

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 1660-A)

ALLEGATO

ALLEGATO

ALLA

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

**PARERI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI
SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA**

**ORDINI DEL GIORNO ACCOLTI DAL GOVERNO
O APPROVATI DALLE COMMISSIONI**

I N D I C E

PARERI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI STATI DI PRE- VISIONE DELLA SPESA	Pag.	3
Tabella 5 (Giustizia): relatore Follieri	»	5
Tabella 6 (Esteri): relatore Tolloy	»	7
Tabella 7 (Istruzione): relatore Baldini	»	11
Tabella 8 (Interno): relatore Dalvit	»	21
Tabella 9 (Lavori pubblici): relatore Piccolo	»	31
Tabella 10 (Trasporti): relatore Lucchi	»	51
Tabella 11 (Poste): relatore Sammartino	»	55
Tabella 12 (Difesa): relatore Burtulo	»	65
Tabella 13 (Agricoltura): relatore Rossi Doria	»	93
Tabella 14 (Industria): relatore Minnocci	»	109
Tabella 15 (Lavoro): relatore Vignola	»	155
Tabella 16 (Commercio con l'estero): relatore Berlanda	»	161
Tabella 17 (Marina mercantile): relatore Andò	»	163
Tabella 19 (Sanità): relatore Albanese	»	173
Tabella 20 (Turismo): relatore Catellani	»	185
(Spettacolo): relatore Pennacchio	»	191
ORDINI DEL GIORNO ACCOLTI DAL GOVERNO O APPROVATI DALLE COMMISSIONI	»	197

P A R E R I

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

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE

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

(RELATORE FOLLIERI)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione, sentiti il relatore e vari intervenuti, ha rilevato:

1. — La previsione della spesa per l'anno finanziario 1971, anche se supera quella degli anni precedenti, non appare sufficiente a soddisfare le esigenze dell'Amministrazione della giustizia.

Gli stanziamenti sono soprattutto inadeguati per la costruzione di edifici carcerari nuovi: le somme, talora notevoli, spese per riattare ed ammodernare vecchi edifici (conventi, castelli, palazzi demaniali) adibiti a istituti di prevenzione e pena vengono come inghiottite dalla vetustà di quegli edifici senza possibilità di apprezzabili risultati in fatto di igiene e di agibilità secondo le esigenze moderne.

Necessita, quindi, la previsione di spesa più larga, anche se distribuita in più esercizi.

2. — L'edilizia giudiziaria che si è giovata della legge 15 febbraio 1957, n. 26 (per la quale, pur continuando a poggiarsi sull'intervento dei comuni per la costruzione, l'ampliamento ed il restauro di edifici giudiziari è prevista la partecipazione finanziaria da parte dello Stato attuata sotto forma di contributo al pagamento della rata di ammortamento che il comune interessato contrae con l'ente finanziatore) non può contare ulteriormente sulle iniziative dei comuni le cui condizioni di bilancio, molto precarie, vanno peggiorando sempre più.

Peraltro, se la funzione giudiziaria è tipica espressione di potere statale, è giusto che la spesa per i locali e la manutenzione sia assunta dallo Stato, come avviene per gli uffici giudiziari della capitale.

3. — L'organizzazione giudiziaria non risponde più alle trasformazioni sociali.

Un primo provvedimento, la legge 13 marzo 1971, sulla costituzione delle piante organiche dei tribunali e delle procure della Repubblica per i minorenni, dovrebbe eliminare i gravi ritardi verificatisi per l'amministrazione della giustizia penale minore e soprattutto delle molte pratiche giacenti per l'adozione speciale.

Altro provvedimento che potrebbe snellire l'attività giudiziaria è la riduzione del numero dei componenti dei collegi giudicanti: non sarebbe tuttavia inopportuno affiancare ai giudici togati elementi tecnici qualificati.

Il giudice di pace potrebbe anche essere sperimentato. Tuttavia la riforma dell'ordinamento giudiziario andrebbe organicamente affrontata insieme alla riforma dell'ordinamento della classe forense, che non può essere prevista in un ordinamento unico che dovrebbe regolare tutte le libere professioni, date le peculiari caratteristiche ed organizzazioni di ognuna di esse.

4. — L'organico dei magistrati, allo stato, soddisfa le necessità giudiziarie: vi è tuttavia da rilevare che col nuovo ordinamento penitenziario alcuni consiglieri di Corte di

appello dovranno avere solo funzioni di giudici di sorveglianza e che la tutela dei minorenni e la vigilanza sui luoghi ove essi vengono accolti ed educati richiedono — almeno nei grossi centri giudiziari — la presenza di giudici tutelari a tempo pieno.

Quanto ai cancellieri che oggi esplicano anche funzioni esecutive è da rilevare che il preannunciato potenziamento del ruolo del personale dattilografico e la istituzione di una vera e propria carriera esecutiva renderà più rapido il lavoro di cancelleria e potrà condurre alla eliminazione dei molti « comandi » di agenti di custodia (oltre 1.000) in attività esecutiva. Gli agenti di custodia, per i quali si annunzia aumento di organico di 2.000 elementi, devono svolgere la loro funzione nelle carceri, specie ove l'ordinamento penitenziario approvato dal Senato divenisse legge con l'auspicabile approvazione dell'altro ramo del Parlamento.

5. — L'attività legislativa segue un *iter* accelerato.

La Commissione giustizia del Senato ha approvato, con emendamenti, la legge delega per il codice di procedura penale rinviandola alla Camera dei deputati.

Anche una vasta novella sul primo libro del codice penale è quasi definita in sede redigente unitamente a modifiche sui titoli primo e secondo del libro secondo del codice penale.

Iniziata la discussione sulle proposte riforme del codice di procedura civile è da prevedersi di prossima approvazione il disegno di legge sul rito del lavoro.

Urgente però è affrontare la discussione sui vari disegni di legge sul diritto di famiglia.

Cauta deve essere la riforma sulla società per azioni la cui regolamentazione è legata ad accordi comunitari.

Importante è, poi, segnalare che con l'approvazione in Aula da parte del Senato del disegno di legge sul patrocinio statale è necessario prevedere idonei stanziamenti per le modifiche che ha subito il disegno di legge governativo circa la liquidazione degli onorari e diritti degli avvocati cui verranno affidati i giudizi dei non abbienti.

6. — Pur lamentandosi ritardi nell'adeguamento delle leggi attuali alle norme ed allo spirito della Costituzione, deve darsi atto che i « vuoti legislativi » prodotti dalle sentenze della Corte costituzionale sono stati, in tempi brevi, colmati con leggi aderenti ai principi costituzionali.

La Commissione ha quindi espresso parere favorevole all'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1971.

FOLLIERI, *relatore*

PARERE DELLA 3^a COMMISSIONE

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

(RELATORE TOLLOY)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo Stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1971 merita la approvazione della Commissione per gli affari esteri del Senato, anche se debbono essere fatte osservazioni di vario genere, qualcuna espressa dallo stesso ministero. Ovviamente la discussione sul bilancio ha riferimenti contabili, sostanzialmente di carattere amministrativo, nè si può dimenticare che in definitiva il bilancio è problema su cui chi deve esprimere il parere definitivo è la Commissione finanze e tesoro. Ciò non menoma la possibilità da parte di tutti i parlamentari che intendono intervenire in commissione o in aula di rifarsi a considerazioni più generali di carattere politico, non fosse altro per il semplice fatto che il bilancio e i suoi capitoli non possono che corrispondere alla politica estera perseguita. Ciò è stato del resto già recepito al Senato dal collega Giraud relatore in occasione della relazione del precedente bilancio.

L'altra osservazione più volte formulata dalle opposizioni, che in sede di bilancio non sono nella pratica possibili delle variazioni contabili importanti, è indubbiamente vera ma essa ha un rilievo relativo quando si pensa che il bilancio dello Stato, e quello del Ministero degli affari esteri in particolare, deve sì modificarsi e plasmarsi continuamente alle nuove realtà in formazione però non a sbalzi e scossoni, bensì secondo un meditato e concreto aggiornamento, che non costituisca motivo di disordine interno ed esterno. Ciò che importa piuttosto è che vi sia una maggioranza la quale ascolti con at-

tenzione ciò che viene detto dalla minoranza, a sua volta da questa stessa considerazione resa più attenta e responsabile.

Questo solo può assicurare che la discussione serva per la formazione del prossimo bilancio. D'altronde questo mi pare stia avvenendo, sia pure con cautela e spesso non senza sospetti reciproci. Questi sospetti derivano da un lato dai postumi dei trascorsi antidemocratici del fascismo e di tutti i suoi complici, dall'altro dal timore che le opposizioni parlamentari italiane, possano in caso di rovesciamento del suffragio popolare, non attenersi alle norme costituzionali come è di fatto avvenuto in molti altri paesi: realtà inaccettabile questa, anche se apertamente teorizzata da Breznev per quanto riguarda l'area dominata dai sovietici con la « dottrina della sovranità limitata ». Verso la quale dottrina tendono d'altronde, anche senza teorizzarla e in modo più duttile tutte le super-potenze — come i nefasti di Grecia esemplificano — quando ritengono siano in gioco i loro interessi vitali, strategici ed economici. Una dottrina che non può essere applicata, nè viene o verrebbe accettata senza gravi lacerazioni a paesi e stati di antica pratica democratica, come quelli dell'Europa occidentale, settentrionale, centrale.

Piuttosto al fine di limitare la discussione sul bilancio degli Esteri occorre ricordare che presto verrà in discussione in aula anche la relazione del Ministro degli affari esteri sull'attività delle Comunità economiche europee per l'anno 1970, e che vi è un'intesa nella Commissione tra maggioranza e opposizione, che in quella occasione siano esaminati

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e discussi tutti gli aspetti della politica per l'edificazione della grande Europa, perseguita con tenacia meritevole di riconoscimento dal nostro Ministro degli esteri e dei suoi collaboratori e che è indubbiamente al centro della nostra politica estera. Evidentemente non potrà trattarsi che di auto-limitazioni, ma queste potranno esserci in sede di discussione del bilancio, ricordando anche come di recente una discussione di politica estera svoltasi in aula al Senato a seguito di una serie di interpellanze ha visto una assai deludente presenza di parlamentari.

Rimanendo sempre sugli aspetti generali, non posso non menzionare l'argomento che l'opposizione di sinistra ha sempre fatto suo: ed è quello che la soppressione della NATO farebbe fare un gran passo avanti alla pace. Anche qui non ho che da riprendere l'argomentazione della relazione di maggioranza dell'anno scorso sul bilancio. E cioè che soltanto la costruzione dell'Europa consentirà ad essa una maggiore autonomia e una maggiore iniziativa nei riguardi delle super-potenze. Senza questa realizzazione, fortemente da noi auspicata ma non ancora realizzata, l'alleanza atlantica — beninteso limitata al suo carattere difensivo e delimitata nella sua area di azione — sembra corrispondere agli interessi del nostro paese.

Certamente anche la costruzione dell'Europa comporterà una limitazione della sovranità dei vari stati. Ma vi è una differenza sostanziale se questo avviene sotto forma di imposizione esplicita o implicita che sia: ed essa vi è sempre quando esiste una grande sproporzione di forze tra lo Stato cosiddetto « guida » e i suoi alleati, spesso ridotti al rango di satelliti. Credo che, se mai, l'Italia si sia, nei tempi recenti riscattata da questa degradazione: riscatto che è consentito certamente dall'allontanarsi del ricordo di una guerra che aveva lasciato gravi turbamenti e strascichi, ma soprattutto dall'impegno e dalla convinzione con i quali l'integrazione economica e politica dell'Europa viene perseguita, in virtù dunque di una realtà non ancora esistente ma in divenire.

Tra queste azioni autonome promosse dal Ministero degli affari esteri il riconoscimento italiano della Cina è stato il più evidente. Ma per esempio, ancora ieri, si annun-

ciava dopo la visita del Maresciallo Tito che l'Italia e la Jugoslavia collaboreranno per la pace nel Medio Oriente, e dunque con un'iniziativa e un'azione proprie.

La limitazione delle sovranità che indubbiamente è implicita nell'azione per la formazione dello stato federale europeo, è dunque volontaria e si fonda sull'equilibrio delle forze, ciò che garantisce tra l'altro anche i minori partecipanti. Del resto l'azione del nostro Governo per l'ingresso nella CEE della Gran Bretagna è fondata anche su questa necessità di equilibrio che sola può rendere accettabile — e compatibile con gli interessi nazionali e le genuine regole democratiche che ne sono parte integrante — una volontaria limitazione della sovranità.

Ho fatto qui questa premessa in considerazione della influenza che essa può avere sulla prospettiva della formazione del bilancio degli Esteri. È indubbio infatti che, man mano si realizzasse l'unità federale dell'Europa, potrebbero venire meno le necessità di determinate presenze essenzialmente diplomatiche. Ma credo che a questa probabilità, lo stato italiano abbia fatto già fronte unificando i vari ruoli che componevano il personale degli « Esteri ». Infatti se potranno in avvenire diminuire le dirette presenze diplomatiche di tutti i paesi europei che si federassero, sarebbe sempre da considerare la necessità della nostra presenza in settori, quale quello economico, culturale, assistenziale, dell'emigrazione, sulle quali già oggi vengono documentate carenze e difficoltà, sulla cui esistenza credo vi sarà in questa Commissione un accordo generale. Le esigenze della nostra rappresentanza in tali settori, specie nei due ultimi, sono lungi dall'essere soddisfatte, e ci sembra che debbano esserlo nel futuro quali che siano gli sviluppi della integrazione europea.

Correlativamente a queste constatazioni è da considerarsi il prorompere degli stati in via di sviluppo, ciò che richiede una nostra presenza, utile a quegli stati e a noi, ma che lo è soltanto se adeguata ai compiti che sono molteplici, mentre oggi è assai spesso carente. A questo riguardo il ministero degli Esteri ha predisposto un progetto di legge diretto a disciplinare le iniziative rivolte a favorire il progresso tecnico culturale eco-

nomico e sociale dei paesi in via di sviluppo. Tali programmi di cooperazione tecnica dovranno armonizzarsi nel più vasto quadro della collaborazione italiana con i paesi in via di sviluppo. E questa una legge che corrisponde alle indicazioni del Parlamento e che riordina una materia oggi affidata disordinatamente a più leggi. Ritengo che quando essa abbia il consenso delle altre amministrazioni interessate, il Parlamento debba sollecitarne l'iter legislativo. Esso dovrà anche dotare il ministero dei mezzi necessari per la effettiva attuazione di una legge da esso stesso voluta e assai ben elaborata dalla Direzione affari culturali del Ministero degli affari esteri.

Vi è poi da considerare la rete consolare nei paesi della CEE, destinata tra l'altro ad allargarsi, nella quale la libertà di spostamento della mano d'opera richiede una assistenza continua, fondata così su temi sociali come culturali, ai quali ultimi dovrà essere dato il contenuto, ispirato all'ormai definitivo affermarsi della democrazia nel nostro paese. Al riguardo deve perciò dirsi che l'aumento di stanziamenti nel settore non è da considerarsi sufficiente e che il problema rimane perciò aperto.

Nello stesso tempo in cui ho voluto, nelle righe precedenti, specificare come possono anche intravedersi determinate diminuzioni di funzioni di rappresentanza meramente diplomatica all'estero, ho voluto del pari mettere in luce la necessità crescente di assicurare in modo adeguato e conveniente la nostra presenza ovunque. Ho già incidentalmente accennato alla svolta della nostra politica verso la Cina e all'impegno della nostra azione per la pace nel Medio oriente ma sono altri numerosi problemi nel mondo che ci impegnano. Ma anche dal primo punto di vista occorre considerare che nel momento attuale, ai fini stessi del raggiungimento degli obiettivi europeistici, il Ministero degli esteri ha necessità di un massimo di forze in ogni settore. Basti pensare agli impegni che ricadono sul Ministero degli esteri dall'approvazione della risoluzione dell'Unione economica e monetaria o dalle impostate politiche industriali, agricola, commerciale, sociale, regionale, in ognuna delle quali il Ministero degli esteri ha sempre da compiere uno

sforzo di armonizzazione tra gli interessi nazionali e quelli comunitari.

Si tratta dunque di considerare, pur nella varietà delle prospettive, la necessità di assicurare il massimo di efficienza e di modernità al nostro Ministero degli esteri. Ciò comporta una chiarezza di visione sui compiti futuri della nostra diplomazia che comporta così adeguamento quantitativo e qualitativo del personale come la semplificazione e l'ammodernamento di molte nostre sedi, il riassetto delle comunicazioni, la promozione culturale, assistenziale, economica delle nostre rappresentanze.

Il bilancio che ci viene presentato cerca di far fronte alle molteplici esigenze che si sono accennate con le somme poste a disposizione degli Esteri, avendo qua e là ottenuto degli aumenti ai capitoli, senza pertanto poter risolvere il problema in modo organico e completo. Per la qual cosa, diventa anche qui ogni giorno più necessario tenere conto della crescente difficoltà a reperire personale disposto a recarsi all'estero date le mutate condizioni socio-economiche del Paese e del mondo: oggi un trasferimento di un funzionario e della sua famiglia, poichè spesso più membri della famiglia lavorano, comporta l'insorgere di problemi familiari ed economici di varia natura. Per il momento si è provveduto a questa necessità con uno stanziamento aggiuntivo adottando il parametro stabilito dall'ONU; ma occorrerà seguire lo sviluppo di tale tendenza, che sembra particolarmente pronunciata nel nostro paese.

In conclusione può ben considerarsi inadeguato il bilancio attuale del Ministero degli esteri, anche se mi sembra importante che tale constatazione non venga fatta nè alla luce del vecchio nazionalismo, teso solo a questioni formali e incurante della sostanza — e perciò destinato, come si è visto, alle peggiori degenerazioni — nè a quella di un neo-nazionalismo, qua e là affiorante, che vorrebbe assegnare all'Italia, nel mondo attuale, autonome possibilità politiche, ciò che non è più possibile nè verosimile, su nessun terreno, nè su quello economico-sociale, nè su quello politico-militare.

TOLLOY, relatore

PARERE DELLA 6ª COMMISSIONE

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

(RELATORE BALDINI)

ONOREVOLI SENATORI. — L'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1971 avviene in un momento tutto particolare per la scuola italiana.

Il Senato è impegnato nel dibattito sulla riforma universitaria, e la Camera dei deputati nell'elaborazione del nuovo stato giuridico del personale insegnante e non insegnante nonché delle nuove norme sul reclutamento del personale in servizio.

Tutto dunque è in movimento, sul piano legislativo.

Ma la stessa realtà scolastica è in piena evoluzione.

Gli studenti e le famiglie intendono partecipare con responsabilità sempre maggiori, alla vita della scuola, mentre a livello delle ricerche, metodi nuovi, direi nuove tecniche vengono studiate per un aggiornamento dei processi educativi.

È la stessa realtà del nostro mondo che, invero, cambia rapidamente, e la scuola non è rimasta indenne dall'ondata dei mutamenti e dal necessario processo di adattamento alle nuove caratteristiche della vita associata contemporanea.

Il momento è quindi assai delicato e incerto così per la società come anche per la scuola; ma la riconosciuta insufficienza delle sue strutture ed i lamentati segni di logoramento, sintomi innegabili di una tale fase evolutiva, non devono far pensare necessariamente ad una scuola priva di capacità di rinnovamento. È doveroso anzi, nel prendere

atto dei tanti elementi di turbamento, saper cogliere gli aspetti positivi, e riconoscere lo sforzo di rinnovamento che si sta compiendo.

Il problema più rilevante ora, maturato il fenomeno quantitativo, è quello del contenimento di impulsi irrazionali, per cercare di dare al processo educativo nuovo un'impronta qualitativa capace di assicurare uno sviluppo più sicuro alla formazione dei giovani ora immessi in grande numero nelle istituzioni scolastiche.

Il nostro esame dei documenti di bilancio sarà quindi condotto alla luce delle predette indicazioni, e terrà conto dell'urgenza di definire gli aspetti qualitativi del problema dello sviluppo della scuola. Più importanti fra questi ritengo che siano i seguenti: la nuova esigenza dell'autogoverno, la diversa dimensione dei rapporti fra le varie componenti scolastiche (insegnanti giovani, famiglie); la ricerca di forme di autoeducazione; la realizzazione del diritto allo studio; la mobilitazione scolastica; l'orientamento scolastico professionale; l'aggiornamento, la sperimentazione, le nuove tecnologie della educazione; la crescita dei valori educativi e formativi di istituti esterni alla scuola, le nuove forme di vita sociale.

La Pubblica istruzione richiama sempre più l'attenzione dei politici, dei sociologi, degli economisti, del mondo del lavoro e della produzione: nel « libro bianco » sulla spesa pubblica, ad esempio, il ministro Ferrari-Aggradi ha creduto di inserire considerazioni riguardanti gli impegni finanziari dello

Stato, per la scuola; analogamente in un recente documento del ministro Moro al Parlamento sulla politica estera italiana, il processo educativo e formativo quale realizzato in Italia è preso in considerazione ai fini dei rapporti culturali con gli altri Paesi. Tutto ciò non sorprende: la scuola rivela in modo sempre più manifesto il suo carattere di fattore di formazione condizionante dello sviluppo della vita sociale.

Ma altri motivi di natura più generale sono offerti alla nostra attenzione in questo momento: accennerò alla crisi della cultura che stiamo vivendo, al disorientamento sociale e politico, all'affannosa ricerca di valori nuovi e diversi, alla contestazione a nuove tinte, all'allentamento sempre più preoccupante dell'ossequio dovuto al principio, anche costituzionale, del rispetto della persona umana e del suo sviluppo; all'individualismo sempre più acceso, anche se mascherato, che si traduce spesso in esasperazione e violenza, e, per finire, al consenso ed alla giustificazione che sempre più pericolosamente vanno alla stessa violenza.

Sono fenomeni riscontrati invero, con maggiore o minore intensità, presso tutti i Paesi, e che occorre ricordare al fine di trarre insegnamenti e orientamenti utili all'azione politica che il Parlamento deve svolgere nei suoi compiti istituzionali.

Ragioni di ottimismo non dovrebbero mancare: una terra assolutamente povera di carbone e di ferro ospita una siderurgia ormai in grado di competere con le maggiori del mondo; malgrado le insufficienze del nostro sistema scolastico operano su tutti i continenti schiere di tecnici arditi, e persino i disprezzati « magliari » del dopoguerra concorrono, con il loro impegno, a formare l'attivo della nostra bilancia commerciale (cosa che non riesce neppure alla terza potenza economica mondiale: il Giappone).

Motivi di soddisfazione possono essere tratti anche dall'incessante incremento dei fondi a disposizione della Pubblica Istruzione, che il seguente prospetto mette in evidenza:

1950-51 . . .	162.183,3 milioni
1960-61 . . .	487.131,5 milioni
1970-71 . . .	2.324.977,6 milioni.

Nessuno si nasconde peraltro che, mentre i traguardi sopra accennati avrebbero potuto avere un costo minore, d'altra parte non è possibile dirsi soddisfatti dei risultati ottenuti con lo sforzo quantitativamente elevato chiesto al Paese per la sua scuola. Le strutture sono insufficienti, i metodi stentano a rinnovarsi e i nostri giovani pienamente inseriti in una società aperta, lettori di giornali anche stranieri, spettatori quotidiani della produzione cinematografica e televisiva, non trovano nella scuola forme idonee di istruzione e di educazione. Al posto di un umanesimo eclettico, valido fino a pochi anni or sono, essi vogliono un umanesimo di azione.

Occorre dunque rinnovare, nella consapevolezza che, in un mondo in cui scienza e tecnica sono alla base di vertiginosi sviluppi, non vi è posto per le improvvisazioni. D'altronde, in questo mondo in rapida trasformazione, le riforme organiche appaiono di sempre più difficile studio e delicata attuazione: mentre si appronta un piano di riforma, già sono in atto fattori di superamento, e nuove forme di vita pongono nuovi problemi: oggi nessuno tornerebbe ai progetti di riforma elaborati per la scuola secondaria e per l'ordinamento universitario subito dopo l'attuazione della scuola media.

La grave antinomia può essere superata probabilmente con il ricorso ad un meditato sistema di sperimentazione ispirata a chiare scelte di fondo.

Una di tale scelte viene indicata, in primo luogo, dagli studiosi di pedagogia, psicologia e metodologia: superato il metodo selettivo, occorre applicare il metodo intuitivo ed orientativo, per una scuola formativa in tutti i suoi aspetti.

