perciò dispiegare ogni utile azione a livello internazionale anzitutto coi Paesi mediterranei, per attuare gli accordi internazionali di salvaguardia dall'inquinamento.

Il significato di tale impegno trascende gli aspetti intrinseci connessi alla conservazione dell'immenso patrimonio derivante dal mare ponendosi piuttosto come tema di civiltà.

NAUTICA DA DIPORTO

In Italia è presente una fiorente industria che produce, ed in parte esporta, imbarcazioni da turismo. È un settore che va incoraggiato favorendo le condizioni per lo sviluppo di centri di assistenza come peraltro avviene in gran parte dei Paesi stranieri. Contestualmente dovrà svilupparsi un organico programma di porticcioli turistici realizzabili con tecniche dal costo estremamente ridotto. In proposito esistono nella vicina Corsica esempi ed esperienze particolarmente indicativi.

Si offrirebbero così al turismo internazionale concrete possibilità di incremento il cui valore economico supera di gran lunga le spese di investimento. Tutto ciò in aggiunta all'impulso che verrebbe impresso all'industria cantieristica minore.

* * *

Nel concludere questa esposizione occorre dare uno sguardo un po' più ravvicinato ai dati specifici del bilancio che è sottoposto al nostro esame. Ed un'analisi particolare delle poste di bilancio si impone tanto più questo anno in presenza del fatto che tagli considerevoli sono stati operati su voci anche di grande rilievo.

La prima constatazione dalla quale si può partire è che il totale della spesa del Ministero della Marina mercantile previsto per il 1978 arriva a 293 miliardi circa, pari allo 0,48 per cento del totale della spesa del bilancio dello Stato, contro i 542 miliardi circa dello scorso anno, pari all'1,15 per cento della spesa totale. Si tratta in termini assoluti di circa 250 miliardi in meno e in termini relativi di una caduta a un livello sensibilmente inferiore al 50 per cento rispetto all'anno scorso.

È poi da tenere conto del fatto che per il 1978 i 293 miliardi di spesa sono da ricondurre per 218 miliardi alle spese correnti e 75 miliardi alle spese in conto capitale, mentre i 542 miliardi del bilancio precedente erano ripartiti in 439 miliardi per la spesa corrente e 103 miliardi in conto capitale. Il capitolo che ha subito la maggiore decurtazione è il 3061 che da 409 è stato ridotto a 186 miliardi con un taglio netto di oltre 223 miliardi. Le ragioni di questa operazione vanno certamente ricercate nel fatto che è venuto a mancare l'onere di circa 90 miliardi relativo alla copertura delle pendenze FINMARE per gli anni antecedenti. Tuttavia la caduta di

questo onere non giustifica per intero una riduzione di 223 miliardi. Il capitolo 3061 è infatti un capitolo quanto mai vasto ed eterogeneo, all'interno del quale non è facile capire quali movimenti siano stati ipotizzati dal Governo nel decidere il taglio.

Riduzioni piuttosto significative si riscontrano anche nella spesa in conto capitale; tra queste di rilievo l'eliminazione di ogni contributo dal capitolo 7543 (contributo per la costruzione di nuove navi mercantili e loro trasformazione), la riduzione sul capitolo 7551 di 7 miliardi e mezzo (contributo alle imprese di costruzione, riparazione e demolizione di navi mercantili), la riduzione di 8 miliardi del capitolo 8051 (contributi per la progettazione e la costruzione di impianti di depurazione nei principali porti italiani). Così come sono da segnalare ancora 2 tagli da 1,5 miliardi ciascuno ai capitoli 8021 e 8554, il primo relativo ai porti di Ancona, Cagliari, Livorno, La Spezia, Messina e il secondo relativo al contributo per le industrie del commercio dei prodotti ittici. Tutte queste decurtazioni sono motivate con riferimento all'articolo 208 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato che introduce una novità di grande rilievo nella strutura stessa del nostro bilancio generale; mentre infatti in assenza di queste norme il bilancio dello Stato costituiva una atto formale riassuntivo della legislazione vigente e non poteva comportare quindi nè aumenti di spesa nè tagli rispetto alle decisioni precedentemente prese (salvo alcuni capitoli relativi alla gestione corrente) quest'anno, con l'articolo 208, il Governo di fatto chiede l'autorizzazione a rivedere tutte le voci di bilancio. Si tenga presente che il Governo, insieme alla legge formale di bilancio, la quale viene considerata ancora tale malgrado l'articolo 208, ha presentato un disegno di legge, il n. 911, che specialisti e stampa hanno indicato come la legge sostanziale di bilancio.

Se ciò renderà più verosimile la lettura del bilancio non è totalmente evitato l'accumulo di cospicui residui passivi che rappresentano una immobilizzazione di risorse preziose. A questo proposito va segnalata la necessità urgente di rivedere radicalmente le leggi ed i meccanismi di utilizzazione dei finanziamenti onde eliminare i fattori che inceppano e ritardano la spesa consentendo appunto la formazione dei residui passivi.

Infine la Commissione richiama l'attenzione sulla opportunità di una rivalutazione dei canoni demaniali e delle tasse portuali che forniscono un gettito assolutamente al di sotto del costo dei servizi prestati dallo Stato e non tengono conto dei sensibili incrementi di valore registratisi a causa del processo inflattivo.

La 8ª Commissione, al termine dell'esame del bilancio del Ministero della marina mercantile, ha ritenuto doveroso esprimere un parere sostanzialmente favorevole pur con le osservazioni in precedenza svolte e nella prospettiva di una diversa, più adeguata impostazione del bilancio dello Stato.

MELIS, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 12ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità **(Tabella 19)**

(RELATORE CRAVERO)

ONOREVOLI SENATORI. — Dal 1° dicembre dello scorso anno, quando la Commissione sanità del Senato espresse parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'esercizio 1977, sulla carta qualcosa è cambiato.

Il 29 giugno di quest'anno il Parlamento licenziò la legge n. 349, concernente « Norme transitorie per il trasferimento alle Regioni delle funzioni già esercitate dagli enti mutualistici e per la stipulazione delle convenzioni uniche per il personale sanitario in relazione alla riforma sanitaria » rispettando una data, quella del 30 giugno, anche se oggi non è ancora dato sapere — e saranno i risultati, che speriamo rapidi e buoni, dell'apposito Comitato di liquidazione, previsto dall'articolo 4 della citata legge, a dimostrarlo — se si trattò soltanto di adempiere ad una liturgia della data o piuttosto di porre i presupposti per cambiare il sistema.

Il 4 marzo, sempre dell'anno in corso, il Consiglio dei ministri approvò il disegno di legge per l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, rispondendo positivamente alle attese di tutti, se pur con quattro mesi di ritardo rispetto alla data annunciata dal Presidente del Consiglio, ritardo essenzialmente e giustamente dovuto all'esigenza di raccordare l'efficienza del servizio con il contenimento delle spese.

Il disegno di legge è ora all'esame della Commissione igiene e sanità della Camera dei deputati; ne sono già stati approvati più di 20 articoli, alcuni dell'originario progetto governativo, altri risultato di un giusto confronto alla luce della legge n. 382 del 1975; altri ancora restano in discussione. Anche se l'aspettativa è generale, fretta ed improvvisazione anche in questo caso potrebbero essere deleterie. Non si tratta di scrivere la filosofia di una riforma, ma di variare un qualcosa che possa essere applicato e subito, soprattutto senza creare nè vinti nè vincitori.

Se sulla carta qualcosa è cambiato e qualcosa sta cambiando, in pratica si deve ancora una volta esaminare un bilancio di transizione.

Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1978 indica una maggiorazione di spesa di 11.690 miliardi, ossia dai 45.909 dell'anno scorso ai 57.600 di quest'anno, con un incremento pari al 25,5 per cento.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità è di 903 miliardi 382 milioni, con un incremento di spesa di 32 miliardi, pari al 3,3 per cento.

La Commissione non ha potuto che riconstatare la ristrettezza del bilancio del Ministero della sanità in relazione al bilancio dello Stato e questo mentre tutti siamo a conoscenza che il Ministro del tesoro ha quantificato in 10.500 miliardi il probabile costo dell'assistenza sanitaria, ospedaliera ed extraospedaliera, per il 1978.

La sanità è ancora un arcipelago, nel quale Regioni, enti mutualistici, se pur in liquidazione, enti locali, Ministeri vari, operano ciascuno per conto suo e per un tema unico, indipendenti l'uno dall'altro, con tante centrali operative non coordinate. Duplicazione quindi di interventi e di spese senza possibilità attuale nè di controllo, nè di programmazione da parte del Ministero della sanità.

La Commissione ha quindi esaminato dettagliatamente in modo informativo e critico taluni capitoli, con un occhio rivolto, quando necessario, anche ai 12 ordini del giorno proposti l'anno scorso dalle varie componenti politiche in sede di approvazione dello stato di previsione per l'anno 1977, ordini del giorno che sono stati in parte accolti come tali ed in parte come raccomandazione dal Governo, essendo compito del Parlamento verificare anche i risultati delle gestioni degli anni precedenti, in rapporto alle indicazioni ed agli indirizzi formulati dal Parlamento stesso.

La rubrica n. 1 (servizi generali) reca una variazione in più, rispetto al 1977, di 1 miliardo 374.999.000, principalmente per miglioramenti economici ai dipendenti dello Stato e per esigenze di servizio.

La Commissione, soffermandosi sul capitolo 1112, che reca invariato l'impegno di spesa di 800 milioni per il funzionamento del Centro studi del Ministero della sanità, ha rilevato che se il Centro studi volesse proseguire o riprendere la strada percorsa con disinvoltura sino a 2 anni or sono, di mecenate o polverizzatore di emolumenti fra miriadi di autori e di lavori, validi unicamente per tesi di laurea di media fattura, senza un nesso logico di collegamento fra di loro, 800 milioni sarebbero troppi e sprecati.

Se invece il Centro studi, in base ai compiti istitutivi scaturenti dalla legge del 20 giugno 1969, eserciterà le funzioni di collaborazione tecnica in materia di predisposizione ed attuazione del programma economico nazionale per il settore sanitario, 800 milioni saranno pochi.

Gli studi iniziati e programmati per il prossimo anno fanno ben sperare che l'obiettivo sia piuttosto rappresentato dalla seconda ipotesi. Infatti, sono in cantiere fra l'altro: lo studio della soluzione tecnica più idonea per il trasferimento del personale delle mutue, degli ospedali, degli enti locali al Servizio sanitario nazionale; lo studio per la valutazione del potere mutogeno e/o cancerogeno di prodotti chimici, anche ai fini della formulazione di opportune proposte in sede CEE; lo studio dei criteri e delle esperienze acquisite in ordine ai prontuari terapeutici ospedalieri, per determinare indirizzi uniformi in materia.

Nella rubrica n. 2 (ospedali) non vengono poste alcune variazioni.

Troviamo la invariata dotazione di 625 miliardi di lire per il fondo nazionale ospedaliero, che corrisponde ai due dodicesimi della spesa di 3.750 miliardi per l'assistenza ospedaliera per l'anno 1976.

A questo proposito l'anno scorso la Commissione sanità approvava un ordine del giorno che invitava il Governo a reperire i fondi necessari per l'adeguamento al costo previsto dal CIPE e ad effettuare una nuova ripartizione del fondo in rapporto alle effettive esigenze delle singole regioni. È pur vero che il 27 luglio del corrente anno il Senato approvava il disegno di legge n. 838 relativo all'integrazione del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera, ma è altrettanto vero che sinora, a quanto mi consta, non è stata messa in essere l'essenza di questo disegno di legge con l'erogazione alle Regioni della somma relativa all'esercizio in questione, nè il CIPE ha ancora indicato l'ammontare del fondo ospedaliero per il 1977. È inoltre necessario ribadire ancora una volta che gli importi determinati dal CIPE sono ancora insufficienti a coprire il costo reale del servizio del biennio 1975-76, che è stato per il 1975 di 3.500 miliardi e per il 1976 non meno di 4.000 miliardi, mentre per il 1977 il Tesoro prevede una spesa annua di 5.000 miliardi. A tutto questo si deve sommare il debito accumulato nel periodo antecedente il 31 dicembre 1974, che la legge n. 72 ha cercato di coprire, ma la cui lenta e laboriosa gestione crea tuttora dei paurosi vuoti, con il conseguente risultato che in buona parte degli ospedali sinora si è fatto solo fronte al pagamento degli stipendi dei dipendenti, ac-

cantonando e il pagamento dei contributi e il pagamento dei fornitori.

Inoltre occorre ipotizzare un nuovo criterio di ripartizione che non si basi sulla spesa storica degli Enti ospedalieri esistenti in ogni Regione. L'articolo 16 della legge 386 stabilisce infatti che i parametri di distribuzione devono avere, come principio, l'esigenza di garantire prestazioni quantitativamente e qualitativamente uniformi in tutto il territorio.

La Commissione ha inoltre convenuto sul rilievo che a tale obiettivo non si addiviene se non si costituisce un meccanismo più articolato di quello previsto dall'articolo 16 della legge 386; tale meccanismo dovrebbe sostanzialmente prevedere due strumenti di intervento finanziario contestuali, uno per la copertura delle spese di investimento — edilizia ed attrezzature — in un processo di qualificazione delle spese, ed uno per la copertura di quelle gestionali, da coordinare attraverso una politica di tipo unitario.

Per quanto si riferisce, più specificatamente, alle spese di gestione, ha ritenuto che la ripartizione debba essere fatta sì sulla base del criterio della popolazione residente, ma temperato con il correttivo del servizio effettivamente prestato dalle regioni, con un controllo sistematico dell'evoluzione nel tempo dei costi di gestione del servizio ospedaliero.

La rubrica n. 3 (igiene pubblica) che quantitativamente propone la soppressione della competenza di 250 milioni per l'acquisto di materiale e per la lotta contro la malaria, ha offerto lo strumento per tre suggerimenti: il primo consiste nel rilevare che un contributo efficace contro le malattie infettive può essere dato dall'informazione e dall'educazione sanitaria, non solo dell'utente, ma anche dell'operatore. La Federazione dei medici, che sembra aver trovato la strada giusta, ossia il ritorno alle origini — meno sindacalismo e più adempimenti dei suoi fini istituzionali — ha promosso recentemente una campagna periferizzata, specie nel sud, di sollecitazione alla popolazione a difendersi ed a conoscere, per difendersi meglio, le malattie infettive e i suoi pericoli. Sarebbe pertanto opportuno che il Ministero della sanità si associasse a questo tipo di propaganda, usando anche questi canali.

Il secondo suggerimento riguarda la tutela sanitaria della popolazione contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti, compito assegnato al Ministero della sanità. Sarebbe conveniente estendere al territorio nazionale la rete di sorveglianza della radioattività già promossa e realizzata nell'isola della Maddalena.

Il terzo suggerimento si riferisce alla necesità, come d'altra parte espresso già l'anno scorso in un ordine del giorno, che l'esame di malattie infettive nel corso di laurea in medicina diventi obbligatorio. Il Ministro della sanità dovrebbe rendersi interprete di tale richiesta presso il Ministro della pubblica istruzione. I piani di studio attuali lasciano allo studente la facoltà o meno di sostenere tale esame e tutti sanno quali criteri ispirino gli studenti in quanto a scelte. In Italia, purtroppo, si conferisce la laurea in medicina e, quant'è peggio, si consente l'esercizio della professione di medico-chirurgo a giovani che non hanno mai avuto modo di vedere un caso di febbre tifoide o di meningite o di epatite virale. Tutto ciò non può non essere motivo di vivissima inquietudine, proprio in un momento che vede tutti protesi verso la realizzazione della medicina preventiva, della quale dovrebbe essere prima, imprescindibile condizione la conoscenza da parte del medico di quanto mira a prevenire.

La rubrica n. 4 (malattie sociali) oltre a variazioni di competenza per passaggio alle regioni, promuove un aumento di spesa di 35 miliardi di lire nel capitolo 2532, per l'assistenza sanitaria, protesica, generica, farmaceutica ed ospedaliera, a favore dei mutilati ed invalidi civili. Si tratta di adempimenti d'obbligo per il Ministero della sanità, in base alla legge 30 marzo 1971, numero 118. In questo senso è stato anche soddisfatto l'ordine del giorno espresso in sede di bilancio 1977.

Vi è inoltre uno stanziamento per il Centro internazionale per le ricerche del cancro di ulteriori 140 milioni ai sensi dell'articolo 2 della legge 21 aprile 1977, n. 164.

Nella rubrica n. 4 si trovano pure, in quattro capitoli differenti, e sotto varie denominazioni, interventi del Ministero della sanità a favore della Croce rossa italiana, per un totale di circa 20 miliardi, che sommati ad interventi di altri Ministeri, sempre verso questo ente, portano a 21 miliardi e 571 milioni il contributo dello Stato alla CRI: i due terzi circa delle sue entrate.

La CRI, oltre ai suoi fini istituzionali, negli ultimi tempi ha svolto anche supplenza ad istituzioni carenti occupandosi — tra l'altro — del soccorso stradale e delle scuole per infermieri. Per la prima attività lo Stato eroga un contributo di 1 miliardo e 250 milioni; mentre le spese sono state di 1 miliardo e 197 milioni. Per l'attività didattica le spese sono state di 2 miliardi e mezzo.

La Commissione ha ritenuto che il Ministro della sanità, nella sua funzione di indirizzo e coordinamento, così come già fece nel novembre scorso con il decreto ministeriale sull'istituzione dei dipartimenti, debba consigliare e raccordare le modalità per istituire una rete nazionale di emergenza, indipendentemente dalle cause che la provocano, con un numero unico telefonico di chiamata per tutto il territorio, collegato ai dipartimenti di emergenza che già varie regioni hanno istitutito o stanno attuando. In questo contesto troverà spazio, tra gli altri, anche la Croce rossa italiana.

Per quanto si riferisce alla scuola, ai meritevoli volontarismi di sempre è necessario sostituire una politica unitaria della materia.

In attesa dell'approvazione dell'articolo 38 del disegno di legge governativo di riforma sanitaria, che restituisce la CRI ai suoi fini istituzionali, dovrebbero essere riviste le sue funzioni, depennandone quelle anacronistiche, con benefici, di conseguenza, anche sul bilancio dell'ente e relativo contributo dello Stato.

Rubrica n. 5 (igiene degli alimenti e nutrizione). È previsto un aumento di 5 milioni per indagini relative alla fissazione degli alimenti dei residui di prodotti usati in agricoltura.

In tema di igiene degli alimenti, in relazione ai trasferimenti di competenza alle regioni, in base alla legge n. 382, è indispensabile addivenire da parte del Ministero della sanità, all'emanazione di direttive precise e ferme in materia. Occorre evitare oltre a danni alle persone e alle cose anche turbamenti dell'opinione pubblica, a cui contribuiscono informazioni della stampa che a volte sanno piuttosto di disinformazione; ed anche tentennamenti giustificati, ma non capiti, tanto da ricordare quanto scriveva un noto giornale umoristico dei primi anni del dopoguerra: « prima di eseguire l'ordine, attendere il contrordine ».

Le direttive dovranno tener conto delle cause che possono determinare l'insalubrità degli alimenti, cause che non si deducono da ricerche sporadiche o da consultazioni biografiche, ma da conoscenze della realtà italiana, della contaminazione ambientale, del fatto che l'inquinamento di un lago o di un fiume rappresenta ancora problema locale, ma tali fenomeni acquistano dimensioni generali ove si consideri che gli alimenti prodotti nelle varie località vengono consumati dappertutto.

Infine oltre che le direttive è indispensabile la vigilanza; giusto è quindi l'aumento, anche se poco, di 10 milioni per rimborso spese al Nucleo antisofisticazioni (capitolo 1020), ricordando anche che l'aumento proposto per tali servizi potrà essere largamente compensato dalle entrate provenienti dalle contravvenzioni derivanti dalle attività di detti nuclei.

La rubrica n. 6 (servizio farmaceutico) contiene solo una variazione in positivo del capitolo 3531, di 6 milioni di lire, per spese di ispezione alle officine farmaceutiche. La competenza totale per tale servizio è di 24 milioni e può sembrare anche inadeguata se si pensa che le officine per la produzione dei farmaci, da vigilare, sono circa 460 e quelle per la produzione di presidi medico-chirurgici sono circa 300.

La politica del farmaco richiederebbe di per sè un'ampia relazione a parte. Dal 1974 al 1976 il costo medio annuo farmaceutico è passato da 19.982 lire *pro capite* a 31.547 lire, con un aumento di 11.565 lire, mentre il numero medio delle prescrizioni per as-

sistibile, nello steso periodo, è aumentato da 17,15 a 21,46. Su 100 lire di spesa in più, il 19,5 è per l'aumento degli assicurati, il 32,5 per l'aumento del costo del prodotto, il 48 per l'aumento del consumo di prodotti *pro capite*. Solo nei primi mesi del 1977 si è dimostrato un calo di vendita del 5,2 per cento rispetto all'anno precedente. Sarà possibile approfondire l'argomento quando nei prossimi giorni, secondo quanto comunicatoci dal Ministro della sanità, la Commissione del Senato dovrà prendere in esame i disegni di legge, recentemente approvati dal Consiglio dei ministri, e recanti, rispettivamente, nuove norme per la disciplina della produzione e del commercio dei farmaci e per il *ticket*.