La scuola non può limitarsi ad impartire conoscenze o nozioni, ma deve promuovere lo sviluppo dell'intelligenza e della personalità; deve cioè rendere attuali le capacità potenziali del giovane, mirando alla formazione dell'uomo piuttosto che al conferimento di un titolo di studio. I tradizionali atteggiamenti pedagogici vanno modificati quindi in vista di un senso più ampio e più umano dei concetti di istruzione e di cultura.

Una seconda scelta riguarda poi i quattro pilastri sui quali si poggia la scuola tradizio-

nale: la classe, la lezione, il libro di testo, le classificazioni. Essi vanno al più presto integrati con l'inserimento, nel processo scolastico, delle famiglie e dei giovani, e del collegio dei professori, ponendo su nuove basi il rapporto maestro-scolaro, ed orientando tutta l'attività della scuola verso una formazione del giovane aperta alla partecipazione.

Oltre tutto tale nuova impostazione del processo educativo, con la partecipazione dei giovani, delle famiglie e dei professori collegialmente riuniti, potrà anche fornire una via di uscita alla crisi delle strutture scolastiche, che rischia di trasformarsi in una crisi interiore per coloro che oggi vi operano con responsabilità direttive e docenti (in proposito non mancano notizie allarmanti di presidi o professori che intendono lasciare la scuola).

Occorre dunque passare dal mondo dei desideri e delle intenzioni a quello delle realizzazioni, degli impegni concreti, cominciando col dare corpo alla presenza dei genitori e degli alunni nel processo educativo scolastico.

Orbene bisogna riconoscere che degli accennati problemi la Nota introduttiva del bilancio dimostra piena consapevolezza; soprattutto, va riconosciuto, essa non nasconde dietro un'impostazione di *routine* l'esigenza delle scelte prioritarie da compiere a favore della riforma dei programmi e dei metodi di aggiornamento degli insegnanti, oltre che della introduzione del sistema dei cicli di insegnamento e di altri nuovi fattori educativi, da realizzare prima ancora di por mano a riforme di struttura.

In questo quadro, fuggevolmente delineato, della realtà presente, e in questo contesto di prospettive appena accennate, vanno collocati dunque i documenti del bilancio al nostro esame:

1) la tabella n. 7, riguardante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971, presentato al Parlamento il 31 luglio 1970;

2) la relazione del Ministero della pubblica istruzione sui risultati dell'attuazione del piano di sviluppo nel quinquennio 1966-1970;

3) il conto dei residui passivi al 31 dicembre 1969 del Ministero della pubblica istruzione.

Quanto al primo documento gli spunti e le considerazioni nuove, che si leggono nella Nota preliminare, indicano una presa di coscienza dei problemi e della volontà di portare avanti una politica scolastica che vuol farsi parte attiva nell'opera di rinnovamento.

Nella citata Nota, che è redatta in un momento in cui si chiude un ben definito periodo di vita scolastica (quello del primo piano quinquennale in cui gli impegni di spesa hanno seguito a fatica i ritmi dello sviluppo delle istituzioni scolastiche) e nella prospettiva di uno nuovo, che dovrà aprirsi col secondo piano di sviluppo, sono posti in rilievo due principi orientativi di particolare valore:

1) da una parte, quello della stabilizzazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione ai livelli già raggiunti nel corrente anno;

2) dall'altra, quello tendente a rendere già certa e disponibile la copertura finanziaria di nuovi e maggiori oneri relativi all'attuazione del prossimo piano della scuola. Rispetto al bilancio del 1970 l'aumento per il 1971 è di milioni 224.493.

Ma occorrerà, a questo punto, addentrarsi nell'esame dei singoli settori, per l'analisi dei problemi connessi con la previsione di spesa per il 1971.

In primo luogo va notato che l'aumento di spesa globale appena ricordato è dovuto all'incidenza di leggi preesistenti o all'applicazione di interventi e provvedimenti legislativi per milioni 152.019, e all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione per milioni 71.474.

Non va dimenticato che le spese previste a livello centrale in termini di costo medio per allievo delle scuole statali offrono gli elementi necessari per uno studio più analitico dei vari tipi di istruzione secondaria superiore. Le spese correnti per allievo, per le scuole secondarie superiori statali si sono incrementate in questi ultimi due anni dello 0,8 per cento, aumentando del 2,6 per cento

per l'istruzione classica, scientifica e magistrale, dello 0,3 per l'istruzione tecnica e professionale e diminuendo per le scuole magistrali dell'8,3 per cento.

In siffatto contesto, un discorso di particolare interesse si può fare per le università con l'apertura di un nuovo capitolo dovuto all'applicazione della legge n. 910 del 1969. Siamo davanti ad un processo di sviluppo particolarmente considerevole: aumento di facoltà, aumento di studenti, aumento di spese. Questo, insieme ad una instabilità del processo di studio e di ricerca e alle nuove prospettive che si presentano, ha indubbiamente accelerato il discorso sulla riforma delle università.

Passando dunque all'esame dei settori, si vuol sottolineare, per cominciare, l'iniziativa dei corsi di aggiornamento didattico del personale insegnante della scuola elementare: i corsi hanno avuto come tema fondamentale la didattica delle materie comprese nella scuola elementare. Corsi particolari sono stati fatti per i docenti delle classi differenziali e delle scuole speciali, comprese quelle per i minorati fisici.

Ma va osservato a questo riguardo che la scuola elementare deve essere considerata, come essa è, quale parte della scuola dell'obbligo, con la particolare attenzione che ciò richiede ai fini di un omogeneo rinnovamento delle strutture e dei metodi (modo di passaggio dal primo al secondo ciclo, eliminazione delle classi « plurime », attuazione dell'assistenza scolastica, eccetera).

Notevole lo sviluppo della scuola media globalmente articolata oggi in 88.781 classi collocate nelle varie regioni in Italia. A queste sono da aggiungere 1.173 classi di aggiornamento, 689 classi differenziali, 179 classi differenziali presso istituti di rieducazione per minorenni.

Al doposcuola sono interessate 12.743 scuole, per un totale di 168.038 alunni: invece, cifre assai lontane dal coprire tutto il programma del doposcuola nel nuovo significato di tempo pieno per l'alunno e per l'insegnante.

A questo punto va aperto il discorso riguardante la situazione degli organici del personale direttivo ed insegnante della scuola media. Siamo di fronte ad un problema che è

stato oggetto di contestazione, di studio, di contrasti tra sindacato e sindacato e fra sindacati e Ministero. A mio parere il problema va coraggiosamente affrontato con un provvedimento unico riguardante l'immissione nei ruoli della scuola media e secondaria superiore del personale insegnante.

Occorre eliminare tale motivo di incertezza che si ripercuote su tutta la scuola italiana. In caso contrario avremo sempre una situazione di crisi; ricordiamolo: quei presidi e professori che sono sul punto di rinunciare alla direzione delle scuole e all'insegnamento, lo sono non tanto per le difficoltà nuove che incontrano a scuola o per le agitazioni degli studenti — certo, anche per questo — ma soprattutto perchè si sentono soli, abbandonati e senza direttive o indicazioni di sorta, e per di più in una situazione di incertezza di stato giuridico, e di instabilità.

È vero che ai sensi della legge 25 luglio 1966, n. 603, sono stati immessi nei ruoli della scuola media 30.301 insegnanti, che altri 9.132 sono stati inclusi nelle graduatorie nazionali, e che sono in via di svolgimento gli esami speciali di abilitazione previsti dall'articolo 7 della citata legge n. 603: ma il problema non è stato risolto nella sua globalità, nonostante le successive leggi, 20 marzo 1968, n. 327, e 7 ottobre 1966, n. 748.

Occorre dunque provvedere.

Insieme al problema del personale insegnante nella Nota preliminare trova la sua giusta collocazione il tema dell'allargamento dell'organico e dell'aggiornamento dei docenti. Sono problemi strettamente legati tra loro: vanno infatti collocati al centro di ogni attenzione la formazione dell'insegnante ed il giusto dimensionamento dei posti di lavoro nella scuola.

Un altro settore della vita della scuola che attende riforme di struttura è la istruzione artistica: è un settore che più degli altri sente le difficoltà di sviluppo proprio per la mancanza di orientamenti e di indicazioni. Gli alunni che frequentano questi istituti sono in continuo aumento, le Accademie sono frequentate anche da numerosi studenti stranieri provenienti dalle varie parti del mondo. Le proposte e i disegni di legge riguardanti la riforma di questo ordine di scuole indica-

no vive esigenze di trasformazione; in specie, si chiede l'elevazione da tre a cinque anni della durata del corso degli istituti d'arte, che consentirà anche a quei diplomati di accedere all'università.

Interessa poi considerare che negli istituti magistrali si ha una diminuzione del numero degli allievi per classe (nelle scuole statali si è passati da 31 allievi a 27; nelle non statali da 31 a 26). Particolare attenzione va anche dedicata agli istituti tecnici ad indirizzo tecnologico, distinguendosi dagli istituti tecnici ad indirizzo amministrativo, sempre nel raffronto fra scuole statali e non statali. Qui naturalmente non mancano le difficoltà, perchè la mancata riforma degli istituti professionali mette in condizioni veramente precarie questo tipo di scuole.

Ma il fenomeno che interessa sottolineare in modo particolare è il mancato sviluppo dell'istruzione professionale rispetto alle previsioni del Piano. Si può dire che mentre per altri tipi di scuola la tendenza all'affollamento si è fatta sentire e ha influito sulla vita della scuola, la mancata trasformazione degli istituti professionali ha determinato disorientamento nel mondo della tecnica e delle professioni e sta minacciando di svuotare tale settore di ogni contenuto educativo.

Per quanto riguarda la scuola magistrale, dall'anno scolastico 1965-66 essa ha avuto una espansione notevolissima nelle iscrizioni, arrivando ad un aumento dal 4,7 per cento al 21,4 per cento.

Lo sviluppo della scuola materna statale e non statale, le esigenze di una preparazione psicologica, pedagogica e tecnologica del personale insegnante della scuola materna, pongono in termini precisi la necessità di una riforma e di una trasformazione di questo tipo di scuola. Il Ministero del tesoro ha fatto finalmente conoscere il proprio parere sul regolamento di attuazione della legge numero 444 del maggio 1968 che istituisce la scuola materna statale; il parere è favorevole e il regolamento potrà entrare in vigore entro il prossimo giugno. Purtroppo, la mancanza del regolamento di attuazione ha impedito una soddisfacente applicazione della legge.

L'utilità del regolamento sta nel fatto che si potranno bandire i concorsi per le insegnanti, le assistenti e per le direttrici della scuola materna. Infatti, questi concorsi non si sono ancora potuti bandire perchè manca l'indicazione degli organici; e tale indicazione sarà data appunto dal regolamento. Il problema che si presenta assai pressante, però, riguarda la diffusione di questo tipo di scuola, sentita e richiesta dalle famiglie, ma ostacolata dall'inadeguatezza dei finanziamenti. È bene ricordare che dal 1968 al 1970 furono realizzate 3.060 sezioni di scuola materna statale situate in 2.064 scuole, e che l'aumento dei costi ha reso ancor più precaria la situazione. Il fatto grave è che ora su 5.000 domande in esame 1.500 potranno essere accolte nel corrente anno e 3.500 saranno respinte per mancanza di fondi.

Per quanto riguarda il personale insegnante, occorre far notare che fra l'anno scolastico 1968-69 ed il 1969-70 gli insegnanti delle scuole secondarie superiori sono aumentati di 68.259 unità, con un incremento del 12,5 per cento.

Il tono di sviluppo della scuola è dato dall'incremento delle iscrizioni al primo anno degli istituti di istruzione secondaria superiore negli ultimi due anni scolastici 1968-69 e 1969-70.

È da notare che nella scuola statale la iscrizione agli istituti di istruzione classica scientifica e magistrale per l'anno scolastico 1968-69 è salita a 511.884 alunni, di cui 142 mila 899 iscritti al primo anno. Per l'anno 1969-70 gli alunni iscritti nel complesso a questo ordine di scuola salgono a 538.144, di cui 142.950 iscritti al primo anno.

Per gli istituti tecnici sempre nei suddetti anni scolastici gli alunni salgono a 560.642, di cui 159.904 iscritti al primo anno; mentre per l'anno scolastico 1969-70 si registra una iscrizione di 586.018 alunni, di cui 163.881 iscritti al primo anno.

Per gli istituti professionali nel 1968-69 gli alunni salgono a 208.803, di cui 97.693 iscritti al primo anno; nel 1969-70 si registra una iscrizione di 225.752 alunni, di cui 102.128 al primo anno.

Significativo è invece il fenomeno delle iscrizioni presso le scuole magistrali: 1968-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1969, iscritti 2.531, iscritti al primo anno 1.288; 1969-70, iscritti 3.074, iscritti al primo anno 1.242.

Sempre per quanto riguarda l'istruzione secondaria superiore, possiamo cogliere il volume di crescita dal confronto delle spese correnti nel bilancio di previsione del Ministero della pubblica istruzione.

Si considera che nella previsione del bilancio per l'anno 1969, per quanto riguarda la istruzione classica, scientifica e magistrale sono iscritti 97.495,9 milioni.

Per l'anno 1970 sono iscritti 104.845 milioni; per l'anno 1971 sono iscritti 115.864 milioni.

Per quanto concerne l'istruzione tecnica e professionale, nell'anno 1969 il bilancio prevede 225.565,5 milioni; nell'anno 1970, 238 mila 711,0 milioni; nell'anno 1971, 256 mila 381,8 milioni.

Come si può notare, c'è un costante aumento di spesa per i capitoli del bilancio riguardanti i settori dell'istruzione classica e tecnica.

La tavola n. 10 della relazione del Ministro sottolinea alcuni rapporti tra scuole statali e non statali dell'istruzione secondaria superiore. Tale tavola merita la nostra attenzione, perchè fissa delle costanti di aumento e diminuzione nel quadro del Piano di sviluppo della scuola italiana, riportando i dati indicativi dei rapporti tra le classi, gli alunni e le spese correnti.

Una analisi più profonda è stata fatta sullo sviluppo dei ginnasi, dei licei classici, degli istituti magistrali-tecnici e dei licei scientifici.

In questi tipi di scuola si delinea la possibilità dello sviluppo di un biennio tale da costituire una fascia comune immediatamente successiva alla scuola dell'obbligo, mentre maggiore attenzione esigono gli istituti professionali e le scuole magistrali perchè rappresentano due settori di particolare natura; ma fin quando non si sarà trovata una soluzione anche per questi altri tipi di scuola sarà sempre aperto un elemento di discussione e di crisi.

A questo proposito vorrei ricordare che la nostra Commissione alla fine della passata legislatura aveva preparato un disegno di legge riguardante l'istituzione di un bien-

nio unico comune a tutte le scuole secondarie superiori, disegno di legge che fu davvero frutto dell'impegno di tutta la Commissione.

Nella relazione sullo sviluppo della scuola sono messi in evidenza i dati relativi all'andamento delle iscrizioni e della frequenza nei vari ordini scolastici.

Sia per le scuole statali che per quelle non statali, nei ginnasi e nei licei classici c'è stato un aumento, rispettivamente del 3,1 per cento e del 3,4 per cento, mentre per i licei scientifici il ritmo di espansione è stato molto più rilevante ed ha richiesto un particolare sforzo per la ricerca di nuove strutture.

Per l'istituto magistrale c'è stata una flessione delle iscrizioni tanto che le classi diminuiscono del 3,6 per cento per le statali e le non statali, e le iscrizioni diminuiscono del 7,4 per cento.

Le iscrizioni al primo anno segnano una flessione complessiva del 16 per cento, le cui punte più accentuate riguardano le scuole non statali.

A questo punto si può analizzare lo sviluppo dell'università e vedere come in questi ultimi dieci anni si sia svolto l'incremento dell'istruzione universitaria.

La tendenza all'espansione di tale tipo di istruzione si è avuto in forma ben definita per la medicina e la chirurgia, per l'ingegneria, l'agraria, la giurisprudenza e per il gruppo letterario didattico. Così, ma con un tono meno forte, si è assistito all'incremento di tutte le facoltà scientifiche, mentre per il gruppo economico-sociale si è avuto una flessione di iscrizioni sia per gli studenti frequentanti sia per gli studenti immatricolati.

Ad esempio la facoltà di economia e commercio ha avuto una flessione di immatricolati di un 12,8 per cento e la facoltà di scienze economiche e bancarie è scesa del 13,5 per cento.

La seconda parte della relazione in esame, poi, dà conto dei provvedimenti più significativi che sono stati emanati dal Parlamento in questi ultimi anni nel quadro dello sviluppo della scuola italiana.

Nella terza parte viene fatta una acuta analisi dei provvedimenti emanati in favore della scuola.

Per quanto riguarda l'educazione fisica e sportiva la relazione fissa dei punti di particolare interesse, come la modifica dell'ordinamento, la revisione degli organici del personale e l'aggiornamento culturale e didattico.

Di notevole interesse è la situazione delle palestre e degli impianti ginnico-sportivi, come si nota a pagina 97 della relazione. A questo punto mi permetto di dire che, per quanto riguarda l'educazione fisica, sarebbe bene che il Ministero cercasse di coordinare l'attività svolta in questo settore con le iniziative che assumono gli altri istituti che operano nello stesso campo, come ad esempio il CONI.

Il capitolo riguardante la scuola popolare e l'educazione degli adulti ci porta ad un discorso di fondo del problema dell'analfabetismo, del semianalfabetismo e della necessità di un recupero soprattutto per quei giovani che per vari motivi si sono allontanati dalla scuola e dallo studio.

Si tratta di un'opera delicata, lenta, ma che va compiuta con ogni sforzo perchè ancora troppo elevato è il numero dei cittadini che sono in possesso soltanto della licenza elementare. Se le statistiche sono esatte, più del 55 per cento dei lavoratori risulta in possesso della sola licenza elementare, con tutte le conseguenze che si possono cogliere in un mondo dove la tecnologia e la cultura costituiscono gli elementi essenziali dello sviluppo.

I corsi di scuola popolare, i corsi di richiamo scolastico, le scuole estive, le scuole festive, i corsi di orientamento musicale, i corsi di richiamo e aggiornamento culturale di istruzione secondaria, sono tutte iniziative che hanno richiesto una spesa di 12.739.866, rispondendo in parte alle esigenze e alle richieste di superamento dell'analfabetismo. Faccio presente che dopo l'istituzione della Regione, le materie della istruzione tecnico-professionale, dell'assistenza scolastica, nonchè quella relativa a questi corsi di aggiornamento, dovranno essere trasferite al nuovo ente, che, si spera, potrà avere maggiori possibilità per la formazione dei giovani che hanno abbandonato la scuola.

Il problema della devoluzione alla Regione delle materie dell'assistenza scolastica e dell'istruzione professionale è stato oggetto di dibattito ampio e approfondito in sede di 6ª Commissione permanente, ove è stata auspicata anche la tempestiva emanazione dei decreti delegati relativi.

Al problema dell'assistenza è legato quello del controllo sanitario, un servizio che è ben definito dall'articolo 20 della legge n. 942 del 1966. Siamo però ai primi passi che questo servizio sta compiendo in mezzo a numerose difficoltà, a incomprensioni e alla mancanza di un'autentica collaborazione tra famiglia, scuola e società.

Legato al capitolo dei servizi assistenziali è il tema dell'orientamento scolastico e professionale. Si parla ora di un servizio scolastico-assistenziale: ma l'orientamento scolastico e professionale non è tanto un servizio di assistenza, quanto un fattore di primaria importanza nel processo di educazione e di sviluppo della scuola italiana.

L'articolo 21 della citata legge n. 942 fissava in termini precisi le norme organizzative delle attività di orientamento, ma non poneva l'orientamento scolastico come problema di assistenza. I centri di orientamento scolastico e professionale svolgono un'attività medico-psico-pedagogica e non di assistenza.

Si può parlare di orientamento come ricerca, fatto interiore, azione per facilitare la scoperta e lo sviluppo delle facoltà fisiche-intellettuali e morali del ragazzo, ma non di assistenza.

Il relatore si augura che il Governo voglia accogliere la proposta dell'istituzione di un servizio di orientamento scolastico e professionale presso il Ministero o presso i singoli provveditorati agli studi, da affidarsi ad un medico, ad uno psicologo e ad un assistente sociale con compiti ben definiti a favore della scuola e dei giovani. Già il Senato nel 1968 ebbe a votare un ordine del giorno accolto dal Governo per l'istituzione di un « Servizio » di orientamento scolastico e professionale, presso il Ministero della pubblica istruzione. Da allora non si è più parlato dell'argomento e il problema non è stato affrontato nei termini che erano stati indicati dall'ordine del giorno.

Per quanto riguarda l'edilizia scolastica, già si è accennato alle difficoltà di attuazione delle norme riguardanti l'edilizia scolastica. Si deve aggiungere che neppure il decreto-legge 24 ottobre 1969, n. 701, convertito in legge 22 dicembre 1969, n. 952, ha determinato risultati soddisfacenti nel settore della edilizia. E lo stesso possiamo dire per quanto riguarda la legge 28 luglio 1967, n. 641.

In applicazione della legge 28 luglio 1967, n. 641, sono stati disposti due programmi di edilizia scolastica: uno per il biennio 1967-1968, l'altro per il triennio 1969-71.

Se consideriamo quale termine di riferimento iniziale la data del 1° giugno 1966, troviamo che: *a*) gli alunni delle scuole statali (elementari, medie, secondarie di 2° grado e artistiche) ammontavano complessivamente a 6.877.376; *b*) il numero dei posti-alunno mancanti (corrispondenti ad alunni frequentanti in doppio o triplo turno nonchè ad alunni sistemati in locali precari) ammontava a 1.879.010.

Ora, la questione si prospetta necessariamente sotto un duplice profilo: quello del volume delle risorse finanziarie destinate al settore e quello del volume effettivo delle costruzioni. Sotto il profilo del volume finanziario si deve osservare che esso va confrontato con le stime dell'incremento delle frequenze, calcolato, per il periodo 1967-71, intorno ad un milione e 200 mila alunni. Per lo stesso periodo il volume delle risorse finanziarie previste dalla legge 28 luglio 1967, n. 641, ammonta a poco più di 900 miliardi di lire; il numero dei posti-alunno che si presume di poter realizzare con tali risorse si aggira sul milione e 70 mila unità.

Le risorse finanziarie previste dalla legge n. 641 non possono da sole produrre una contrazione del *deficit* assoluto della carenza iniziale.

Per quanto riguarda il rapporto fra volume di costruzioni e incremento di scolarizzazione il problema rientra nella competenza del Ministero dei lavori pubblici cui, per legge, spetta la responsabilità dell'esecuzione dei programmi.

Dai dati raccolti si desume che, nel periodo compreso tra il giugno del 1966 e il giugno del 1970, sono stati realizzati circa

600 mila posti-alunno; indubbiamente pochi rispetto all'incremento del fabbisogno. Sono state realizzate in 15 mesi (1968) inoltre opere per 2 miliardi di lire, mentre opere per 120 miliardi di lire sono in corso di realizzazione.

Le cause che hanno frenato il ritmo delle realizzazioni sono:

1) la generale tensione dei prezzi che ha registrato indici particolarmente elevati nel settore edilizio, con conseguenti diserzioni di gare di appalto e remore causate da finanziamenti divenuti insufficienti;

2) la tensione nel mondo del lavoro che ha portato in generale ad un rallentamento di tutta la produzione;

3) l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici e la difficoltà di reperire aree idonee specie nei grandi centri urbani;

4) la progettazione non sempre conforme alle vigenti norme in materia, con conseguente necessità di rielaborazione che fanno allungare il tempo della esecuzione.

5) ritardi derivanti dal sistema di finanziamento mediante contributi e Cassa depositi e prestiti.

Molte cose sono da rivedere, poi, anche nel settore delle biblioteche, e in quello dei rapporti culturali con l'estero. Potranno essere riconsiderate globalmente nel quadro della ristrutturazione e riorganizzazione del Ministero della pubblica istruzione tenendo presenti anche i provvedimenti di decentramento che sono stati votati dal Parlamento nel giugno scorso. Un'altra proposta che merita attenzione è quella del senatore Leone circa l'istituzione di un ministero dell'università e della ricerca scientifica.

Ma il discorso sarà ripreso quando si potrà esaminare il documento riguardante il nuovo Piano di sviluppo, provvedimento ora in avanzata fase di preparazione e già articolato in proposte all'esame del Ministro.