Per quanto riguarda l'informazione e l'educazione sull'uso e sul non abuso del farmaco, la Commissione ha concordato sulla necessità, peraltro già espressa in un ordine del giorno approvato l'anno scorso, che il Governo debba farsi promotore di un'iniziativa in questo campo. L'aumento di 10 milioni, al capitolo 1111 delle spese generali per stampe e pubblicazioni, destinate espressamente alla pubblicazione delle caratteristiche terapeutiche e delle controindicazioni del farmaco, è parso infatti del tutto insufficiente.

La rubrica n. 8 (Istituto superiore di sanità) contiene un aumento di 624 milioni di lire per stipendi, indennità, consulenze e spese per il funzionamento dell'istituto suddetto. Da quanto è dato di sapere, gli organi consultivi centrali dell'istituento Servizio sanitario nazionale saranno tre: il Consiglio sanitario nazionale a carattere partecipativo, promozionale, con compiti di indirizzo; il Consiglio superiore di sanità con compiti tecnici; l'Istituto superiore di sanità con compiti scientifici di ricerca. D'altra parte l'Istituto superiore di sanità presenta un programma ambizioso per il 1978: lo studio di tutte le sostanze chimiche che vengono a contatto con l'uomo, nell'ipotesi di una possibile loro azione cancerogena; la determinazione degli *standards* genetici, biologici e tecnici necessari per stabilire la compatibilità tra soggetti donanti e soggetti riceventi in trapianto; gli accertamenti circa la composizione e l'innocuità dei prodotti farmaceutici di nuova istituzione, valutandone il rapporto tra rischio prevedibile e beneficio ipotizzabile.

La Commissione ha ritenuto pertanto che ogni incremento di stanziamenti a favore dell'Istituto sia doveroso; tuttavia per una migliore distribuzione della sua attività — fermo restando il rapporto ricerca 40 per cento e controllo indagine 60 per cento — la parte di stretta competenza dell'Istituto dovrebbe essere privilegiata sulle incombenze fin'ora esercitate in sostizione di organi tecnico-sanitari periferici carenti e che dovranno trovare, in qualche modo, un loro potenziamento.

La Commissione, tenuto conto degli elementi in precedenza indicati, nonostante i limiti e le ristrettezze rilevate nella Tabella n. 19 — in attesa della riforma sanitaria, che dovrà rappresentare una scelta consapevole di tutte le forze politiche e sociali, di tutti coloro che dovranno viverla, utenti ed operatori, medici e non — dopo ampia discussione, ha espresso parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità.

CRAVERO, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo **(Tabella 20)**

*(per la parte relativa al turismo)*

(RELATORE BARBI)

ONOREVOLI SENATORI. — Il Ministero del turismo e dello spettacolo si occupa di due settori abbastanza diversi ed eterogenei. Se ne occupa in modo molto diversamente proporzionato, e ancor più sproporzionatamente se ne occuperà in avvenire, per il passaggio delle responsabilità amministrative del turismo e dello sport alle Regioni.

Infatti, basta dare un'occhiata — anche superficiale — alle cifre del bilancio per notare che 3.094.681.000 sono destinati ai servizi generali (e riguardano soprattutto il personale).

Per quanto riguarda le spese correnti 140.000.000.000 sono destinati allo Spettacolo e 9.587.700.000 al Turismo.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale (investimenti) 10.748.000.000 sono destinate allo Spettacolo e 4.402.500.000 al Turismo.

Cioè di fronte ai 151 miliardi (circa) stanziati per lo spettacolo ci sono circa 14 miliardi per il turismo. Ma, oltre a questa così diversa proporzione quantitativa, è ormai in atto una diversa funzione sostanziale: mentre nel settore dello spettacolo al Ministero rimangono consistenti funzioni amministrative, in quello del turismo e dello sport — dopo l'attuazione dell'ordinamento regionale — gli rimangono soltanto funzioni politiche generali di indirizzo e di coordinamento. Al punto che è aperta la questione se abbia ancora motivo di esistere un Ministero del turismo e dello spettacolo.

C'è, in fatti, chi pensa che la gestione del teatro, della musica, della cinematografia, dei circhi, eccetera, potrebbe essere affidata abbastanza logicamente al Ministero dei beni culturali e quella del turismo ad un sottosegretario presso la Presidenza del Consiglio, o tutt'al più ad un Ministro senza portafoglio.

Altri pensa poi ad un Ministero per il tempo libero. Ma queste sono considerazioni che esulano dal nostro compito attuale di esame del bilancio. Comunque non è possibile sottrarsi al dovere di sottolineare la necessità di adeguare immediatamente la struttura del Ministero — per il settore del turismo — alla sua nuova funzione che, per essere essenzialmente di indirizzo politico generale, deve acquistare la caratteristica di un efficiente centro di studio, di documentazione, di programmazione, capace di raccogliere tempestivamente dati e informazioni e di fornire questi dati alle Regioni, suggerendo prospettive di azione legislativa e amministrativa. Per ora il Ministero ha previsto l'unificazione delle competenze della Direzione generale del turismo con quella degli Affari generali del personale, che perciò assumerà la denominazione di « Direzione ge-

nerale degli affari generali, del turismo e dello sport ».

Certo è che le competenze rimaste agli organi centrali dello Stato in materia di turismo sono solo quattro: la prima — che concerne i riflessi fiscali del riconoscimento delle stazioni di soggiorno e cura — è ovviamente riservata al Ministero delle finanze; la seconda riguarda la promozione del turismo presso gli stranieri, all'estero, tramite l'ENIT (Ente nazionale per il turismo), per la ristrutturazione del quale sono state presentate le proposte di legge alla Camera e la Commissione competente ha già cominciato ad esaminarle, affidando ad un Comitato ristretto l'opera di coordinamento. Non esiste un disegno di legge governativo, ma è prevedibile che il Governo voglia far sentire il suo punto di vista in Comitato ristretto e poi in Commissione, allo scopo di giungere rapidamente al varo del provvedimento. La terza competenza centrale consiste nel compito di vigilanza sugli enti di carattere nazionale (come l'ENIT stesso, anzitutto, poi l'ACI, il CAI, eccetera); la quarta concerne le licenze alle agenzie di viaggio straniere.

Come si vede, si tratta di funzioni amministrative di limitatissima portata, per espletare le quali non occorre certo un Ministero.

Più importanti sono, invece, le funzioni di indirizzo politico generale e di coordinamento di tutta l'attività legislativa e amministrativa riguardante il turismo che dovranno essere svolte dalle amministrazioni regionali e dagli enti locali minori o, meglio, da enti comprensoriali e comunque da organismi subregionali.

Cioè di fronte a certe tendenze regionali — che già hanno cominciato a manifestarsi — a creare sistemi legislativi e organizzativi assolutamente autonomi, slegati e magari tra di loro contrastanti e miranti al cosiddetto « autocoordinamento » regionale, occorre riaffermare la necessità di un momento unificante, orientativo e coordinante di carattere nazionale.

A questo scopo è urgente che si provveda anche nel settore turistico ad una legge-quadro allo scopo di conseguire non tanto l'uniformità degli interventi legislativi regionali, quanto piuttosto la contemporaneità e la coerenza generale, cioè allo scopo di evitare ritardi e sfasature troppo rilevanti e che potrebbero diventare pericolosamente squilibranti, nonchè per impedire inopportuni attriti e dannose concorrenze tra le varie Regioni.

A questo proposito sarà opportuno trovare una forma idonea di azione centrale per disciplinare l'attività delle Regioni sul piano operativo all'estero (quello che si è notato, a proposito del Commercio estero, nella relazione che ho fatto io l'anno scorso e in quella che ha testè fatto il collega Carboni vale per il settore della promozione all'estero del turismo), non essendo ammissibile sul piano politico ed essendo fortemente controproducente sul piano psicologico e negli effetti economici che si verifichino contemporanee e concorrenziali attività di promozione turistica da parte di molteplici amministrazioni regionali, magari in concorrenza tra di loro.

La funzione di indirizzo deve essere esercitata dal potere centrale, dunque, anzitutto con la elaborazione della legge-quadro. Su questo argomento la discussione è aperta: quale tipo di legge-quadro? Legge di princìpi, di criteri, o semplicemente legge di procedure? Legge-quadro globale, cioè su tutta la materia turistica, o leggi settoriali, cioè che forniscano indirizzi generali sui singoli argomenti: alberghi, agenzie, impianti, operatori turistici, eccetera? È noto che anche su questi aspetti particolari dell'attività turistica c'è necessità di una regolamentazione in modo aggiornato e coerente (basti pensare che la legge vigente sugli alberghi risale al 1937 e quella sulle agenzie al 1936!).

La legge-quadro dovrebbe essere globale, lasciando alle Regioni il compito di definire legislativamente l'attività dei singoli settori, e dovrebbe essere contemporaneamente di procedure e di princìpi, cioè, dopo avere indicato i criteri generali e le linee fondamentali dell'attività turistica e dell'azione pubblica per tutelarla e promuoverla, do-

vrebbe anche definire i modi e le forme, le procedure, appunto attraverso le quali tale azione dovrà svolgersi, sia a livello nazionale che periferico.

La legge-quadro dovrebbe, dunque, definire i limiti di competenza tra l'Amministrazione centrale e quella regionale; dovrebbe dare disposizioni di principio e orientative, affinchè le Regioni assumano rapidamente le loro funzioni di programmazione, di legislazione, di incentivazione e deleghino i compiti amministrativi agli Enti locali minori opportunamente organizzati in forme consortili e comprensoriali; dovrebbe, inoltre, dare disposizioni di principio per la partecipazione a tutti gli organi decisionali — regionali e locali — delle rappresentanze, degli operatori turistici e delle organizzazioni sindacali, in modo da valorizzare al massimo l'iniziativa privata nel settore, essendo opportuno che il settore turistico rimanga caratterizzato dalla fertilità, dall'inventiva e dalla libertà economica dell'iniziativa privata. Per esempio, pur comprendendo il significato di rottura che per il Mezzogiorno hanno avuto le iniziative dell'ENI, dell'EFIM, e in generale delle Partecipazioni statali, non è considerarsi con favore l'intervento delle Partecipazioni statali nel settore turistico: non è compito dello Stato farsi imprenditore turistico! Quindi, la legge-quadro dovrebbe dare anche queste indicazioni, allo scopo di evitare che magari lo Stato non faccia l'imprenditore turistico, ma che poi questa attività sia svolta invece da qualche Regione.

Del resto, questi orientamenti sono emersi abbastanza chiaramente ed esplicitamente nella Conferenza nazionale per il turismo, che si è tenuta nello scorso aprile. Questa Conferenza, tenendo fede ai suoi presupposti e premiando le speranze degli organizzatori e di quanti credono nella forza trainante del turismo per tutta l'economia italiana, ha avviato un confronto serio e responsabile, senza pregiudizi o preclusioni di sorta, tra tutte le componenti vive del settore; ha rappresentato la base da cui partire per un ripensamento critico sui metodi fin qui seguiti nel campo del turismo, sugli errori, le carenze, le sfasature provocati sia dalla carenza di una programmazione economica nazionale e regionale, sia dalla carenza di programmazioni territoriali, di previsioni per l'assetto territoriale, sia dal mancato correlativo inserimento del turismo all'interno del tessuto strutturale economico nazionale; insomma ha focalizzato l'attenzione di tutte le forze politiche, sindacali e sociali su una vasta problematica mai prima affrontata organicamente e mai recepita in tutta la sua importanza, ma soprattutto ha messo in luce la necessità improrogabile di quella legge-quadro cui facevo cenno poco fa.

Insomma, la Conferenza è stata un importante momento di verifica a livello nazionale, perchè ha affrontato in modo unitario problemi che, pur nella loro diversità, fanno parte di una più generale armonia tra il momento pubblico e l'iniziativa privata, componenti sociali organizzate ed enti territoriali. Ora, è opportuno che il Ministero elabori sollecitamente la legge-quadro (o la legge-cornice, come preferiamo chiamarla), e la presenti quanto prima al Consiglio dei ministri e al Parlamento.

Inoltre è necessario che, contemporaneamente, a livello ministeriale sia attivato il lavoro delle varie Commissioni di studio per affrontare di volta in volta tutta la problematica connessa con il turismo, che rimane affidata alle sue competenze: dallo scaglionamento delle vacanze all'ampliamento della stagione turistica, dall'esame del progetto di legge sulla classificazione alberghiera a quello sulla regolamentazione delle agenzie di viaggio, dalla mobilità nella vigilanza sull'ENIT, sull'Automobile Club, sul Club Alpino all'intensificazione dell'azione promozionale all'estero. A questo proposito, è da ricordare che è allo studio la riforma dell'ENIT ed il potenziamento della sua azione mediante l'apporto di nuovi e più sostanziosi finanziamenti. Lo stesso Ministero nel capitolo 1532 del bilancio che abbiamo all'esame propone di aumentare il relativo finanziamento da 500 a 1.500 milioni di lire. Non mi pare che siano molti questi 1.500 milioni di lire, anche perchè credo che l'intenzione fosse quella di ele-

varli a 5.000 milioni, che invece per esigenze generali sono stati appunto contenuti nella cifra che ho detto.

Che il turismo, pur affidato all'amministrazione dei poteri democratici periferici, meriti l'attenzione e la guida politica anche a livello nazionale, oltre alle accennate esigenze di coordinamento e di sincronizzazione, lo sta a dimostrare la sempre crescente importanza che va acquistando sul piano economico generale come attività industriale di primissimo piano, capace di assorbire cospicue quantità di manodopera permanente e stagionale, di determinare importanti sviluppi economici indotti, di contribuire in maniera rilevantissima al saldo attivo della bilancia dei pagamenti.

I dati della bilancia turistica dell'anno in corso — per lo meno per quanto concerne l'andamento del turismo nei primi 8 mesi del 1977 — denotano un sensibilissimo aumento degli introiti di valute ed una discreta diminuzione degli esborsi; quindi un saldo — parziale perchè si riferisce solo ad 8 mesi, ma tuttavia significativo — che dopo il periodo difficile del 1973-74-75 può considerarsi più che soddisfacente. Senza abbandonarci ad eccessivi ottimismi, possiamo senz'altro affermare che l'apporto di valuta pregiata è stato veramente notevole, superiore di gran lunga a qualsiasi pur rosea prospettiva. Secondo i calcoli approssimativi effettuati dalla FAIAT quest'anno si supereranno di oltre 500 miliardi le già confortanti cifre del 1976; si arriverà insomma ad oltre 3.000 miliardi di introiti, contro i 2.500 miliardi dell'anno scorso.

Non è da dimenticare d'altra parte che 1.100.000 esercizi commerciali della ristorazione, 43.000 aziende alberghiere, 1.500 agenzie di viaggio incidono sul reddito nazionale per oltre 10.000 miliardi.

Queste considerazioni fanno rilevare la necessità della promozione e della propaganda all'estero, che è necessario fare non tanto perchè siano mancati i turisti stranieri (anzi sono aumentati quest'anno del 15 per cento, almeno nei primi 8 mesi), quanto perchè è opportuno controbattere (non sempre, infatti, ci saranno situazioni favorevoli come quelle soprattutto di carattere valutario, di cambi e così via, che si sono cerificate quest'anno e che hanno favorito in maniera eccezionale l'afflusso nel nostro Paese dei turisti stranieri, in particolar modo tedeschi, svizzeri, europei in genere) la frequente, la persistente opera di denigrazione che viene compiuta da tanta parte della stampa estera, specialmente tedesca, ingigantendo ed inventando alle volte taluni nostri guai, sia per quanto riguarda le tensioni sociali, e i disordini, sia per quanto riguarda l'inquinamento.

È noto, infatti, che — nonostante il buon andamento del turismo quest'anno e, in genere, negli anni passati — il potenziale produttivo delle aziende turistiche è fortemente sottoutilizzato e che ove fosse impiegato più intensamente e continuamente, potrebbe garantire un gettito di valuta, connesso all'afflusso dei visitatori esteri, di gran lunga superiore a quello già realizzato e a quello che si prevederà di realizzare (cioè 3 miliardi nel corso dell'intero anno), ossia un gettito di valuta che potrebbe raggiungere 5 miliardi di lire (vale a dire una cifra che compenserebbe gran parte del *deficit* dei prodotti petroliferi) e potrebbe contribuire — ove questa potenzialità delle nostre aziende turistiche fosse completamente e continuamente sfruttata — assai più efficacemente a superare o a ridurre quella precarietà del lavoro degli addetti alle aziende turistiche, che rappresenta uno degli aspetti più deboli del settore e che determina la scarsa attrazione (soprattutto giovanile) verso questo sbocco occupazionale, la insoddisfacente specializzazione e qualificazione professionale.

A questo proposito è chiaro che occorrerà una forte azione promozionale per favorire e incentivare il movimento turistico, estero e nazionale, nei periodi di media stagione, ossia nei bimestri aprile-maggio e ottobre-novembre. Nei mesi, cioè, che precedono la stagione estiva o quella propriamente invernale, potrebbero essere predisposti adeguati programmi di turismo culturale, congressuale, di studio e della terza età, non soltanto nelle grandi città dove la frequenza

dei turisti si mantiene più o meno costante, bensì negli altri centri dotati di strutture per congressi e convegni e nelle città minori, che sono ricche di richiami storici, artistici, archeologici.

Anche a questo scopo sarà opportuno avviare ad attuazione due iniziative da tempo studiate: la prima si innesta nelle campagne di promozione turistica all'estero e riguardare aree finora non sufficientemente toccate da alcun tipo di propaganda o che, comunque, non hanno risposto convenientemente alle sollecitazioni e ai richiami di tipo turistico tradizionale attraverso i canali abituali. Si tratterebbe, in sostanza, di organizzare conferenze a cura di note personalità della cultura e di personaggi di grande notorietà capaci di ridestare interessi e propositi di visita verso il nostro Paese, alimentando curiosità e simpatie intorno alle molteplici attrattive del nostro patrimonio artistico-culturale. La seconda iniziativa mira ad un rilancio del cosiddetto turismo di ritorno, cioè a quel tipo di turismo che ha per protagonisti tutti quei milioni di cittadini di origine italiana sparsi nel mondo, che devono essere messi in grado, con opportune facilitazioni, attrattive e stimolazioni, di tornare a rivedere il loro paese di origine, portando con sè possibilmente figli, nipoti e quattrini.

A questo riguardo sarà preziosa la collaborazione della Compagnia di bandiera, la Alitalia, con la quale devono essere presi gli opportuni contatti e accordi.

Il problema si pone non tanto per gli italiani che lavorano in Europa, in Africa o in Asia (in quanto in Europa sono a portata di mano, in Africa e in Asia sono pochi), quanto soprattutto per quelli che sono in Australia e in America (si tratta di circa 30 milioni di oriundi italiani). Un opportuno sforzo finanziario per la promozione e gli incentivi in questi ambienti può dare frutti assai importanti.

Nei giornali (e non sono pochi) in lingua italiana o anche pubblicati in inglese per gli italo-americani od italo-australiani dovrebbero essere inserite pagine turistiche con articoli illustrativi, orari, programmi, informazioni di tutti i generi; dovrebbero, nel contempo, essere invitati in Italia cittadini americani o australiani di origine italiana, scelti tra le categorie più a diretto contatto con l'opinione pubbilca degli oriundi: giornalisti, operatori turistici, uomini politici, scrittori, sociologi (ce ne sono molti in giro per l'America e l'Australia). E la cosa sarebbe tanto più interessante in quanto questi oriundi italiani potrebbero agevolmente collocare il loro ritorno in quei periodi di media e bassa stagione che devono appunto essere riempiti, valorizzati ed estesi.

L'incentivazione riguarderebbe, invece, le facilitazioni sia sul viaggio che sul soggiorno dei potenziali turisti: tutto un programma che deve coinvolgere le Ferrovie dello Stato, le società di navigazione aerea e marittima, gli alberghi, le attrezzature turistiche.

Si tratta di un investimento che potrà dare risultati assai abbondanti e per il quale non dovremmo lesinare i capitali. A questo proposito è sorprendente il fatto che tra le azioni programmatiche elencate e descritte nel capitolo III della « Relazione previsionale e programmatica » per il 1978 manchi una organica proposta per l'incentivazione del turismo e a questo così importante capitolo della nostra vita economica si faccia riferimento un'unica volta, e solo incidentalmente, là dove si tratta della tutela e della valorizzazione dell'ambiente.

Certo i soldi spesi per questo scopo sono indispensabili, anche agli effetti dell'incremento turistico, ma non bastano, ovviamente! Pare incredibile che un documento come la « Relazione previsionale e programmatica » in un Paese come il nostro — che ha i problemi che ha per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti e che ha enormi potenzialità turistiche inutilizzate — non si proponga esplicitamente e con sistematicità una grande azione programmatica, con adeguati e lungimiranti stanziamenti di fondi, per il potenziamento dell'industria turistica e soprattutto per l'ampliamento del suo mercato estero, per l'importanza che il fenomeno turistico riveste non solo sul piano eco-

nomico, ma anche su quello sociale e culturale.

Per affrontare seriamente i problemi posti dalle esigenze dello sviluppo e della concorrenza dei Paesi mediterranei occorre una precisa politica programmata, dotata di un adeguato fondo per provvedere ad una moderna strutturazione dell'offerta turistica, ad una ristrutturazione di quello che è superato, e per l'incentivazione della domanda interna ed estera, tese ad ampliare al massimo la stagione turistica e a utilizzare e valorizzare le grandi potenzialità del Mezzogiorno.

La Commissione industria richiama, pertanto, l'attenzione della Commissione bilancio, del Ministro del bilancio e della programmazione economica e dell'intero Governo su codesta inammissibile carenza della « Relazione previsionale e programmatica » e li invita a porvi riparo definendo una idonea azione programmatica per provvedere allo sviluppo di un settore così importante per l'economia e la vita sociale del Paese qual è il turismo.

Il Ministero del turismo e dello spettacolo si dovrebbe occupare anche dello sport, ma in verità se ne occupa in modo marginale e assai poco incisivo (con una « Divisione sport », che finora dipendeva dalla Direzione generale del turismo e ora, con essa, si fonderà con la Direzione per gli affari generali).

Il Ministero ha il compito di provvedere al riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni con finalità sportive, alle loro modifiche statutarie, all'autorizzazione agli acquisti o all'accettazione di legati da parte delle stesse associazioni; ma ha soprattutto la vigilanza dell'Istituto per il credito sportivo, sull'Aero club italiano e sul CONI; e rappresenta l'Italia all'estero nel Comitato per lo sport del Consiglio d'Europa, nell'UNESCO e altrove.

Al Ministero spetta comunque, la funzione d'indirizzo politico e programmatico in tutto il settore sportivo. Ora bisogna dire che non si è sentito molto l'effetto dell'esercizio di tale funzione! E neppure si sono visti gli effetti della funzione di coordinamento con le altre amministrazioni — centrali e periferiche — che pure gli compete. Basti pensare che non è ancora stata costituita neppure la « Commissione di studio per i problemi dello sport », di cui dovrebbero far parte i rappresentanti delle Amministrazioni interessate e degli Enti ed organizzazioni sportive maggiormente rappresentativi. Eppure tale Commissione dovrebbe essere uno strumento indispensabile non solo per il coordinamento ma anche per l'elaborazione degli indirizzi generali della politica sportiva. Anzi, quanti si occupano di sport hanno proposto e propongono da tempo insistentemente che venga creato un « Consiglio nazionale per lo sport ».

La 10ª Commissione auspica che tutto ciò venga fatto e che il Ministro stesso possa venire, ad un certo punto, in Parlamento a sottoporre tali indirizzi generali di politica per un settore — quello sportivo — che se ha avuto un grande sviluppo nei suoi aspetti professionistici, spettacolari e — diciamolo pure — speculativi, presenta ancora nel nostro Paese gravissime carenze per gli aspetti dilettantistici e più autenticamente sportivi. Una programmazione d'interventi pubblici normativi e finanziari per promuovere una più ampia diffusione della pratica sportiva e una più razionale e capillarizzata dotazione d'impianti ed attrezzature è ormai indilazionabile: ed il Ministero del turismo e dello spettacolo ha il dovere di elaborarla e sottoporla al Parlamento.

Per le considerazioni sopra esposte, la Commissione industria, commercio e turismo esprime, a maggioranza, avviso favorevole all'approvazione della tabella n. 20, per la parte relativa al turismo.

BARBI, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo (Tabella 20)

*(per la parte relativa allo spettacolo e allo sport)*

(RELATORE TRIFOGLI)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo, per la parte relativa allo spettacolo e allo sport, così come risulta dalla tabella n. 20 annessa al Bilancio di previsione per l'anno finanziario 1978, è certamente, malgrado alcuni significativi incrementi, uno dei più modesti fra quelli predisposti per i vari Ministeri.

Può apparire persino inutile sottolineare ancora una volta la straordinaria importanza che questi due settori della vita culturale e sociale hanno assunto e dovranno ancor più assumere nella storia del nostro Paese.

Se lo spettacolo, nelle sue varie articolazioni, è una delle attività culturali più rispondenti alle esigenze del nostro tempo ed in particolare alla sensibilità del mondo giovanile, è da ritenersi che anche il fare sport significhi far cultura se questa attività, invece che essere limitata all'aspetto agonistico e spettacolare, venga considerata e sviluppata sotto quello ben più importante di educazione alla disciplina fisica ed all'armonico sviluppo della persona umana.

Rinnovare pertanto, ed in via preliminare, l'auspicio che tutte le attività culturali e la educazione sportiva siano considerate con maggiore attenzione, con un impegno finanziario più consistente e soprattutto con una visione più organica e con strumenti legislativi più rispondenti alle esigenze del nostro tempo, sembra doveroso da parte della settima Commissione del Senato, del Parlamento e del Governo.

Lo stato di previsione per l'anno finanziario 1978 reca spese per complessivi milioni 168.302,2, di cui milioni 153.151,7 per la parte corrente e milioni 15.150,5 per il conto capitale. Rispetto al bilancio per il precedente anno finanziario 1977, le spese considerate nello stato di previsione fanno registrare un aumento di milioni 73.505 così risultanti: + 81.154,5 milioni per la parte corrente, — 7.649,5 milioni per il conto capitale. Le variazioni alla parte corrente son dovute:

— all'incidenza di leggi preesistenti e in particolare: legge 13 aprile 1977, n. 141, concernente interventi a favore delle attività teatrali di prosa, per un totale di 2.000 milioni; legge 13 giugno 1977, n. 324, concernente il nuovo ordinamento dell'Ente autonomo della Biennale di Venezia, per 250 milioni; legge 22 luglio 1977, n. 426, concernente provvedimenti straordinari a sostegno delle attività musicali, con uno stanziamento di 63.881 milioni; si giunge così, per tale parte a un incremento globale della spesa di 66.131,2 milioni;

— alla considerazione di oneri inderogabili (benefici economici di varia natura al personale, adeguamento di pensioni, spese cor-

relate con le entrate, spese per l'ammodernamento dei mutui contratti dagli enti autonomi lirici) per complessivi 15.410,8 milioni;

— all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione, che comporta un incremento di 1.012,5 milioni;

— alla non iscrizione, per ora, ai sensi dell'articolo 208 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1978 di parte dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 5 agosto 1975, n. 410, concernente interventi a favore delle attività di prosa, con un decremento di 1.400 milioni. Per cui, complessivamente, questo titolo del bilancio reca un incremento di 81.154,4 milioni.

Per comprendere il reale significato di questo e di altri « tagli » è opportuno soffermarsi sul sopracitato articolo 208 che va letto e interpretato contestualmente all'articolo 1 del disegno di legge n. 911 recante disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato. Tale articolo così recita: « Con apposita norma da inserire annualmente nella legge di approvazione del bilancio, le autorizzazioni di spesa recate da leggi di contenuto particolare possono essere ridotte in relazione alle effettive esigenze delle Amministrazioni, tenuto conto delle disponibilità esistenti sotto forma di residui di stanziamento di esercizi precedenti.

Possono, tuttavia, le Amministrazioni stesse procedere all'assunzione di impegni sulle predette autorizzazioni di spesa, fermo restando che il volume dei pagamenti non potrà eccedere le somme iscritte in bilancio, ivi comprese le disponibilità esistenti nel conto dei residui passivi ».

L'articolo 208 del disegno di legge sopra citato precisa, inoltre, quanto segue: le somme da inscrivere negli stati di previsione della spesa delle singole amministrazioni in dipendenza di speciali disposizioni legislative, ancorchè facenti riferimento anche agli esercizi finanziari 1977-78 e 1978-79, restano stabilite per l'anno finanziario 1978 nell'importo degli stanziamenti autorizzati con gli stati di previsione medesimi.

Con tale norma, applicata, come vedremo, a diversi articoli della tabella in esame si intende evidentemente contenere la spesa pubblica e il disavanzo del bilancio dello Stato, cercando di evitare l'accumularsi di residui passivi. Si tratta, dunque, di un'operazione puramente contabile che non può e non deve incidere sugli effettivi finanziamenti a favore delle attività teatrali, musicali e cinematografiche. Assicurazioni in tal senso sono state fornite dal Ministro del turismo e dello spettacolo.

Per quanto concerne il conto capitale, le variazioni sono dovute: all'incidenza di leggi preesistenti (legge 12 marzo 1968, n. 326, recante provvidenze per la realizzazione e lo sviluppo della ricettività alberghiera e turistica, che porta una diminuzione di 495,5 milioni); all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione, che porta alla diminuzione di 5.000 milioni (tale riduzione testimonia la crisi della cinematografia perchè deriva dal decremento degli incassi, trattandosi di una percentuale obbligatoria che spetta per legge alle produzioni); alla non iscrizione, per ora, ai sensi del predetto articolo 208, di parte dell'autorizzazione di spesa di alcune leggi (legge 4 novembre 1965, n. 1213, concernente il nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore della cinematografia, 1.654 milioni; legge 10 maggio 1976, n. 344, concernente l'incremento del fondo speciale per lo sviluppo e il potenziamento delle attività cinematografiche, 500 milioni), per cui si ha una diminuzione complessiva di 7.649,5 milioni, di cui 2.154 milioni in applicazione del sopracitato articolo.

Per un'analisi più dettagliata delle variazioni è opportuno rinviare alla tabella e ai suoi allegati.

L'aspetto più significativo che emerge da tali cifre è il costante e rilevante aumento delle spese correnti che avevano registrato un incremento di 761 milioni nel 1976 rispetto al 1975 e di 17.864,9 milioni nel 1977 rispetto al 1976, mentre nel bilancio previsionale del 1978 hanno raggiunto, come si è visto, un incremento di 81.154,5 milioni rispetto al 1977. Se lo scorso anno l'aumento della spesa era stato prevalentemente determinato dalla decisione di porre a carico del-

lo Stato le spese per l'ammortamento dei mutui contratti dagli enti lirici dal 1972 al 1975, elevando il relativo stanziamento di 16.000 milioni, sul bilancio in esame l'incremento è in gran parte derivato dalla legge 22 luglio 1977, n. 426, con la quale sono stati deliberati provvedimenti straordinari a sostegno degli enti lirici e delle attività musicali per un importo complessivo di 63.881,2 milioni.

Degne di menzione sono inoltre le altre due leggi del 13 maggio 1977, n. 141, e 13 giugno 1977, n. 324, con le quali si è intervenuti con 2.000 milioni a favore del teatro di prosa e con 250 milioni a favore della Biennale di Venezia.

Si deve, pertanto, convenire che è stato compiuto un considerevole sforzo per adeguare il presente bilancio alle attuali esigenze, malgrado i necessari interventi per contenere il disavanzo della spesa pubblica che Governo e Parlamento ritengono indispensabile in un momento così delicato della vita economica nazionale.

Altrettanto evidente la cospicua attività legislativa che il Parlamento ha realizzato per venire incontro ad alcuni vitali settori dello spettacolo.

A tali conclusioni si perviene anche analizzando dettagliatamente gli impegni di spesa relativi alla « Categoria V - Trasferimenti », relativa a Servizi del teatro. Mentre il capitolo 2561, relativo alla quota parte del fondo pari al 6,17 per cento sui canoni di abbonamento alle radioaudizioni circolari da erogare per il finanziamento di manifestazioni teatrali è stato ridotto di 363,173 milioni (per adeguarlo all'effettivo gettito accertato per l'anno 1976, a correzione dell'ottimistico stanziamento dello scorso anno che aveva previsto un incremento di 492,6 milioni), i successivi capitoli dimostrano il consistente impegno con cui si intende sovvenire alle attività teatrali e musicali.

Il capitolo 2563 prevede un aumento della spesa da 16.000 milioni a 74.881,28 milioni con un incremento di 58.881,218 milioni in applicazione della legge 22 luglio 1977, numero 426, per erogazioni in favore degli enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate.

Il capitolo 2564, relativo a somme da erogare per il sovvenzionamento delle manifestazioni teatrali di prosa, prevede un incremento di 600 milioni passando da 5.500 milioni a 6.100 milioni.

Il capitolo 2565 aggiunge altri 16.051,154 milioni ai 29.881,218 dello scorso anno, elevando a 45.932,372 milioni lo stanziamento per l'ammortamento dei mutui contratti dagli enti autonomi lirici e dalle istituzioni concertistiche assimilate.

Il capitolo 2566 aggiunge altri 4.452,239 milioni ai 7.440,318 dello scorso anno, elevando così a 11.892,557 milioni, per effetto della legge 22 luglio 1977, n. 426, e dell'effettivo gettito dei canoni RAI accertato per l'anno 1976, il fondo da erogare per manifestazioni musicali varie.

Il capitolo 2567, infine, eleva a 1 miliardo il contributo a favore della Biennale di Venezia con un aumento di 250 milioni.

Il totale della rubrica 4 eleva la previsione per il 1977 da 60.582,081 milioni a 140.453,519 con un aumento complessivo di 79.871,438 milioni; ciò costituisce la riprova del consistente impegno finanziario e legislativo a favore di un così vitale settore della nostra cultura.

L'illustrazione sommaria delle previsioni di spesa in conto capitale o di investimento ci aveva già posti di fronte ad una consistente diminuzione di 7.154 milioni, dato che dalla previsione di 17.602 milioni del 1977 si è passati ai 10.448 dell'attuale bilancio.

La spiegazione ci è offerta, per la parte di nostra competenza, dalla rubrica 3 « Servizi della cinematografia » del titolo II: mentre i capitoli 8033, 8036 e 8038 recano una diminuzione complessiva rispetto allo scorso anno di 2.154 milioni in applicazione del più volte citato articolo 208 e quindi non offrono alcun elemento negativo rispetto alle varie iniziative cinematografiche cui si riferisce, il capitolo 8031 prevede una riduzione di 5.000 milioni, portando il fondo da erogare per la concessione di contributi ai film nazionali di lungometraggio da 13.000 a 8.000 milioni.

Questa riduzione proposta in relazione alle esigenze è indubbiamente rivelatrice di quella crisi della produzione cinematografica italiana più volte denunciata.

Quanto è stato esposto è sufficiente per delineare l'attività prevalente del Ministero del turismo e dello spettacolo, quella cioè di amministrare temporaneamente partite di transito del Ministero del tesoro ai reali beneficiari, produttori per proprio conto di attività culturali, di beni e servizi.

Per quanto riguarda i servizi generali e le spese di funzionamento, le previsioni di spesa sono state mantenute entro i limiti dell'anno precedente e quando ciò non è avvenuto appare ampiamente giustificato.

Merita inoltre menzione che in presenza di un organico che prevede 441 unità, il personale in attività di servizio è diminuito dalle 497 unità del 1960 alle 366 attuali.

Tale fenomeno va certamente ricondotto al decentramento regionale ed alle incertezze derivanti dalle ipotesi di ristrutturazione dei servizi e della revisione delle competenze ministeriali. A seguito, infatti, dell'avvenuto trasferimento delle funzioni amministrative riguardanti il turismo e l'industria alberghiera, al Ministero spettano, in ordine alle materie trasferite, solo funzioni di indirizzo e di coordinamento generali.

Va inoltre tenuto presente l'articolo 1, terzo comma, della legge 29 gennaio 1975, n. 5, che prevede siano attribuiti « successivamente », anche in materia di spettacolo, competenze al Ministero per i beni culturali e ambientali.

Se va obiettivamente riconosciuto, così come si osserva nella relazione al bilancio dello scorso anno, che musica, teatro, cinematografia e sport in qualche modo si configurano in quel momento della vita associata che comunemente viene definito come fruizione del tempo libero, è altrettanto vero che le competenze del Ministero in importanti settori sono diminuite e potrebbero esserlo ulteriormente anche in futuro sia nei confronti di altri dicasteri, sia nei confronti delle Regioni e degli enti locali; va a questo punto ricordato che, in applicazione dell'articolo 49, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977, « le funzioni delle regioni e degli enti locali in ordine alle attività di prosa, musicali e cinematografiche, saranno riordinate con la legge di riforma dei rispettivi settori, da emanarsi entro il 31 dicembre 1979 ».

L'intera materia va quindi attentamente considerata non sottovalutando la necessità permanente di una autorità centrale che su materie omogenee possa esercitare la sua azione di indirizzo e di coordinamento generale.

È da augurarsi che il Governo maturi al riguardo un suo orientamento, e che su di esso il Parlamento possa avviare una discussione con l'unico intento di rendere più funzionale la presenza dello Stato nei vitali settori considerati.

Una prolungata situazione di incertezza danneggia l'azione del Ministero e favorisce l'esodo dei funzionari migliori.

A completamento delle considerazioni formulate sulle « spese generali » è doveroso rilevare che è rimasto lo stanziamento di lire 800.000 (capitolo 1102) per corsi di preparazione e di aggiornamento del personale sul quale già sono state espresse critiche in questa sede lo scorso anno e sul quale non possiamo che rinnovare la nostra perplessità: o si tratta di serie iniziative, e allora occorrerebbero somme molto maggiori, o si tratta di meccanica ripetizione di precedenti stanziamenti, e allora sarebbe opportuno abolire per il futuro tale previsione.

È doveroso infine rilevare ancora una volta l'entità dei residui passivi al 31 dicembre 1976. Si tratta di ben 119.687.926.906 lire, di cui 20.490.266.443 provenienti da esercizi precedenti al 1976. Di essi, 44.725.378.353 riguardano attività teatrali e 35.216.124.432 attività cinematografiche.

A parte i naturali tempi tecnici e amministrativi che rendono inevitabile l'accumularsi di residui passivi, appare evidente che i meccanismi previsti dall'attuale legislazione non consentono l'erogazione di contributi e premi con la tempestività necessaria.

È opportuno ora suffermarsi sui singoli settori dello spettacolo per un'analisi dei dati più significativi e per alcune considerazioni di carattere generale.

*Teatro di prosa*

Tutti i dati confermano che da anni ci troviamo di fronte ad un'attività in continua ascesa dal punto di vista sia quantitativo sia, molto spesso, anche qualitativo.

Il teatro di prosa, sia pure in mezzo ad enormi difficoltà di carattere legislativo, burocratico e finanziario, sta suscitando nel Paese e soprattutto tra i giovani, sia nei grandi centri, sia nella periferia delle grandi città e nei piccoli centri, un crescente interesse. Energie nuove stanno nascendo nel campo teatrale e cercano spazi e sostegno per le proprie iniziative, mentre un numero crescente di cittadini appartenenti ad ogni ceto sociale vede nel teatro di prosa un mezzo di crescita umana, culturale e civica.

I seguenti dati globali sembrano eloquenti: nella stagione 1974-75 si sono avute 16.900 rappresentazioni di 335 lavori, con la vendita di 5.600.000 biglietti, per un importo di lire 12.100.000.000. Nella stagione 1975-76 si sono avute 20.800 rappresentazioni di 440 lavori con la vendita di 6.300.000 biglietti per un importo di 15 miliardi di lire. Nella stagione 1976-77 si sono avute 22.561 rappresentazioni di 528 lavori (di cui 423 italiani e 105 stranieri) con la vendita di 6.048.544 biglietti per un importo complessivo di lire 14.303.000.000.

È, cioè, aumentato in maniera consistente il numero di lavori rappresentati; le rappresentazioni sono rimaste più o meno allo stesso numero dell'anno scorso; è lievemente diminuita la vendita dei biglietti e su questo probabilmente ha inciso la situazione finanziaria delle famiglie nel Paese.

Tali dati si riferiscono ai quattro tipi di istituzioni (teatri stabili a gestione pubblica, compagnie private, compagnie cooperative e complessi sperimentali) che svolgono una più intensa e regolare attività.

I teatri stabili, che hanno dato un contributo determinante allo sviluppo qualitativo del teatro di prosa ed alla sua diffusione anche in località decentrate — sia pure con un incremento non sempre oculato delle spese (ci si riferisce a certe polemiche, anche recentissime, sui teatri stabili, come quello di Roma e altri) — da quattro che erano nel 1948, sono saliti a otto nella stagione 1976-1977. Le compagnie private, che erano ventuno nel 1948 sono salite a cinquantacinque nella stagione 1975-1976. Merita di essere sottolineato che stanno gradualmente aumentando di numero e con risultati spesso positivi le compagnie a gestione sociale, mentre si va intensificando l'attività dei teatri sperimentali, specie per iniziativa di gruppi di giovani. Le compagnie a gestione sociale e cooperativa nel 1974-1975 erano trentatrè e vanno sempre crescendo di numero; i complessi di ricerca e sperimentazione nel 1974-1975 erano trenta, mentre nel 1975-976 erano quarantasei.

È anche degna di rilievo la valorizzazione dei testi italiani: nel 1974-1975 ne sono stati rappresentati duecentoquarantotto, nel 1975-1976 trecentotrentaquattro e sono ulteriormente aumentati nell'ultima stagione.

Notevole importanza vanno assumendo anche i circuiti territoriali che attuano, soprattutto in Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Calabria, Puglia e Campania, iniziative di promozione e di programmazione nell'ambito regione ed interregionale.