Ora, per avere un'idea più precisa del significato di questo bilancio 1971 basterebbe cogliere la differenza di spesa riguardante il personale in attività di servizio. Per l'anno finanziario 1970 la spesa prevista per il solo personale insegnante era di 1.321.407,1 lire; per l'anno finanziario 1971 è prevista la spesa di 1.475.612,4, con una consistenza nume-

rica di 575.070 unità di personale insegnante per l'anno 1970, e di 590.688 per l'anno finanziario 1971.

Così non va trascurato l'aumento della popolazione scolastica, che nel giro di un solo esercizio ha avuto un incremento fortemente significativo. Nell'anno scolastico 1968-69 la scuola elementare, ad esempio, comprendeva 4.706.180 scolari; la scuola media dell'obbligo 1.982.011. Nel 1970 la scuola elementare comprendeva 4.796.593 scolari, la scuola media 2.064.762.

Per la scuola materna si parla di fornire alle famiglie un servizio educativo e assistenziale sempre più richiesto ma che deve essere aggiornato da nuove considerazioni pedagogiche e sociali. Per la scuola media si parla di perfezionare l'ordinamento della stessa; e qui va ricordato che già nella passata legislatura furono presentati in Parlamento disegni di legge riguardanti le modifiche della scuola media, modifiche che concernono in gran parte le materie facoltative che, come l'esperienza ha dimostrato, non possono più essere accolte nella struttura della scuola dell'obbligo. Per la istruzione secondaria superiore si parla di riforma, riforma che dovrà indubbiamente impegnare il Parlamento, la scuola e il Paese nei prossimi mesi.

Ora, la riforma degli esami di Stato, la istituzione del metodo ciclico, la partecipazione attiva dei genitori, degli alunni e dei professori alle attività della scuola, la revisione dei programmi scolastici rivolta ad assegnare maggiore libertà organizzativa ai consigli di classe, il riordinamento degli istituti quadriennali, la delicata situazione degli istituti professionali, la sperimentazione, l'aggiornamento degli insegnanti, la introduzione di nuove tecnologie dell'insegnamento rispondono alle esigenze del rinnovamento della società italiana che deve trovare nella scuola una possibilità e una giustificazione del rinnovamento stesso.

Il diritto allo studio e i relativi provvedimenti dovranno essere affrontati con nuove forme: nella relazione governativa sul bilancio della Pubblica istruzione emerge l'orientamento tendente a ridurre sempre più le tradizionali forme di assistenza scolastica, consistenti in erogazioni di

danaro (quasi sempre tardive o insufficienti rispetto al momento o all'entità del fabbisogno), « per dar luogo ad un numero sempre maggiore di prestazioni gratuite di servizi ». Mi sono permesso di riportare testualmente le parole contenute nella relazione sul bilancio, perchè mi sembra che esse riflettano l'impegno del Governo di affrontare questo problema che a mio avviso va acquistando sempre maggiore importanza. Infatti, un conto è parlare di assistenza nella vecchia forma tradizionale, e un conto è parlare di assistenza rivolta non tanto alla sussistenza ma, nell'accezione globale, all'attuazione del diritto allo studio.

Nella Nota introduttiva allo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione non mancano osservazioni caratteristiche che impegnano non soltanto la scuola ma tutta la società italiana e riguardano la tutela del patrimonio artistico, culturale, paesaggistico e naturale del Paese.

E bene che scuola e società si sentano insieme impegnate nella soluzione del problema del deterioramento delle opere d'arte, dell'inquinamento atmosferico e della distruzione del paesaggio e di conseguenza della salute pubblica.

Nel corso dell'esame del bilancio, la 6ª Commissione si è soffermata con particolare attenzione sul vasto problema della conservazione del patrimonio artistico e culturale.

Non c'è dubbio che occorra ormai uscire dalla fase degli studi e delle proposte, e passare a quella dei provvedimenti concreti, capaci di assicurare una migliore tutela del patrimonio in questione.

La moda, l'arredamento, il facile guadagno, il trafugamento all'estero, addirittura il furto sono oggi le cause della dilapidazione di un patrimonio culturale e artistico che è testimonianza insostituibile di civiltà e fattore di arricchimento spirituale: esse vanno fronteggiate e rimosse con energia e fermezza, senza ulteriori indugi, con i nuovi strumenti che tanti anni di studio hanno certamente consentito di individuare.

Tornando alle questioni relative alla scuola, riteniamo che sia positivo che in un bilancio di previsione siano fissati dei punti programmatici atti a rinnovare la scuola italiana da considerarsi non come settore a sé

stante ma come elemento di vitalità e di sviluppo della civiltà italiana. Mi permetto di ricordare agli onorevoli colleghi che, come anni or sono furono poste le esigenze di una educazione civica, di una educazione all'igiene, alla disciplina stradale, così oggi è giusto che nella scuola si affrontino problemi come quelli dell'inquinamento, della salvaguardia del paesaggio, della sicurezza sociale; la stessa lotta che si fa contro certe manifestazioni negative, come l'uso della droga, ad esempio, che viene affrontato spesso da professori e da presidi, rappresenta un fattore che concorre a portare la scuola su di un piano sempre più impegnativo per il sicuro sviluppo della personalità del ragazzo.

Un problema che merita studio particolare e particolare attenzione è trattato nel documento sui residui passivi del Ministero della pubblica istruzione.

Questi compaiono prevalentemente in determinati tipi di spese — come quelle per la manutenzione, riparazione ed adattamento di locali scolastici, quelle postali — oppure riguardano somme dovute ad interventi assistenziali a favore di personale in servizio o contributi dovuti a visite di musei, viaggi o altri elementi della vita della scuola.

I residui passivi al 31 dicembre 1969 comprendono 306.939.612.358 per spese riguardanti il funzionamento ed il mantenimento dei settori della vita della scuola compresi nella voce « spese correnti ». Per le spese in conto capitale, comprese cioè nella voce « spese di investimento », i residui sono 150.782.904.677.

Come si vede sono somme assai considerevoli, che mettono ancora una volta sotto i nostri occhi la entità del volume della spesa che il Paese sopporta nel settore della scuola, ma che ci portano peraltro ad inquietanti considerazioni sulla idoneità della macchina burocratica a fronteggiare le dimensioni nuove dei compiti vecchi e i nuovi compiti ad essa assegnati forse senza che si

sia pensato prima a quanto necessario per metterla in condizione di assolverli. Certo è che la macchina si fa sempre più pesante nei suoi movimenti e nelle sue attività determinando spesso perdite dal punto di vista finanziario e da quello sociale di valori non di rado non più recuperabili. A questo proposito nel corso dell'esame in Commissione è stato sottolineato, sotto il particolare profilo umano e sociale, il ritardo nella liquidazione delle pensioni al personale della scuola, che si rispecchia appunto nei residui attivi di parte corrente: è stato rinnovato l'invito a fare quanto è necessario per il doveroso sveltimento delle procedure.

Ci si augura dunque che questo problema dei residui passivi possa essere superato; già il Ministero ed il Governo sono orientati su questa strada ed una piccola prova di buona volontà è data dallo stesso decreto riguardante il decentramento di alcuni atti amministrativi scolastici approvato nel luglio scorso dal Parlamento.

Lo sguardo che si è potuto rivolgere così ai vari settori cui provvede il Ministero della pubblica istruzione nel quadro contabile dello stato di previsione all'esame del Senato, consente conclusivamente di giudicare in termini sostanzialmente positivi il documento sul quale la 6^a Commissione deve pronunciarsi.

Essa, infatti, pur riconoscendo l'esistenza di zone di ombra, di lacune, di lentezze, di ritardi, peraltro, nella sua maggioranza, nel dare atto degli adempimenti compiuti e dei compiti assolti, ha rilevato, nell'ambito della particolare fase di transizione e di attesa rispecchiata nello stato di previsione di cui alla Tabella 7, fervore di iniziative e generosità di sforzi, ed ha apprezzato la dinamica prospettiva nella quale viene concepito il processo di rinnovamento cui si sta per porre mano, nella ricerca di un'adeguata risposta alle istanze attuali della scuola e della società italiana.

BALDINI, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE

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

(RELATORE DALVIT)

ONOREVOLI SENATORI. — Il 1970 è stato caratterizzato da diversi e notevoli motivi di impegno del Ministero dell'interno.

Il fatto fondamentale è tuttavia costituito dall'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, alla quale il Ministero ha dato valido contributo e per la quale tuttora permangono rilevanti problemi sulla via di una effettiva messa in moto della vita delle Regioni.

Una svolta decisiva si è compiuta per la trasformazione dello Stato e di questo fatto non mancano riferimenti già nel bilancio di previsione per il 1971: è certo, tuttavia, che il futuro dovrà vedere approfonditi vari temi e modificate le stesse strutture, gli schemi, sui quali si articola il bilancio. L'osservazione non vale solo per il documento che abbiamo davanti, ma anche per quello degli altri Ministeri, nella visione di quel positivo esercizio di facoltà legislative ed amministrative, che darà contenuto reale alle autonomie regionali.

Le previsioni di spesa per l'esercizio finanziario 1971 del Ministero dell'interno espongono un totale di uscite di milioni 554.129,7 ma, ove si consideri l'importo di 4.420 milioni accantonato negli appositi Fondi speciali di parte corrente del Ministero del tesoro per i provvedimenti in corso di approvazione che rientrano nella competenza del Ministero dell'interno, il totale delle spese previste per l'esercizio 1971 resta fissato, in definitiva, su un ammontare di milioni 558.549,7.

Dei 558.549,7 milioni previsti, il 99,691 per cento, pari a milioni 556.824,8, viene assorbito dalle spese correnti, lo 0,186 per cento, pari a milioni 1.035, dalle spese in conto capitale e lo 0,123 per cento pari a milioni 689,9, dal rimborso di prestiti.

Gli accantonamenti si riferiscono in particolare a norme:

	<i>Milioni</i>
a) sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - protezione civile	3.400
b) sull'estensione agli invalidi per servizio delle provvidenze disposte nei confronti degli invalidi di guerra	850
c) sulla liquidazione e concessione dei supplementi di congrua e degli assegni per spese di culto al clero	110
d) sull'aumento del contributo statale annuo a favore dell'Unione nazionale mutilati per servizio . .	50
e) sulla concessione di un distintivo d'onore alle vittime civili di guerra	10
Totale	4.420

È bene precisare, tuttavia, che le somme accantonate sui Fondi di riserva del Ministero del tesoro, pur facendo specifico riferimento alla copertura di leggi che riguardano il Ministero dell'interno, potranno essere utilizzate solo dopo che i provvedimenti

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stessi avranno completato il loro *iter* parlamentare.

Posti a confronto con l'esercizio precedente, i dati del Bilancio 1971 presentano una maggiore previsione di milioni 64.219,7 così ripartita:

	<i>Milioni</i>
— incidenza di leggi preesistenti o applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi	+ 52.764,7
— meno le riduzioni operate, in forza delle leggi stesse, a capitoli di spesa	— 32,5
Differenza delle variazioni in aumento	+ 52.732,2

Ma ove si tenga conto:

	<i>Milioni</i>
a) dell'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione	+ 11.146,9
b) delle maggiori spese per le consultazioni elettorali che si svolgeranno nel 1971	+ 1.049,6
c) del trasferimento operato in favore dello stato di previsione del Ministero della difesa	— 709

si ottiene un totale di variazioni in più di 64.219,7

Fra i provvedimenti legislativi di nuova attuazione sono degni di particolare menzione:

1) la legge 1° agosto 1969, n. 464, concernente la elevazione dell'assegno integrativo mensile di cui all'articolo 20 della legge 18 marzo 1968, n. 249 (milioni 10.810,2);

2) la legge 22 dicembre 1969, n. 965, riguardante le norme sull'indennità di alloggio dovuta al personale delle forze di polizia (milioni 24.220);

3) la legge 22 dicembre 1969, n. 967, contenente disposizioni sul trattamento economico del personale delle forze di polizia impiegate in sede in servizi di sicurezza pubblica (milioni 24.237,5);

4) la legge 27 maggio 1970, n. 382, afferente le disposizioni in materia di assistenza ai ciechi civili (milioni 15.000);

5) la legge 26 maggio 1970, n. 381, riguardante l'assistenza ai sordomuti (1.000 milioni);

6) la legge 30 marzo 1971, n. 118, concernente provvidenze a favore dei mutilati ed invalidi civili, che comporterà per il Ministero dell'interno un aumento di spesa di 19.800 milioni, che dovranno essere assegnati dal Ministero del tesoro.

Fra le diminuzioni va segnalata la legge 12 dicembre 1967, n. 1220, contenente la proroga delle disposizioni sulle anticipazioni da parte dello Stato delle rette di spedalità dovute dai Comuni agli ospedali ed alle cliniche universitarie (milioni 20.000).

Per ciò che concerne le variazioni tendenti all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione, vanno segnalate, principalmente, le seguenti rubriche:

	<i>Milioni</i>
— servizi della pubblica sicurezza	4.047
— servizi dell'assistenza pubblica	3.675
— servizi antincendi	2.098,7
— servizi dell'amministrazione civile	1.080

Invece, il maggior onere previsto per le consultazioni elettorali riguarda le spese connesse con il rinnovo di 415 Consigli comunali, nonché le spese per la elezione, in 177 Comuni, dei Consigli provinciali e quelle per il rinnovo dei Consigli regionali che interessa 381 Comuni. Il relativo onere previsto dovrebbe comportare una spesa di milioni 1.815,6, di cui 942 milioni per spese del personale e 873,6 milioni per acquisto di beni e servizi, ma, tenuto conto della somma di 766 milioni iscritta nel bilancio dell'esercizio 1970 per lo stesso titolo, la variazione netta complessiva risulta di milioni + 1.049,6.

L'aumento degli stanziamenti nell'importo di milioni 64.219,7 si aggira sull'11,596 per cento della spesa, al netto della diminuzione verificatasi nella Rubrica II - Amministrazione civile e viene così ripartito:

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Rubrica 1 — Servizi generali	+	1.719.723.050	+	0,310 %
Rubrica 2 — Amministrazione civile	—	4.684.375.000	—	0,847 %
Rubrica 3 — Affari di culto	+	17.550.750	+	0,003 %
Rubrica 4 — Pubblica sicurezza	+	60.381.716.850	+	10,911 %
Rubrica 5 — Servizi antincendi	+	4.900.700.000	+	0,884 %
Rubrica 6 — Archivi di Stato	+	309.400.000	+	0,053 %
Rubrica 7 — Assistenza pubblica	+	1.442.527.854	+	0,260 %
Rubrica 8 — Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali	+	95.000.000	+	0,016 %
Rimborso di prestiti	+	37.472.139	+	0,006 %
Totale	+	64.219.715.643	+	11,596 %

Nell'ultimo quadriennio (1968-1971) le cennate Rubriche hanno registrato i seguenti incrementi:

a) i *Servizi generali* hanno avuto un aumento di stanziamenti di lire 2.856.464.250 (da lire 37.557.994.900 a lire 40.414.459.150);

b) l'*Amministrazione civile* un aumento di lire 9.143.325.000 (da lire 60.002.300.000 a lire 69.145.625.000);

c) gli *Affari del culto* un aumento di lire 29.776.500 (da lire 303.787.500 a lire 333.164.000);

d) la *Pubblica sicurezza* un aumento di lire 68.967.637.000 (da lire 229.627.129.500 a lire 298.594.766.500);

e) i *Servizi antincendi* un aumento di lire 7.972.620.200 (da lire 28.899.815.800 a lire 36.872.436.000);

f) gli *Archivi di Stato* un aumento di lire 837.300.000 (da lire 3.260.487.100 a lire 4.097.787.100);

g) l'*Assistenza pubblica* un aumento di lire 33.715.257.371 (da lire 68.345.276.923 a lire 102.060.534.294);

h) l'*Amministrazione A.A.I.* un aumento di lire 304.000.000 (da lire 1.527.000.000 a lire 1.831.000.000).

Naturalmente tutti questi dati, ai quali si è accennato sinteticamente, hanno un loro particolare significato in quanto riferiti alle situazioni delle singole Rubriche, delle cate-

gorie e dei capitoli di cui il Bilancio si compone, ed ancor più ne avranno, se questi dati saranno posti a raffronto con l'indirizzo politico che la pubblica Amministrazione — nel caso specifico il Ministero dell'interno — si propone di seguire.

Sotto il profilo funzionale la maggior parte della spesa complessiva del bilancio, per un totale di 335.366,2 milioni è destinata alle esigenze della sicurezza pubblica; 103.620 milioni agli interventi nel campo sociale nelle varie forme di assistenza e beneficenza a favore delle classi bisognose, 64.842 milioni agli interventi a favore della finanza regionale e locale, 44.139,3 milioni all'amministrazione generale del Ministero.

La consistenza numerica del personale dipendente dal Ministero è di 104.221 unità, di cui 79.824 militari, 23.803 civili, 594 personale operaio; la spesa complessiva per detto personale in attività di servizio è di milioni 266.863,5, ivi peraltro compresi 23.527,9 milioni di spesa afferenti ai Carabinieri, che non sono compresi nella suaccennata consistenza numerica.

Peraltro, per esprimere più compiutamente il contenuto del bilancio è necessario dare notizia delle appendici allo stato di previsione suddetto e precisamente: Amministrazione del Fondo per il culto; Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma; Patrimoni riuniti ex economali.

Fondo per il culto

Gli stati di previsione per l'anno finanziario 1971 pareggiano nella complessiva somma di lire 27.716.218.400.

Rispetto all'esercizio precedente si riscontra una differenza in più di lire 675.000.000. L'incremento subito dalla spesa rispetto al decorso esercizio è stato determinato dalla necessità di aumentare gli stanziamenti dei capitoli relativi alle manutenzioni e riparazioni ad edifici ex demaniali e di Enti ecclesiastici già di regio patronato (+85 milioni), ai supplementi di congrua ai parroci ed ai vicari e cappellani curati, nonchè ai canonici delle Chiese cattedrali e palatine ed ai Vescovi (+550 milioni), alle sovvenzioni ed interventi per il restauro e l'ampliamento di chiese e di edifici ecclesiastici ed opere annesse anche non dipendenti dal fondo per il Culto (+100 milioni).

A detta maggiore spesa si intende far fronte con i maggiori contributi disposti dal Tesoro, a sensi dell'articolo 25 della legge 27 maggio 1929 n. 848, per porre il fondo per il culto in condizione di adempiere ai suoi fini istituzionali.

Fondo di beneficenza e religione per la città di Roma

Anche questi stati di previsione pareggiano, per l'esercizio 1971, nella somma di lire 670.150.000.

Non si registrano notevoli differenze con l'esercizio precedente. Rispetto al 1970, infatti, vi è un aumento di spesa di lire 7.824.650 dovuto ai reinvestimenti di capitali in beni mobiliari ed immobiliari ed erogazioni di somme di spettanza di Enti conservati (+ lire 4.500.000) ed all'aumento del fondo a disposizione (+ lire 3.274.650).

Il pareggio si rinviene nell'aumento dell'assegnazione dello Stato ai sensi della legge 30 giugno 1920 n. 906 e successive modificazioni e nelle rendite consolidate (lire 3.324.650), nonchè nelle previste maggiori entrate per vendita di beni di enti soppressi ed esazioni di capitali propri dell'Amministrazione (+ lire 4.500.000).

Patrimoni riuniti ex economali

Gli stati di previsione per il 1971 pareggiano nella somma complessiva di lire 625.250.095. Vi è un aumento di spesa in relazione al precedente stato di previsione di lire 73.087.335, dovuto, essenzialmente, all'aumento del compenso al personale in attività di servizio ed in quiescenza (lire 7.000.000), all'incremento del carico per imposte e tasse (lire 6.000.000) ed a sovvenzioni per il Clero particolarmente benemerito e bisognoso e per fronteggiare maggiori spese di beneficenza, Culto ed istruzione (lire 20.000.000). Va segnalato, altresì, l'incremento di lire 50.000.000 per il reinvestimento dei capitali in beni mobiliari ed immobiliari.

La copertura è prevista nell'ambito dei maggiori contributi da parte dello Stato e delle rendite consolidate (lire 22.949.550) ed inoltre nella esazione di capitali (lire 50.000.000).

Passando ad un esame analitico dei diversi settori di competenza del Ministero dell'interno, si ritiene opportuno fare alcune considerazioni.

Affari generali e personale

Sono ancora in corso di studio i provvedimenti relativi al riordinamento delle strutture e delle attribuzioni degli uffici centrali e periferici e del riassetto delle carriere, ai sensi della legge 18 marzo 1968, n. 249.

È stato quindi necessario richiedere al personale dell'Amministrazione dell'interno, che vanta tradizioni di devozione allo Stato e di attaccamento al servizio, un ulteriore sacrificio, nell'impegno di contribuire all'attuazione dei nuovi istituti autonomistici, pure nell'incertezza circa il proprio futuro e circa l'accoglimento di legittime aspirazioni.

Non c'è dubbio che pure nel quadro del nuovo ordinamento agli organi periferici del Ministero dell'interno non potrà non competere quella insostituibile ed efficace funzione di equilibrio e di coordinamento fra le varie branche dell'amministrazione sta-

tale e tra queste e gli enti autonomi e locali.

D'altra parte sarebbe auspicabile si considerasse fin d'ora, ed in modo impegnativo, la norma dell'articolo 118 della Costituzione, che prevede la possibilità di decentramento ancor più periferico, cioè alle provincie ed ai comuni, delle funzioni amministrative in quelle materie, fino ad ora di attribuzione statale, che possano essere viste come di « esclusivo interesse locale ».

Da sottolineare anche lo sforzo con cui l'Amministrazione dell'interno tende a dare attuazione ai principi contenuti negli articoli 97 e 98 della Costituzione in ordine ai rapporti tra amministrazione pubblica e cittadini nello sforzo di agevolare sempre di più il contatto di questi ultimi con i pubblici uffici, eliminando o semplificando procedure superate o eccessivamente onerose.

Pubblica Sicurezza

La funzione della Pubblica Sicurezza, nel fondamentale compito del mantenimento dell'ordine pubblico e della tutela della sicurezza collettiva e individuale, viene espletata nel rispetto delle libertà garantite ai cittadini dalla Costituzione, e nella coscienza delle esigenze fondamentali del Paese.

In tale senso si auspica una quanto più rapida conclusione dei lavori preparatori dell'aggiornamento del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza allo scopo di renderlo più adeguato ai principi della Costituzione.

L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza si sforza di approfondire viepiù la formazione e il perfezionamento del personale migliorando, nel contempo, l'efficienza delle strutture e la dotazione dei mezzi a disposizione, in modo da potenziare la validità del servizio, nell'osservanza della legalità e nella fiducia del consenso e della comprensione da parte dei cittadini.

Particolare cura viene posta nella organizzazione delle varie Scuole di polizia per la formazione e il miglioramento del personale: molte di tali istituzioni hanno ormai raggiunto una organizzazione e una strutturazione veramente esemplari e proporzionate alle necessità attuali.

Per l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza è certamente necessario curare anche ed attentamente a tutti i livelli le pubbliche relazioni, fatto questo importantissimo, perchè si crei e si rafforzi un rapporto di fiducia e di stima tra cittadino e polizia.

È necessario fare in modo, sfruttando questa possibilità, che l'opinione pubblica si renda conto delle funzioni insostituibili della sicurezza pubblica, in modo che essa sostenga col proprio consenso e col proprio appoggio l'opera della polizia in tutte le circostanze anche di ordine pubblico.

I provvedimenti adottati dal Parlamento nel dicembre del 1969 hanno permesso un sensibile, apprezzato miglioramento del trattamento del personale delle forze di polizia, che può quindi ora svolgere il proprio lavoro con sempre maggiore serenità ed impegno, venuti a cessare diversi motivi di preoccupazione particolarmente di carattere economico.

Ritornando sul problema della preparazione degli appartenenti alle forze di polizia, desidero accentuare la considerazione delle esigenze morali e tecniche cui essi devono rispondere in relazione ai delicati compiti cui devono attendere in situazioni spesso difficili e talvolta incresciose per lo abuso che delle libertà costituzionali viene da taluni ambienti fatto.

Importante, dicevo, anche l'aspetto tecnico, per una sempre più efficace opera di prevenzione e di repressione dei crimini: in tale settore occorre che il personale sia messo in grado di far funzionare per il meglio le complesse strutture, i gabinetti di polizia scientifica, i veloci mezzi di trasporto ed i sistemi di comunicazione che permettono di far fronte tempestivamente e con precisione ad ogni forma vecchia e nuova di criminalità.

Così sarà da ricordare che, negli ultimi mesi, la polizia è stata impegnata nella prevenzione e repressione dei reati connessi con l'uso illecito delle droghe, di cui purtroppo è documentabile nel Paese una notevole diffusione: parta da queste righe un invito, una sollecitazione a fare quanto di più e meglio possibile per combattere questo triste fenomeno.

Amministrazione civile

Particolarmente impegnativo si presenta per l'Amministrazione dell'interno il passaggio delle competenze alle Regioni, in attuazione della disposizione VIII della Costituzione, attraverso l'emanazione di decreti legislativi delegati, secondo quanto previsto dalla legge sulla finanza regionale del 16 maggio 1970, n. 281, da adottarsi nel termine di un biennio.

Occorrerà da un lato curare l'effettivo e concreto decentramento, secondo i principi di autonomia e secondo le esigenze dei nuovi enti, ma sarà anche necessario curare che, all'atto pratico, il passaggio di attribuzioni e di personale abbia luogo senza difficoltà e con vantaggio per enti locali e cittadini, e col contestuale snellimento di procedure.

Si devono eliminare, per quanto possibile, quei ritardi e quelle incertezze, che già si sono in molti casi registrati nel trasferimento delle competenze statali alle Regioni a Statuto speciale.

Sarebbe bene avvalersi nel miglior modo possibile delle esperienze acquisite in tale circostanza, ed evitare che il trasferimento abbia a risolversi in un appesantimento burocratico e in duplicazioni o sovrapposizioni di intervento e di spese.

Occorrerà, altresì, curare il tempestivo ed adeguato trasferimento del personale, in modo da non lasciare inutilizzate le esperienze e la preparazione che i dipendenti del Ministero dell'interno hanno acquisito, nello specifico settore, evitando d'altro canto di sguarnire in modo troppo drastico l'amministrazione di provenienza. Bisognerà infatti considerare anche i compiti e le funzioni che la stessa continuerà ad espletare, e che potranno essere vivificate dal decentramento in corso di applicazione e dallo studio, che l'Amministrazione dell'interno sta perseguendo, per una maggiore tempestività e incisività dell'azione amministrativa, da conseguirsi con l'eliminazione di interventi e adempimenti non necessari e una contestuale semplificazione nell'organizzazione dei servizi, sia al centro che alla periferia.

Altro problema che l'attuazione del nuovo ordinamento regionale propone è costituito

dalla necessità di coordinare le competenze delle nuove Regioni a Statuto normale con le competenze delle Province. Enti questi che vantano una valida tradizione e una soddisfacente strutturazione, per cui devono essere convenientemente valorizzate attraverso lo istituto della delega da parte delle Regioni e non solo delle Regioni. Detta valorizzazione consentirebbe, da un lato, una più rapida organizzazione del nuovo ordinamento, evitando eccessivi appesantimenti burocratici nei capoluoghi, e, dall'altro, di utilizzare convenientemente un istituto efficiente, che ha la potenzialità di ampliare la propria sfera d'azione a vantaggio delle popolazioni interessate. Nè si possono sottacere i benefici riflessi che tale impostazione potrebbe avere anche nei confronti di certe rivalità di campanile, di cui si sono dovuti lamentare negli scorsi mesi manifestazioni tanto dolorose.

Il controllo sugli atti dei Comuni e delle Province è di prossimo trasferimento ai Comitati regionali di cui agli articoli 55 e 56 della legge 10 febbraio 1963, n. 62: in tale occasione sarà da valutare convenientemente l'opportunità che tale controllo venga esercitato, per ragioni anche di maggiore celerità di rapporti e di migliore aderenza all'ambiente locale, in forma decentrata, mediante la costituzione di speciali sezioni provinciali dei Comitati stessi.

Nel frattempo l'Amministrazione dell'interno curi che lo svolgimento dell'attività di controllo venga esercitato, nel preciso rispetto della legge, ma anche nel rispetto per il principio dell'autonomia degli enti locali, al quale l'Amministrazione da tempo si attiene.

Ovviamente l'Amministrazione dell'interno non può non guardare con preoccupazione al progressivo continuo indebitamento degli enti locali, e sente la necessità di perseguire una stretta politica di contenimento delle spese, evitando che ai Comuni siano accolte spese concernenti servizi non di stretta competenza degli enti interessati.

Si deve sottolineare che il numero degli enti locali deficitari già ha raggiunto i 4.000, con un indebitamento complessivo di oltre settemila miliardi, destinato ad un aumento

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

annuo che può calcolarsi in mille miliardi. Bastano queste poche cifre per denunciare in tutta la sua gravità il problema, che deve assolutamente essere affrontato nel contesto del generale riordinamento della finanza pubblica: un notevole apporto alla sua soluzione dovrà venire dalla riforma fiscale in corso di approvazione.

Nel quadro delle suaccennate difficoltà, un rilievo particolare va dato al problema della municipalizzazione dei pubblici servizi che, pur se logico ed insostituibile sul piano politico e sociale, comporta un ulteriore grave onere per gli enti locali, a causa del *deficit* che le aziende municipalizzate, specie quelle di trasporto incontrano. Le facilitazioni previste dalla legge 22 dicembre 1969, n. 964, per le perdite di esercizio delle aziende speciali di trasporto negli anni 1967, 1968 e 1969, ancorchè dovessero essere estese agli anni successivi, non appaiono sufficienti a risolvere in modo organico un problema, che per chiari segni è destinato ad aggravarsi ulteriormente con sempre maggiori negative ripercussioni sull'equilibrio finanziario degli enti locali.

* * *

La costituzione delle regioni a statuto ordinario apre anche al settore dei servizi pubblici locali la prospettiva di una ristrutturazione organica, agevolata da una dimensione amministrativa più consona ai volumi ottimali richiesti oggi dalla gestione dei servizi stessi: trasporti, acquedotti, mercati, nettezza urbana, eccetera.

Radicali modifiche tecniche stanno infatti avvenendo nei diversi settori e basta citare, come esempio, la metanizzazione delle aziende erogatrici del gas, oppure l'impostazione su basi industriali del servizio di rimozione dei rifiuti solidi urbani. Ma è mutata anche l'area di respiro per molte aziende: ad esempio quelle dei trasporti tendono ormai ad impostare la loro attività sulla base dei bacini di traffico, anzichè nell'ambito degli angusti confini comunali.

Il secondo fenomeno che condiziona la situazione dei servizi pubblici locali è lo sviluppo delle comunità urbane e presenta dimensioni imponenti comportando investi-

menti rilevanti, che pongono parallele esigenze di finanziamento veramente notevoli.

Il terzo grande fenomeno, e cioè la crisi dei trasporti urbani, è sostanzialmente connesso alla diminuzione della domanda di detto servizio (è in aumento solo la parte, per ora limitatissima, che si serve delle metropolitane) ed alla crisi urbanistica delle nostre città: numerose altre cause concorrono alla crisi, ma hanno una incidenza minore.

In conclusione, quello dei servizi pubblici locali è un settore al quale è ormai necessario dedicare una adeguata attenzione in sede legislativa, anche perchè la ben nota crisi della finanza locale acuisce le difficoltà di per se stesse insite nella radicale ristrutturazione in atto, per i servizi pubblici locali, sotto il profilo sia tecnico che economico.

Nel quadro generale suesposto appare estremamente responsabile il dire che le aspirazioni ad ulteriori miglioramenti del trattamento del personale degli Enti locali e delle Aziende municipalizzate, già superiore, sia sotto il profilo economico che quello pensionistico, al trattamento dei dipendenti dello Stato, vengano valutate con senso di responsabilità, soprattutto al fine di limitare la volontà di ovviare alle pur inopportune sperequazioni.

Per quanto concerne il servizio elettorale, l'Amministrazione dell'interno pone la tradizionale cura nel mantenere la piena efficienza degli uffici elettorali e del servizio tecnico ispettivo, che costituisce una premessa per la regolare tenuta degli atti da parte degli uffici elettorali comunali e per il tempestivo aggiornamento e controllo delle liste elettorali.

Nel corso del 1971 sono previste le elezioni amministrative nei Consigli provinciali di Roma e Foggia e in circa 400 comuni. L'onere della spesa complessiva è previsto in lire 1.815,6 milioni.

Affari di culto e fondo per il culto

In tale settore va sottolineato il problema delle difficoltà in cui il clero secolare in gran parte tuttora si dibatte, per lo stato di effettivo disagio economico, dovuto anche alla

pratica scomparsa dei redditi beneficiari ed alla crescente contrazione dei proventi di stola.

In particolare sarebbe augurabile si potesse addivenire ad un incremento dello stanziamento per interventi in favore di sacerdoti vecchi, inabili ed infermi, privi come sono di assistenza sanitaria e pensionistica (capitolo 194 del bilancio del fondo per il culto, milioni 1.050).

Va altresì sottolineata l'opportunità di un più ampio intervento per contributi al restauro di chiese ed opere annesse (capitoli 532 e 533 con 1.250 e 1.100 milioni), anche in considerazione dell'utile apporto che per tale via è possibile dare alla difesa ed al mantenimento di un preziosissimo patrimonio artistico nazionale.

Assistenza pubblica

L'Amministrazione dell'interno si sforza di espletare i servizi attinenti l'assistenza pubblica nel quadro del precetto contenuto nell'articolo 38 della Costituzione: anche se la strada è ancora lunga, in relazione alle difficoltà che derivano dal pluralismo degli enti pubblici e privati che si occupano di assistenza e che sono valutabili in oltre 30 mila. Il che comporta una inevitabile frammentarietà e duplicazioni di interventi, che male si inquadrano talvolta col concetto sociale dell'assistenza. Particolarmente apprezzabile appare, nello sforzo di un miglioramento sostanziale della situazione, l'intervento organico e concreto in confronto di talune particolari categorie di bisognosi, quali i ciechi civili ed i sordomuti, sulla base delle recenti leggi 26 e 27 maggio 1970, nn. 381 e 382, nonché gli invalidi civili per i quali sono state recentemente approvate ulteriori provvidenze con legge 30 marzo 1971, n. 118, pubblicata dalla *Gazzetta Ufficiale* il 2 aprile 1971.

Non vi è però dubbio che si deve addivenire all'instaurazione di un nuovo sistema assistenziale organico ed ordinato, in cui non si parli più di beneficenza caritativa (anche se l'articolo 117 della Costituzione usa questo termine) ma si tenda progressivamente al raggiungimento di una sicurezza sociale per

tutti i cittadini. In tale orientamento potrebbe essere, fra l'altro, considerato un più completo inserimento nella organizzazione di assistenza pubblica del Ministero dell'interno dell'attività dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali, che soprattutto in periferia potrebbe indubbiamente dare una ancora più efficace penetrante assistenza, con sensibile riduzione di costi, con eliminazione di duplicazioni, soprattutto nel quadro dell'assistenza ai minori. Comunque, la necessità di una riforma dell'ordinamento dell'assistenza deve essere particolarmente sentita, in vista anche del necessario passaggio dei compiti alle Regioni. Sono in corso studi per la predisposizione di una legge-quadro, diretta ad una aggiornata riforma in merito: in questo campo dovranno essere dettate direttive fondamentali per il settore, con riguardo al programma economico nazionale ed alle disposizioni dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, sui provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario.

Degno di menzione appare, prima di passare ad altro settore, un cenno alla necessità che l'intervento dello Stato a titolo di « anticipazioni delle rette di ospedalità dovute dai Comuni agli ospedali ed alle cliniche universitarie », venuto a cessare al 31 dicembre 1970 per scadenza della legge 12 dicembre 1967, n. 1220, abbia a riprodursi ancora nel 1971. Il Ministero ha disposto un disegno di legge per la proroga delle disposizioni suddette fino al 1975 e per lo stanziamento annuo di lire 30 miliardi: si formula l'auspicio che l'iniziativa abbia il più rapido corso.

Servizi antincendi e protezione civile

Il problema della protezione civile è stato affrontato con impegno dall'Amministrazione dell'interno che si trova a dare attuazione alle nuove norme recentemente emanate in materia.

Con l'approvazione della legge sul soccorso alle popolazioni colpite da calamità, che costituisce il fatto più saliente in questo settore, la Protezione civile ha avuto il pieno riconoscimento giuridico, dopo che la

sua presenza si era manifestata in tante occasioni che si ricordano solo per portare alla memoria dei colleghi pagine dolorose e tristi della storia italiana.

Occorre tuttavia insistere a promuovere nell'opinione pubblica la mentalità necessaria per affrontare in un quadro più ampio tale problema, in cui il nostro Paese è indubbiamente su posizioni arretrate rispetto ad altri stati europei; è pertanto necessario procedere ulteriormente sulla via già perseguita dall'Amministrazione dell'interno, con il miglioramento e l'ampiamiento dei mezzi di intervento in caso di calamità naturali, facendo ricorso sempre più alle iniziative ed all'impegno degli Enti locali e dalle associazioni volontarie.

Con la legge 2 dicembre 1967 n. 1231 è stato possibile iniziare la sistemazione amministrativa delle pratiche di espropriazione concernente le aree a suo tempo occupate per la costruzione delle gallerie ricovero di protezione antiaerea: è da auspicarsi che si provveda anche ad un censimento, sotto il profilo dei manufatti, al fine di identificare il grado di utilizzabilità, e di stabilirne la possibilità di adattamento alle attuali esigenze.

La base fondamentale su cui poggia l'azione dell'Amministrazione nel settore dei servizi antincendi e della protezione civile è costituita dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la cui benemerita attività incontra larghi consensi e simpatie in tutta l'opinione pubblica, che merita di essere sostenuta e che ha avuto nella legge ricordata significativo accoglimento di diverse aspirazioni da tempo espresse.

Archivi di Stato

L'Amministrazione degli archivi di Stato risente della difficoltà di attuare una più adeguata e moderna organizzazione nel campo della conservazione del patrimonio documentale, per la scarsa funzionalità e capacità ricettiva di molti Archivi di Stato. In varie sedi è stato possibile addivenire alla realizzazione di nuovi edifici idonei allo scopo, ma molti sono i problemi ancora da affrontare. Anche nel campo dell'azione per la conservazione e protezione del materia-

le archivistico occorrerebbe poter intervenire con mezzi più consistenti di quelli a disposizione. È comunque apprezzabile l'impegno con cui l'Amministrazione degli archivi di Stato svolge la sua opera a tutela di un patrimonio insostituibile e meritevole di ogni cura, anche se non si può tacere la necessità che si provveda al potenziamento di quei capitali di spesa che possono portare ad una sempre maggiore utilizzazione di mezzi moderni come la duplicazione fotografica di tutti i documenti, ma soprattutto di quelli che, sia per l'uso frequente da parte degli studiosi, sia per eventi di carattere straordinario potrebbero subire danni irreparabili.

Esistono poi problemi seri di personale, che non possono essere dimenticati in questo settore di grande interesse culturale e, perchè no?, anche di notevole valore economico.

Nel concludere la presente esposizione sulla attività dell'Amministrazione dell'interno, desidero portare una diretta testimonianza, che deriva non soltanto dalla mia attuale esperienza parlamentare, ma soprattutto dall'attività svolta quale Presidente di giunta regionale, sulla validità dell'opera e dell'azione della pubblica Amministrazione.

La preparazione e la serietà di impostazione professionale dei suoi funzionari, la visione dei problemi che ogni giorno possono presentarsi, la tradizione di serietà, di onestà, di obiettività, lo stesso istituto prefettizio, la cui validità si riconferma soprattutto nei momenti di difficoltà e di emergenza, costituiscono un patrimonio, che il Paese deve apprezzare, pur nel logico divenire che comporta la necessità di attuazione completa della riforma regionale.

Perciò, il mio passato ed il mio presente di autonomista convinto mi consentono di auspicare, senza timore di essere frainteso, che l'Amministrazione dell'interno, cui va il nostro apprezzamento per quanto ha dato finora al Paese, deve continuare con immutato impegno la sua attività nei settori delle competenze che non passeranno ai nuovi enti e nei nuovi compiti che il legislatore potrà ad essa affidare.

DALVIT, relatore

PARERE DELLA 7^a COMMISSIONE

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

(RELATORE PICCOLO)

ONOREVOLI SENATORI. — La relazione che ho l'onore di presentare, a nome della 7^a Commissione permanente, riguarda uno dei settori cardine ed essenziale per la vita del Paese, quale è certamente quello dei lavori pubblici.

Se è vero, come è vero, che tutte le articolazioni dello Stato sono direttamente od indirettamente connesse con l'attività della Amministrazione dei lavori pubblici, oggi, poi, più che mai si appalesa in tutta la sua dimensione la necessità che l'Amministrazione dei lavori pubblici adegui il ritmo della sua presenza nella vita dello Stato, attraverso un programma massiccio di interventi già concretamente impostati dal Governo, come puntuale risposta alle pressanti ed improcrastinabili esigenze del Paese.

Lo sforzo compiuto in venticinque anni, i risultati conseguiti, cospicui anche se non esaurienti, volti ad assicurare migliori condizioni di vita alla nostra società sono di evidenza solare. Tuttavia l'insufficienza delle strutture dello Stato, in rapporto alle nuove e diverse esigenze del Paese, le difficoltà obiettive e proprie di una società in fase di profonda e radicale trasformazione, oltre che di espansione e di crescita vertiginosa, postulano impegni nuovi e concreti, tali da colmare i vuoti e consentire così un cammino più spedito, in sintonia con i tempi che abbiamo la fortuna di vivere.

Essere protagonisti in questa nostra epoca presuppone la coscienza e la volontà di interpretare il senso di un nuovo modo di essere, di cogliere l'urgenza delle cose da fare, perchè la nostra civiltà sia all'altezza di questi tempi, i quali, senza ripudiare i

tradizionali valori morali e culturali, esigono la creazione di nuove strutture e di nuovi canali capaci di assicurare un'autentica e piena giustizia, in grado di favorire lo sviluppo naturale della persona umana.

In questa visione non possiamo non avvertire la necessità che si ponga mano a quanto sinora non si è potuto realizzare in funzione del grande obiettivo che ci sta davanti e che è quello di accelerare il processo di avanzamento della nostra società, in modo da renderlo più rispondente alle conquiste dalla coscienza popolare, nella certezza che soltanto la realizzazione di tale obiettivo consentirà il fiorire dei sentimenti del dovere e della solidarietà umana, accanto alla consapevolezza del diritto.

La casa, la scuola, la sanità, la difesa del suolo, i trasporti, la riforma tributaria, quella burocratica, l'agricoltura, il turismo, eccetera, sono aspetti ed angolazioni di un unico problema, la cui rapida soluzione deve trovare la classe dirigente pronta a percepirne il profondo significato sociale, in quanto anche e soprattutto attraverso di esso passa la saldezza dei valori morali e culturali di un popolo.

Da questo presupposto discende che l'impegno ad approfondire la forza e la spinta di queste sollecitazioni, che emergono in tutta la loro imponenza nella nostra realtà sociale, deve estendersi anche allo sforzo di suscitare e di promuovere la formazione di una coscienza sociale che non percepisca soltanto passivamente, ma che spontaneamente esprima delle linee e degli indirizzi.

Questa meta può essere oggi più facilmente attinta con la presenza dell'ordina-

mento regionale, che meglio e più direttamente può conoscere ed interpretare la volontà e le esigenze delle singole comunità regionali.

Ora sembra di poter ravvisare nelle pagine del bilancio al nostro esame, al di là delle stesse cifre in esso contenute, uno slancio di volontà politica, una tensione nuova, capace di permeare il tessuto sociale e di auscultarne gli aneliti e le speranze.

È una impostazione che non ha e non può avere la pretesa di risolvere attraverso i mezzi limitati di cui si dispone e che sono indicati nella stessa impostazione di bilancio gli immani problemi che ancora ci sono di fronte e dei quali giustamente si auspica la sollecita soluzione; ma che esprime tuttavia l'ansia di affrontarli con decisione, enucleandone gli aspetti essenziali ed urgenti, nonchè di accorciare il più possibile le distanze che ancora ci dividono dai traguardi.

Vi troviamo iscritto intanto uno stanziamento globale di lire 634.324,8 milioni, di cui lire 82.350,5 milioni per la parte corrente e lire 551.974,3 milioni per il conto capitale.

La complessiva spesa di lire 634.324,8 milioni si incrementerà nel corso dell'esercizio di lire 143.200 milioni per il conto capitale, per le assegnazioni che saranno effettuate ai sensi della legge 28 luglio 1967, n. 641, concernente norme per l'edilizia scolastica ed universitaria.

Il bilancio di quest'anno, quindi, proprio per una sua particolare dimensione, soprattutto qualitativa, che si evince in particolare dagli altri provvedimenti eccezionali già impostati ed in corso di esame, ci impone, più che in passato, di fermare la nostra attenzione su alcuni aspetti che non possono non avere una particolare incidenza in una visione globale dell'intera tematica che riguarda il settore dei lavori pubblici.

Intendo riferirmi alla necessità di un adeguamento degli interventi operativi alle linee di una programmazione organica inserita nel quadro generale di una pianificazione democratica.

Occorre, cioè, che la predisposizione degli interventi sia accompagnata da un esa-

me accurato ed oculato dell'assetto del territorio, in modo da individuare attraverso scelte obiettive e qualificanti le sedi più opportune e più adatte a recepire gli interventi stessi, che valgono non solo a stimolare nuove fonti di sviluppo e di progresso, ma che nel contempo siano tali da correggere gli squilibri esistenti nel Paese, con particolare riguardo alle aree depresse del Mezzogiorno.

Gli squilibri tra aree metropolitane, di addensamento demografico e produttivo, e quelle di zone povere, prive di incentivi, non solo, ma addirittura delle strutture fondamentali ad una convivenza civile, spiegano le ombre o l'assenza di fecondi aliti di vita.

È questa l'origine della crisi che travaglia notevoli categorie di lavoratori, fiaccando molto spesso ricchi potenziali di energia e di capacità produttive, soffocando possibilità di crescita spontanee e feconde a più livelli e quindi frenando la promozione morale e civile del Paese.

Questo il senso profondo e la necessità urgente di porre un freno al sistema alquanto approssimativo sinora invalso di una espansione almeno in parte improvvisata e troppo liberistica sulla base di fattori contingenti ed episodici, peraltro anche spiegabile e comprensibile in questo primo ventennio del dopoguerra, nel quale preminenti erano alcune esigenze fondamentali, non suscettibili di rinvii e di riflessioni richiedenti tempi più o meno lunghi.

Questo metodo sarebbe però irrimediabilmente dannoso se si protraesse ulteriormente, perchè finirebbe col pregiudicare definitivamente le prospettive di una seria organizzazione del territorio, capace di garantire uno sviluppo equilibrato del Paese, dal quale tutti siano in grado di attingere lavoro, ordine e progresso, condizione inalienabile di un'autentica civiltà.

A questo compito di inestimabile interesse generale deve tendere la programmazione, che, pur di fronte alle varie risorse già in atto e pur tenendo conto di alcune realtà (strumenti comunque da utilizzare), deve però calibrarli in modo da determinarne la perfetta sintonia con altre impostazioni

da promuovere e da incentivare su tutto il territorio nazionale.

Questo potere-dovere di orientamento e di scelte politiche spetta indubbiamente agli organi centrali ed in particolare al Ministero dei lavori pubblici, che però dovrà coordinare la propria azione con quella dei governi regionali, conformemente allo spirito che ne ha determinato l'istituzione e alle leggi che ne consacrano le attribuzioni.

Riprendendo le linee maestre di una seria politica di piano, che faccia leva su di una nuova e coerente disciplina urbanistica, in cui l'opera delle regioni deve essere determinante, sarà ancora possibile affrontare i problemi relativi all'assetto del territorio sulla base di una scala di priorità, in modo da correggere errori e carenze, da impostare gli interventi pubblici e privati secondo finalizzazioni capaci di interpretare i problemi di tutto il territorio nazionale nella pluralità delle complesse esigenze di ordine umano, morale e civile che lo caratterizzano.

Una pianificazione, quindi, intesa ad assicurare un idoneo e simultaneo soddisfacimento dei bisogni di una società civile, tesa verso una espansione ed una crescita conformi alle caratteristiche e alla vocazione di ciascuna regione e di ciascuna zona.