Tre istituzioni meritano di essere ricordate per le dimensioni e la qualità del loro impegno: l'Ente teatrale italiano (ETI), lo Istituto nazionale del dramma antico (INDA) e l'Istituto del dramma italiano (IDI).

L'ETI, istituito con legge 19 marzo 1942, n. 365, e confermato con legge del 20 marzo 1975, n. 70, fra le istituzioni pubbliche ritenute necessarie con il carattere di ente parastatale, ha tra i suoi fini quello di gestire un circuito di teatri in tutto il territorio nazionale e di offrirli a condizioni di particolare favore ai complessi teatrali. Attualmente gestisce oltre ottanta teatri e contribuisce in maniera determinante a garantire una circolazione di opere teatrali e di compagnie

in tutto il territorio nazionale, nel rispetto di un articolato e valido pluralismo culturale.

L'elaborazione e l'emanazione dello statuto dell'ente e l'auspicata nuova legge sul teatro di prosa consentiranno di adeguare l'attività dell'ETI, sotto il profilo sia strutturale che funzionale, alle crescenti esigenze della cultura teatrale del nostro tempo in Italia e all'estero.

L'INDA, sorto nel 1914 per iniziativa di cittadini siracusani, fu eretto in ente morale con regio decreto del 7 agosto 1925, n. 1767, e fu dotato di uno statuto, approvato con regio decreto del 2 marzo 1929, n. 437, poi modificato con regio decreto 19 giugno 1940, n. 1351. Dopo il 1950 fu sciolto il consiglio di amministrazione e fu nominata una gestione commissariale. L'Istituto ha il compito primario di mantenere vivo l'interesse per il teatro classico, greco e latino, curandone la rappresentazione nei teatri antichi della penisola e in particolare in quello di Siracusa. Con le sue iniziative ha raggiunto un notevole prestigio a livello nazionale e internazionale, richiamando un afflusso di pubblico, soprattutto straniero, che ha raggiunto le 150.000 presenze. Assolve quindi alle funzioni di un ente pubblico a carattere nazionale e tale compito potrà anche meglio essere svolto allorchè l'Ente sarà riordinato nelle sue strutture amministrative ed operative. Il nuovo statuto, già approvato dal Consiglio di Stato, è all'esame della Presidenza del Consiglio, che intende approvarlo sentita la Regione siciliana.

L'IDI, eretto in ente morale con decreto del Capo provvisorio dello Stato del 24 gennaio 1947, n. 34, ha il compito di curare la ricerca e la diffusione del repertorio teatrale italiano contemporaneo.

Queste istituzioni ricevono dall'Amministrazione dello spettacolo sovvenzioni che non appaiono adeguate all'importanza dei compiti svolti.

Tale considerazione può essere fatta per l'intero settore della prosa e sarà opportuno analizzare brevemente la legislazione che regola la materia. Il sovvenzionamento delle attività teatrali viene effettuato in base alle leggi 20 febbraio 1948, n. 62; 9 agosto 1973, n. 513; 5 agosto 1975, n. 410 e 13 aprile 1977, n. 141, che assicurano globalmente una disponibilità di 7.500 milioni di lire che nel capitolo 2564 della tabella in esame vengono decurtati a 6.100 milioni, in applicazione del già richiamato articolo 208 del disegno di legge di bilancio. L'ultima legge approvata dal Parlamento, ponendo a disposizione 2.000 milioni, permetterà di sanare tutte le pendenze arretrate e di guardare con relativa tranquillità al futuro.

Altri mezzi per il teatro di prosa, oscillanti di anno in anno, provengono dalla quota del 6,17 per cento sui canoni dell'abbonamento della RAI-TV e del 2 per cento su tutti i proventi effettivi lordi della stessa RAI-TV. Complessivamente, i fondi a disposizione della prosa ascendono a poco più di 10 miliardi. Le sovvenzioni sono disposte, secondo il parere di due apposite commissioni consultive, in base a criteri che vengono stabiliti con circolari ministeriali, che prevedono contributi automatici per tutti i complessi ed incentivazioni speciali per quelli di maggiore rilevanza artistica ed organizzativa.

A parte i rilievi sulla scarsa funzionalità di due commissioni per lo stesso oggetto, su cui ci siamo ampiamente soffermati nella relazione dello scorso anno, la nostra attenzione va ricondotta all'inderogabile esigenza di dare al teatro di prosa una nuova ed organica legislazione. I tempi sono maturi per dare questa positiva risposta sia sul piano culturale che su quello politico.

Esistono ormai, sia tra gli operatori teatrali che tra le forze politiche, significative convergenze sulla finalità e sulla architettura della nuova legge che dovrà incentivare la produzione e favorire la distribuzione, riconoscendo il ruolo importante che Regioni ed enti locali possono svolgere a questo riguardo. Il Ministero è in grado di presentare al Consiglio dei Ministri il necessario disegno di legge e l'unica effettiva difficoltà è costituita dal reperimento in un momento così difficile di quell'ulteriore finanziamento (del valore tra i 6 e i 10 miliardi) indispensabile per non rendere inoperante la nuova auspicata regolamentazione legislativa.

Non possiamo non prendere atto con soddisfazione che il Consiglio dei ministri nella seduta del 4 luglio scorso si è impegnato ad affrontare entro la fine dell'anno, tra i vari problemi, anche quello della legge quadro per le attività teatrali.

Uno sforzo in questa direzione appare doveroso da parte della comunità nazionale, anche perchè, se il mancato reperimento dei fondi necessari non rendesse possibile l'approvazione in tempi brevi della legge di riforma, si dovrebbe ricorrere ad una ulteriore integrazione delle disponibilità finanziarie, considerando che i maggiori fondi della legge dell'aprile 1977 hanno solo colmato il disavanzo della stagione 1976-1977.

*Teatro lirico e attività musicali*

Per quanto riguarda il teatro lirico e le attività musicali, bisogna subito rilevare come le seconde si muovano secondo una linea di evidente sviluppo, anche se i risultati possono trovarci ancora non soddisfatti.

I dati statistici sono, al riguardo, significativi: gli 8.400 spettacoli programmati nel 1974 sono diventati 9.800 nel 1975 (mancano ancora i dati relativi al 1976); gli spettatori paganti sono saliti dai 4.200.000 del 1974 ai 4.600.000 del 1975; gli incassi sono stati di lire 8.400 milioni nel 1974 e di lire 10 miliardi nel 1975. È dunque un settore, questo, che presenta un forte incremento di attività e di interesse da parte del pubblico, particolarmente di quello giovanile, malgrado le difficoltà frapposte da una carente legislazione e dagli inadeguati finanziamenti. L'obbligatorietà dell'educazione musicale nella scuola media e la riforma della scuola secondaria superiore e dei conservatori, in discussione al Parlamento, non potranno che accrescere la cultura musicale dei giovani e la loro attiva partecipazione alle manifestazioni musicali. Infatti la diffusione della cultura musicale, come di quella teatrale, è qualcosa di diverso e di più complesso della semplice fruizione dello spettacolo musicale e non si ottiene soltanto partecipando a manifestazioni liriche o concertistiche bensì attraverso una seria e coerente azione educativa che deve trovare il suo momento centrale nella scuola.

L'intervento dello Stato a favore delle attività musicali è regolato dalle leggi 4 agosto 1967, n. 800; 10 maggio 1970, n. 291; 9 giugno 1973, n. 308. Particolarmente significativa è la recente legge 22 luglio 1977, n. 426. Con tale provvedimento è stata prevista, soltanto per gli esercizi 1977 e 1978, l'elevazione dei fondi a favore degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate a lire 71.381.217.736, più lire 3.500.000.000 destinate alla programmazione di manifestazioni musicali all'estero (di cui 2 miliardi all'Ente autonomo del Teatro alla Scala e 1.500 milioni agli altri enti lirici). Con la stessa legge è stato aumentato di oltre 5 miliardi il fondo destinato al sovvenzionamento delle altre attività musicali per gli esercizi 1977 e 1978. Grazie al suddetto incremento e ad altre misure recate dalla legge — liquidazione anticipata dell'80 per cento delle sovvenzioni per i teatri di tradizione e le orchestre stabili ed acconti di pari importo sulle sovvenzioni a favore degli altri settori — le orchestre stabili e non stabili passate da sei a dieci, i teatri lirici di tradizione passati dai 17 iniziali agli attuali 23, le società e gli enti concertistici dai 178 del 1968 salite a 290 del 1976, i *festivals*, le rassegne in costante aumento, potranno guardare anche al 1978 con traquillità.

Tale traquillità è determinata non tanto dai consistenti aumenti di contributi concessi per gli esercizi 1977 e 1978, quanto dalla discussione dei disegni di legge, d'iniziativa governativa e parlamentare, iniziata nella nostra Commissione e che sta proseguendo ora in sede di Sottocommissione con lo scopo di dare rapidamente alle attività musicali l'attesa legge organica, tale da conferire finalmente un assetto funzionale al settore, responsabilizzando Regioni ed enti locali.

*Cinema*

Il settore del cinema, com'è noto, si trova di fronte ad una crisi preoccupante. Le agitazioni sindacali di questi giorni ne sono

un'eloquente conferma, ma i dati statistici ne avevano già offerto un'evidente dimostrazione. Ci troviamo di fronte ad una sensibile e crescente diminuzione della produzione e della esportazione, nonchè ad una notevole diminuzione di spettatori. La produzione in Italia, che aveva toccato nel 1972 il traguardo di 280 *films*, è progressivamente scesa a 254 nel 1973, a 224 nel 1974, a 215 nel 1975, a 208 nel 1976.

Degno di riflessione appare, in contrasto, l'incremento dei *films* provenienti dagli altri paesi della CEE e proiettati in Italia, i quali sono progressivamente aumentati dai 91.000 del 1971 ai 120.000 del 1973, ai 113.000 del 1974, ai 131.000 del 1975. Lo stesso fenomeno si verifica per i *films* provenienti dagli USA.

Anche nel campo della coproduzione si è scesi dai 132 *films* del 1972 ai 109 del 1973, ai 72 del 1974, ai 51 del 1975, ai 34 del 1976, ai 17 del primo semestre del 1977. Il quadro è ulteriormente aggravato dalla situazione dell'interscambio. Nel 1973, infatti, sono stati ricavati, per esportazione di *films* italiani 19.678.574.026; nel 1974 tale voce è scesa a 16.135.128.675; mancano purtroppo i dati relativi agli anni seguenti. Comunque è chiaro che, mentre aumenta sempre di più l'importazione, diminuiscono invece le somme che introitiamo per l'esportazione dei nostri *films*.

Un dato significativo è offerto anche dalle ripartizioni degli incassi, che sono globalmente aumentati per effetto degli aumenti dei prezzi di ingresso, tra *films* italiani e *films* stranieri proiettati in Italia, infatti, se nel 1973 gli incassi dei *films* italiani rappresentavano il 60,8 per cento del totale, nel 1974 la percentuale è scesa al 59,30 e nel 1975 e 1976 al 57 per cento.

Tali dati trovano infine un ulteriore riscontro nella progressiva diminuzione delle sale cinematografiche — che dalle 11.121 del 1973 sono scese alle 11.082 del 1974, alle 10.895 del 1975 — ed in quella delle giornate di attività, che da 1.783.023 nel 1973 sono scese a 1.758.228 nel 1975.

Di fronte ai suddetti dati, tutti convergenti nella denuncia di uno stato di crisi o, comunque, di ridimensionamento del settore, non resta che rinnovare il tentativo di individuarne le cause. Senza dubbio l'attenzione va anzitutto rivolta alla inadeguatezza della vigente legislazione, che è, come è noto, rappresentata dalla legge n. 1213 del 4 novembre 1965, modificata dalla legge n. 287 del 21 giugno 1971; in secondo luogo va rivolta alla concorrenza della televisione italiana, di quelle straniere e di quelle libere, alle disfunzioni esistenti nella produzione, nella distribuzione e nell'esercizio, alla pressione fiscale sugli incassi di botteghino — che arriva per aliquote progressive ad oltre il 40 per cento — ed infine alla disarmonica legislazione che regola, nei paesi della CEE, la produzione e la circolazione dei *films*, nonchè alla insoddisfacente qualità di gran parte della produzione cinematografica, particolarmente di quella italiana.

La crisi si è accentuata nel primo semestre del 1977, in cui sono stati posti in lavorazione poco più di 100 *films*, con un decremento, rispetto al 1976, di oltre il 30 per cento e con previsti investimenti di circa 60 miliardi, a fronte dei 70 miliardi del corrispondente periodo dell'anno 1976.

È opportuno, infine, rilevare che nel corso degli ultimi cinque anni, il numero degli spettatori adulti è sceso dai 20 milioni del 1972 ai 18 milioni del 1977. Nel 1976 le presenze sono scese a 454.468.000, con una diminuzione di 60 milioni, pari all'11 per cento, rispetto al 1975.

Di fronte a questo quadro, estremamente preoccupante, appare sempre più evidente la necessità di una nuova e sempre più organica disciplina della materia. Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 4 agosto 1977, si è impegnato ad esaminare entro l'anno una legge-quadro sulla cinematografia ed il Ministero ha posto allo studio una riforma della legge vigente che tenga conto dei suggerimenti e delle indicazioni provenienti dal vivace dibattito che si sta sviluppando nel Paese. È stato, a tale scopo, nominato un gruppo di lavoro, espressione della Commissione centrale per la cinematografia, dalle cui risultanze è emersa la pressante necessità non solo di riordinare su nuove basi l'intervento finanziario dello Stato, privi-

legiando in particolare il cinema di qualità e favorendo la capillare penetrazione delle opere cinematografiche, ma anche di intervenire con provvedimenti particolari al fine di tamponare le falle più vistose dell'attuale critica situazione. Il Ministero ha pertanto promosso due iniziative legislative, l'una relativa alla utilizzazione di *films* da parte delle emittenti private (disegno di legge n. 1446, presentato alla Camera dei deputati l'11 maggio 1977 ed attualmente all'esame di una Sottocommissione di quella 2ª Commissione) e l'altra concernente il rifinanziamento, da parte della Banca nazionale del lavoro, del fondo di rotazione per il credito cinematografico della Banca nazionale del lavoro, sia ordinario che speciale, una devoluzione complessiva per gli anni 1977 e 1978 di 16 miliardi per il fondo ordinario e di 4 miliardi per il fondo speciale di cui alla già citata legge n. 819 (approvato dal Consiglio dei ministri l'8 luglio 1977 e presentato alla Camera dei deputati il 27 agosto 1977 - atto Camera n. 1739). Inoltre, per iniziativa parlamentare sono stati presentati due disegni di legge, uno concernente la fiscalizzazione degli oneri sociali, in analogia a quanto operato per le attività industriali, gli alberghi e i pubblici esercizi, e l'altro riguardante una parziale defiscalizzazione sui prezzi dei biglietti.

Anche a livello di CEE si sta lavorando per pervenire all'armonizzazione delle legislazioni cinematografiche dei vari paesi, in conformità al Trattato di Roma, e per creare istituti comunitari nel campo del finanziamento e della distribuzione.

Particolare rilievo assumono, inoltre, l'attività e la situazione precaria del Centro sperimentale per la cinematografia e la cineteca; è stato, pertanto, predisposto un disegno di legge per il risanamento degli impianti tecnici. Il Ministero del tesoro dovrà pronunciarsi sulla relativa previsione di spesa di 500 milioni.

Si è, poi, aperto un altro problema, a seguito della liquidazione dell'Ente gestione cinema, per l'assetto delle tre società (Luce, Cinecittà, Italnoleggio) che rappresentano il settore pubblico nel campo cinematografico. Si è così determinata una situazione di incertezza che va rapidamente chiusa per ridare tranquillità a tecnici e maestranze e per raggiungere un'ottimale utilizzazione di strutture ed esperienze preziose. Sicuramente, anche se tutti questi propositi divenissero al più presto realtà, la crisi del cinema è destinata ad aggravarsi se i produttori e i registi non si porranno come obiettivo fondamentale quello di ridare dignità culturale ed artistica alla propria attività.

Il cinema, sia internazionale che italiano, se vuole vincere le gravi difficoltà che hanno determinato l'attuale situazione di crisi ha bisogno non solo di libertà di espressione, ma di raggiungere uno *standard* qualitativo di gran lunga superiore a quello medio attuale che ha come obiettivo primario la commercializzazione e il profitto: rozzezza, stupidità, predicazione della più assurda violenza e del più irresponsabile erotismo alla lunga non appagano masse di cittadini sempre più sensibili ed avvertite di fronte a fatti culturali ed artistici.

Queste considerazioni ci inducono a riproporre il tema della censura e a prendere atto con soddisfazione della avvenuta presentazione da parte del Ministro di uno schema di disegno di legge per la disciplina delle rappresentazioni in pubblico delle opere cinematografiche. Come è noto la materia è attualmente regolata dalla legge n. 161 del 21 aprile 1962: mentre per i lavori teatrali, culturali, gli spettacoli di rivista e le commedie musicali la censura preventiva è limitata ai minori degli anni 18, per gli spettacoli cinematografici la legge prevede il noto meccanismo — con i relativi sequestri, tagli e dissequestri — sostanzialmente inefficace, spesso controproducente e comunque fonte di polemiche più o meno artificiose. Nella relazione che accompagna il disegno di legge predisposto dal ministro Antoniozzi si afferma che tale problema potrà essere risolto con l'abolizione di ogni forma di censura preventiva per le rappresentazioni in pubblico delle opere teatrali e cinematografiche, con il solo limite della obbligatorietà dell'autorizzazione amministrativa per l'ammissione agli spettacoli dei minori di anni 18. Aggiunge, inoltre, la stessa relazione che la libera rappresentazione in pubblico

consentirà, peraltro, una più diretta responsabilizzazione dei produttori posti, senza alcun avallo di carattere amministrativo, di fronte al rischio di una incriminazione penale e verrà così ad incentivare anche il livello estetico delle opere cinematografiche.

A conclusione di queste considerazioni va ribadito che il mondo del cinema può dare un contributo immenso allo sviluppo culturale, artistico e democratico del nostro paese; va, quindi, intensificata l'azione legislativa ed amministrativa per aiutarlo a superare le attuali difficoltà.

*Circhi e spettacoli viaggianti*

Questo settore dello spettacolo, così radicato nelle tradizioni popolari della nostra gente, continua ad esercitare un intramontabile fascino soprattutto nei confronti dei bambini. Lo scorso anno il fondo di 200 milioni previsto dall'articolo 19 della legge n. 337 del 18 maggio 1968, destinato a far fronte ai sinistri che abbiano comportato la distruzione e il danneggiamento di impianti ed accertate difficoltà di gestione, è stato aumentato dapprima di 100 milioni; successivamente è stato integrato, limitatamente all'anno 1977, di 200 milioni con la legge 13 aprile 1977, numero 141. All'atto dell'approvazione di questa legge il Parlamento ha sollecitato il Governo alla presentazione di un apposito provvedimento inteso a riordinare in maniera organica il settore. Per sopperire a tale esigenza è in fase di avanzato studio presso il Ministero un provvedimento di legge che prevede un più sostanzioso intervento finanziario e crediti agevolati ad opera della Banca nazionale del lavoro.

* * *

A conclusione della parte di questo rapporto attinente lo spettacolo non si può che prendere atto del potenziale enorme di energia e capacità del mondo dello spettacolo direttamente collegato alla fantasia creatrice, alla spontaneità, alla libertà, alla volontà dell'uomo di crescere insieme agli altri. Non è molto ciò che il mondo dello spettacolo ci chiede e dobbiamo, quindi, aiutarlo ad arricchire il mondo in cui viviamo.

*Sport*

Al Ministero, come è noto, la legge affida il compito di curare gli adempimenti relativi al riconoscimento della personalità giuridica di associazioni con finalità sportive, alle modifiche statutarie, all'autorizzazione di acquisti e di accettazione di legati. Il Ministero esercita compiti di vigilanza e di controllo sull'Istituto per il credito sportivo, sull'Aero-club d'Italia e sul CONI. Per quanto riguarda quest'ultimo, il decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 1974, n. 530, recante norme di attuazione della legge 12 febbraio 1942, n. 426, ha reso più incisiva la vigilanza del Ministero sul predetto comitato. La legge, inoltre, prescrive che allo stato di previsione della spesa del Ministero sia allegata la relazione annuale degli organi amministrativi del CONI sulla attività svolta e sull'andamento della gestione.

Anche quest'anno, come è avvenuto per l'anno precedente, si sottolinea che il Senato non è in grado di esprimere nessuna valutazione in quanto non è pervenuta nessuna relazione. Da notizie attinte presso il Ministero risulta che il consuntivo del 1976 non è stato ancora approvato e che esso presenta, a differenza del bilancio consuntivo del 1975 che era in attivo, un disavanzo di competenza di lire 953.361.059. Tale situazione deficitaria deriverebbe prevalentemente dai minori introiti del Totocalcio e dall'aumento delle retribuzioni dei dipendenti che sono stati inquadrati nel parastato. Vi è solo da auspicare che tale inconveniente non abbia più a ripetersi, tenendo presente che il CONI delibera, per proprio regolamento, ogni anno entro il 30 giugno il conto consuntivo unitamente alle relazioni della Giunta esecutiva e del collegio dei revisori. È pertanto necessario impegnare il Ministero a sollecitare tutti gli adempimenti affinchè nei mesi successivi al 30 giugno il conto consuntivo venga approvato e inviato al Parlamento per un contestuale esame con la tabella n. 20. Ai sensi dell'articolo 12 delle sopra citate norme di attuazione della legge sul CONI, il Ministero nel 1976 ha esaminato 724 deliberazioni della Giunta esecutiva e 11 del

Consiglio nazionale del CONI. Di tali provvedimenti 114 sono stati annullati per motivi di legittimità.