Di qui la funzione dell'ente regione, che è chiamato a svolgere un ruolo primario nel quadro delle competenze che ad esso saranno attribuite dalle leggi cornice, in materia di assetto territoriale e di urbanistica, attraverso l'apporto di programmi regionali di sviluppo economico ed urbanistico, facilitando ed accelerando così la unitarietà di indirizzi e di scelte sul piano regionale.

Vitalizzare l'ambiente sulla base di una esperienza diretta, considerando le realtà pluralistiche e dinamiche delle varie comunità, dosandone le scelte ed i movimenti, non per comprimerli ma per renderli più agili e fecondi, tutto ciò fa parte di una problematica certamente non nuova, ma che oggi proprio per gli errori del passato richiede una maggiore oculatezza e severità di valutazione, nell'atto stesso in cui lo Stato è chiamato a fornire mezzi massicci,

giustamente reclamati dal Paese per bisogni e necessità improcrastinabili.

Come si è accennato avanti, uno degli aspetti che bisogna cogliere nella previsione di spese che siamo chiamati ad analizzare è, quindi, quella di rilanciare un processo di rinnovamento del Paese nelle sue strutture fondamentali, sulla base di un atteggiamento efficace ed armonico, con riflessioni qualitative e quantitative viste non staticamente ma in una vicenda dinamica del tempo, che non rechino soltanto il freddo sugello della tecnica, ma che siano comprensive di tutta la tematica riguardante le profonde ragioni sociali, il cui soddisfacimento rappresenta una condizione importante e decisiva per lo sviluppo generale della comunità nazionale.

A questo obiettivo, come s'è detto, le regioni devono imprimere la forza e la capacità che deriva a questi nuovi enti non solo dalla Costituzione e dalle altre leggi, ma dalla consapevolezza che esse rappresentano una rottura col vecchio sistemaattuale ed una innovazione radicale volta ad assicurare a tutta la comunità nazionale una partecipazione attiva e responsabile nella soluzione dei problemi e delle esigenze interessanti la stessa comunità.

In sostanza le regioni sono i canali vivi di una dinamica che caratterizza la vita delle società locali, gli interpreti immediati e sensibili delle vicende culturali e sociali dei rispettivi territori, che richiedono particolari metodi di lavoro, adattamenti a singolari esigenze che attengono alle caratteristiche di ciascuna zona, comprensione più pronta ed aderente alla mentalità delle comunità locali.

Non si tratta, quindi, di un fenomeno puramente amministrativo in base al quale parte dei poteri centrali vengono trasferiti alle regioni ed agli altri enti locali, comuni e province, ma, secondo il nuovo modello istituzionale, si tratta di articolare la vita dello Stato con uno spirito nuovo, che è quello di rendere tutti i cittadini, al livello di tutti gli strati sociali, protagonisti effettivi ed operanti del proprio destino e non destinatari passivi di provvedimenti dal-

l'alto, non sempre compresi, graditi e soddisfacenti.

Dalla regione, pertanto, come realtà efficiente e corroborante della vita dello Stato, si attendono le più promettenti sollecitazioni nei vari settori di sua competenza, e ci si augura possano essere favorite da apparati snelli e rispondenti alle funzioni che ad essa competono, come servizio primario ed essenziale per una società moderna e progredita.

Si è giustamente detto che « la dimensione regionale non contraddice ad una seria politica di piano ». Infatti, non può essere diversamente se la regione, garante ed interprete delle aspirazioni e tensioni emergenti dal proprio territorio, realizza nel quadro delle proprie competenze, un programma equilibrato rivolto a soddisfare l'ansia di progresso e di giustizia delle proprie popolazioni.

Questo compito, quindi, non può contrastare con la più vasta politica di piano, la quale non può che essere la sintesi dei complessi fenomeni sociali, nella loro espressione pluralistica che si deve cogliere in un particolare momento della vita del Paese.

Questa non contraddittorietà della regione con la politica di piano riguarda ovviamente anche il settore impegnativo dello sviluppo industriale, che, sul piano economico, ha certamente un peso determinante per il progresso del Paese. Il modo di gestire e di portare avanti iniziative così qualificanti e determinanti per l'economia, che investono la politica del territorio e degli altri settori, incideranno senza dubbio sulla fecondità dei risultati, che saranno frutto della vitalità e della carica autonomistica del nuovo organismo.

Dall'azione incisiva delle regioni, dal loro ruolo di protagoniste della programmazione e della politica di riequilibrio del territorio nazionale discenderanno un utile dialogo con le forze sociali e le linee di una giusta politica salariale da concertare con le forze sindacali, sulla base di una valutazione generale del reddito nazionale.

Le regioni, quindi, dovranno assolvere al compito insostituibile di una presenza co-

struttiva ed operante nella formulazione anche del nuovo piano quinquennale attraverso il contributo della viva voce del Paese, che si manifesta nelle sue più svariate articolazioni, mentre sarà compito del Parlamento e del Governo l'elaborazione di un quadro organico generale comprensivo delle istanze e delle sollecitazioni provenienti dalla periferia.

A questo fine ci soccorrono le indicazioni previste nel disegno di legge n. 180 all'esame del Senato concernenti le norme sulla programmazione economica e le specifiche attribuzioni alle regioni in materia, come: la partecipazione alla formulazione dei programmi economici, eccetera.

Un aspetto che dovrà formare parte integrante dell'azione propulsiva delle regioni è la politica meridionalistica, come fattore essenziale della politica di piano.

Viene frequentemente ricordato che il problema meridionale non riguarda soltanto il Meridione, ma tutto il Paese. Intanto non si può ignorare che la dura realtà non è del tutto cambiata, anche se non si possono sottovalutare sintomi ed iniziative diretti a rimuoverne le cause, che hanno segnato ed ancora segnano fasi doloranti per quasi i due quinti della popolazione italiana.

In questa direzione, cioè nel tenace proposito di preparare una nuova alba per il Mezzogiorno, devono caratterizzarsi soprattutto le regioni meridionali (si sta facendo strada la proposta di un comitato speciale di esponenti delle regioni meridionali presso il CIPE e la Cassa per il Mezzogiorno) sollecitando un nuovo meccanismo di localizzazione delle attività produttive e colmando così gli squilibri con le altre aree del Paese. È un obiettivo di interesse nazionale, confermato anche in sede comunitaria.

Ma è evidente che esso può essere raggiunto soprattutto attraverso strutture industriali razionalmente localizzate, che, consolidando l'intero sistema industriale del Paese, correggerà nel contempo alcune tendenze spontanee, che, altrimenti, aggraverebbero i gravi squilibri esistenti, con le tristi conseguenze della disoccupazione e dell'emigrazione, le quali a loro volta accentuerebbero il fenomeno del congestionamento.

mento, peraltro incontrollato, nelle aree metropolitane del Nord.

Ecco quindi lo sforzo rilevante previsto per le regioni del Mezzogiorno dal « progetto '80 », con aggiornamento di indirizzi ed interventi, che, come precisato dal Ministro del bilancio e della programmazione economica, « accoglie il contributo delle istanze regionali nella elaborazione del programma economico nazionale e fissa al tempo stesso i vincoli dei programmi regionali rispetto a quello nazionale ».

Per questi programmi il Ministro del bilancio e della programmazione ha annunciato che, in occasione della formazione del secondo piano quinquennale di cui al « progetto '80 », si sarebbe provveduto alla determinazione del fondo di finanziamento.

« L'importanza di questo fondo » — ha spiegato l'onorevole Giolitti — « non deve essere sottovalutata. Gli scopi per cui è stato costituito si possono così riassumere:

a) introdurre un correttivo al sistema di finanziamento basato su parametri rigidi e predeterminati, correttivo necessario se si vuole che il flusso delle entrate si adegui via via al fabbisogno reale e all'effettiva capacità di spesa di ciascuna regione;

b) sollecitare le regioni a seguire la via dell'esercizio programmato delle proprie funzioni, garantendo in pari tempo che almeno una parte delle entrate regionali sia destinata agli investimenti per lo sviluppo economico e sociale;

c) disporre di uno strumento di raccordo tra le politiche regionali e gli obiettivi della programmazione nazionale.

Il dialogo con le regioni per quanto riguarda la competenza specifica del Ministero del bilancio e della programmazione economica non si esaurisce ovviamente con la formazione del nuovo programma economico nazionale.

Si estende... a tutti i momenti più importanti dell'attuazione del programma. Si estende inoltre al processo di formazione dei singoli programmi regionali di sviluppo che rientrano nell'autonoma competenza di ciascuna regione. A questo punto » — preci-

sa il Ministro — « va tenuto presente che il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo dovrà essere ripartito tra le regioni anno per anno attraverso la legge di bilancio, sulla base di criteri stabili volta per volta dal CIPE. Questa determinazione annuale del CIPE e la successiva erogazione, di competenza del Ministero del bilancio e della programmazione economica, delle somme iscritte in bilancio, saranno dunque altrettante occasioni per mettere a confronto le politiche tra di loro e per coordinarle e armonizzarle con le scelte e gli obiettivi generali della politica di piano ».

Nuovo impulso viene poi impresso alla politica per il Mezzogiorno soprattutto attraverso l'istituto regionale, col disegno di legge n. 1525 che prevede interventi straordinari per il quinquennio 71-75, sulla base di un indirizzo unitario, la cui direzione politica viene concentrata nel CIPE, al quale appartengono « tutte le decisioni di politica economica e quelle relative agli interventi da realizzare nel Mezzogiorno ». È un provvedimento opportuno e necessario, mediante il quale si dovrà persistere nello sforzo di correggere gli squilibri fra Nord e Sud, creando nuovi e più idonei incentivi, diretti ad accelerare il processo di industrializzazione, soprattutto ai fini occupazionali, sulla base delle esperienze maturate sino ad oggi nei vari settori della produzione.

È emerso che quello agricolo, ad esempio, pur avendo fatto notevoli passi avanti, in relazione particolarmente allo stato di arretratezza in cui vi si operava sino a circa venticinque anni or sono, ha urgente bisogno di interventi che assicurino una produzione proporzionata alle effettive possibilità delle meravigliose e fertili aree agricole del Meridione, facilitando nel contempo gli sbocchi ai prodotti sui mercati interni ed esteri.

Per quanto attiene al rilancio di una più efficace politica di industrializzazione nel Mezzogiorno, bisogna riconsiderare le condizioni e le prospettive cui orientare gli sforzi e le ricerche per il conseguimento degli obiettivi che sono al centro della politica degli interventi straordinari del Mezzogiorno, prendendo atto che permane lo squi-

brio fra il reddito del Centro-Nord e del Sud (sia globale che *pro capite*), come viene riconosciuto anche nella relazione al disegno di legge n. 1525 d'iniziativa governativa.

In essa si puntualizza espressamente « la ridotta espansione dell'apparato industriale, cui si connette, ovviamente, l'esigua espansione dell'occupazione manifatturiera », imputando le cause anche alle cosiddette « economie esterne tecnologiche », « per cui laddove la produzione industriale è più abbondante, ivi nascono le occasioni di nuovi investimenti, mentre ne diminuiscono i costi ». L'altro fenomeno concorrente è la scarsa disponibilità di infrastrutture generiche e specifiche nelle regioni meridionali.

A questo proposito un esempio calzante lo si potrebbe individuare nel caso dell'Alfa Sud di Pomigliano d'Arco presso Napoli.

Qui è ormai in fase di completamento uno dei complessi più imponenti e perfetti sotto tutti gli aspetti, esempio stupendo dei traguardi raggiunti in sede tecnologica, in grado di produrre tra alcuni mesi un migliaio di automobili al giorno. La presenza da questa magnifica realtà dovrebbe suscitare il richiamo di altre iniziative, fare cioè da industria guida per le zone adiacenti, anzi per il Mezzogiorno. Nella fascia tra Pomigliano e Nola è stata anche individuata un'apposita area dal Consorzio per lo sviluppo industriale, destinata alla collocazione di industrie indotte.

Ma la mancanza di idonee infrastrutture, come quelle destinate al recapito delle acque (al cui scopo dovrebbero adeguarsi i Regi laghi, con una idonea ed opportuna trasformazione), di una capace rete fognante, di sufficienti ed efficienti acquedotti, di un ampliamento e miglioramento della rete viaria, eccetera, cui va aggiunto un altro fattore da non sottovalutare, rappresentato dalla perplessità intorno al clima sociale della zona, reso pesante dal grave problema occupazionale e sottoccupazionale, clima che in genere è assicurato soltanto dalla possibilità di più facili sbocchi e canali di assorbimento della manodopera (il che non è nella fattispecie), tutto ciò ha scoraggiato finora l'afflusso di industrie satelliti, propor-

zionate alle dimensioni della menzionata industria volano dell'Alfa Sud, per cui premono soltanto su quest'ultima, allo stato, circa 150 mila domande di lavoro provenienti dalla regione campana e anche da quelle circumvicine.

Senza avere la pretesa di trattare in questa sede il complesso problema, oggetto della suindicata legge n. 1525, ne salutiamo con soddisfazione l'impostazione, che si propone in sostanza, come è precisato nella stessa relazione:

1) l'inquadramento dell'azione pubblica nel Mezzogiorno nel più vasto contesto della programmazione economica nazionale;

2) la ristrutturazione in chiave regionale dell'azione pubblica nel Mezzogiorno;

3) il massiccio e determinante impegno per favorire l'occupazione in loco della « manodopera meridionale », accanto ad altre misure, come la disincentivazione nelle aree del Nord, che hanno raggiunto un grado di saturazione occupazionale.

Qualche motivo di perplessità potrebbe essere costituito dall'incrocio delle competenze statuali e regionali, che, in caso di divergenza, potrebbero ritardare anziché accelerare l'*iter* di quell'unificazione decisionale certamente benefica e positiva che dovrebbe discendere dallo spirito degli articoli 1, 2, 3 e 4 del disegno di legge.

È da auspicare che norme di attuazione e spirito di responsabilità, più che il cavillo e sterili questioni di principio, possano sempre presiedere al nobile e comune lavoro di servizio al Paese, cui sono chiamati Stato e regioni.

Altrettanto provvida è stata l'approvazione della legge stralcio, approvata in questi giorni dalla Commissione finanze e tesoro del Senato, che prevede la spesa di 362 miliardi per il rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, per l'esercizio in corso 1971, al fine di evitare l'interruzione dell'attività della Cassa per il corrente anno e consentire così di giungere ad un ampio ed approfondito dibattito intorno al disegno di legge riguardante il finanziamento per il quinquennio 1971-75.

Esigenze, quindi, di una politica meridionalistica più incisiva, alla luce delle esperienze di oltre un ventennio, che si innesti in un quadro armonico della nuova politica di piano, intimamente connessa e ricordata ad una azione di ampio respiro, cui è chiamato per sua naturale vocazione il Ministero dei lavori pubblici.

A questo punto appare opportuno porre qualche quesito in ordine alla strutturazione degli uffici tecnici statali attualmente in vita nell'ambito della regione, in rapporto alle attribuzioni delle regioni in materia di lavori pubblici.

Resterà intatta l'attuale fisionomia dei provveditorati alle opere pubbliche come organi tecnici periferici alle dirette dipendenti dello Stato?

O questi organi tecnici passeranno alle dipendenze delle regioni?

O assolveranno insieme compiti di competenza statale e regionale?

Poichè il provveditorato è chiamato a svolgere funzioni di coordinamento tra l'attività di interesse nazionale con quella regionale, sembra che si debba addivenire ad una ben precisa puntualizzazione delle competenze, al fine di stabilire i compiti dello stesso provveditorato di pertinenza regionale e quelli di pertinenza nazionale. Ciò, per raggiungere un'intesa armonica tra le attribuzioni provveditoriali da svolgere alle dirette dipendenze della regione e quelle da svolgere per conto dello Stato, con il fine ultimo che attraverso il provveditorato si possano conseguire decisioni rapide, svincolate dai tempi lunghi dei poteri centrali, senza dispersioni di tempi e di spese.

Il provveditorato, poi, potrebbe inglobare, per evitare inutili doppioni, l'attuale comitato tecnico amministrativo, integrato ovviamente dalle rappresentanze regionali, tenuto conto che in detto comitato sono già rappresentate tutte le branche dello Stato, come l'Ufficio tecnico erariale, l'Ispettorato delle foreste, la Cassa per il Mezzogiorno, l'ANAS, il Provveditorato agli studi, eccetera, in analogia alla composizione del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Puntualizzato questo aspetto nei riguardi della regione, esso postula quello più vasto

e globale che riguarda gli organici del Ministero dei lavori pubblici in sede centrale e periferica, con particolare riguardo al settore tecnico.

È risaputo ed è stato più volte sottolineato dalla 7^a Commissione come l'insufficienza e l'esiguità dei quadri tecnici operativi alle dipendenze del Ministero dei lavori pubblici non può neppure lontanamente garantire l'assolvimento dei compiti, peraltro sempre crescenti, fondati come sono detti quadri ancora su vecchi e ridotti organici di circa cento anni or sono, in rapporto alle mansioni e alle esigenze di una società tanto diversa e ormai tanto lontana, che quelle strutture ricordano.

È assurdo parlare di programmi, di impostazioni di opere di vasto respiro da parte del Ministero dei lavori pubblici, per fronteggiare le esigenze e lo sviluppo del Paese, ricorrendo poi alle vecchie bardature tecniche, dalle quali oramai non si può spremere più altro che il sacrificio dei benemeriti funzionari, di tecnici di valore, mortificati anche nel trattamento economico, senza affrontare con assoluta decisione ed urgenza il problema del rinnovamento degli organici, per adeguarli ai nuovi e più vasti compiti cui è chiamata l'amministrazione dei lavori pubblici.

Voler sottovalutare questo aspetto è come dare per scontato in partenza il fallimento di serie e concrete iniziative.

La Commissione ritiene quindi di invitare il Governo a promuovere, senza ulteriori indugi e dilazioni, l'auspicata riunione della commissione composta dai Ministri del tesoro, della riforma burocratica e dei lavori pubblici, al fine di raggiungere un accordo definitivo e sostanziale circa una nuova strutturazione degli organici del Ministero dei lavori pubblici, perchè nel numero e nella qualità con essi si possano affrontare finalmente, con concretezza e con la necessaria rapidità, i difficili ed impegnativi compiti ad esso affidati, a meno che non si voglia abdicare alla utilizzazione di tecnici all'altezza della situazione, alle dirette dipendenze dello stesso Ministero e non si voglia invece ricorrere a tecnici estranei o quanto meno appartenenti ad altri enti, come l'IRI, eccetera.

Sarebbe questa una soluzione non auspicabile, che certamente non è nell'intenzione del Parlamento.

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

Uno dei punti focali della programmazione economica, direttamente connesso alla politica del territorio ed all'assetto urbanistico, è quello dell'edilizia abitativa.

Purtroppo le previsioni in questo settore si sono rivelate notevolmente inferiori ai risultati emersi al termine del piano quinquennale di sviluppo 1966-1970 (più propriamente si dovrebbe parlare di un quadriennio perchè in pratica si ferma al 1969). Si tratta d'altronde del consuntivo di un solo quadriennio; senza dire che occorre tener conto che i valori del piano sono riferiti ai prezzi del 1963.

Questo piano prevedeva l'investimento complessivo da destinare all'edilizia abitativa di lire 10.150 miliardi, da ripartire tra edilizia pubblica e privata.

In effetti l'investimento globale ha raggiunto 11.711 miliardi, di cui però ben 10.974 miliardi costituiti da investimenti privati, che, come è facile constatare, da soli hanno superato il finanziamento globale previsto e sopraccitato di lire 10.150 miliardi, con un incremento di lire 3.264 miliardi rispetto al previsto di lire 7.610 miliardi, mentre quello pubblico è stato contenuto in lire 787 miliardi rispetto ai 2.540 miliardi programmati, con una realizzazione al di sotto del previsto di lire 1.808 miliardi.

Questo squilibrio che si evince dai dati di cui sopra ha influito non certo positivamente sul piano dello sviluppo economico generale, limitando lo spazio destinato all'utilizzazione dei mezzi finanziari da investire in altri settori produttivi, con conseguenze anche sul piano occupazionale interessanti specialmente il Mezzogiorno.

Nè esso ha contribuito a risolvere organicamente il problema della casa, perchè la disponibilità della casa offerta dall'iniziativa privata, nella maggior parte dei casi, non corrisponde e direi non può corrispon-

dere alle condizioni generali della comunità.

Direi con l'onorevole Sullo che il « distacco (della offerta di casa) dalla domanda si è fatto maggiore, in quanto la domanda inevasa è quella di strati sociali non forniti di grandi mezzi finanziari, mentre l'offerta si dirige ai ceti economicamente più fortunati... ».

Si impone, perciò, al più presto la necessità della politica globale della casa in virtù della quale l'offerta di case sia adeguata alla qualità e quantità della domanda.

Non v'è dubbio che questa realtà non favorisce neppure l'imprenditoria privata, una volta accertato che l'edilizia privata non è garantita da una domanda che la sostenga.

Il fenomeno ha avuto poi ripercussioni anche sul mercato delle aree, che è certamente uno degli aspetti, ma non il solo e forse neppure il determinante, in rapporto alle disfunzioni ed al disordine che hanno accompagnato l'espansione urbanistica in questi ultimi due decenni. Sarebbe stato opportuno predisporre un'adeguata e valida organizzazione che avesse potuto integrare l'opera dei comuni nella elaborazione dei piani regolatori o quanto meno dei programmi di fabbricazione e dei regolamenti edilizi, stante la nota carenza della maggior parte di essi sul piano delle attrezzature tecnico-pratiche.

In effetti in sede centrale ci si preoccupa giustamente dei piani e programmi conformi alle nuove esigenze del Paese; non risulta però che ci sia o ci sia stata un'ideale iniziativa diretta ad aggiornare sul piano tecnico e funzionale le strutture dei comuni costretti a fare ancora perno su quelle arretrate di circa un secolo addietro.

Quanto al reperimento delle aree urbane a disposizione dei comuni per l'edilizia popolare e di altri servizi, esso è uno dei punti salienti all'esame del Parlamento, che bisogna vagliare sulla scorta di criteri obiettivi di equità e di giustizia sui quali si dovrà adagiare la legislazione di esproprio.

È comunque auspicabile che una materia così complessa, che richiama, tra l'altro, la tematica relativa alla separazione dello *ius edificandi* dalla proprietà fondiaria e che

offre risvolti di estremo interesse sul piano sociale e su quello giuridico, trovi adeguata e definitiva sistemazione legislativa, tenendo conto delle esigenze che promana dalla nuova realtà sociale, in relazione al carattere pluralistico del sistema socio-economico della nostra Costituzione repubblicana.

Una chiara sistemazione legislativa della materia concorrerebbe a superare più facilmente eventuali resistenze ed a sortire più sicuri e rapidi risultati.

Occorrerebbe ottenere, ha avuto a sostenere il professor Guido D'Angelo nel convegno di Bologna del 13-14 febbraio 1970 sul tema « Il controllo pubblico del territorio ed una politica della casa e dei servizi », l'indifferenza dei proprietari delle aree di fronte alle scelte da compiere in sede di pianificazione urbanistica, mettendo in risalto in pari tempo le difficoltà di rimettere la determinazione di questi presupposti fondamentali di ordine giuridico alla legislazione regionale, trattandosi di materia che richiede uniformità di trattamento e di coordinamento per tutto il territorio nazionale.

Questi principi poi di carattere giuridico ed istituzionale, la cui importanza è destinata, come è prevedibile, a polarizzare l'attenzione della comunità non solo sul problema della casa ma su tutti gli altri fenomeni sociali legati comunque alla disponibilità e alla disciplina del territorio, questi principi, ripeto, in ordine allo specifico problema della casa presentano indubbi aspetti di carattere squisitamente sociale. Ora non v'è dubbio che il contenuto sociale di essi debba avere il suo peso in occasione dell'adeguamento della legislazione in questo settore.

Intanto sopraggiunge il disegno di legge innanzi citato, le cui note distintive e caratterizzanti, già esposte nelle sue linee fondamentali dal Ministro dei lavori pubblici, si propongono di eliminare alla radice gli inceppamenti e le pastoie che in passato si sono frapposti ad una realizzazione di concrete iniziative che, pure a più riprese, sono state predisposte, anche se le loro

dimensioni erano piuttosto parziali e limitate.