La politica per lo sport deve sempre più orientarsi verso obiettivi che sono stati ormai individuati con convincente chiarezza e che il Ministero sembra fermamente intenzionato a perseguire: promozione di iniziative che consentano una più ampia diffusione dello sport dilettantistico; predisposizione di provvedimenti intesi all'attuazione di un organico programma di investimenti per la realizzazione di attrezzature e di impianti sportivi (si ricorda che l'anno scorso in sede di esame del bilancio la Commissione approvò un ordine del giorno al riguardo); predisposizione di provvedimenti che riordinino la materia, favoriscano e disciplinino l'attività sportiva tra i giovani, diano la possibilità agli organi dello Stato di sostenere sia le iniziative a livello nazionale, sia quelle a livello locale e consentano un più ponderato controllo sugli enti ausiliari e sulle attività sportive a carattere professionistico.

Punto centrale di ogni positiva e seria politica sportiva resta il collegamento con il mondo della scuola. A tal fine, è in via di costituzione presso il Ministero una commissione di studio per i problemi dello sport, della quale sono chiamati a far parte i rappresentanti delle amministrazioni interessate e degli enti e organizzazioni sportive maggiormente rappresentativi.

* * *

Alla luce delle informazioni, dei dati e degli elementi di giudizio e di orientamento che col presente rapporto sono stati forniti, considerando che l'anno trascorso presenta un bilancio positivo di iniziative legislative e di concreti impegni per il futuro, la 7ª Commissione si pronuncia favorevolmente sulla tabella 20 attinente lo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo, per la parte relativa allo spettacolo e allo sport.

TRIFOGLI, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE

## sullo stato di previsione della spesa del Ministero per i beni culturali e ambientali **(Tabella 21)**

(RELATORE BREZZI)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali reca, per il 1978, una disponibilità di 147.932,1 milioni; di questi ben 147 mila 357,1 concernono la parte corrente e solo 575 vanno in conto capitale. Confrontando questi dati con quelli dell'anno precedente si nota che vi è un aumento di spese complessivo per 19.628,9 milioni, risultante peraltro da un aumento di 23.628,9 milioni per la parte corrente e da una diminuzione di ben 4.000 milioni per quello che concerne il conto capitale. La causa dell'aumento della spesa annuale è dovuta in buona parte alla corresponsione di miglioramenti economici al personale; l'altro aumento (per circa 8.000 milioni) è dovuto all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione ed esso è in parte compensato (3.000 milioni) dalla variazione in meno della stessa voce per quanto concerne invece il conto capitale. Va osservato infine che le anzidette variazioni non tengono conto degli accantonamenti riportati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro con riferimento a provvedimenti legislativi in corso rientranti nella esclusiva competenza del Ministero per i beni culturali.

Passando ad una analisi dettagliata della composizione delle spese correnti sotto il profilo funzionale ed economico, emerge che dei menzionati 147.357,1 milioni formanti l'ammontare della spesa in bilancio, più della metà concerne il personale in attività di servizio (75.576,4 milioni) o in quiescenza (796,2); altri 50.000 milioni vanno per acquisti di beni e servizi; somme assai minori concernono altre voci, tra le quali si segnalano, tuttavia, i 21.611,3 milioni intitolati « trasferimenti correnti » e che servono ad erogare contributi ad enti culturali vari e per spese di restauro e conservazione.

Due parole sulle spese in conto capitale, o d'investimento, che sono ormai ridotte a ben poco (la cifra è di 550 milioni e comprende quasi un'unica voce, ossia l'acquisto di immobili di interesse archeologico e monumentale e di cose mobili di interesse artistico che vanno a carico dello Stato). Altri 25 milioni sono indicati col titolo di « trasferimenti », ma sono poi di fatto spese per la ricerca scientifica, sulle quali si tornerà ancora. Ma più interessante è sottolineare la forte riduzione (ben 4.000 milioni) che ha subìto tale voce, risultante dall'esaurimento di oneri assunti con precedenti norme e dall'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione; in altri termini, non viene più erogato il miliardo per lavori concernenti monumenti della città di Roma perchè è finito il periodo fissato dalla legge n. 671 dell'ottobre 1973, mentre lo stanziamento per acquisti ed espropriazioni di immobili di interesse monumentale e per altre spese per l'incremento di colle-

zioni artistiche statali, passa da 3.000 a 500 milioni. Viceversa, nella parte corrente, vi è un aumento di 8 miliardi con la stessa formula (« adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione ») perchè, come si legge alle rispettive voci, l'aumento è proposto in relazione a necessità createsi o per leggi votate e da applicare — caso tipico è quello del contributo per la Biennale di Venezia, aumentato di ben 1.750 milioni — o per aumentate spese (benzina per trasporti e affitti).

Semplificando si può dire che il bilancio di quest'anno presenta un incremento del 15,3 per cento su quello precedente, distribuito in ragione del 7 per cento su ogni capitolo, mediamente. I servizi generali hanno avuto un incremento del 21,12 per cento, i beni librari l'11,65, i beni ambientali e artistici il 9,12 mentre i beni archivistici solo il 3,25 per cento.

Dettagliando ancor più l'esposizione constatiamo che il personale in servizio nel Ministero si componeva al 1° aprile 1977 di 10.000 impiegati — che assorbono circa 70 mila milioni tra assegni fissi, competenze accessorie e oneri previdenziali — e di 862 operai, gravanti per 6.881 milioni per i loro compensi. Una spiegazione richiede pure la voce, impiegata nella relazione ministeriale e già più sopra usata per comodità espositiva, « Acquisto di beni e servizi » che, come si disse, incide per quasi 50.000 milioni nella spesa complessiva; essa riguarda soprattutto la « realizzazione, messa in opera e attivazione di impianti per la prevenzione di furti e incendi di opere d'arte di proprietà statale (1950 milioni), il funzionamento delle biblioteche e l'acquisto e il restauro del materiale bibliografico (5.335 milioni), il funzionamento del servizio nazionale di lettura (866,5 milioni), il funzionamento delle Sovrintendenze archivistiche, di quelle alle antichità e belle arti, di musei, gallerie, pinacoteche, nonchè le opere e i lavori per la conservazione, manutenzione e restauro di cose mobili e immobili di interesse artistico, storico e archivistico (37.000 milioni arrotondati) »; vengono infine 500 milioni per il funzionamento degli istituti centrali, 2.641,8 milioni per manutenzioni, spese d'ufficio, fitti e varie, 235 milioni per la gestione della discoteca di Stato, le spese per l'editoria libraria e la diffusione della cultura. Come risulta dall'elenco, si è qui proprio nel cuore dell'azione ministeriale, quella che, pertanto, si vorrebbe sostenuta e favorita al massimo grado. Invece un semplice confronto mostra che gli oneri per i servizi generali del Ministero (assommanti a 80.000 milioni arrotondati) superano di ben 30.000 milioni l'altra cifra; a parziale conforto va detto che i conti quasi si pareggiano se ai 50.000 milioni sopradetti per acquisto di beni e servizi — e si è visto a che servano e in che cosa consistano tali spese — si aggiungono i 21.611,3 milioni della voce « trasferimenti correnti » e concernenti l'erogazione di contributi ad accademie, a corpi scientifici e letterari, a enti culturali vari — per complessivi 6.372,3 milioni — nonchè gli assegni a biblioteche non statali, premi a editori, librai ed industriali grafici e interventi per il restauro e conservazione di monumenti ed opere d'arte (quest'ultima voce assorbe ben 13.753 milioni).

Se dalla « nota preliminare » passiamo ai singoli capitoli dello stato di previsione, capitoli che sono raggruppati sotto quattro rubriche per la parte corrente e sotto due per quanto concerne il conto capitale è indubbio che, in una valutazione sommaria, parecchie appaiono esagerate rispetto alla loro produttività, cioè gravano sul bilancio pur senza recare un effettivo contributo all'azione positiva del Ministero. Però va pur detto che gli eventuali tagli non modificherebbero la fisionomia del bilancio stesso, non essendo queste le spese che più incidono con la loro entità, non costituendo un peso finanziario di decisivo rilievo. Alcuni titoli potrebbero far insorgere talune preoccupazioni circa la loro utilizzazione. Ad esempio il n. 1022 « Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale », che impegna ben 396 milioni, e il n. 1067 « Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto ». È da augurarsi che tali somme siano utilizzate esclusivamente a favore dei necessari trasferi-

menti dei soprintendenti nelle loro ampie circoscrizioni, in sopralluoghi e controlli a lavori di scavo, di restauro, di ricostruzione. A tal proposito è peraltro parso utile alla Commissione modificare la denominazione di alcuni capitoli di spesa recanti appunto stanziamenti per i suddetti lavori (capitoli 2035, 2038, 2045, 2104, 2113) aggiungendo alle destinazioni ivi previste per i fondi stanziati il pagamento delle indennità di missione e per ogni altra occorrenza inerente; ciò al fine di evitare sperperi o dispersioni o — ancor peggio — carenza dei fondi per tali indennità e conseguente impedimento all'avanzamento dell'opera.

Possiamo rammaricarci che sia da mettere in conto, ma non vi è da pensare di certo a cassarla o ridurla, la spesa (cap. n. 1078) relativa alla messa in opera ed attivazione degli impianti antifurto (2 miliardi circa); sono viceversa pienamente da approvare gli stanziamenti contenuti nei capitoli n. 1535 e n. 1536 — e se ne desidererebbe l'aumento — concernenti le provvidenze necessarie per impedire il deterioramento del materiale bibliografico di pregio, le spese per riproduzione di cimeli e manoscritti, l'esercizio di prelazione e diritto di acquisto da parte del Governo del materiale prezioso o raro in pericolo di esportazione, l'acquisto di raccolte di libri, documenti e manoscritti, la stampa di repertori bibliografici e infine — sempre sotto gli stessi numeri dei capitoli e per un totale complessivo di 2 miliardi e mezzo — le spese per la lotta antitermitica.

Altri stanziamenti sui quali si è fermata, con notazioni positive, l'attenzione del relatore e di alcuni tra gli intervenuti nel dibattito riguardano i contributi ad accademie ed enti culturali (capitoli nn. 1605 e 1606).

Le rubriche 2, 3, 4, concernenti rispettivamente gli uffici centrali per i beni librari e gli istituti culturali, l'uno, i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici, l'altro, i beni archivistici, il terzo, formano, con i loro più di 300 capitoli e con i 67 miliardi circa di spesa, il corpo centrale del bilancio in esame. Qualche dubbio sorge per la sproporzione esistente tra le diverse parti (sembrerebbe di cogliere un certo privilegio fatto ai beni archeologici e artistici su quelli librari e archivistici): in particolare, per quanto riguarda il settore degli archivi di Stato — il meno favorito, non raggiungendo in tutto i 4 miliardi di assegnazione — la capienza del capitolo 3042, destinato a spese per la pubblicazione e la redazione del periodico « Rassegna degli archivi di Stato » e di inventari, documenti ed altri lavori archivistici, non avrebbe consentito, per la sua esiguità di affrontare la spesa per la pubblicazione della « Guida generale degli archivi di Stato italiani », la cui stesura è già ultimata e che costituirà un riferimento costante e indispensabile per qualsiasi ricerca storica futura. L'iniziativa presa dall'amministrazione archivistica dà le massime garanzie di serietà ed adeguerà il nostro Paese a quelli che già hanno repertori consimili. Per permettere la pubblicazione di tale opera — la cui utilità è stata concordemente riconosciuta nel dibattito — la 7ª Commissione ha accolto un emendamento del relatore, a cui si è detto favorevole il Ministro per i beni culturali e ambientali, che incrementa di 119 milioni il predetto capitolo (sottraendoli al capitolo n. 2041, spese per la catalogazione dei beni architettonici e delle opere di antichità e d'arte, che viene ridotto a 2.806 milioni) portando lo stanziamento complessivo a 200 milioni.

Altro stanziamento ritenuto insufficiente dalla Commisione è quello contenuto nel capitolo n. 1074, riguardante le spese per l'attuazione di corsi di formazione del personale; è stato accolto pertanto un emendamento del relatore volto ad elevare tale stanziamento da 50 a 120 milioni, con la corrispettiva riduzione per 70 milioni dello stanziamento contenuto nel capitolo n. 2113, interventi per il restauro e la conservazione di opere di antichità e d'arte di proprietà non statale.

Se si vogliono trarre conclusioni dall'analisi delle varie poste di bilancio, occorre riconoscere che — dato atto al Ministro della volontà mostrata, compilando il bilancio, di affrontare un consistente sforzo finanziario al fine di poter giungere a fare assolvere a questo dicastero le sue funzioni in maniera adeguata — il bilancio rimane non-

dimeno, nell'insieme, estremamente modesto se confrontato con quello di molti altri dicasteri e se si ha presente l'ampiezza, varietà, delicatezza dei compiti ai quali il Ministero per i beni culturali e ambientali attende. Risulta che i responsobili delle varie soprintendenze e istituti avevano avanzato richieste per una somma doppia di quella stanziata, pur formulando i loro *desiderata* con estrema parsimonia, perchè raccomandazioni di contenimento erano già giunte dal centro alle periferie in vista della crisi generale dell'economia del Paese e delle difficoltà finanziarie del Tesoro.

Suddivise le dotazioni tra le cento province e i dodici mesi dell'anno, i fondi disponibili divengono quasi irrisori, non si riesce più a far fronte neanche alle più urgenti necessità, dato l'aumento dei costi per effetto dell'inflazione (scavi, acquisti di libri, macchinari, tutto si paga a prezzi cresciuti, invece i mezzi sono ognora quasi gli stessi). In questa prospettiva non sarebbe improprio dire che l'impostazione del bilancio andrebbe radicalmente mutata, benchè poi altre considerazioni inducano a ridimensionare tale richiesta, nè d'altronde qualora anche i contributi statali aumentassero molto, si tratterebbe di spese improduttive o superflue.

Si innesta a questo punto l'indagine sulla linea politica culturale della presente fase storica italiana, un tema che, con altre parole, può essere indicato come il tentativo di fissare alcuni punti sulla filosofia — se così ci si può esprimere — che deve presiedere all'attività del Ministero, che giustamente è stato dotato di una sua autonomia nel sistema più ampio e variegato delle funzioni pubbliche e governative. Ma a nulla sarebbe valsa la sua istituzione se non migliorano le condizioni del nostro patrimonio culturale, anzi se questo bene o ricchezza dell'Italia si deteriora perchè manca l'indispensabile anche soltanto per la sua manutenzione e conservazione. Gli esempi che ci vengono dall'estero dovrebbero essere istruttivi e ammonitori, mentre un confronto con la spesa sostenuta per costruire qualche chilometro di autostrada dovrebbe indurre a generosità i Ministri del bilancio e del tesoro verso i bisogni della cultura e dell'arte.

Il Ministero per i beni culturali e ambientali può essere immaginato come una costruzione composta di tre corpi di fabbrica, ciascuno dei quali è a sua volta suddiviso in tre strutture minori: abbiamo dapprima il settore (o edificio) dedicato all'ambiente, con tre centri d'interesse (le zone archeologiche e quelle d'interesse artistico — si pensi alle ville venete, ai trulli pugliesi — poi i beni ambientali cioè la tutela delle bellezze naturali, infine i centri storici delle città); nel secondo corpo si potrebbe porre il campo dedicato alle istituzioni (i musei, le biblioteche, gli archivi); la terza sezione comprende attività diverse che si possono raccogliere sotto i tre titoli di: diffusione della cultura (accademie, discoteca, istituto del restauro), presenza culturale (mostre, legami mantenuti con istituzioni tipo Unesco e simili), l'editoria e la diffusione dei libri di cultura. A tali e tanti compiti attendono le direzioni centrali e quelle locali, gli uffici ministeriali e le sovrintendenze, funzionari di vario grado e qualifica, bibliotecari e archivisti, nonchè disegnatori, restauratori, addetti di laboratorio, assistenti, per non parlare del personale della carriera esecutiva e dei custodi, che formano il plotone più numeroso dei dipendenti del Ministero ma non il meno benemerito, pari a qualunque altro — anche dei gradi superiori — nell'impegno al lavoro e nell'intelligente adempimento dei suoi compiti, che non sono mai soltanto modesti e monotoni. Al Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, distinto nei suoi cinque comitati di settore, spetta fissare le direttive, controllare l'esecuzione, affiancare il Ministro nella vigile osservanza delle leggi, ed anche a proposito di questo organo è motivo di soddisfazione il fatto che sia stato costituito rapidamente, subito dopo la nascita del nuovo Ministero, che funzioni con regolarità e sollecitudine e che sia largamente rappresentativo di tutte le componenti culturali e organizzative che fanno capo al Ministero stesso e ne formano l'ossatura.

Forse la struttura del dicastero — nato dall'incontro di componenti che provenivano da sedi differenti (Ministero della pubblica istruzione, Ministero degli interni, Presidenza del Consiglio) — presenta qualche squilibrio e parrebbe al relatore opportuno calibrare meglio i rapporti esistenti tra i quattro settori in cui si articola il Ministero stesso (separare uffici ora accoppiati, ripartirne altri diversamente, collocarne più congruamente qualcuno, eccetera). Ciò emerge dalla lettura del bilancio che presenta fortissime differenze di stanziamenti secondo i vari tipi di beni culturali, contiene alcune duplicazioni di voci; vede alcuni capitoli posti in rubriche non pertinenti, sempre per effetto della provenienza dei singoli argomenti come si disse, ossia per il fatto che in precedenza quei titoli si trovavano in amministrazioni, direzioni, uffici, variamente dislocati.

Restando ancora nel merito dell'organizzazione del Ministero, va ricordato che il 1978 sarà un anno cruciale per esso da molti punti di vista: se, da un lato, mediante i concorsi si completeranno le dotazioni organiche dei singoli ruoli e si passerà ad oltre 20.000 posti coperti — ai quali vanno aggiunti i 15.000 contratti annuali (nel corso del triennio di applicazione della legge sull'occupazione giovanile) per giovani lavoratori, secondo la proposta recentemente avanzata dal Ministro e da perfezionare mediante accordi col Ministro del lavoro e il CIPE — è pur vero, dall'altro lato, che nei prossimi mesi troveranno attuazione la legge n. 382 e i relativi decreti delegati in materia di trasferimento di competenze alle regioni. Molte funzioni amministrative, finora svolte dagli organi centrali, verranno decentrate, ma non sarà facile fissare bene i termini delle competenze rispettive, le attribuzioni spettanti ai singoli enti locali, le relazioni correnti tra i diversi livelli di potere; bisognerà trovare soluzioni di giusto equilibrio nell'interesse dei beni che tuteliamo e delle istituzioni culturali controllate e promosse: è stato, questo del decentramento, un tema su cui la Commissione si è soffermata nel corso dell'esame della tabella n. 21, sottolineando l'esigenza di un sereno e approfondito dibattito sui problemi legati al decentramento stesso in sede di riforma della legislazione di tutela dei beni culturali al fine di pervenire ad un contemperamento delle diverse esigenze nella salvaguardia di un indirizzo unitario.

Si ritorna così ancora una volta al nocciolo della questione, l'individuazione della caratteristica del Ministero per i beni culturali e ambientali, l'*identikit* della sua personalità. Se la protezione e la valorizzazione del patrimonio artistico italiano — adoperando il termine « artistico » nella sua più ampia accezione — è un dovere civico, conseguente anche alla nostra condizione di eredi di civiltà plurisecolari e polimorfi, non è meno importante tenere presenti i vantaggi economici che sgorgano dai milioni di turisti che vengono a visitare monumenti, chiese, località storiche, musei e via di seguito. Come non preoccuparsi di conservare tali beni in buono stato, di salvarli, di facilitare l'accesso ai medesimi? Invece da ogni parte si alzano pressanti inviti ad averne maggior cura, si ascoltano proteste per l'abbandono, si denunziano irregolarità o veri attentati e furti, si invocano aiuti. « Italia nostra » e consimili benemerite istituzioni fanno quello che possono, ma la sproporzione tra i bisogni e i rimedi è spaventosa, allarmante, quasi senza via d'uscita se non si provvede tempestivamente.

Il Ministero per i beni culturali e ambientali non si ritenga, dunque, il parente povero, non si accontenti di briciole: non soltanto è il portabandiera della nostra storia, ma il settore da esso amministrato costituisce anche una notevole fonte di guadagno per l'economia del Paese; può quindi a giusto titolo rivendicare una fetta consistente degli utili; chiediamo, insistiamo, e alla fine i cordoni della borsa ci verranno aperti. Inoltre anche sotto un altro aspetto questo Ministero è promotore di una politica di occupazione, non solo — come si disse — per i posti di lavoro che può creare tra i giovani come custodi (e si tratta di un impiego onorevole, socialmente prezioso, richiedente un minimo di gusto per l'arte e di amore per la cultura) ma anche per-

chè i lavori di restauro di edifici e altre iniziative affini creano le condizioni per l'impiego da parte di ditte appaltanti, in zone che spesso sono prive di altre risorse di lavoro, di una manovalanza dotata di capacità tecniche e di una specializzazione, ciò che è conforme alle più moderne esigenze della qualificazione operaia.