Infatti, nello stesso bilancio al nostro esame è previsto lo stanziamento di lire 26 miliardi, accantonati sul fondo speciale del Ministero del tesoro, in relazione a provvedimenti legislativi che si sarebbero già dovuti approntare, come in effetti si è puntualmente verificato. Tale impegno finanziario complessivo di circa 750 miliardi costituisce, bisogna ammetterlo, la conferma della sensibilità del Governo, tesa alla formulazione di un programma pluriennale di interventi a cura del Ministero dei lavori pubblici, volto ad imprimere una spinta decisiva all'annoso problema della casa, attraverso l'impegno finanziario pubblico.

E ciò, in considerazione che i due disegni di legge 980 e 981 all'esame del Parlamento e precisamente del Senato, pur rispondendo ad esigenze di rilancio e di razionalizzazione dell'intervento pubblico nel settore delle abitazioni, come è detto nella relazione di cui alla tabella 9, non tenevano conto di taluni problemi fondamentali come la programmazione unitaria, il coordinamento intersettoriale, la gestione del patrimonio edilizio, i nuovi criteri per le espropriazioni, il rilancio della legge 167 del 1962, eccetera.

Ora il nuovo disegno di legge prevede un'impostazione radicale del problema della casa — attraverso la formulazione di « un pacchetto » di provvedimenti coordinati, che comporta una spesa di circa 2.750 miliardi comprensivi dei 750 miliardi di cui sopra — che, se pure non sufficiente per la soluzione integrale del problema stesso, tuttavia per lo spirito e la chiarezza in esso contenuti si ha ragione di ritenere posseda gli strumenti necessari, capaci di far saltare le strozzature di ordine amministrativo, tecnico-burocratiche che in passato, come avanti accennato, più ancora della ristrettezza dei mezzi finanziari, hanno arrestato o intralciato la realizzazione delle opere.

Quali prospettive ci è dato di intravedere nel menzionato nuovo disegno di legge?

Il nuovo pacchetto della legge per la casa in sostanza comprende 5 punti fondamentali: il primo riguarda i criteri di pro-

grammazione di tutti gli interventi pubblici in edilizia; il secondo l'espropriazione delle aree per pubblica utilità; il terzo il rilancio della 167; il quarto il rilancio finanziario dell'intervento pubblico; il quinto agevolazioni per l'edilizia privata.

D'altronde, nella relazione previsionale programmatica per l'anno 1971, il Ministro del bilancio e della programmazione economica indicava già tre direzioni da seguire:

a) acquisizione di un vasto patrimonio di aree attrezzate a costi convenienti per la realizzazione di « sistemi urbani »;

b) rilancio dell'edilizia abitativa pubblica e delle opere pubbliche;

c) sostegno della iniziativa privata nell'ambito di un rigoroso contesto urbanistico e per la costruzione di case economiche e popolari.

Lo spirito della legge ormai all'esame del Parlamento riflette questi indirizzi, come recepisce ed interpreta tutte le esigenze di carattere obiettivo, che furono già oggetto di una disamina approfondita tra Governo ed esperti sindacali.

Nella stessa legge, infatti, trovano puntuale riscontro i principali punti di convergenza che caratterizzarono i predetti colloqui, come l'impegno di un aumento sostanziale dell'intervento pubblico che si prefigge di raggiungere l'obiettivo quantitativo del 25 per cento di costruzioni; l'intervento pubblico; i criteri di esproprio per le aree fabbricabili; criteri non più polverizzati ma per sistemi urbani; nuovi criteri per la localizzazione delle case; il riordinamento delle leggi di finanziamento; la concentrazione degli enti abilitati all'intervento nel settore; la unitarietà dei criteri relativi ai livelli dei fitti e dei riscatti, la semplificazione della procedura di assegnazione degli alloggi, eccetera.

È da auspicare poi, che un punto di particolare rilevanza sottolineato negli incontri tra la Commissione governativa ed i sindacati possa trovare pratica attuazione, in coerenza con le linee di sviluppo del Paese già evidenziate innanzi, ed è quello che riguarda la necessità di adottare per l'edilizia

pubblica un progressivo spostamento territoriale delle risorse, superando per il Mezzogiorno l'attuale condizione garantita del 40 per cento dei mezzi da destinare in questa area.

Questo programma edilizio triennale sarà finanziato attraverso le disponibilità della GESCAL (Legge 160); i fondi che affluiranno per la proroga triennale dei contributi di cui al decreto-legge 11 maggio 1970; le anticipazioni dello Stato; il ricavo dei proventi scontati. Complessivamente il programma GESCAL dovrebbe poter contare su di un importo complessivo di circa 1.700 miliardi, di cui oltre 800 già programmati.

Ad essi va aggiunto il programma dell'intervento dei lavori pubblici a totale carico dello Stato e con l'integrazione altresì della legge n. 408 mediante la concessione di contributi trentacinquennali, che coprono una certa aliquota del costo del mutuo. Lo stanziamento previsto determina un investimento complessivo di circa 700 miliardi da recuperare sul mercato finanziario. Altri 300 miliardi sarebbero costituiti dai residui di altre gestioni attinenti all'edilizia.

I predetti finanziamenti, così come avanti indicati, ammonterebbero per il triennio a circa 2.800 miliardi (di cui, come sopra accennato, 800 già deliberati dalla GESCAL) e dovrebbero essere sufficienti per la costruzione di 1.500.000 vani.

È anche disponibile un fondo per le opere di urbanizzazione per l'importo di lire 300 miliardi per il triennio ed un fondo di rotazione di lire 150 miliardi per il pagamento degli indennizzi di esproprio.

L'edilizia popolare che attinge all'intervento pubblico non può tuttavia annullare l'edilizia privata che ha ancora da svolgere un ruolo molto importante al servizio del Paese.

Con l'esaltazione dell'intervento pubblico evidentemente non si intende mortificare l'iniziativa privata, che è indispensabile all'integrazione dei vari ed enormi bisogni abitativi della comunità. Questo principio è stato ribadito nella relazione programmatica per l'anno 1971 da parte del Ministro del bilancio e della programmazione eco-

nomica di cui è cenno innanzi, chiaramente confermato in questi giorni dal Ministro dei lavori pubblici e dallo stesso Presidente del Consiglio, a commento del disegno di legge in oggetto presentato al Parlamento.

Sono previste, pertanto, nella stessa legge le facilitazioni creditizie e le agevolazioni fiscali, perchè il filone dell'iniziativa privata, « nell'ambito di un rigoroso contesto urbanistico e per la costruzione di case economiche e popolari » non solo non venga indebolito ma venga adeguatamente sostenuto. A tal proposito il disegno di legge governativo prevede, fra l'altro, il rilancio finanziario della cosiddetta edilizia agevolata di cui al titolo II della legge n. 1179 del 1965, che, com'è noto, favorisce la costruzione di case, assicurando ai privati la disponibilità del credito, accollando allo Stato il costo di una parte del mutuo e stimolando nel contempo la formazione del risparmio privato.

L'impegno finanziario che è contenuto nel provvedimento governativo risulta di dieci miliardi, i quali dovrebbero consentire investimenti dell'ordine di circa 500 miliardi (comprensivi del 25 per cento a carico dei privati).

D'altronde in una società pluralistica come la nostra è assurdo pensare che lo Stato possa assolvere in materia abitativa a tutte le svariate e complesse esigenze della collettività.

Pertanto, l'iniziativa privata, inalveata nel solco della nuova disciplina urbanistica e nelle leggi che regolano l'equilibrata espansione abitativa, rappresenta una componente importante per lo sviluppo economico e sociale del Paese, indipendentemente da ragioni di ordine congiunturale e contingente.

La presenza di una operosa e corretta iniziativa privata non può non avere riflessi positivamente sensibili in tutti i settori della produzione oltre che nel campo occupazionale.

L'impegno del Governo espresso attraverso il disegno di legge che quanto prima avremo occasione di esaminare più dettagliatamente in separata sede, presenta indubbiamente proporzioni eccezionali, dando

la misura di una precisa volontà politica che è quella di affrontare il problema della casa con la massima energia e decisione. Si tratta di un provvedimento che avrà una grande incidenza in tutte le sfere della vita sociale per i principi innovatori in esso contenuti, per cui può ben dirsi che ci si trova davanti ad una svolta fondamentale per lo sviluppo economico del Paese, in tutte le sue componenti. È una riforma sostanziale delle strutture, che affonda le radici in concezioni ed impostazione che avranno una profonda incidenza sulla nostra economia e che aprono la strada a nuove positive prospettive, com'è auspicabile.

È una legge riformatrice, che si stacca dai sistemi tradizionali e che, nello sforzo di superare ostacoli e resistenze, punta decisamente all'obiettivo, che è quello di assicurare la casa, intesa come bene sociale, ad ogni persona in ossequio alla sua esigenza primaria ed alla sua dignità. Lo Stato, quindi, assolve ad un suo dovere imprescindibile e nel contempo, pure assogettandosi all'assunzione di costi non lievi, mediante lo adempimento di questo dovere, assorbe in gran parte il peso dei costi sociali, che, stante la carenza delle abitazioni, pur gravano sull'intera collettività.

La riforma della casa, in definitiva, solleva la comunità anche da un complesso di situazioni contraddittorie e che si sono accumulate nel corso dei decenni, origine di confusione e di sperequazioni che hanno creato un clima di disagio non facilmente eliminabile se non attraverso una legge organica, capace, per l'esperienza non sempre positiva di oltre un ventennio, di individuare le cause e di soddisfare le giuste aspirazioni dell'intera comunità e dei lavoratori in particolare.

Essi aspirano ad una casa propria che sia anche specchio della nostra civiltà, che sorga con criteri sobri ma rispettosi della dignità dell'uomo. A questo bene essi rivolgono la speranza come ad un sogno che illumini e punteggi il firmamento di ogni famiglia in cerca di calore e di intimità, di confini propri, necessari all'altalena dei sentimenti e del linguaggio di ciascun nucleo familiare.

Questo il significato autentico e profondo che vuole esprimere la nuova legge dell'edilizia economica e popolare, che, accanto alla iniziativa privata, ha l'ambizione di assicurare uno degli strumenti essenziali per un popolo, che è il conseguimento della tranquillità, dell'ordine e della pace sociale.

OPERE IGIENICO-SANITARIE

(*Fognature, cimiteri, mattatoi, ecc.*)

Strettamente legato al problema della casa è quello relativo alle opere igienico-sanitarie. È un settore di particolare importanza, che condiziona si può dire tutti gli altri, come la casa, la scuola, gli ospedali, le attività industriali, eccetera, in quanto la funzionalità di questi ultimi è subordinata alla efficienza del primo.

In bilancio troviamo uno stanziamento per l'esercizio in corso di lire 4 miliardi e 260 milioni, che, sulla base dei contributi trentacinquennali, potranno promuovere investimenti per oltre 90 miliardi.

Pur non ignorando le difficoltà che impediscono maggiori stanziamenti, la Commissione richiama l'attenzione del Governo su questo delicato settore, evidenziando che un'altissima percentuale di Comuni, specialmente del meridione e delle isole, è a tutt'oggi sprovvista di reti fognanti e di reti idriche, senza dire che le stesse grandi città accusano paurose carenze in questo campo. Infatti, molto spesso ci si trova dinanzi ad attrezzature invecchiate, non più rispondenti agli accresciuti bisogni, soprattutto a seguito della esplosiva espansione urbanistica, che ha cambiato i connotati delle città, grandi e meno grandi, per cui, come è noto, non mancano frequenti e drammatici episodi di franamenti, che mettono in pericolo abitazioni e vite umane.

Occorre, quindi, in concomitanza col processo di trasformazione del territorio, in occasione dei nuovi insediamenti abitativi, industriali e turistici, aggiornare e corredare le aree prescelte per tali insediamenti delle necessarie attrezzature igienico-sanitarie (fo-

gnature ed acquedotti ecc.), non solo, ma verificare altresì che le vecchie attrezzature in cui si immettono e scaricano le nuove siano idonee a sopportarne il peso. È questo il presupposto irrinunciabile per ogni serio intervento operativo.

Mi pare, quindi, opportuno rilevare che di fronte ai considerevoli sforzi finanziari volti a stimolare decisive spinte alla nostra società attraverso una maggiore e migliore disponibilità di case, di scuole, di ospedali, di attrezzature turistiche, eccetera, non possa non balzare in tutta la sua evidenza la necessità di meglio proporzionare le strutture igienico-sanitarie alle nuove realtà, tenendo particolarmente conto della sensibile arretratezza da cui sono purtroppo afflitti, anche in questo campo, il meridione e le isole.

All'uopo è superfluo ricordare le enormi difficoltà in cui si dibattono i Comuni, specialmente meridionali, nel reperire mezzi finanziari occorrenti per la costruzione di qualche acquedotto o di qualche parziale tratto di fognatura.

Edilizia ospedaliera. — Il discorso di cui sopra può considerarsi propedeutico specialmente nei riguardi del settore ospedaliero.

Nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici, tra i fondi accantonati presso il Tesoro, risultano stanziati limiti d'impegno per complessivi 3 miliardi per il 1971. Tale somma rappresenta contributi trentacinquennali in grado di promuovere investimenti per un importo complessivo di circa 65 miliardi.

Questo stanziamento è senza dubbio da interpretare quale volontà del Governo diretta ad avviare un secondo programma quinquennale di interventi nel settore. È un argomento che si ricollega al quadro generale della riforma sanitaria, delle cui articolazioni territoriali il piano degli interventi ospedalieri non può non tenere conto per la sua programmazione esecutiva.

L'attuale situazione nel settore presenta indubbie e note carenze; ma siamo in vista di una svolta importante, che dovrà tendere all'obiettivo finale della sicurezza sociale per tutti i cittadini nel quadro di una problematica che investe aspetti umani e sociali della nostra comunità.

D'altronde, non si possono nascondere le difficoltà che si frappongono ad una rapida attuazione degli interventi programmati; che sono non solo comuni a quelli riscontrati in ordine all'edilizia scolastica, ma sono quelle tipiche delle opere di conto degli enti locali ammessi al contributo del Ministero dei lavori pubblici, per le quali, come è risaputo, non basta il finanziamento dell'Amministrazione statale, ma occorre altresì la contestuale concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti.

A questo riguardo inoltre è da tener presente la pesante situazione patrimoniale degli enti ospedalieri, i quali dovrebbero poter offrire le prescritte garanzie per la contrazione dei mutui.

Si tratta in buona sostanza di affrontare il problema generale del coordinamento tra la politica dei lavori pubblici e la politica del credito: non basta cioè stanziare nel bilancio dei Lavori pubblici contributi statali trentacinquennali, ma occorre che gli enti beneficiari dei contributi siano messi in grado di accedere al credito. E ciò vale anche per le opere igieniche (fognature, acquedotti, cimiteri, acquedotti, eccetera), nonché per tutte le altre opere di conto degli enti pubblici e locali previste dalla legge cosiddetta Tupini del 1949, n. 589, e dalle successive norme di ampliamento e di modificazione della stessa.

In particolare, fra tali opere assume oggi un'importanza fondamentale il settore delle opere acquedottistiche.

Si tratta di un settore di vitale importanza per la crescita civile, sociale ed economica del paese, che investe uno dei beni primari (l'acqua), le cui limitate disponibilità impongono una programmazione oculata ed attenta in un contesto generale di scelte e di priorità, tra le varie forme possibili di sua utilizzazione.

In tale senso è senz'altro opera meritoria quella svolta dalla commissione a suo tempo incaricata della formulazione del piano regolatore degli acquedotti di cui alla legge n. 129 del 1963. Pur con alcune riserve riguardanti essenzialmente la metodologia di determinazione dei fabbisogni di acque e delle procedure per la formazione del piano, nonché per non aver compreso attendibili

previsioni per tutte le varie forme di utilizzo delle acque (il piano degli acquedotti è prevalentemente limitato all'uso dell'acqua potabile), il piano stesso che ne è risultato costituisce un esempio di buona pianificazione settoriale, cui è possibile fare riferimento per la successiva azione programmatica ed operativa, nonché per una diversa e più rispondente disciplina di tutte le acque comunque utili ai bisogni del Paese.

In attuazione di tale piano, a partire dal 1970 sono stati disposti finanziamenti che, in particolare, per quanto riguarda il 1971, ascendono a 18 miliardi e 750 milioni, che promuovono investimenti per circa 50 miliardi.

Con tale stanziamento in realtà sarà possibile concedere contributi in conto capitale fino all'importo massimo del 75 per cento del costo delle opere, nonché contributi costanti trentacinquennali nella misura media del 4,50 per cento ai sensi delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 1968, n. 1090. Anche se tali finanziamenti possono essere completati da quelli che il Ministero dei lavori pubblici può concedere ai sensi della legge Tupini n. 589 del 1949, non si può mancare di rilevare la insufficienza delle disponibilità previste per tale settore, tenuto conto delle carenze che ancora oggi si registrano in ordine all'approvvigionamento idrico delle nostre città.

Difesa del suolo. — Uno dei compiti di cui in questi ultimi tempi la settima commissione, in uno all'ottava, di questo Senato è stata investita è quello di estrema importanza avente ad oggetto la difesa del suolo. È un tema di grande interesse che ha sensibilizzato e sensibilizza tutti i Paesi moderni pensosi di preservare possibilmente il proprio territorio da dannosi sconvolgimenti e di assicurare ad esso un ordinato sviluppo.

È davvero assurdo proseguire nello sforzo di ricercare mezzi finanziari diretti ad affrontare le complesse esigenze di una società civile, ignorando gli enormi problemi che stanno a monte di tutti i possibili interventi riguardanti la casa, la scuola, gli ospedali, le strade, eccetera.

Quante volte si è rimasti agghiacciati di fronte ad eventi calamitosi che di solito vengono definiti imprevedibili, ma che in effetti, almeno in parte, avrebbero potuto essere se non del tutto scongiurati almeno attenuati e contenuti nelle disastrose conseguenze!

Un Paese moderno come il nostro, che avanza verso forme di vita sempre più progredite, ha ormai il dovere di darsi una precisa normativa in materia, che lo ponga in condizioni di disporre di tutti gli strumenti tecnici e legislativi per studiare e fronteggiare tempestivamente i fenomeni che possono turbare l'equilibrio normale per effetto di disordini atmosferici e geologici del territorio.

Nella relazione De Marchi l'espressione « difesa del suolo » viene infatti richiamata ed usata per indicare diversi problemi, aspetti ed anche competenze del vasto arco delle attività di sistemazione idro-geologica del territorio.

Le Commissioni riunite 7^a ed 8^a del Senato, all'inizio dei loro lavori, ebbero a puntualizzare, attraverso uno schema sintetico ma ben chiaro, le precise finalità che si prefiggevano, al quale schema formalmente ed integralmente ci si richiama.

Da allora un proficuo lavoro è stato svolto nel solco delle indicazioni formulate nel predetto schema, confortato questo lavoro da indagini dirette, effettuate *in loco* dai membri delle due suddette Commissioni in quasi tutte le regioni del Paese, nonchè dalle relazioni illustrate di persona alle due commissioni congiunte da parte di emeriti esperti in materia, oltre che dalla esauriente relazione conclusiva presentata nel giugno 1970 dalla Commissione ministeriale (De Marchi) per lo studio della sistemazione idraulica e geologica della difesa del suolo, nominata con decreto ministeriale del 23 novembre 1966.

Ora, indipendentemente da provvedimenti parziali e settoriali, che per altro mancano del tutto, una volta esauriti i fondi stanziati dalla legge n. 632 del 1967, urge passare alla elaborazione di un vasto disegno organico, che, utilizzando le indicazioni dei tecnici e degli esperti, nonchè le esperienze

sopra citate, comprenda tutta la gamma di interventi diretti a prevenire e a salvaguardare il territorio nazionale da funeste calamità, sulla base del citato schema redatto dalle Commissioni congiunte 7^a ed 8^a di questo Senato.

Si obietterà che la penuria di mezzi finanziari non consente impegni di elevate dimensioni, come quelli richiesti nel caso in esame. Se questo fondato rilievo non è facilmente contestabile, il problema però impone ed esige quanto meno una normativa precisa ed articolata diretta a stabilire un piano di coordinamento, perchè ogni impostazione programmatica tenga conto di alcuni limiti invalicabili e di alcuni fondamentali indirizzi tendenti al rispetto delle condizioni ritenute necessarie per la difesa del suolo.

Ciò, in forza di un principio che mi pare assiomatico, consistente nel fatto che la prima difesa del suolo è quella di non violare gli equilibri naturali oltre che le eventuali disposizioni vigenti in merito, creando rischi e conseguenze nocive alla collettività.

Ciò accade quando si operano delle scelte irrazionali nella localizzazione di opere e nella assunzione di iniziative a qualsiasi livello, facendo un cattivo ed indiscriminato uso del suolo.

Si auspica, pertanto, che si possa al più presto porre a base di questa disciplina un opportuno disegno di legge, modello di un programma organico che sia la guida di una sicura azione pluriennale per il nostro Paese.

Anche per l'inquinamento delle acque si è svolto, come è noto, un lavoro accurato presso la nostra Commissione, con l'apporto appassionato di tutti i membri e si è giunti ormai in prossimità della meta con l'elaborazione di un nuovo testo del progetto governativo n. 695, che ci si augura possa essere trasformato in legge operante al più presto.

Anche questo è un settore che richiede la solerzia e l'impegno del legislatore, non essendo più concepibile che col progresso l'uomo incoscientemente dissemini parallelamente i germi della contaminazione e quindi della distruzione.

È questa la negazione di un vero ed autentico progresso, che va combattuta con

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

norme ormai improcrastinabili e nel caso specifico con l'approvazione del succitato disegno di legge elaborato molto accuratamente, al quale hanno contribuito con passione e responsabilità tutti i membri della Commissione.

Viabilità. — Uno dei capitoli caratterizzanti del Ministero dei lavori pubblici è rappresentato dalla viabilità, la cui importanza e funzionalità accompagna inseparabilmente l'evoluzione ed il progresso di ogni comunità civile.

Il presente esercizio finanziario prevede per la grande viabilità uno stanziamento di 21 miliardi 295 milioni 300 mila, che viene automaticamente trasferito all'ANAS, come precisato nell'allegato che riguarda precisamente la gestione dei programmi dell'ANAS.

La rete viaria statale amministrata dall'ANAS misura una lunghezza di circa 45 mila chilometri, che si snodano lungo tutta la penisola e le Isole e che rappresentano indubbiamente le arterie attraverso le quali quotidianamente pulsa la vita intensa del paese, indice della volontà di un popolo moderno di allargare l'orizzonte delle sue capacità e il frutto del suo lavoro.

La cosiddetta grande viabilità, rappresentata dalle strade statali e da quelle a scorrimento veloce, assolve ad uno dei compiti primari nell'ambito della nostra economia e dello sviluppo sociale del paese, e pertanto merita tutta la nostra attenzione ed il nostro impegno.

Bisogna dare atto all'ANAS dello sforzo compiuto e di quello che intraprende di giorno in giorno per mantenere in buona efficienza le strade statali, rendendo preziosi servizi alla espansione ed alla crescita delle fonti di lavoro e di produzione.

È noto, infatti, che le statali sono uno dei più cospicui poli di attrazione per impianti industriali e di aziende commerciali, che ispirano fiducia per la sicurezza del traffico da esse garantito, per i comodi accessi ai centri di lavoro, oltre che ai correlativi insediamenti abitativi.

Ho accennato, quindi, ritengo a giusta ragione, che ci troviamo dinanzi ad un settore

che ha una funzione rilevante ed insostituibile per l'economia del Paese.

Con questa visione, alcuni mesi addietro si ritenne in seno alla 7^a Commissione di optare per una soluzione conciliativa su una richiesta dell'ANAS (disegno di legge n. 783) di contare per un settennio su di un certo arrotondamento della quota di finanziamento che per la stessa azienda è prevista dall'articolo 4 della legge n. 181. Tale adesione fu confermata in Aula, al fine di poter consentire l'impostazione di alcune opere di notevole rilievo, dirette a migliorare e a potenziare la rete viaria statale.

Ciò, però, non prima di aver sostenuto che occorre assicurare in ogni caso alle strade provinciali e comunali la garanzia di una quota, sia pure forfettaria, limitata allo stesso periodo di sette anni, da attingere alla medesima fonte dell'articolo 4 della legge n. 181, pari, detta quota, alla misura maturata secondo la citata legge dalla categoria delle strade comunali e provinciali nel 1971, e maggiorata questa misura, annualmente, di 2 miliardi.

In effetti, anche se la cosiddetta viabilità minore veniva a vedersi sottratta qualche modesta aliquota da quella che le sarebbe globalmente spettata secondo il rigoroso calcolo del 20 per cento sugli introiti dei carburanti, degli oli minerali, delle tasse di circolazione, che alimentano il fondo di cui allo stesso articolo 4 della legge n. 181, tuttavia la sottrazione di questa aliquota veniva equamente compensata dall'impegno del governo relativo alla corresponsione del contributo a favore dei comuni e delle province ai sensi del ricordato articolo 4 della legge n. 181, fino al 100 per cento della spesa, nel caso di enti locali non in grado di utilizzare il contributo dell'80 per cento, data l'impossibilità della contrazione di mutui diretta ad integrare il restante 20 per cento, per l'assenza di cespiti delegabili.

Ad avviso del relatore si trattò di una soluzione accettabile, anche in considerazione della sensibilità dimostrata dal Ministro dei lavori pubblici di fronte alla proposta più che fondata della 7^a Commissione volta ad evitare l'inutilizzazione dei contributi per le difficoltà anzidette.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Non vi fu quindi nessuna mortificazione degli interessi dei comuni e delle province.

La Camera dei deputati ha modificato la misura forfettaria proposta dal Senato, fissandone la percentuale, per un settennio, nella misura del 13 per cento anzichè del 20 per cento, come previsto dall'articolo 4 della legge n. 181, in modo che la crescita annuale del fondo globale possa giocare a favore degli enti locali.

Va inoltre ricordato lo stanziamento di 150 miliardi (disegno di legge n. 783-B), per i quali c'era già stato formale impegno del Governo all'atto della discussione nell'Aula del Senato dello stesso disegno di legge, ed il cui stanziamento fu assicurato in ossequio alla irrefutabile necessità di integrare i precedenti finanziamenti di cui alle leggi nn. 126 e 181, in forza delle quali le province furono abilitate a formulare organici programmi di sistemazione di strade comunali consortili e di bonifica, che ricevettero il crisma dell'approvazione ministeriale con i relativi decreti.

In effetti, l'ulteriore finanziamento di lire 150 miliardi — integrativi, come si è detto, di quelli previsti dalle leggi nn. 126 e 181, dopo l'esaurimento dell'ultimo di essi di cui all'articolo 6 della legge n. 181, con l'esercizio finanziario 1969 — era d'obbligo, una volta emesso il decreto di provincializzazione delle strade di cui ai programmi della 126 e 181 col quale lo Stato a suo tempo garantì ufficialmente il proprio impegno finanziario. Senza tale garanzia le province non si sarebbero mai potuto accollare l'onere dell'assunzione a proprio carico di una pesante rete viaria fatta di strade ex comunali, consortili, eccetera.

Altra modifica apportata dalla Camera è quella che opportunamente assegna alle Regioni la distribuzione dei fondi di cui all'articolo 4 della legge n. 181, a favore dei comuni e delle province.

Detto questo, però, bisogna subito precisare che il problema della viabilità minore non si può affrontare soltanto con i provvedimenti di cui all'articolo 4 della 181.

Se siamo convinti, come siamo, che le strade comunali e provinciali sono i vasi capil-

lari, la cui funzionalità è indispensabile per la piena vitalità dell'intera rete viaria, non possiamo rassegnarci a considerare il limitato finanziamento di 50, 60 o 70 miliardi annui come sufficienti per il fabbisogno dei comuni e delle province di tutto il Paese.

L'articolo 4 della legge n. 181 rappresenta, infatti, solo un sollievo, un canale di portata molto limitata, sul quale non si può contare per tutte le necessità di oltre 100.000 chilometri di strade comunali e di oltre 144.000 chilometri di strade provinciali. Si tratta di reti viarie insostituibili, senza delle quali le stesse autostrade e strade statali sarebbero come dei tronchi d'albero privi di rami e di verde, come fiumi senza sbocchi.

Ma la rete viaria comunale e provinciale è ancora qualche cosa di più; le sue strade sono i canali indispensabili attraverso i quali si svolge permanentemente la vita delle comunità locali, che su di esse vive e si muove per le necessità fondamentali che ne caratterizzano l'attività quotidiana.

Un indebolimento od un mancato potenziamento di questo tipo di strade significherebbe spegnere o quanto meno rendere estremamente difficile l'esercizio delle attività primarie della nostra collettività, siano esse animate da ragioni di lavoro o culturali, sociali o ricreative, eccetera.

Questi i motivi per cui si è insistito e si è ottenuto dal Governo una prova di solidarietà, con lo stanziamento di altri 150 miliardi, in cinque esercizi, per la sistemazione di altre strade provinciali di cui sopra si è fatto cenno.

Ma se è giusto dare atto al Governo del favorevole accoglimento dell'istanza della 7^a Commissione, con eguale franchezza occorre dire che per una rete viaria di circa 250.000 chilometri, tra strade comunali e provinciali, le fonti di finanziamento devono ritenersi ancora esigue rispetto alle necessità obbiettive di un settore così importante per lo sviluppo della nostra economia.

Oggi la competenza si sposta e passa dallo Stato alle Regioni per questo tipo di viabilità; ma ritengo che lo Stato, alimentando le possibilità di finanziamento della legge numero 589 (legge Tupini) e facilitando la con-

trazione di mutui, con agevolazioni speciali per la costruzione di opere viarie nel settore della viabilità minore, in attesa che la riforma della finanza locale non consenta maggiori possibilità di impiego agli stessi enti locali, nella sovranità della loro autonomia, stimolerebbe notevoli impulsi per la nostra economia, concorrendo ad un'azione di fiancheggiamento all'opera che attende le Regioni in questo campo.

Circa le autostrade, bisogna riconoscere che se cospicui finanziamenti sono stati sinora impegnati nella creazione di una struttura viaria di dimensioni imponenti, sarebbe ingiusto non riconoscere il grande anzi determinante ruolo che esse hanno giocato nella politica di sviluppo e di ammodernamento del paese.

La nostra bilancia commerciale molto si è avvantaggiata e si avvantaggia della disponibilità di una superba ed efficiente rete viaria autostradale, che ha accorciato incredibilmente le distanze, favorendo l'espansione di tutti i settori di attività, non ultima quella del turismo. Un paese come il nostro con la sua configurazione geografica, privo di grandi risorse ma ricco di fascino e di bellezze naturali, aveva il dovere di incentivare la creazione, l'ammodernamento di una rete viaria che avesse favorito il rapido collegamento nell'ambito del territorio nazionale, stimolando la convergenza di apporti, il sorgere di iniziative e lo sviluppo di numerose vaste attività, sollecitate dall'industria della strada, con positivi riflessi sull'economia generale.

Tuttavia, la Commissione ritiene che è il momento di rivolgere verso altri settori produttivi le maggiori attenzioni ed i mezzi finanziari per non cadere nell'eccesso opposto e creare così una altra fonte di squilibrio.

La Commissione invita inoltre il Governo ad esaminare attraverso i propri organi periferici e centrali (e qui torna il discorso sulla fisionomia e le attribuzioni che si saranno date ai provveditori in presenza delle Regioni) annosi problemi riguardanti le regioni meridionali, dove ancora grossi agglomerati

urbani sono privi di convenienti strade di collegamento, soggiacendo ad una vita asfittica, che tarpa le ali dell'entusiasmo ed anche della tenacia.

La Commissione fa infine presente al Governo la necessità di un provvedimento in ordine al sistema dei pubblici appalti. È un problema, com'è ovvio, di costume. Non basta essere onesti. Bisogna essere invece conseguenti: e lo si è soltanto se saremo in grado di operare e di servirci di norme che, per il loro intrinseco rigore, per la loro formulazione obbiettiva, siano tali da allontanare ogni sospetto dai pubblici amministratori.

L'attuale sistema della fissazione del minimo e massimo ribasso fissati nella scheda segreta, prima della gara, non offre questa garanzia obbiettiva.

Sono aspetti che attengono, come si è detto, al costume e che esercitano il loro peso sul prestigio e sulla fiducia nella classe dirigente e quindi per il consolidamento della democrazia.

Pubblica istruzione. — Il Ministero dei lavori pubblici è impegnato a portare a compimento il grosso impegno programmatico derivante dalla legge n. 641 del 1967.

Come è noto, sono stati formulati ed approvati due programmi: 1) quello biennale che è stato approvato nel 1968 per un importo complessivo di 348 miliardi in relazione agli stanziamenti dei primi due anni della legge; 2) quello triennale, approvato nel 1970 per un importo complessivo di 562 miliardi, in relazione agli stanziamenti degli ultimi tre anni della legge. Complessivamente si è in presenza di un programma di oltre 920 miliardi, che interessa i vari ordini dell'istruzione.

Mentre per quanto riguarda il programma biennale il ritmo di svolgimento degli adempimenti tecnico-amministrativi può ritenersi sostanzialmente soddisfacente, altrettanto non può dirsi per il programma triennale.

Invero, le difficoltà che si frappongono alla realizzazione delle opere programmate e finanziate non sono lievi e riguardano prin-

principalmente la scelta delle aree e la complessità delle progettazioni.

In ordine al primo punto (scelta delle aree) sono stati conseguiti alcuni risultati apprezzabili, a seguito dell'adozione del decreto-legge dell'ottobre 1969, convertito nella legge n. 952 dello stesso anno, che, come è noto, ha semplificato le procedure per le individuazioni delle aree, sulle quali fare insistere gli edifici scolastici.

Per quanto riguarda la progettazione, nonostante alcune accelerazioni derivanti dal succitato decreto-legge, permangono tuttora alcune strozzature. Sicchè oggi è auspicabile un intervento in misura più larga di organismi particolarmente qualificati ed apprezzati per la costruzione dei grandi complessi di edilizia scolastica.

Quanto all'edilizia universitaria, è stato impostato ed è in corso di realizzazione il programma di 200 miliardi all'uopo previsto dalla legge n. 641, a cura degli organismi universitari.

Porti e difesa costiera. — Nel bilancio dei lavori pubblici manca un finanziamento specifico nel settore delle attrezzature portuali. Infatti, è esaurita la legge n. 1200 del 1965, che prevedeva un piano quinquennale nel settore. A tutt'oggi non è stata ancora rinnovata.

I modesti stanziamenti previsti nel bilancio 1971 si limitano ai soli interventi di carattere prevalentemente manutentorio, oltre che ad interventi dipendenti da leggi speciali per singoli bacini di carenaggio previsti da leggi particolari.

In questo settore una speciale attenzione deve essere rivolta ai porti a carattere turistico e locali, per i quali troviamo in bilancio lo stanziamento di soli 400 milioni, che, sulla base dei contributi trentacinquennali, dovrebbero determinare investimenti dell'ordine di circa 10 miliardi.

Altri stanziamenti in bilancio riguardano opere demaniali, riparazione di danni bellici, edilizia di culto, edilizia giudiziaria e carceraria, caserme, edifici per pubblici uffici, nonchè interventi dipendenti da calamità naturali, in relazione a provvedimenti specifici in passato adottati.

RESIDUI PASSIVI

I residui passivi accertati al 31 dicembre 1969 ammontano a:

— 2.394,9 miliardi, di cui:

28,5 miliardi per spese correnti;

2.366,4 miliardi per spese in conto capitale.

I 28,5 miliardi afferiscono a spese generali, di funzionamento e di personale: sono tutti impegnati ma ancora da pagare.

I 2.366,4 miliardi attengono a spese di investimento e comprendono:

1.320,5 miliardi di somme impegnate ma ancora da pagare, per opere in unica soluzione e annualità;

1.045,9 miliardi di somme ancora da impegnare per opere a totale carico e contributo.

La prima cifra rappresenta lavori già appaltati e in corso di esecuzione e verrà erogata a seconda degli stati di avanzamento: tali residui quindi sono legati ai tempi di materiale esecuzione delle opere.

La seconda cifra — che è quella che più interessa ai fini dell'utilizzazione delle somme — si può considerare sotto il *profilo contabile* come disponibilità effettiva, in quanto ancora formalmente da impegnare, *ma i relativi programmi sono stati già approvati ed i progetti in corso di predisposizione*. Le cause di formazione di tali residui sono note: studi preliminari, progettazioni, di massima ed esecutive, acquisizione delle aree, reperimento dei mutui nel mercato dei capitali, scelta dell'impresa, richiedono tempi più o meno lunghi, a seconda della natura e complessità delle opere, che possono essere accelerati ma mai eliminati.

Le suddette cause sono state ampiamente esaminate e riconosciute nel « libro bianco » sui residui dello Stato, redatto l'anno scorso dal Ministero del tesoro.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Limitando l'esame ai 1.045,9 miliardi, ancora da impegnare, si rileva che essi afferiscono per:

- 799,5 miliardi ad opere a carico diretto dello Stato;
- 234,4 miliardi ad opere a contributo o concorso;
- 12 miliardi a contributi all'ANAS.

Dei 799,5 miliardi relativi ad opere a carico dello Stato, si evidenziano:

- 437 miliardi per *edilizia scolastica* della legge n. 641, i cui programmi sono stati approvati nel maggio 1968 (primo biennio) e nel gennaio 1970 (restante triennio);
- 34,7 miliardi per opere portuali della legge n. 1200, i cui progetti sono in gran parte in fase istruttoria o di appalto;
- 38,4 miliardi per *interventi straordinari nelle aree depresse del centro-nord*, i cui programmi sono stati approvati nel maggio 1968 e le relative somme sono state poste a disposizione con notevole ritardo;
- 41 miliardi per *interventi nelle zone alluvionate dell'ottobre 1968*, i cui finanziamenti sono stati posti a disposizione nel 1969;
- 22 miliardi per *interventi nelle zone terremotate siciliane*, connessi alla formazione dei piani.

Dei 234,4 miliardi relativi ad opere a contributo o concorso, si evidenziano:

- 12,3 miliardi per l'*edilizia abitativa sovvenzionata*, da riferirsi essenzialmente agli stanziamenti della legge n. 422 del 1968, e per i quali solo alla fine del 1969 ed i primi del 1970 sono stati promessi i

mutui da parte della Cassa depositi e prestiti;

- 9,6 miliardi per l'*edilizia agevolata* (titolo II legge n. 1179) che tuttavia si riferiscono ad opere ormai quasi del tutto realizzate ed in ordine alle quali sono in corso accertamenti tecnici di controllo;
- 20,5 miliardi per interventi in Sicilia nelle zone terremotate;
- 11,3 miliardi per interventi nelle zone alluvionate nel 1966;
- 8,1 miliardi per ospedali: i relativi lavori sono in fase di progettazione mentre è da rilevare che in parte lo stanziamento si riferisce alla legge n. 383 del 1969;
- 7 miliardi per opere igienico-sanitarie;
- 31,5 miliardi per *viabilità minore* (legge n. 181, art. 4);
- 19,8 miliardi per *viabilità provinciale* (legge n. 181, art. 6).

I residui afferenti ai settori della viabilità sono in gran parte dovuti a variazioni di programma esecutivo proposte dalle amministrazioni locali interessate, che hanno comportato notevoli ritardi per l'avvio delle progettazioni.

* * *

Onorevoli senatori! I temi trattati in questa relazione, certamente lacunosa, toccano interessi fondamentali della nostra società, che richiedono meditazione ed approfondimento adeguati delle loro dimensioni.

Dalla misura di questo nostro impegno il Paese si attende utili risultati e traguardi il più possibile ravvicinati per l'ulteriore progresso civile della nostra comunità.

Con questa visione e con la speranza che i nostri sforzi possano corrispondere alle attese della comunità, la 7^a Commissione permanente esprime parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1971.

PICCOLO, relatore

PARERE DELLA 7^a COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile (Tabella 10)

(RELATORE LUCCHI)

ONOREVOLI SENATORI. — Una relazione sul bilancio del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile è impegnativa e particolarmente complessa: ciò deriva dal ruolo sempre più importante che questo settore ha assunto nell'economia nazionale e dalla varietà e dal numero di servizi che una sana politica dei trasporti deve saper offrire alla comunità.

Si ha la sensazione che stiamo pagando certe lentezze operative del passato di fronte ad uno sviluppo dei diversi modi di trasporto che procede ad un ritmo particolarmente accelerato, conseguente alla crescita del nostro Paese. Ad essere obiettivi si deve amaramente constatare che, sia per l'aviazione civile, sia per il traffico merci o per il trasporto di persone su brevi e lunghe distanze, non si è stati finora in grado di dare una risposta sufficientemente valida alle esigenze di sviluppo che i vari settori esprimono. È confortante il constatare, ad esempio, che la ferrovia ha uno sviluppo costante e da qualche anno, benchè data per esaurita nei suoi compiti, rivela una forte e sorprendente capacità di ripresa; che l'aviazione civile può contare sempre di più su indici di sviluppo del movimento viaggiatori e merci; che perfino il traffico merci, nota dolente per il passato, segna una inversione di tendenza, facendo registrare qualche punto di incremento. Ma queste note confortanti, che appaiono dalla nota preliminare al bilancio, diventano dati di seria riflessione se rapportati alle reali esigenze del traffico aereo non-

chè di quelli su strada e metropolitano. Ne deriva una conclusione amara ma veritiera: si è fatto ancora poco, troppo poco, di fronte alle necessità reali nel campo dei trasporti. Scarsità di investimenti, lentezze operative nella fase esecutiva dei programmi, mancanza di un valido coordinamento tra i vari sistemi di trasporto, impianti fissi antiquati, non sufficiente disponibilità di materiale mobile, concorrono a rendere la situazione difficile ed insoddisfatta la nostra ansia di soluzioni globali e definitive.

Dalla stessa nota preliminare dello stato di previsione si potranno meglio rilevare le esigenze ora espresse.

Questi i dati essenziali che evidenziano la struttura del bilancio di previsione in esame:

spese per complessive lire 115 miliardi 772.740.400 (con un aumento, rispetto all'anno 1970, di lire 18.838.900.000), così suddivise: lire 99.228.982.000, per spese correnti; lire 16.536.000.000, per spese in conto capitale o di investimento; lire 7.758.400.000, per rimborso di prestiti.

Circa le spese correnti, quelle previste dalla rubrica 2 (Motorizzazione civile e trasporti in concessione) ammontano a lire 73 miliardi 16.500.000 mentre quelle della rubrica 3 (Aviazione civile) a lire 8.876.206.000.

Passando alle Ferrovie dello Stato, va rilevato l'incremento del 3,70 per cento del movimento viaggiatori fra il 1968 e il 1969, che migliora quello precedente del 1968 nei riguardi del 1967. È accertato lo sviluppo del-

l'aumento delle percorrenze medie che dà al mezzo ferroviario indiscutibili vantaggi sui traffici a lunghe percorrenze nei riguardi dei trasporti su strada. La ferrovia dovrà sviluppare un servizio maggiormente tempestivo nei confronti del trasporto di massa, che andrà assumendo sempre maggiore importanza di fronte ad un fenomeno tipico dei nostri tempi, quello dell'alta concentrazione di popolazione nei grossi centri urbani in costante espansione. Rappresenta un dato positivo la previsione programmatica del piano poliennale, con sostanziosi investimenti per le infrastrutture, per il materiale e gli impianti, che rafforzeranno sempre più i servizi suburbani.

La voce impianti fissi nella nota preliminare mette in evidenza alcuni dati significativi collegati all'ultimazione delle opere programmate con il piano decennale. Fra questi dati merita particolare segnalazione il raddoppio di circa 760 chilometri di binario, l'estensione del segnalamento luminoso su altri 3.500 chilometri di linee, la soppressione di circa 2.400 passaggi a livello, la costruzione di 5.500 nuovi alloggi per il personale, la totale eliminazione della trazione a vapore e del sistema elettrico trifase, ed altre importanti opere. Anche per il materiale rotabile si debbono mettere in evidenza i seguenti dati: l'aumento da 1.440 a 1.760 di locomotive elettriche a corrente continua; l'aumento da 614 a 1.370 di locomotive Diesel; l'aumento delle carrozze viaggiatori da 8.140 a 10.580. È previsto un aumento del 25 per cento dei posti viaggiatori mentre la capacità di trasporto del settore merci aumenterà del 20 per cento. La flotta delle navi traghetto passerà da 11 a 16 navi. Dati positivi, ma non va dimenticato il potenziamento di alcune linee di valico, non ultima certamente per importanza economica e per necessità urgenti di miglioramento, la Bolzano-Brennero.

Lo stesso potenziamento degli investimenti sarà in grado di migliorare in modo spiccato il servizio del traffico merci. È questo un mercato di larghe prospettive che offre anche alla ferrovia ampi spazi di manovra solo che si sappia migliorare la carente situazione del materiale rotabile e degli impianti. Non vanno dimenticate le possibilità di svi-

luppo di notevolissima importanza rappresentate dall'impiego su lunghe distanze dei *containers*: questo nuovo tipo di trasporto, nel suo rapido affermarsi, potrà consentire alla ferrovia di competere egregiamente con i trasporti su strada. Giustamente vengono messi in evidenza nella ricordata nota preliminare i *terminals* già realizzati nello scalo di Milano-Rogoredo e di Napoli-Traccia, quello, in via di realizzazione, di Castello (Firenze) e i cinque programmati nelle zone di Roma, Bari, Torino, Padova e Bologna nonché i *terminals* portuali per i traffici con la Sicilia e la Sardegna. L'INT, che affianca egregiamente il complesso del trasporto merci nella fase finale o nella consegna a domicilio, merita maggiori attenzioni da parte dell'Azienda ferroviaria, poichè è un elemento essenziale nell'economia del sistema.

Il trasporto merci può veramente in futuro dare all'amministrazione delle Ferrovie dello Stato larghi vantaggi, benchè sia legato agli umori della produzione nazionale e degli interscambi sul piano internazionale. Il traffico merci internazionale ha registrato l'incremento complessivo del 70 per cento dal giugno 1964 al giugno 1969; il traffico interno, invece, ha sviluppi molto più modesti. Questo significa che per vari motivi, sul piano interno e su brevi distanze, il trasporto merci su strada supera largamente quello su rotaia. Questo divario è possibile venga superato con un deciso miglioramento degli impianti fissi e del materiale rotabile. A parte il vantaggio economico per l'azienda, ogni punto in più acquistato in questo settore significa un contributo in più per decongestionare il traffico delle nostre strade. Giustamente si è scritto che per raggiungere nel campo del trasporto merci traguardi più elevati necessita una più efficiente regolamentazione delle condizioni vigenti e delle tariffe, un ammodernamento delle disposizioni, oggi carenti anche in rapporto alla evoluzione della normativa internazionale. È stata anche ribadita l'utilità di modificare le condizioni di sviluppo e di esercizio per renderle completamente paritetiche fra i vari modi di trasporto e per realizzare strutture economico-commerciali più aderenti alle mutevoli esigenze del mercato dei trasporti.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La nota preliminare al bilancio evidenzia inoltre, alla voce « politica amministrativa », sotto la dizione del « riordinamento interno delle strutture aziendali », ben otto direzioni di marcia. È superfluo qui il ripeterle perchè già a conoscenza degli onorevoli colleghi. La Commissione apprezza tali indicazioni sperando al riguardo che diventino presto operative, perchè da troppo tempo si parla di certi buoni propositi ma i risultati sono ancora lontani.

Circa gli autoservizi di linea, va rilevato che provvediamo ancora con sistemi anacronistici a far fronte all'inefficienza di materiale e di servizi: la loro crisi, la loro disordinata dislocazione, l'inutile e onerosa concorrenza delle aziende private tra loro e di queste con la ferrovia o con le aziende pubbliche sono i mali evidenti dell'attività degli autoservizi di linea. Siamo ancora fermi di fronte alla necessità di interventi energetici per riordinare un settore che va completamente risanato con un'opera di potatura, non soltanto con proposte di legge concernenti aiuti finanziari che non saranno affatto risolutori della crisi. A tale proposito è pure estremamente necessario e urgente un radicale mutamento della normativa che disciplina le concessioni.

Passando alla motorizzazione privata, qui più che altrove si nota la mancanza di indirizzi programmatici e coordinati che evidenzino la funzione del servizio sociale nella politica dei trasporti, mediante un'azione più spiccata in favore della priorità del mezzo pubblico collettivo rispetto al mezzo privato. Se tale è l'indirizzo generale che si dovrebbe manifestare, esso diventa indifferibile e assolutamente necessario per la soluzione del trasporto urbano.