Il discorso a questo punto trapassa ad un altro ordine di considerazioni, quello relativo alla preparazione del personale, alla qualificazione degli operatori dei beni culturali. Non solo per la preziosità dei beni loro affidati, ma anche per il servizio sociale, pubblico, che assolvono curando quei beni, gli addetti ai lavori debbono essere sia artigiani valenti, sia tecnici preparati, sia uomini colti a diversi livelli secondo le loro mansioni. Non è un caso che in alcune università già esistano o si stiano formando dipartimenti *ad hoc* nei quali la professionalità specialistica si accoppierà alla formazione culturale, e forse lo sviluppo di tali indirizzi di studio potrebbe parzialmente contribuire a risolvere i problemi dei laureati disoccupati e delineerebbe quella scala di titoli accademici prevista nei progetti di riforma universitaria che sono attualmente allo studio. L'accenno a tale tema impegnativo e attuale non è estraneo alla discussione sul bilancio perchè, se non per quest'anno, nel prossimo futuro appositi capitoli di spesa andrebbero fissati a tal fine, studiando gli opportuni accordi col Ministero della pubblica istruzione e coordinando le iniziative senza preclusioni o compartimenti stagni ma dando prova di coraggio, genialità e coscienza dell'ora che volge.

La Commissione, infine, si è richiamata ai voti espressi durante la discussione del bilancio dello scorso anno: di alcuni si può dire con soddisfazione che hanno trovato soddisfacimento, altri trovano applicazione con la citata legge n. 382 e non vi è che da raccomandare oculatezza nella traduzione in atto dei dettami legislativi; infine ve ne sono di quelli ancora giacenti, inevasi, come quello sul riconoscimento da dare in maniera tangibile (esenzioni fiscali, ad esempio) a chi fa lasciti allo Stato o ad enti locali di opere d'arte o di costruzioni monumentali, e quello sull'istruzione professionale dei giovani restauratori. Delle accademie si è già accennato: si tratta di utili strumenti di diffusione periferica della cultura, e, se vanno potate quelle che pensano solamente alla gloriuzza locale od a retoriche celebrazioni, debbono invece essere aiutate consistentemente quelle che hanno biblioteche, pubblicazioni, scuole specializzate, e così via. Infine vi è un discorso da fare sul risanamento dei centri storici delle città: problema troppo delicato e complesso per essere affrontato in questa sede, ma che deve essere mantenuto all'attenzione di tutti per le implicanze che contiene di vario ordine e gravità e che può trovare soddisfacenti soluzioni con la collaborazione di altri dicasteri.

Sulla base di quanto esposto la 7ª Commisione permanente si esprime in senso favorevole all'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero per i beni culturali e ambientali per l'anno finanziario 1978, con le modificazioni proposte, raccomandando vivamente ai responsabili di tenere ben presenti le osservazioni avanzate, gli appunti mossi, i suggerimenti dati, che hanno l'unico obiettivo di migliorare il funzionamento, di precisare la natura di questo organo assegnandogli posto e compiti adeguati nella comunità nazionale per il progresso culturale e civile dell'intera società italiana degli anni ottanta.

BREZZI, *relatore*

# RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE

## sulle previsioni di spesa afferenti alla ricerca scientifica e tecnologica **(Tabelle varie)**

(RELATORE INNOCENTI)

ONOREVOLI SENATORI. — È questa la seconda volta che nel corso della discussione sul bilancio di previsione dello Stato viene esaminata unitariamente la materia della ricerca scientifica scorporandone, per un esame, i dati dalle varie tabelle. È questa una delle poche occasioni che ci sono date di avere una visione d'assieme della quantità e della qualità degli investimenti in questo settore ed indubbiamente essa segna un passo avanti verso un maggiore e ormai indispensabile coordinamento in materia. È tuttavia un passo avanti assolutamente insufficiente perchè, pur consentendo una qualche verifica, esso non dà certo modo di esaminare compiutamente in tutti i suoi aspetti una materia che consideriamo di altissima importanza.

Manca infatti una chiara definizione di quelle che sono le spese per la ricerca scientifica nelle varie tabelle: in alcuni casi questo dato non è facilmente scorporabile dallo stanziamento di un capitolo comprensivo di voci disparate; in ogni caso mancano criteri univoci circa l'iscrizione o meno delle spese del personale sotto la voce « ricerca scientifica » ed è difficile valutare quanto e in che modo incidano le spese generali. Rilievi sono stati mossi inoltre anche ai metodi di rilevazione e di elaborazione dei dati contenuti nella relazione generale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica predisposta dal Consiglio nazionale delle ricerche.

Il nostro Paese è nella graduatoria dei Paesi europei uno degli ultimi per quanto riguarda il volume degli investimenti per la ricerca scientifica e lo sviluppo tecnologico. Senza fare riferimento al 2,30 per cento circa del reddito nazionale che gli USA investono in questo settore, l'Italia con il suo scarso 1 per cento investe la metà di quanto vi investe l'Olanda, la Germania e poco più della metà della Francia. Di fronte al dato assoluto così sconfortante vi è da sottolineare però una crescente curva di incremento in questi ultimi anni, curva confermata anche dall'esame dei presenti capitoli e che fa sperare che l'Italia, continuando su questa strada, possa in un non troppo lungo volger di anni raggiungere gli altri Paesi europei.

In questa prospettiva va positivamente rilevato l'aumento dei contributi per la ricerca scientifica dati al Consiglio nazionale delle ricerche, nonchè dello stanziamento per l'Istituto nazionale di fisica nucleare: rispetto a quest'ultimo si è espressa l'esigenza peraltro di un ulteriore incremento, ed il Ministro incaricato del coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica ha dichiarato — a nome del Governo — che lo stanziamento a favore di tale istituto verrà portato, per il 1978, a lire 25 miliardi, attraverso la iscrizione di un finanziamento suppletivo di 2.500 milioni nella prima nota di variazione che sarà presentata nel 1978.

Potrebbe sembrare che la situazione attuale del nostro Paese, caratterizzata da una acuta crisi economica, sia la meno propizia per indirizzare nuove risorse nel settore della ricerca. Si reputa infatti che i capitali quivi investiti siano a lento ritorno e possano apparire quindi un lusso che un Paese nelle nostre condizioni non può permettersi. Ma se, come viene affermato da più parti, la crisi economica del nostro Paese non è solo nè soprattutto congiunturale e quindi per la sua soluzione sono richiesti interventi lungimiranti, non si può non rilevare che una economia come la nostra — che è soprattutto economia di trasformazione, stretta così com'è tra i Paesi in via di sviluppo ricchi di mano d'opera e spesso di materie prime e quelli fortemente industrializzati — ha una sola possibilità di sviluppo, quella di operare con tecnologie ad alto valore aggiunto e che pertanto è necessario che la ricerca scientifica e lo sviluppo tecnologico siano sostenuti con sempre più massicci investimenti.

Occorre però rilevare che le carenze italiane non si limitano al tuttora modesto volume di risorse impiegate nella ricerca, ma si riferiscono ad un altro fattore condizionante e non di poco conto. Accanto al modesto volume di investimenti vi è infatti in Italia un notevole scoordinamento nelle iniziative in materia. Lo auspicato Ministero per la ricerca scientifica è ancora *in fieri* e i poteri del Ministro senza portafoglio incaricato del coordinamento del settore sono estremamente esigui. Avviene così che si abbiano doppioni di iniziative, dispersione di capitali, mancata utilizzazione o sottoutilizzazione di strumenti e di personale.

Proprio perchè le risorse a nostra disposizione non sono abbondanti sarebbe necessario che esse fossero utilizzate assai più razionalmente, il che richiederebbe quel coordinamento oggi difficilmente realizzabile a causa appunto della mancanza di una sia pur minima struttura che sia dotata di poteri adeguati.

La 7ª Commissione permanente, nel raccomandare l'approvazione delle previsioni di spese afferenti la ricerca scientifica contenute nei diversi stati di previsione della spesa, i cui dati vengono riportati qui di seguito, non può non auspicare che entro breve tempo si concluda l'*iter* delle proposte di legge che prevedono l'istituzione del Ministero della ricerca scientifica o almeno il conferimento al Ministro per la ricerca scientifica di poteri e strumenti atti a coordinare efficacemente lo sforzo pur lodevole che il nostro Paese sta facendo in questo campo.

INNOCENTI, *relatore*

## INDICE

PREVISIONI DI SPESA AFFERENTI ALLA RICERCA SCIENTIFICA
PER L'ANNO 1978 (Tabelle varie)

Ministero del tesoro (tab. 2) . . . . . *Pag.* 159

Ministero delle finanze (tab. 3) . . . . . » 160

Ministero del bilancio e della programmazione economica (tab. 4) . . » 160

Ministero di grazia e giustizia (tab. 5) . . . . . » 161

Ministero degli affari esteri (tab. 6) . . . . . » 161

Ministero della pubblica istruzione (tab. 7) . . . . . » 163

Ministero dell'interno (tab. 8) . . . . . » 165

Ministero dei lavori pubblici (tab. 9) . . . . . » 166

Ministero dei trasporti (tab. 10) . . . . . » 166

Ministero delle poste e telecomunicazioni (tab. 11) . . . . . » 166

Ministero della difesa (tab. 12) . . . . . » 167

Ministero dell'agricoltura e foreste (tab. 13) . . . . . » 169

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (tab. 14) . . » 171

Ministero delle partecipazioni statali (tab. 18) . . . . . » 173

Ministero della sanità (tab. 19) . . . . . » 174

Ministero del turismo e dello spettacolo (tab. 20) . . . . . » 179

Ministero per i beni cultrali e ambientali (tab. 21) . . . . . » 180

**MINISTERO DEL TESORO (Tabella 2)**

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| | | **SPESE IN CONTO CAPITALE** | | | |
| 7141 | 7141 | Spese per la ricerca scientifica . . . (12.6.1.—6.2.5.)<br>(*a*) Variazione proposta in relazione alle esigenze del Consiglio nazionale delle ricerche.<br>(*b*) Lo stanziamento viene stabilito con l'articolo 13 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1978. | 140.000.000.000 | (*a*) 75.000.000.000 (+) | (*b*) 215.000.000.000 |
| 7143 | 7143 | Contributi straordinari al Consiglio nazionale delle ricerche per l'attuazione di programmi spaziali nazionali . . (12.6.1.—6.2.5.)<br>(*c*) Aumento proposto in relazione alla legge 2 agosto 1974, n. 388, concernente autorizzazione della spesa per i programmi spaziali nazionali. Lo stanziamento viene stabilito con l'articolo 15 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1978. | 9.950.000.000 | (*c*) 20.050.000.000 (+) | (*c*) 30.000.000.000 |
| 7501 | 7501 | Spese derivanti dalla ratifica ed esecuzione degli Accordi firmati a Bruxelles il 23 novembre 1971 nell'ambito del programma europeo di cooperazione scientifica e tecnologica e spese connesse alla partecipazione italiana ad iniziative da attuarsi in esecuzione del programma medesimo . . . . (12.8.0.—10.9.6.)<br>(*a*) Lo stanziamento viene stabilito con l'articolo 18 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1978. | 60.000.000 | » | (*a*) 60.000.000 |
| 7741 | 7741 | Contributo nelle spese di ricerche e di investimenti della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) (*Spese obbligatorie*) . . . . . (12.8.0.—10.3.2.)<br>(*d*) Aumento proposto in relazione ai contributi da corrispondere. | 3.752.500.000 | (*d*) 3.747.500.000 (+) | 7.500.000.000 |
| 7754 | 7754 | Spese per la partecipazione dell'Italia al Centro europeo di ricerche nucleari (CERN) e all'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA) (*Spese obbligatorie*) . . . . . (12.8.0.—10.3.2.)<br>(*b*) Diminuzione proposta in relazione ai contributi da corrispondere. | 30.230.000.000 | (*b*) 1.130.000.000 (—) | 29.100.000.000 |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| 7783 | 7783 | Contributo straordinario a favore dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA) per le attività del centro internazionale di fisica teorica in Trieste (*Spese obbligatorie*) . (12.8.0.—10.3.2.)<br>(*a*) Diminuzione proposta in applicazione della legge 5 maggio 1976, n. 384, recante approvazione ed esecuzione dello scambio di note fra il Governo della Repubblica italiana e l'Agenzia internazionale dell'energia atomica (A.I.E.A.) concernente i contributi al finanziamento del Centro internazionale di fisica teorica di Trieste, firmato a Vienna il 7-8 agosto 1974. | 297.500.000 | (*a*) 141.750.000 (—) | 155.750.000 |
| 7785 | 7785 | Spese per la partecipazione italiana al Laboratorio europeo di biologia molecolare e alla conferenza europea di biologia molecolare (*Spese obbligatorie*) . . . . . (12.8.0.—10.9.6.)<br>(*b*) Aumento proposto in relazione ai contributi da corrispondere. | 917.000.000 | (*b*) 813.000.000 (+) | 1.730.000.000 |

**MINISTERO DELLE FINANZE (Tabella 3)**
**Amministrazione dei monopoli di Stato**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 139 | 139 | Spese per studi e ricerche interessanti l'Amministrazione dei monopoli . | 50.000.000 | » | 50.000.000 |

**MINISTERO DEL BILANCIO**
**E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (Tabella 4)**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 1353 | 1353 | Contributo annuo all'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) . . . . . (5.7.1.—1.4.7.) | 2.000.000.000 | » | 2.000.000.000 |
| 1354 | 1354 | Contributo all'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO) . . (5.7.1.—1.4.7.) | 1.200.000.000 | » | 1.200.000.000 |
| 1355 | 1355 | Contributo annuo al Centro italiano di ricerche e di informazione sulla economia delle imprese pubbliche e di pubblico interesse (CIRIEC) . . . (5.7.1.—1.4.7.) | 35.000.000 | » | 35.000.000 |

## MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA (Tabella 5)

| CAPITOLI | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 2089 | 2089 | Spese per la provvista, la manutenzione e la riparazione di mobili, arredi ed effetti di casermaggio degli istituti e dei servizi — Spese per il funzionamento degli uffici e dei servizi — Provvista, esercizio e manutenzione di mezzi di trasporto di detenuti, internati e di cose inerenti a servizi non appaltati e per i servizi di vigilanza — Uniformi per le vigilatrici penitenziarie — Provviste e servizi di ogni genere — Spese per la documentazione e sperimentazione penitenziarie — Ricerche e attrezzature scientifiche . . . . . (4.1.5.—3.3.0.)<br>(*a*) Aumento proposto in relazione alle esigenze.<br>N.B.: *Il dato relativo alle ricerche e attrezzature scientifiche non è scorporabile da questa voce.* | 11.100.000.000 | (*a*) 3.000.000.000 (+) | 14.100.000.000 |

## MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (Tabella 6)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 2566 | 2566 | Spese in Italia e all'estero per l'esecuzione dei programmi bilaterali e degli impegni multilaterali relativi alla attuazione ed allo sviluppo della cooperazione internazionale in campo scientifico e tecnologico, e agli stessi fini per missioni in Italia e all'estero, per compensi, acquisti di apparecchiature e materiali in relazione a ricerche in comune, nonchè di pubblicazioni scientifiche e tecnologiche straniere e italiane . . . . . (4.9.5.—6.2.2.) | 315.000.000 | » | 315.000.000 |
| 2661 | 2661 | Contributo all'Associazione internazionale di archeologia classica . . . (5.1.5.—6.2.2.) | 6.000.000 | » | 6.000.000 |
| 2664 | 2664 | Contributo all'Ufficio intergovernativo per l'informatica (*Spese obbligatorie*) . . . . . (5.1.5.—6.2.2.)<br>(*a*) Variazione proposta per adeguare lo stanziamento al contributo dovuto dall'Italia. | 160.000.000 | (*a*) 17.150.000 (+) | 177.150.000 |

| CAPITOLI | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | DENOMINAZIONE | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | | | | |
| 2665 | 2665 | Quota di partecipazione al Centro internazionale di studi per la conservazione ed il restauro dei beni culturali (*Spese obbligatorie*) . . . . (5.1.5.—6.2.2.)<br>(*a*) Variazione proposta per adeguare lo stanziamento al contributo dovuto dall'Italia. | 23.100.000 | (*a*) 8.400.000 (+) | 31.500.000 |
| 2673 | » | Contributo all'Istituto internazionale per la gestione della tecnologia (*Spese obbligatorie*) (*b*) . . . . . (5.1.5.—6.2.2.)<br>(*b*) Capitolo che si sopprime e stanziamento che si elimina in relazione all'avvenuta liquidazione dell'Istituto deliberata dal Consiglio Generale il 12 luglio 1976. | 100.000.000 | (*b*) 100.000.000 (—) | *soppresso* |
| 3101 | 3101 | Contributo all'Istituto internazionale del freddo (*Spese obbligatorie*) . . (5.8.2.—5.5.0.)<br>(a) Aumento proposto per adeguare lo stanziamento al contributo dovuto dall'Italia. | 11.500.000 | (*a*) 1.450.000 (+) | 12.950.000 |
| 3107 | 3107 | Contributo nelle spese di funzionamento dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) (*Spese obbligatorie*) . . . (5.8.9.—5.5.0.) | 3.500.000.000 | » | 3.500.000.000 |
| 3109 | 3109 | Assegno per il funzionamento dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato . . . . . (5.8.2.—5.5.0.) | 80.000.000 | » | 80.000.000 |
| 3122 | 3122 | Contributo all'Istituto di ricerca delle Nazioni Unite per la difesa sociale (UNSDRI), con sede in Roma . . . (5.7.1.—5.5.0.) | 75.000.000 | » | 75.000.000 |
| | | **SPESE IN CONTO CAPITALE** | | | |
| 8251 | 8251 | Contributo all'Agenzia spaziale europea (A.S.E.) (*Spese obbligatorie*) (*a*) . . (12.8.0.—10.9.6.)<br>(*a*) Modificata la denominazione del capitolo in dipendenza della legge 9 giugno 1977, n. 358, concernente ratifica ed esecuzione della convenzione istitutiva di una Agenzia Spaziale Europea (A.S.E.), con allegati, firmata a Parigi il 30 maggio 1975.<br>(*b*) Variazione così costituita:<br>— per cessazione dell'onere recato dalla legge 6 agosto 1974, n. 390, recante autorizzazione alle spese per il finanziamento della partecipazione italiana a programmi spaziali internazionali . . . . . L. 51.500.000.000 (—)<br>— in applicazione della citata legge 9 giugno 1977, n. 358 . . . . . » 55.000.000.000 (+)<br>L. 3.500.000.000 (+)<br>Lo stanziamento viene stabilito con l'articolo 78 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1978. | 51.500.000.000 | (*b*) 3.500.000.000 (+) | (*b*) 55.000.000.000 |

## MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE (Tabella 7)

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 4001 | 4001 | Stipendi, retribuzioni, ed altri assegni fissi al personale docente di ruolo e non di ruolo compresi i professori incaricati (*Spese fisse e obbligatorie*) (2.6.1.—6.1.8.)<br>(*b*) Variazione così risultante:<br>— in relazione all'aumento dell'indennità integrativa speciale stabilito dal 1° gennaio 1977 e dal 1° luglio 1977 (decreti ministeriali 24 novembre 1976 e 23 maggio 1977) . . . . L. 17.213.703.000 (+)<br>— in relazione alla legge 14 aprile 1977, n. 112, recante copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica concernente la corresponsione di miglioramenti economici ai *dipendenti dello Stato* . » 9.218.400.000 (+)<br>— in relazione all'aumento previsto per la tredicesima mensilità . . . . . » 1.382.760.000 (+)<br>— in relazione alla situazione di fatto del personale . » 5.044.541.000 (+)<br>— in relazione ai concorsi in atto . . . . . » 8.340.151.000 (+)<br>L. 41.199.555.000 (+)<br>(Per la dimostrazione dell'onere veggasi l'allegato n. 29). | 253.540.325.000 | (*b*) 41.199.555.000 (+) | (*b*) 294.739.880.000 |
| 4007 | 4007 | Indennità di rischio, di maneggio valori di cassa meccanografica e di servizio notturno (*Spese obbligatorie*) (2.6.9.—6.1.8.)<br>(*b*) Diminuzione proposta in relazione alle esigenze. | 2.500.000.000 | (*b*) 500.000.000 (—) | 2.000.000.000 |
| 4052 | 4052 | Spese per acquisto di pubblicazioni, riviste, materiale didattico e scientifico per le università e gli istituti di istruzione universitaria . . . . . (4.1.1.—6.1.8.) | 40.032.000 | » | 40.032.000 |
| 4053 | 4053 | Assegni a studiosi incaricati di missioni culturali all'estero — Spese per lo scambio con l'estero di professori, assistenti e studenti di università e di istituti d'istruzione universitaria — Partecipazione a spese per congressi scientifici . . . . . (4.3.8.—6.1.8.) | 157.500.000 | » | 157.500.000 |
| 4101 | 4101 | Contributi per il funzionamento delle università e degli istituti universitari e per l'acquisto, il rinnovo e il noleggio di attrezzature didattiche ivi comprese le dotazioni librarie degli | | | |

| DENOMINAZIONE | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| | | istituti e delle biblioteche di facoltà e per il loro funzionamento (*a*) . . (5.1.2.—6.1.8.)<br>(*a*) Modificata la denominazione per comprendervi anche le spese già facenti carico al capitolo n. 4103 che si sopprime.<br>(*b*) Variazione così risultante:<br>— in relazione alle esigenze L. 24.000.000.000 (+)<br>— per trasporto di fondi dal soppresso capitolo 4103 . » 14.000.000.000 (+)<br>L. 38.000.000.000 (+) | 95.000.000.000 | (*b*) 38.000.000.000 (+) | 133.000.000.000 |
| 4102 | 4102 | Assegnazioni per il funzionamento degli osservatori astronomici, astrofisici, geofisici e vulcanologici, delle scuole di ostetricia e degli istituti scientifici speciali e per l'acquisto, il rinnovo e il noleggio di attrezzature didattiche (*a*) . . . . . (5.7.2.—6.1.8.)<br>(*a*) Modificata la denominazione per comprendervi anche le spese già facenti carico al capitolo 4103 che si sopprime.<br>(*c*) Variazione così risultante:<br>— per trasporto di fondi dal soppresso capitolo 4103 . L. 1.000.000.000 (+)<br>— in relazione ai decreti del Presidente della Repubblica in data 4 luglio 1977, nn. 429, 430, 432 e 435, concernenti la soppressione, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 marzo 1975, n. 70, rispettivamente, della Commissione geodetica italiana, dell'Istituto italiano di idrobiologia « Dr. Marco De Marchi », del Giardino coloniale e di acclimatazione di Palermo e dell'Istituto nazionale di entomologia pura e applicata . . . . . » 40.000.000 (—)<br>L. 960.000.000 (+) | 5.150.000.000 | (*c*) 960.000.000 (+) | 6.110.000.000 |
| 4103 | » | Assegnazioni alle università, agli istitudi d'istruzione universitaria, agli osservatori astronomici, geofisici e vulcanologici e agli istituti scientifici speciali, per l'acquisto e il noleggio di attrezzature didattiche e scientifiche ivi comprese le dotazioni librarie degli istituti e delle biblioteche di facoltà e per il loro funzionamento (*c*) . . . . . (5.7.2.—6.1.8.)<br>(*c*) N.B. *vedi la nota* (*c*) *al capitolo 4102.*<br>(*d*) Capitolo che si sopprime e stanziamento che si trasporta per trasferimento dell'onere ai capitoli nn. 4101, 4102 e 8551.<br>Variazione così costituita:<br>— per trasporto di fondi al citato capitolo n. 4101 . L. 14.0000.000.000 (—)<br>— per trasporto di fondi al citato capitolo n. 4102 . » 1.000.000.000 (—)<br>— per trasporto di fondi al citato capitolo n. 8551 . » 10.000.000.000 (—)<br>L. 25.000.000.000 (—) | 25.000.000.000 | (*d*) 25.000.000.000 (—) | *soppresso* |

| CAPITOLI | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | DENOMINAZIONE | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | | | | |
| 4105 | 4105 | Contributi dovuti per legge ad Enti, Università ed Istituti universitari (*a*) (5.7.2.—6.1.8.)<br>(*a*) Modificata la denominazione per considerare in un unico capitolo i contributi dovuti per legge all'istituto di studi europei « Alcide De Gasperi », all'Istituto Luigi Sturzo, alla Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento in Pisa, all'Università italiana per stranieri di Perugia e all'Università di Perugia per la sezione di ricerche sul cancro esistente presso l'Istituto di anatomia patologica.<br>La variazione è così costituita:<br>— per trasporto di fondi dal capitolo n. 4112 che si sopprime . . . . . L. 40.000.000 (+)<br>— per trasporto di fondi dal capitolo n. 4113 che si sopprime . . . . . » 30.000.000 (+)<br>— per trasporto di fondi dal capitolo n. 4114 che si sopprime . . . . . » 100.000.000 (+)<br>— per trasporto di fondi dal capitolo n. 4116 che si sopprime . . . . . » 460.000.000 (+)<br>L. 630.000.000 (+) | 3.000.000 | (*a*) 630.000.000 (+) | 633.000.000 |
| 4113 | « | Contributo annuo a favore dell'Istituto Luigi Sturzo (*c*) . . . . . (5.1.5.—6.1.8.)<br>(*c*) Capitolo che si sopprime in quanto la spesa viene posta a carico del capitolo n. 4105, al quale si trasporta lo stanziamento. | 30.000.000 | (*c*) 30.000.000 (—) | *soppresso* |
| | | **SPESE IN CONTO CAPITALE** | | | |
| 8551 | 8551 | Spese per la ricerca scientifica . . . (12.7.1.—6.2.5.)<br>(*b*) Variazione così risultante:<br>— in relazione alle esigenze . L. 3.000.000.000 (+)<br>— per trasporto di fondi dal soppresso capitolo n. 4103 » 10.000.000.000 (+)<br>L. 13.000.000.000 (+) | 12.000.000.000 | (*b*) 13.000.000.000 (+) | 25.000.000.000 |
| 8556 | 8556 | Contributo all'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) . . . . . (12.6.1.—6.2.5.)<br>(*b*) Aumento proposto in relazione alla legge 12 febbraio 1975, n. 32, concernente concessione all'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) di un contributo annuo a carico del bilancio dello Stato. Lo stanziamento è determinato con l'articolo 89 del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978, ai sensi dell'articolo 1, terzo comma, della citata legge n. 32. | 21.000.000.000 | (*b*) 1.500.000.000 (+) | (*b*) 22.500.000.000 |

**MINISTERO DELL'INTERNO (Tabella 8)**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 3144 | 3144 | Spese per l'impianto, il funzionamento e le attrezzature dei laboratori di gabinetti scientifici e del forno per la prova dei materiali presso il Centro studi ed esperienze . . . . . (4.1.8.—4.3.0.) | 26.000.000 | » | 26.000.000 |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | | | | |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| | | **MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI (Tabella 9)** | | | |
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 7031 | 7031 | Spese per la ricerca scientifica . . . (11.5.0.—10.9.6.) | 400.000.000 | » | 400.000.000 |
| | | **MINISTERO DEI TRASPORTI (Tabella 10)** | | | |
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 1560 | 1560 | Spese per il funzionamento del centro sperimentale impianti a fune e delle attrezzature funiviarie degli uffici periferici della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione . . . (4.9.3.—9.4.0.) | 9.000.000 | » | 9.000.000 |
| 1562 | 1562 | Spese per studi di carattere tecnico, per pubblicazioni tecniche, per ricerche sperimentali e per l'acquisto delle relative apparecchiature . . . . (4.3.8.—9.4.0.) (*a*) Variazione proposta in relazione alle esigenze. | 274.500.000 | (*a*) 74.500.00 (—) | 200.000.000 |
| 2556 | 2556 | Spese per studi di carattere tecnico e per pubblicazioni tecniche . . . . (4.3.8.—9.1.0.) | 9.000.000 | » | 9.000.000 |
| | | **SPESE IN CONTO CAPITALE** | | | |
| 7241 | 7241 | Spese per attrezzature del centro sperimentale impianti a fune e per attrezzature funiviarie degli uffici periferici della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione . . . (11.3.1.—9.4.0.) | 12.000.000. | » | 12.000.000 |
| | | **MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI (Tabella 11)** | | | |
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 214 | 214 | Spese per il funzionamento dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni e per l'istruzione professionale superiore e media postale, telegrafica e telefonica . . . . . (*b*) Variazione proposta in relazione alle esigenze | 3.200.000.000 | (*b*) 200.000.000 (—) | 3.000.000.000 |

| CAPITOLI | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | DENOMINAZIONE | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | | | | |
| | | **SPESE IN CONTO CAPITALE** | | | |
| 508 | 508 | Spese per il potenziamento dell'attività dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni e per la ricerca tecnico-scientifica . . . . .<br>(*a*) Aumento proposto in relazione all'attuazione del piano quinquennale per lo sviluppo ed il potenziamento dei servizi delle poste e delle telecomunicazioni (1974-1978). | 2.000.000.000 | (*a*) 200.000.000 (+) | 2.200.000.000 |
| | | **MINISTERO DELLA DIFESA (Tabella 12)** | | | |
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| » | 1080 | Spese per studi, esperienze, modelli, indagini e traduzioni — Spese di acquisizione brevetti e pubblicazioni scientifiche (*d*) . . . . . .<br>(4.3.8.—2.1.7.)<br>(*d*) Capitolo che si propone di istituire per una migliore classificazione della spesa, già a carico del capitolo n. 3541.<br>Variazione così risultante:<br>— somma che si trasporta dal capitolo n. 3541 . . L. 2.220.200.000 (+)<br>— in relazione alle esigenze » 1.312.800.000 (—)<br>L. 907.400.000 (+) | » | (*d*) 907.400.000 (+) | 907.400.000 |
| 1172 | 1172 | Contributi previsti per legge ad Enti ed Associazioni . . . . . .<br>(5.1.5.—2.1.1.)<br>(*b*) Lo stanziamento è costituito dai contributi ai seguenti Enti ed Associazioni, previsti dalle disposizioni per ciascuno indicate:<br>— UNUCI - regio decreto-legge 9 dicembre 1926, n. 2352 . . . L. 100.000.000<br>— Associazione nazionale Tiro a segno - legge 17 aprile 1930, n. 479 . . . . . » 30.000.000<br>— Casa per veterani in Turate - legge 11 aprile 1967, n. 232 . » 50.000.000<br>— Acropoli Alpina - legge 24 aprile 1967, n. 260 . . . . . » 2.000.000<br>— Lega Navale Italiana - legge 5 giugno 1973, n. 320 . . . » 160.000.000<br>— Associazioni d'Arma - legge 26 novembre 1969, n. 931 . . » 170.000.000<br>— Vasca Navale - legge 5 dicembre 1975, n. 703 . . . . . » 101.500.000<br>L. 613.500.000<br>N.B.: *Lo stanziamento finalizzato alla ricerca è solo quello a favore della « Vasca Navale ».* | 613.500.000 | » | (*b*) 613.500.000 |
| 1176 | 1176 | Contributo alla Organizzazione idrografica internazionale con sede a Monaco Principato . . . . . .<br>(5.8.9.—2.1.1.) | 20.000.000 | » | 20.000.000 |

| CAPITOLI | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | DENOMINAZIONE | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | | | | |
| » | 1844 | Acquisto e rinnovamento degli apparecchi per il servizio idrografico — Spese di funzionamento (*c*) . . . (4.9.3.—2.3.3.)<br>(*c*) Capitolo che si propone di istituire per una migliore classificazione della spesa già a carico del capitolo n. 3606.<br>Variazione così risultante:<br>— somma che si trasporta dal capitolo n. 3606 . . L. 300.000.000 (+)<br>— in relazione alle esigenze » 50.000.000 (+)<br>L. 350.000.000 (+) | » | (*c*) 350.000.000 (+) | 350.000.000 |
| 2001 | 2001 | Acquisto di materiali e parti di ricambio per il servizio elettronico, radiotelegrafico, meteorologico, per la difesa aerea e per le telecomunicazioni; installazioni ed impianti per i servizi predetti nonchè lavori di scavo murari ed elettrici ad essi strettamente connessi — Approvvigionamento apparati per radioassistenza agli aeroporti minori — Rimborsi ad Enti pubblici e privati delle spese per la costruzione di linee telegrafiche e telefoniche — Spese per la codificazione dei materiali . . . . . (4.1.4.—2.4.3.)<br>(*b*) Diminuzione proposta in relazione alle esigenze. Di tale stanziamento lire 2.060.000.000 sono destinate alle esigenze connesse alle radioassistenze agli aeroporti minori. | 27.230.742.000 | (*b*) 4.690.742.000 (—) | 22.540.000.000 |
| 2002 | 2002 | Spese per la manutenzione degli impianti per il servizio elettronico, radiotelegrafico, meteorologico, per la difesa aerea e per le telecomunicazioni — Spese per la manutenzione, revisione, riparazione, sostituzione, aggiornamento dei materiali relativi a detti servizi — Spese per l'acquisto di parti di ricambio e materiali di consumo — Canoni telefonici e fitti di circuiti telefonici e telegrafici — Compensi ad estranei all'Amministrazione per prestazioni relative al servizio meteorologico — Spese per studi, stampa, pubblicazioni e bollettini relativi al servizio delle telecomunicazioni — Spese per i servizi generali di istituto . . . . . (4.1.4.—2.4.3.)<br>(*a*) Aumento proposto in relazione alle esigenze. | 18.235.800.000 | (*a*) 1.924.000.000 (+) | 20.159.800.000 |
| 3541 | » | Spese per studi, esperienze, modelli, indagini e traduzioni — Spese di acquisizione brevetti e pubblicazioni scientifiche (*d*) . . . . . (4.3.8.—2.1.7.)<br>(*d*) Capitolo che si sopprime in quanto alla spesa si provvede a carico del capitolo n. 1080, al quale si trasporta il relativo stanziamento. | 2.220.200.000 | (*d*) 2.220.200.000 (—) | *soppresso* |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | | | | |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| 4002 | 4002 | Spese inerenti a studi ed esperienze, comprese quelle relative agli impianti tecnici e logistici, nonchè all'acquisto ed esproprio di terreni — Spese per il Centro di energia nucleare e per il Poligono sperimentale interforze — Spese per la codificazione dei materiali . . . . . (4.1.4.—2.1.8.)<br>(*b*) Diminuzione proposta in relazione alle esigenze.<br>(*c*) Lo stanziamento del capitolo è autorizzato con l'articolo 140 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato, per l'anno finanziario 1978. | 19.018.000.000 | (*b*) 8.093.860.000 (—) | (*c*) 10.924.140.000 |

**MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE (Tabella 13)**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 1120 | 1120 | Spese per studi, indagini e rilevazioni . (4.3.8.—10.2.1.) | 45.000.000 | » | 45.000.000 |
| 1123 | 1123 | Spese per il funzionamento degli Organi periferici e dei laboratori di analisi merceologiche ed entomologiche. Stampa di pubblicazioni tecnico-scientifiche e periodici di propaganda . (4.1.2.—10.2.1.) | 556.000.000 | » | 556.000.000 |
| 1255 | 1255 | Contributo all'Istituto nazionale di economia agraria . . . . . (5.7.1.—10.2.1.)<br>(*b*) Aumento proposto in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411, concernente la disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, recante disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente. | 700.000.000 | (*b*) 150.000.000 (+) | 850.000.000 |
| 1531 | 1531 | Spese per il servizio fitopatologico. Attività tecnica degli Osservatori per le malattie delle piante; studi ed esperienze sulle malattie ed altre avversità delle piante e dei prodotti agricoli e sui mezzi per combatterli . . (4.3.8.—10.2.2.) | 327.600.000 | » | 327.600.000 |
| 1571 | 1571 | Contributi per la distruzione dei nemici e dei parassiti delle piante e dei prodotti agricoli, nonchè per l'attuazione di studi ed esperienze per il perfezionamento dei metodi di lotta (5.2.9.—10.2.2.) | 40.000.000 | » | 40.000.000 |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | | | | |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| 1573 | 1573 | Contributi ad enti, istituti ed associazioni per studi ed iniziative a carattere divulgativo inerenti a problemi agricoli di interesse nazionale e per lo svolgimento di attività relative al progresso della meteorologia ed ecologia agraria . . . . . (5.1.5.—10.2.2.) | 520.000.000 | » | 520.000.000 |
| 1574 | 1574 | Contributi per il funzionamento degli Istituti di ricerca e di sperimentazione agraria . . . . . (5.7.2.—10.2.2.)<br>(*a*) Aumento proposto in relazione alle esigenze. | 5.000.000.000 | (*a*) 1.000.000.000 (+) | 6.000.000.000 |
| 1588 | 1588 | Contributo a favore dell'Università degli studi di Napoli per il funzionamento del centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno . . . . . (5.7.2.—10.2.1.) | 300.000.000 | » | 300.000.000 |
| 3032 | 3032 | Spese per studi, indagini e ricerche, anche sperimentali, in materia di bonifica, acqua, suolo, ambiente e di quant'altro necessario, anche ai fini della programmazione, della definizione di direttive e della preparazione degli atti di indirizzo e di coordinamento . . . . . (4.3.8.—10.2.3.) | 270.000.000 | » | 270.000.000 |
| 3531 | 3531 | Spese per la ricerca e la sperimentazione scientifica di interesse nazionale nel settore ittico e degli inquinamenti idrici e per l'acquisto delle relative attrezzature . . . . . (4.3.8.—10.2.4.)<br>(*a*) Aumento proposto in relazione alle esigenze. | 63.000.000 | (*a*) 7.000.000 (+) | 70.000.000 |
| 3572 | 3572 | Somma corrispondente al provento complessivo delle soprattasse venatorie da ripartire tra le Amministrazioni provinciali, il Laboratorio di zoologia applicata alla caccia e le Associazioni venatorie a finanziamento di attività tecniche specifiche (*Spese obbligatorie*) . . . . . (5.7.2.—10.2.4.) | 3.000.000.000 | » | 3.000.000.000 |
| 3574 | 3574 | Contributi ai consorzi per la tutela della pesca operanti nel territorio di più Regioni e ad enti vari a carattere nazionale ed interregionale operanti nel settore della pesca nelle acque interne, nonchè al Consorzio | | | |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| | | per la pesca e l'acquicoltura del Trasimeno (*b*) . . . . . (5.7.2.—10.2.4.)<br>(*b*) Modificata la denominazione del capitolo e diminuzione proposta in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1977, n. 439, concernente la soppressione, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 marzo 1975, n. 70, degli istituti talassografici di Messina, Taranto e Trieste. | 150.000.000 | (*b*) 127.000.000 (—) | 23.000.000 |
| 4161 | » | Contributi per studi, ricerche e applicazioni sperimentali in materia di economia montana (*c*) . . . . . (5.2.9.— 10.2.5.)<br>(*c*) Capitolo che si sopprime e stanziamento che si elimina per cessazione dell'autorizzazione di spesa recata dalla legge 11 marzo 1975, n. 72, concernente il finanziamento delle comunità montane istituite con la legge 3 dicembre 1971, n. 1102 e provvedimenti per le zone montane. | 600.000.000 | (*c*) 600.000.000 (—) | *soppresso* |
| 4531 | 4531 | Spese per studi, indagini ricerche ed iniziative varie interessanti il settore alimentare . . . . . (4.3.8.—10.2.6.) | 157.500.000 | » | 157.500.000 |
| 7232 | 7232 | Contributi agli istituti di ricerca e di sperimentazione agraria per l'adeguamento e potenziamento delle strutture immobiliari e delle attrezzature tecnico-scientifiche . . . . . (12.7.1.—10.2.2.) | 3.500.000.000 | » | 3.500.000.000 |
| 4581 | 4581 | Contributo all'Istituto nazionale della nutrizione . . . . . (5.7.1.—10.2.6.)<br>(*a*) Aumento proposto in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411, concernente la disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, recante disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente. | 610.000.000 | (*a*) 200.000.000 (+) | 810.000.000 |

## MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO (Tabella 14)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 7031 | 7031 | Spese per la ricerca scientifica . . . (11.5.0.—10.9.6.) | 113.000.000 | » | 113.000.000 |

| CAPITOLI | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | DENOMINAZIONE | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | | | | |
| 2501 | 2501 | Stipendi ed altri assegni fissi al personale di ruolo delle stazioni sperimentali per l'industria (*Spese fisse ed obbligatorie*) . . . . . (2.2.1.—10.3.3.)<br>(*a*) Variazione così risultante:<br>— in relazione all'aumento dell'indennità integrativa speciale stabilito dal 1° gennaio 1977 e dal 1° luglio 1977 (decreti ministeriali 24 novembre 1976 e 23 maggio 1977) . . . L. 24.088.428 (+)<br>— in relazione alla legge 14 aprile 1977, n. 112, riguardante la copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblico concernente la corresponsione di miglioramenti economici ai dipendenti dello Stato . . » 12.900.000 (+)<br>— in relazione all'aumento previsto per la tredicesima mensilità . . . . » 1.935.000 (+)<br>— in relazione alla situazione di fatto del personale » 19.858.428 (—)<br>L. 19.065.000 (+)<br>(Per la dimostrazione dell'onere veggasi l'allegato n. 5). | 340.701.000 | (*a*) 19.065.000 (+) | 359.766.000 |
| 2502 | 2502 | Compensi per lavoro straordinario al personale di ruolo delle stazioni sperimentali per l'industria . . . . . (2.2.4.—10.3.3.) | 2.126.000 | » | 2.126.000 |
| 4544 | 4544 | Spese per il funzionamento dei servizi di ricerca e di controllo sperimentale per la sicurezza nell'attività estrattiva, degli Uffici minerari, dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e delle sue Sezioni — Acquisto e riparazione di macchine, di apparecchiature scientifiche e di mobili — Acquisto ed abbonamento a pubblicazioni e periodici scientifici (4.9.3.—10.3.4.)<br>(*a*) Variazione proposta in relazione alle esigenze. | 100.000.000 | (*a*) 10.000.000 (+) | 110.000.000 |
| 4545 | 4545 | Spese per il funzionamento dei laboratori del Servizio chimico del Corpo delle miniere — Acquisto e riparazione di macchine, di strumenti scientifici e di mobili — Acquisto ed abbonamento a pubblicazioni scientifiche e periodiche . . . . . (4.9.3.—10.3.4.) | 25.000.000 | » | 25.000.000 |
| 4546 | 4546 | Spese per il funzionamento del Servizio geologico — Spese per la riparazione di mobili e materiali — Acquisto di mobili, macchine e apparec- | | | |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| | | chi scientifici — Acquisto ed abbonamento a pubblicazioni scientifiche e periodiche . . . . . (4.9.3.—10.3.4.) | 70.000.000 | » | 70.000.000 |
| | | **SPESE IN CONTO CAPITALE** | | | |
| 7054 | 7054 | Contributo al Comitato nazionale per l'energia nucleare . . . . . (12.6.1.—10.3.2.)<br>(*c*) Aumento proposto in applicazione della legge 22 dicembre 1975, n. 726, concernente la concessione al Comitato nazionale per l'energia nucleare di un contributo statale di lire 440 miliardi per il quadriennio 1975-1978. Lo stanziamento è determinato per lire 60 miliardi relativi all'autorizzazione di spesa di lire 240 miliardi e per lire 71,8 miliardi a valere sull'autorizzazione di spesa di lire 200 miliardi ed è stabilito dall'articolo 167 del citato disegno di legge. | 120.000.000.000 | (*c*) 11.800.000.000 (+) | 131.800.000.000 |

**MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI (Tabella 18)**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 1101 | 1101 | Spese di qualsiasi natura per la tenuta dello schedario degli enti e delle imprese a partecipazione statale, nonchè per la effettuazione di indagini, studi, rilevazioni, pubblicazioni, sostenute per la presentazione al Parlamento e la diffusione dei bilanci e delle relative relazioni programmatiche degli Enti autonomi di gestione . . . (4.3.8.—10.3.1.)<br>(*a*) Variazione proposta in relazione alle esigenze. | 10.800.000 | (*a*) 4.800.000 (—) | 6.000.000 |
| 1531 | 1531 | Spese per statistiche . . . . . (4.3.8.—10.3.1.) | 900.000 | » | 900.000 |
| | | **SPESE IN CONTO CAPITALE** | | | |
| 7531 | 7531 | Spese per l'esecuzione di studi, ricerche, progettazioni e avviamento alla produzione di aeromobili idonei a percorsi internazionali . . . . . (11.3.1.—9.6.0.)<br>(*a*) Capitolo che si conserva « *per memoria* » e stanziamento che si elimina in dipendenza delle seguenti variazioni:<br>— adeguamento dello stanziamento alla autorizzazione di spesa di cui alla legge 26 maggio 1975, nu- | 15.000.000.000 | (*a*) 15.000.000.000 (—) | (*a*) *per memoria* |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| | | mero 184, concernente la esecuzione di studi, ricerche, progettazioni e avviamento alla produzione di aeromobili per percorsi internazionali . L. 10.000.000.000 (+)<br>— somma prevista dalla citata legge 26 maggio 1975, n. 184, che non si iscrive, per ora, in relazione all'articolo 208 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1978 . » 25.000.000.000 (—)<br>L. 15.000.000.000 (—) | | | |

**MINISTERO DELLA SANITÀ (Tabella 19)**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 1226 | 1226 | Contributi all'Ufficio internazionale delle epizoozie in Parigi ed alla Commissione europea per la lotta contro la febbre aftosa presso la FAO in Roma (*Spese obbligatorie*) . . . . (5.8.9.—8.4.5.) | 25.000.000 | » | 25.000.000 |
| 1227 | 1227 | Contributo all'Organizzazione mondiale della sanità (*Spese obbligatorie*) . (5.8.9.—8.4.9.)<br>(*a*) Aumento proposto in relazione all'entità del contributo dovuto. | 4.400.000.000 | (*a*) 300.000.000 (+) | 4.700.000.000 |
| 1228 | 1228 | Contributo annuo all'Istituto sperimentale per l'igiene e il controllo veterinario della pesca, con sede in Pescara (5.1.5.—8.4.5.) | 15.000.000 | » | 15.000.000 |
| 2589 | 2589 | Contributi all'Istituto « Regina Elena » per la lotta contro il cancro e i tumori maligni . . . . . (5.1.5.—8.4.3.)<br>(*a*) Somma che si trasporta dal capitolo numero 2594 dell'anno 1977. | 50.000.000 | (*a*) 150.000.000 (+) | 200.000.000 |
| 2593 | 2593 | Contributo annuo al Centro internazionale di ricerche per il cancro, con sede in Lione . . . . . (5.8.9.—8.4.3.)<br>(*a*) Aumento proposto in relazione alla legge 21 aprile 1977, n. 164, recante modifiche alla legge 2 ottobre 1967, n. 947, concernente contributo finanziario dell'Italia al Centro internazionale di ricerche per il cancro.<br>(*b*) Lo stanziamento viene stabilito con l'articolo 195 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1978. | 135.000.000 | (*a*) 140.000.000 (+) | (*b*) 275.000.000 |
| 2594 | » | Contributo annuo all'Istituto per lo studio e la cura dei tumori « Regina Elena » di Roma, per il potenziamento della sua attività di ricerca (*c*) (5.7.2.—8.4.3.)<br>(*c*) Capitolo che si sopprime in quanto la spesa in esso prevista viene posta a carico del capitolo n. 2589, al quale si trasporta il relativo stanziamento. | 150.000.000 | 150.000.000 (—) | *soppresso* |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| 2595 | 2595 | Contributo annuo all'Istituto nazionale « Vittorio Emanuele III » per lo studio e la cura del cancro di Milano, per il potenziamento della sua attività di ricerca . . . . . (5.7.2.—8.4.3.) | 150.000.000 | » | 150.000.000 |
| 2596 | 2596 | Contributo annuo all'Istituto « Fondazione senatore Pascale » per lo studio e la cura dei tumori di Napoli, per il potenziamento della sua attività di ricerca . . . . . (5.7.2.—8.4.3.) | 150.000.000 | » | 150.000.000 |
| 4083 | 4083 | Sussidi e contributi per integrare i servizi di profilassi contro le malattie infettive e diffusive degli animali, nonchè per agevolare gli studi e le ricerche eseguiti dagli Istituti scientifici nell'interesse dei servizi veterinari e per la impostazione e l'attuazione di piani organici di risanamento del patrimonio zootecnico . . . (5.7.2.—8.4.5.) | 260.000.000 | » | 260.000.000 |
| 4086 | 4086 | Contributo annuo a favore degli Istituti zooprofilattici sperimentali . . (5.4.9.—8.4.5.) | 5.000.000.000 | » | 5.000.000.000 |
| 4501 | 4501 | Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo (*Spese fisse ed obbligatorie*) . (2.2.1.—8.4.6.)<br>(a) Variazione così risultante:<br>— in relazione all'aumento dell'indennità integrativa speciale stabilito dal 1° gennaio 1977 e dal 1° luglio 1977 (decreti ministeriali 24 novembre 1976 e 23 maggio 1977) . . . L. 442.554.840 (+)<br>— in relazione alla legge 14 aprile 1977, n. 112, recante copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica concernente la corresponsione di miglioramenti economici ai dipendenti dello Stato . . . . . » 237.000.000 (+)<br>— in relazione all'aumento previsto per la tredicesima mensilità . . . . » 35.550.000 (+)<br>— in relazione alla situazione di fatto del personale » 180.749.840 (—)<br>L. 534.355.000 (+)<br>(Per la dimostrazione dell'onere veggasi l'allegato n. 5). | 4.340.000.000 | (a) 534.355.000 (+) | (a) 4.874.355.000 |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| 4502 | 4502 | Stipendi ed altri assegni fissi al personale operaio (*Spese obbligatorie*) . . (2.7.1.—8.4.6.)<br>(*b*) Variazione così risultante:<br>— in relazione all'aumento dell'indennità integrativa speciale stabilito dal 1° gennaio 1977 e dal 1° luglio 1977 (decreti ministeriali 24 novembre 1976 e 23 maggio 1977) . . . L. 8.402.940 (+)<br>— in relazione alla citata legge 14 aprile 1977, n. 112 » 4.500.000 (+)<br>— in relazione all'aumento previsto per la tredicesima mensilità . . . . . » 675.000 (+)<br>— in relazione alla situazione di fatto del personale . » 17.002.940 (—)<br>L. 3.425.000 —)<br>(Per la dimostrazione dell'onere veggasi l'allegato n. 6). | 87.000.000 | (*b*) 3.425.000 (—) | (*b*) 83.575.000 |
| 4503 | 4503 | Compensi per lavoro straordinario al personale di ruolo e non di ruolo . (2.2.4.—8.4.6.) | 188.784.000 | » | 188.784.000 |
| 4504 | 4504 | Compensi per lavoro straordinario al personale operaio . . . . . (2.7.4.—8.4.6.) | 7.000.000 | » | 7.000.000 |
| 4505 | 4505 | Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale . . . . . (2.2.2.—8.4.6.)<br>(*c*) Aumento proposto in relazione alle esigenze. | 63.000.000 | (*c*) 7.000.000 (+) | 70.000.000 |
| 4506 | 4506 | Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'estero . . . . . (2.2.10.—8.4.6.)<br>(*c*) Aumento proposto in relazione alle esigenze. | 49.500.000 | (*c*) 10.500.000 (+) | 60.000.000 |
| 4507 | 4507 | Indennità di rischio, di maneggio valori di cassa, meccanografica e di servizio notturno (*Spese obbligatorie*) (2.2.9.—8.4.6.) | 132.820.000 | » | 132.820.000 |
| 4508 | 4508 | Indennità giornaliera per lavoro nocivo e rischioso al personale dei laboratori dell'Istituto superiore di sanità (*Spese obbligatorie*) . . . . . (2.2.9.—8.4.6.) | 54.000.000 | » | 54.000.000 |
| 4509 | 4509 | Compensi al personale per iniziative e prestazioni dirette all'incremento delle attività dell'Istituto e della ricerca di servizio . . . . . (2.2.9.—8.4.6.)<br>(*a*) Aumento proposto per trasporto della somma dal successivo capitolo n. 4538.<br>(*b*) Lo stanziamento viene stabilito con l'articolo 194 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1978. | 900.000.000 | (*a*) 100.000.000 (+) | (*b*) 1.000.000.000 |

| CAPITOLI | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | DENOMINAZIONE | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | | | | |
| 4531 | 4531 | Compensi per speciali incarichi . . . (4.3.4.—8.4.6.) | 1.800.000 | » | 1.800.000 |
| 4532 | 4532 | Spese per il funzionamento — compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'Amministrazione della Sanità — di consigli, comitati e commissioni . . . (4.3.2.—8.4.6.) | 10.000.000 | » | 10.000.000 |
| 4533 | 4533 | Spese per accertamenti sanitari (*Spese obbligatorie*) . . . . . (4.3.5.—8.4.6.) | 1.000.000 | » | 1.000.000 |
| 4534 | 4534 | Spese per cure, ricoveri e protesi (*Spese obbligatorie*) . . . . . (4.3.6.—8.4.6.) | 1.000.000 | » | 1.000.000 |
| 4535 | 4535 | Abbonamento, impianto e manutenzione dei telefoni . . . . . (4.3.1.—8.4.6.) (*c*) Aumento proposto in relazione alle esigenze. | 40.500.000 | (*c*) 39.500.000 (+) | 80.000.000 |
| 4536 | 4536 | Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto . . . . . (4.1.3.—8.4.6.) | 13.500.000 | » | 13.500.000 |
| 4537 | 4537 | Spese per l'attuazione di corsi di preparazione, formazione, aggiornamento e perfezionamento del personale dell'Istituto superiore di sanità e per l'attuazione di corsi di aggiornamento ed addestramento tecnico del personale addetto ai servizi di sanità delle Amministrazioni pubbliche. Partecipazione alle spese per corsi indetti da Enti, Istituti e Amministrazioni varie . . . . . (4.9.5.—8.4.6.) | 5.000.000 | » | 5.000.000 |
| 4538 | 4538 | Spese per il funzionamento e per le manutenzioni dell'Istituto superiore di sanità . . . . . (4.1.9.—8.4.6.) (*a*) Riduzione proposta per trasporto della somma ai capitoli n. 4509 (lire 100 milioni) e n. 4540 (lire 100 milioni). | 5.000.000.000 | (*a*) 200.000.000 (—) | 4.800.000.000 |
| 4539 | 4539 | Premi, canoni o prezzi, per invenzioni industriali o brevetti; spese ed oneri connessi all'acquisizoine ed al mantenimento in vigore in Italia ed all'estero . . . . . (4.3.8.—8.4.6.) | 5.000.000 | » | 5.000.000 |

| CAPITOLI | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | DENOMINAZIONE | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | | | | |
| 4540 | 4540 | Spese per l'acquisto e la rilegatura di libri e riviste per biblioteca. Spese per estratti, fotoriproduzioni, traduzioni, stampe e contributi di stampa, pubblicazioni scientifiche e per gli annali dell'Istituto Superiore di Sanità . . . . . (4.1.1.—8.4.6.)<br>(*b*) Aumento proposto:<br>— per trasporto dal precedente dente capitolo n. 4538 . . . L. 100.000.000<br>— in relazione alle esigenze . » 30.000.000<br>L. 130.000.000 | 270.000.000 | (*b*) 130.000.000 (+) | 400.000.000 |
| 4541 | 4541 | Spese per congressi, simposi, conferenze e spese di rappresentanza; concorsi a favore di Enti, Accademie, Istituti scientifici per lavori, ricerche, studi e collaborazione effettuata nell'interesse dell'Istituto Superiore di Sanità . . . . . (4.9.4.—8.4.6.) | 20.000.000 | » | 20.000.000 |
| 4542 | 4542 | Spese postali e telegrafiche . . . . . (4.3.1.—8.4.6.)<br>(*c*) Aumento proposto in relazione alle esigenze. | 13.500.000 | (*c*) 6.500.000 (+) | 20.000.000 |
| 4543 | 4543 | Spese di copia, stampa, carta bollata, registrazione e varie, inerenti ai contratti stipulati dall'Amministrazione (*Spese obbligatorie*) . . . . . (4.9.8.—8.4.6.) | 7.000.000 | » | 7.000.000 |
| 4546 | 4546 | Spese per il rilascio di documenti mediante apparecchi di riproduzione (*Spese obbligatorie*) . . . . . (4.9.3.—8.4.6.) | *per memoria* | » | *per memoria* |
| 4547 | 4547 | Spese per studi, indagini e rilevazioni per la revisione e pubblicazione della farmacopea ufficiale . . . . . (4.3.8.—8.4.6.) | 9.000.000 | » | 9.000.000 |
| 4548 | 4548 | Spese per le elezioni dei rappresentanti del personale in seno ai consigli di amministrazione e organi similari (*Spese obbligatorie*) . . . . . (4.3.2.—8.4.6.) | *per memoria* | » | *per memoria* |
| | | CATEGORIA V. — *Trasferimenti.* | | | |
| 4581 | 4581 | Interventi assistenziali in favore del personale in servizio, di quello cessato dal servizio e delle loro famiglie . . . . . (5.1.3.—8.4.6.) | 5.000.000 | » | 5.000.000 |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | | | | |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| 4582 | 4582 | Spese per le borse di studio conferite presso l'Istituto . . . . . (5.1.4.—8.4.6.) | 150.000.000 | » | 150.000.000 |
| 4583 | 4583 | Equo indennizzo al personale civile per la perdita della integrità fisica subita per infermità contratta per causa di servizio (*Spese obbligatorie*) (5.1.6.—8.4.6.) | *per memoria* | » | *per memoria* |
| 4611 | 4611 | Restituzione di somme indebitamente versate in Tesoreria (*Spese obbligatorie*) . . . . . (7.1.9.—8.4.6.) | 1.000.000 | » | 1.000.000 |
| 4621 | 4621 | Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori (*Spese obbligatorie*) . . (9.4.0.—8.4.6.) | *per memoria* | » | *per memoria* |
| 4622 | » | Residui passivi perenti agli effetti amministrativi reclamati dai creditori (*Spese obbligatorie*) (*a*) . . . . . (9.5.0.—8.4.6.) | *per memoria* | » | *soppresso* |
| | | (*a*) Capitolo che si sopprime in relazione alla legge 20 luglio 1977, n. 407, concernente modifiche al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. | | | |
| | | **SPESE IN CONTO CAPITALE** | | | |
| 8221 | 8221 | Spese per la ricerca scientifica . . . (11.5.0.—8.4.8.) | 2.500.000.000 | » | 2.500.000.000 |

**MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO (Tabella 20)**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 1103 | 1103 | Spese per attività di indagine, di studi, di documentazione e di programmazione . . . . . (4.3.8.—10.3.5.) | 50.000.000 | » | 50.000.000 |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero | | | | | |
| dell'anno finanziario 1977 | dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| | | **MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI (Tabella 21)** | | | |
| | | **SPESE CORRENTI** | | | |
| 1069 | 1069 | Spese per studi, indagini e rilevazioni (4.3.8.—6.3.1.) | 13.500.000 | » | 13.500.000 |
| 1083 | 1083 | Spese per lavori di ricerca e sviluppo e servizi di gestione da effettuarsi in relazione alla automazione con sistema elettronico dei servizi del Ministero, nonchè tutte le altre spese necessarie per il funzionamento di detto sistema . . . . . (4.4.0.—6.3.1.) | 100.000.000 | » | 100.000.000 |
| 1607 | 1607 | Contributo al Centro internazionale di studi di architettura « Andrea Palladio » con sede in Vicenza . . . . . (5.1.5.—6.3.5.) | 20.000.000 | » | 20.000.000 |
| 2038 | 2038 | Spese per esplorazioni e scavi archeologici, per la custodia, la manutenzione e l'agibilità, la conservazione e il restauro dei monumenti archeologici e delle zone archeologiche, incluse le spese per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori — Indennizzi per occupazione di immobili per scavi (*a*) (4.9.7.—6.3.6.)<br>(*a*) Modificata la denominazione per una migliore formulazione dell'oggetto. Aumento proposto in relazione alle esigenze. | 4.500.000.000 | (*a*) 700.000.000 (+) | 5.200.000.000 |
| 2039 | 2039 | Assegnazione per il funzionamento dell'Istituto centrale per il restauro (4.9.3.—6.3.6.)<br>(*b*) Lo stanziamento è determinato con l'articolo 203 del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978. | 200.000.000 | » | (*b*) 200.000.000 |
| 2040 | 2040 | Compilazione, stampa e diffusione di pubblicazioni, elenchi e cataloghi ufficiali dei monumenti e degli oggetti d'arte e delle zone soggette a vincolo archeologico, monumentale, paesistico della carta archeologica d'Italia, nonchè di pubblicazioni periodiche o saltuarie sulla attività tecnico-scientifica dell'ufficio centrale delle soprintendenze e degli istituti dipendenti . . . . . (4.1.1.—6.3.6.) | 112.500.000 | » | 112.500.000 |

| CAPITOLI | | | Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1977 | Variazioni che si propongono | Competenza risultante per l'anno finanziario 1978 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero dell'anno finanziario 1977 | Numero dell'anno finanziario 1978 | DENOMINAZIONE | | | |
| 2042 | 2042 | Assegnazione per il funzionamento dell'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione . . . . . (4.9.3.—6.3.6.)<br>(*a*) Lo stanziamento è determinato con l'articolo 203 del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978. | 100.000.000 | » | (*a*) 100.000.000 |
| 2105 | 2105 | Sussidi e contributi per ricerche e scavi archeologici, anche sottomarini . (5.1.5.—6.3.6.) | 50.000.000 | » | 50.000.000 |
| 2110 | 2110 | Contributo per il Centro internazionale di studi per la conservazione ed il restauro dei beni culturali, da sostenere ai termini dell'accordo tra l'Italia e l'organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) concluso a Parigi . . . . . (5.1.5.—6.3.6.) | 16.000.000 | » | 16.000.000 |
| 2114 | 2114 | Interventi per il restauro e la conservazione di monumenti antichi di proprietà non statale — Concorso nelle spese per restauri e per la conservazione di monumenti antichi di proprietà privata — Spese per accertamenti tecnici, sondaggi delle strutture, rilievi e relativa documentazione storica e tecnica . . . . . (5.1.5.—6.3.6.) | 170.000.000 | » | 170.000.000 |
| | | **SPESE IN CONTO CAPITALE** | | | |
| 8251 | 8251 | Spese per la ricerca scientifica . . . (12.7.1.—6.2.5.)<br>N.B.: *Relative al settore degli Archivi di Stato.* | 25.000.000 | » | 25.000.000 |