Quanto all'aviazione civile, è stato riconosciuto da più parti che essa trova un mercato in permanente sviluppo: le osservazioni formulate all'inizio di questa relazione si esprimono più concretamente nei seguenti dati concernenti l'incremento verificatosi nel 1970 rispetto al 1969:

Movimento aeromobili . . .	+ 8,6%
Movimento passeggeri . . .	+ 18,2%
Movimento merci	+ 32,1%
Movimento posta	+ 7,4%.

A fronte di questo aspetto positivo si contrappone una situazione che, malgrado gli sforzi di bilancio e di investimenti, rivela ancora insoluti i mali di sempre: attrezzature aeroportuali inadeguate; gestione degli aeroporti spesso caotica; organizzazione della direzione generale inadeguata ad assolvere i compiti di istituto; organici insufficienti e personale remunerato male. Occorre puntare su obiettivi precisi, che si identificano soprattutto nella costruzione di nuovi aeroporti e nel miglioramento di quelli esistenti. È stato un passo avanti il provvedimento legislativo di recente approvato, ma è un progresso che deve avere ulteriori spinte nel quadro di un piano globale di sviluppo. Obiettivi principali restano: costruzioni di nuove piste di volo e prolungamento di quelle esistenti; piazzali e parcheggi adeguati; ammodernamento degli impianti visuali; miglioramento dei collegamenti fra aeroporti e centro urbano. Le somme stanziare in bilancio, anche se registrano un aumento previsionale di lire 1.455.500.000, sono ancora del tutto insufficienti.

La Commissione richiama l'attenzione dei colleghi anche sul settore della navigazione interna, affidato alla Direzione generale della motorizzazione civile. La nostra rete idroviaria è un elemento che deve essere maggiormente sostenuto, in quanto situato nella zona più industriale del Paese, nel comprensorio padano, e può veramente, se adeguatamente migliorato, rappresentare un incentivo nei rapporti di scambio e di integrazione economica tra il medio e il basso Adriatico e il nord del Paese. I progetti di completamento del canale Milano-Cremona-Po, la linea Padova-Venezia, la sistemazione del Corso del Po e del suo alveo di magra, creano prospettive abbastanza favorevoli.

Nel 1970 il Paese ha visto nascere un nuovo istituto che influenza e condiziona parecchi aspetti delle varie attività dello Stato: l'istituto regionale. Anche il settore dei trasporti dovrà subire l'influenza di questo nuovo Ente. Certamente, ai fini di una politica decisione più democratica, questa influenza avrà modo di affermarsi particolarmente in riferimento al trasporto regionale, nel quadro delle linee di sviluppo socio-economico e territoriale della Regione. Da que-

sta partecipazione dell'Ente Regione alla formulazione dei programmi e della politica dei trasporti, dovranno discendere una reale individuazione dei bacini di traffico, la scelta della parte dei trasporti che sarà affidata alla strada e di quella che sarà effettuata per ferrovia, l'eliminazione delle interferenze di percorrenze e dei costi improduttivi, l'unificazione dei materiali e dei mezzi di trasporto.

* * *

Onorevoli senatori! Questa esposizione non pretende di essere completa e di avere toccato tutti i punti dell'odierna politica dei trasporti. Ci si è limitati a presentare alcuni problemi tra i più scottanti e più qualificanti nella convinzione che anche la pur breve citazione degli stessi servirà a suscitare

in voi interventi che senz'altro completeranno meglio la materia, arricchendola di considerazioni, giudizi e consigli che saranno certamente di grande utilità. Forse, è stata presentata la parte del quadro dove le ombre sono più numerose delle luci; tuttavia, malgrado le cifre in bilancio non siano adeguate alle esigenze di una problematica dei trasporti che si fa sempre più imponente, la 7^a Commissione permanente esprime parere favorevole sullo stato di previsione del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile per l'esercizio finanziario 1971, intendendo con ciò dare un contributo positivo di consenso per un ulteriore stimolo ad operare con più decisione, tempestività e realismo in un campo così impegnativo della vita economica dell'intera Nazione.

LUCCHI, *relatore*

PARERE DELLA 7^a COMMISSIONE

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

(RELATORE SAMMARTINO)

ONOREVOLI SENATORI. — Nell'esaminare lo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1971, non sarà facile non ripetere argomenti e problemi ben noti a voi tutti, che tanto intensa e tanto particolare attenzione ponete ai problemi delle aziende, che costituiscono il Ministero stesso. Il quale è politico ed è tecnico: ha in comune con quelli qualificati « politici » la caratteristica di essere detentore di uno dei poteri costituzionali fondamentali, ossia quello esecutivo o di governo. Essendo però sorto, essendo istituito per coordinare servizi di natura non dissimile da quelli consuetamente prestati da aziende industriali, tende ad organizzarsi in maniera da rispettare i criteri che informano le aziende a carattere produttivistico: la economicità, la rapidità della produzione, e, trattandosi di azienda pubblica, la comodità e la precisione a vantaggio degli utenti.

Per raggiungere questi risultati sono indispensabili i normali schemi di organizzazione burocratica, propri della amministrazione statale, mentre è necessaria una organizzazione metodica di carattere « aziendale », che, per essere efficace, non può essere caratteristica solo periferica ma deve caratterizzare lo stesso vertice centrale.

L'affermarsi di questa esigenza ha fatto sorgere e poi consolidare e sviluppare le due aziende, delle « Poste e telecomunicazioni » e dei « Telefoni di Stato », che insieme

sommano i compiti attribuiti al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Questione sempre importante da esaminare è quella della organizzazione e della autonomia delle aziende: autonomia ben lungi dall'essere completa.

In effetti, perchè un'azienda possa definirsi tale secondo il significato che a questo termine si dà nel campo delle attività industriali, non basta che essa abbia il potere di organizzarsi, ma deve poter assumere decisioni sia per quanto si riferisce al prezzo di vendita dei prodotti che agli impegni di spesa.

Le aziende del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni hanno invece una spesa fortemente condizionata dalla estensione e dalle modalità di esercizio dei servizi imposti dal sistema di retribuzione del personale. Ma — quel che è più grave — la loro autonomia è mera forma convenzionale per quanto si riferisce alle tariffe. In tale campo, le aziende esprimono un parere: il parere nasce sempre da rigoroso studio, volto ad accertare il costo dei servizi; ma il parere resta documento d'archivio.

È questo il problema fondamentale, dalla cui soluzione dipende senza alcun dubbio la possibilità di dare un assetto stabile alle risultanze della gestione e lineare chiarezza ai bilanci preventivi e consuntivi; mentre, fino a che le cose non mutano, non è possibile neppure esprimere un fondato giudizio sulla bontà della gestione, poichè le risultanze finali sono inevitabilmente condi-

zionate da decisioni che vengono assunte in sede politica.

Non si vuole certamente in questa sede suggerire una gestione che contraddica alla politica generale che il Governo deve proporre ed il Parlamento approvare o negare conferendo al Ministro il pieno esercizio di tutti i poteri connessi con la sua responsabilità costituzionale.

Si intende invece sostenere che fino a quando permangono gli attuali ostacoli alla estrinsecazione della autonomia tariffaria, sia pure dopo gli opportuni riscontri, sia doveroso accollare al Tesoro l'intero disavanzo, e non sia possibile perpetuare il sistema della stipulazione annuale di mutui a pareggio, di cui il mercato finanziario rende sempre più difficile l'accensione, e che, con l'onere delle rate di ammortamento, rendono i bilanci sempre più rigidi e le spese di investimento sempre più difficili.

Uguale discorso fu fatto per l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato.

Tornando allo schema organizzativo del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, va aggiunto che, al di sopra delle due aziende, esiste solo il consueto apparato che costituisce l'ufficio del Ministro e dei Sottosegretari, con il Gabinetto, le Segreterie particolari, l'ufficio legislativo.

Naturalmente il documento contabile che qui si sta esaminando rispecchia questa organizzazione. Esso è costituito dallo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni che si riferisce alla piccola struttura ministeriale e che quindi consiste in una delle tabelle (la 11^a) del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971, e che assomma appena a 285 milioni.

Ad essa è allegato (appendice n. 1) uno stato di previsione dell'entrata e della spesa dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, a cui è a sua volta annesso (appendice n. 2) lo stato di previsione dell'entrata e della spesa dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Le risultanze finali dell'ASST (avanzo di amministrazione per milioni 58.219,5) sono riportate tra le entrate dello stato di pre-

visione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per essere poi parzialmente devolute al Tesoro; lo stato di previsione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni assolve quindi ad una funzione riassuntiva e di raccordo, il che costituisce una delle poche tracce residue di uno stato di subordinazione dell'ASST all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, che si è andato attenuando nel tempo.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (quello che si usa chiamare « piccolo bilancio ») non offre occasione a rilievi o considerazioni, non solo per la sua modestissima entità, ma anche perchè le poche variazioni rispetto alle esposizioni dell'esercizio precedente sono vincolate perchè conseguenza di provvedimenti legislativi di carattere generale, oppure sono connesse al normale indice di espansione dei servizi ed aumento dei prezzi.

Le cifre riassuntive sono a pagina 5. Riasunto del Titolo I. — Spese correnti. Sezione IX. Totale del titolo lire 285.056.400.

Gli stati di previsione delle due aziende (appendici n. 1 e 2) sono degli autentici bilanci, non solo perchè comprendono capitoli di « entrate » e di « spese » con un raffronto che ne bilancia le risultanze consultive nella voce finale (deficit di 128 miliardi per l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, avanzo di miliardi 58.219,5 per l'ASST), ma anche perchè le entrate non afferiscono soltanto ai proventi dei servizi erogati ma altresì alla gestione di un patrimonio peculiare, che sustanzia la autonomia aziendale.

Questi bilanci meritano senza dubbio un separato esame, ma si ritiene opportuno premettere alcune considerazioni di carattere generale che si riferiscono ad entrambi, non solo per l'affinità degli scopi perseguiti dalle Aziende (che è poi uno solo, il trasporto delle notizie, con strumenti diversi) e per la comune dipendenza dalla medesima autorità politica, ma anche perchè le norme cui ubbidiscono, specie per quanto si riferisce al personale, sono quasi

sempre comuni od almeno analoghe e parallele.

Dall'esame delle cifre esposte in entrambi gli stati di previsione risulta che in entrambe le aziende le spese per il personale hanno subito una forte lievitazione, sia per quanto si riferisce al personale in attività di servizio che per quello in quiescenza.

Le cause sono diverse e concorrenti.

Alcune sono di carattere generale, comuni a tutte le amministrazioni statali, e sono correlate alla applicazione della scala mobile ed alla graduale attuazione del riassetto delle carriere e delle retribuzioni; altre sono peculiari delle due aziende ed attingono alle numerose assunzioni ed ai compensi accessori ed incentivanti, concessi negli scorsi anni con leggi che si proponevano lo scopo di cointeressare maggiormente il personale al buon andamento ed alla produttività delle aziende. Per quanto si riferisce alle pensioni, alle cause generali di aumento della spesa si sono aggiunti gli oneri massicci dei numerosi pensionamenti anticipati, in applicazione delle disposizioni di legge sull'esodo volontario, sul cui risultato siamo in molti a non essere entusiasti.

Constatando questo contemporaneo aumento di spese, che, naturalmente, appesantisce il disavanzo dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e riduce le risultanze attive dell'ASST, ed osservando che alcuni incrementi appaiono concettualmente contraddittori (aumento della spesa per stipendi al personale in servizio e per pensioni a quello collocato a riposo), dobbiamo infatti giungere ad una conclusione impensata: il complesso di norme recentemente approvate non hanno perseguito lo scopo che si prefiggevano.

Esse parvero utili al miglioramento del servizio e doverose nei confronti del personale. Forse i frutti — fino ad ora, obiettivamente, scarsi — non potranno mancare nel futuro. Sicchè per il momento a noi non resta che additare al Ministro ed ai suoi valorosi collaboratori la via per rimuovere gli ostacoli e vincere le remore, anche pesanti, che ostacolano il conseguimento dei risultati auspicati.

Val la pena riesaminare rapidamente il complesso di norme cui si è accennato.

Nello stralcio di riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (legge 325 del 12 marzo 1968) e nelle altre leggi minori, a questo intimamente connesse, si prevede:

a) lo snellimento della organizzazione e la semplificazione delle procedure attraverso un largo decentramento funzionale e territoriale e l'aggiornamento delle norme, intesi a dare maggiore efficienza, speditezza e quindi produttività all'intero apparato;

b) una sensibile riduzione del personale in servizio, attraverso l'esodo agevolato per le unità parzialmente idonee o scarsamente produttive, le quali, in una organizzazione che deve necessariamente funzionare imitando la tecnica delle catene di lavorazione, sono più dannose che utili, perchè creano intoppi e rallentano il ritmo del lavoro comune;

c) l'utilizzazione di una parte delle economie così realizzate per il rapido accrescimento della dotazione di macchine ed automatismi messi a disposizione del personale, al fine di porre rapidamente termine al ritmo troppo intenso delle sue prestazioni;

d) un conseguente periodo di contrazione delle spese per il personale. Questa contrazione di spese si presumeva possibile:

dai benefici del decentramento e delle semplificazioni;

dal maggior rendimento di nuove unità assunte per una sostituzione parziale di quelle inidonee, collocate a riposo;

da un maggior impegno del personale in servizio, incoraggiato a ciò da una politica di incentivi, che i sindacati avevano indicata e, quindi, accettata.

È evidente che — superato lo stadio di avvio tutt'altro che facile, ma che tutti dovevano considerare come un transitorio periodo di sforzi e di austerità — l'immissione massiccia di nuovi strumenti sussidiari avrebbe permesso di rendere più agevole l'assorbimento del traffico in naturale espansione senza aumentare, con identica

proporzione, il personale in servizio. Si sarebbe così avviato un processo autoincentivante, che avrebbe consentito da un lato il continuo perfezionamento del servizio con l'incessante aggiornamento delle attrezzature, e dall'altro avrebbe apportato benefici crescenti ai lavoratori, senza rendere più penose, anzi migliorando, le condizioni di lavoro.

Queste prospettive, che in fondo non erano altro che la speranza di introdurre nelle due aziende i principi dinamici di miglioramento, comuni a tutte le imprese moderne, debbono oggi considerarsi tramontate?

La legge 325 prevede la suddivisione periferica in compartimenti. Ma la realizzazione non appare vicina.

L'unificazione — cioè la razionale e completa utilizzazione — almeno delle attrezzature (canali ed apparecchiature) impiegate per i servizi elettrici non può essere indefinitamente rinviata con pretesti che mal celano le qualità deteriori insite in ciascuno di noi, quindi anche nei dirigenti centrali.

Le procedure vanno al più presto semplificate; la legge n. 325 lo consente.

Semplificare le norme, renderle aderenti ai tempi nuovi, precisare compiti e responsabilità; è cosa ormai improcrastinabile.

Ciò, oltre tutto, per togliere al personale ulteriori ragioni di malcontento, da cui nasce l'attuale ritmo ininterrotto che non sempre tendono alla lotta per la conquista di un livello retributivo più alto, possibile solo con una maggiore efficienza produttiva che non ostacoli la conquista di più umane condizioni di lavoro.

Si è accennato alle cose più urgenti da fare, che non sono poche e non facili. Queste debbono avere la precedenza, a giudizio della Commissione, ma non può essere abbandonato il disegno di una riforma completa delle aziende, che dia ad esse quell'ordinamento autonomo di cui ci si è sempre occupati, sin da quando i bilanci si discutevano in sede referente e primaria in seno alle Commissioni permanenti, 7^a del Senato e 10^a della Camera.

Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.

Dopo le considerazioni generali, è doveroso incentrare la nostra attenzione sulle due aziende.

Quella delle poste e delle telecomunicazioni è più importante per l'entità del bilancio, il numero dei dipendenti, la mole dei servizi svolti.

Non sarà esaminata, neppure di sfuggita, essendo sotto questo aspetto sufficientemente chiaro il documento presentatoci, la dinamica delle singole partite.

Si cercherà invece di approfondire le questioni essenziali dell'assetto finanziario e degli investimenti produttivi indispensabili al miglioramento dei servizi: in una parola ci si occuperà delle risultanze di gestione.

Il *deficit*, che risulta dalla previsione per il 1971, ammonta a 128 miliardi; rispetto al preventivo del 1970 l'aumento del *deficit* è di circa 41 miliardi. Se però si tengono presenti le note di variazione approvate nel corso del corrente esercizio, il *deficit* del 1970 è di 119 miliardi e quindi l'aumento si riduce a 9 miliardi.

Queste cifre si prestano ad una interpretazione più significativa se raffrontate alle risultanze precedenti.

Dalla tabella dei disavanzi previsti negli ultimi dieci anni risulta che il Tesoro non ha rimborsato mai nulla dall'esercizio 1965: il che significa che la copertura dei disavanzi, a partire da quell'anno, è stata effettuata integralmente con indebitamento dell'Azienda.

Dall'esame di questa constatazione risultano chiaramente due cose:

a) che i *deficit*, modicamente crescenti nei primi quattro anni, attestatisi sui 57 miliardi nel 1965, erano andati gradualmente riducendosi fino a scendere a 31 miliardi per il 1968 hanno poi avuto una brusca impennata a quasi 120 miliardi nel 1970 (cioè al momento dell'entrata in vigore delle norme per il personale cui si è in precedenza accennato), per avvicinarsi ai 130 miliardi per il 1971.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La rottura diventa ancora più vistosa, se si considera che l'ultimo risultato a consuntivo disponibile, quello per il 1969, dà un deficit accertato di soli 26.404.335.372;

b) al momento attuale la massa dei debiti contratti o da contrarre (il cui corrispettivo è rappresentato da anticipazioni) tocca quasi i 600 miliardi.

Poichè le entrate correnti per il 1971 sono previste in 470 miliardi, l'ammontare dell'indebitamento corrisponde press'a poco a 13 mensilità di proventi.

Come si è già detto, l'accrescimento brusco del deficit dal 1970 è dovuto essenzialmente alle maggiori spese per il personale, la cui dinamica risulta dal seguente prospetto riferito agli anni 1965-1971:

	Spese di personale (in milioni di lire)	Entrate correnti (in milioni di lire)	Incidenza %
1965 - (consuntivo)	295.380	310.359	95,17
1966 - (consuntivo)	328.538	366.618	89,61
1967 - (consuntivo)	337.807	376.422	89,7415
1968 - (consuntivo)	358.968	418.349	85,8058
1969 - (previsione)	381.355	419.891	90,8223
1970 - (previsione)	371.014	450.417	90,96
1971 - (previsione)	433.022	470.109	92,11

Dalla tabella si evince che l'incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti ha superato il 92 per cento, sì che per le spese di gestione e per l'ammortamento dei mutui, nell'ipotesi di un bilancio a pareggio, resterebbe meno dell'8 per cento delle entrate.

Questo ci dicono le cifre.

Un aggiornamento delle tariffe, fatto al momento opportuno, una riduzione delle pesanti franchigie a favore delle stampe che non possono essere sopportate in eterno, possono far risalire rapidamente la china, purchè la gestione non venga ulteriormente appesantita per scarsa funzionalità e non venga dissanguata dalle rate crescenti per l'ammortamento dei mutui.

E passiamo ora ad esaminare l'altro problema essenziale, quello del miglioramento delle attrezzature, che è quindi quello degli investimenti.

Al riguardo, se le direttive già concretate saranno seguite con puntualità, si può sperare in una prospettiva favorevole.

Negli anni 1970 e 1971 le spese di investimento hanno avuto uno straordinario incremento, almeno nelle previsioni, passando da meno del 3 per cento delle spese totali nel 1969 (negli anni precedenti le variazioni furono modeste) ad oltre il 7 per cento nel 1970 ed a quasi l'8 per cento nel 1971.

Qualche cosa qui si muove, e in direzione positiva.

Dopo aver rilevato con franchezza le cose che non vanno ed aver deplorato la brusca impennata recente del deficit, dobbiamo pur lealmente riconoscere che si comincia a guardare seriamente all'avvenire e che non è stata seguita la politica ottusa di bloccare le spese produttive per contenere il deficit, ma che anzi parte apprezzabile dell'incremento di deficit è correlata ad aumento di investimenti.

Come è noto, nel 1968 è stato approvato un piano regolatore nazionale per la meccanizzazione negli uffici postali di movimento. Ammonta a 60 miliardi, da spendere in quattro anni. Nei primi due anni ne sono stati impegnati 14, e la cifra non è inadeguata, se si tien conto delle difficoltà di avvio per un programma del genere.

Entro non molti mesi dovrebbero essere pronti e funzionanti gli impianti di Milano-pacchi e di Firenze-corrispondenze e pacchi.

Questo programma consiste nell'automatizzare gran parte delle operazioni di ripartizione, smistamento e carteggio.

C'è stato chi ha criticato l'invenzione del CAP, aggiungendo che i denari spesi per la sua realizzazione, meglio sarebbero stati usati in case per i postelegrafonici.

Arriva il momento in cui il numero di « codice postale » diventa utile.

In effetti il numero di codice, scritto dal mittente, viene ripetuto sugli involucri con una specie di inchiostro invisibile da un operatore, e le macchine elettroniche sono messe in grado di leggerlo e di provvedere alle ripartizioni e formazioni di dispacci.

L'attuazione del programma è graduale e ragionevole. Esso comprende la costruzione degli edifici indispensabili per contenere le nuove apparecchiature, e si estenderà progressivamente a tutti i centri nevralgici del movimento postale.

Si tratta di un indirizzo che va decisamente accolto ed incoraggiato.

Come è noto, perchè una missiva giunga dal mittente al destinatario, la via è lunga, e i passaggi obbligati sono almeno tre: dalla buca di impostazione al tavolo della « alzata » (si chiama « alzata » l'operazione, faticosissima, dello svuotamento su un grande tavolo, del contenuto dei sacchi dei procaccia e la successiva manuale cernita dei diversi oggetti che vengono ordinatamente disposti in mazzetti omogenei, con l'indirizzo ed il francobollo visibile, per l'inoltro alla bollatura) e questa è la fase della « raccolta »; dal tavolo della « alzata » alla casella che ogni portalettere ha nell'ufficio cui è applicato (e questa è la fase del « movimento »); ed infine da questa casella al domicilio del destinatario (e questa è la fase della « distribuzione »).

Ebbene lo sviluppo della motorizzazione, nell'ambito postale, ha già fatto realizzare progressi sensibili alla organizzazione della prima fase; l'istituzione dei centri meccanizzati renderà più rapida e precisa la seconda fase; ma per la terza, anzichè essere in presenza di miglioramenti, stiamo assistendo a peggioramenti, ed in fondo all'utente non interessa molto se il ritardo con cui riceve il messaggio atteso sia da imputare alla prima, alla seconda od alla terza tappa della missiva.

Anche qui le cause sono molte.

Quali le più importanti? E la difficoltà di muoversi nei centri urbani, con traffico sempre più convulso, o è lo scarso entusiasmo di portalettere che vorrebbero superate per

incanto tutte le asprezze di un servizio che senza dubbio è tra i più pesanti?

Forse per troppo tempo si è sfruttato lo spirito di abnegazione di chi, in tutte le stagioni, sotto il sole, la pioggia o la neve bussava di casa in casa per un compenso spesso inadeguato, mal vestito, sovraccarico, gocciolante sudore o rabbrivendo per il freddo.

Ma se questo può spiegare certe reazioni, non può giustificare l'opposizione al miglioramento del servizio con una riorganizzazione che, utilizzando i moderni mezzi di trasporto, comporti momentanee turbative allo stato attuale di cui non si possono respingere gli inconvenienti e conservare gli aspetti positivi.

Va pertanto detto francamente che se la nuova organizzazione comporta qualche provvisoria riduzione di orario e di compensi, qualche spostamento, una qualche utilizzazione più piena delle otto ore giornaliere di servizio, non deve essere per questo ostacolata.

Bisogna fare tutto quel che è possibile per ridurre gli inconvenienti e contenere gli aspetti negativi, ma non si può ancora assoggettare il paese al sacrificio di un servizio mal fatto, nè lasciare l'esercizio della distribuzione della corrispondenza al sistema di tempi andati.

La Commissione sollecita quindi la conclusione degli studi, già da tempo iniziati, per la riorganizzazione del servizio di distribuzione ed il rapido avvio alla sua realizzazione.

Nel bilancio del 1971 non sono previste le spese correlative; il che va rilevato con disappunto, anche se la gradualità con cui l'iniziativa deve essere attuata non dovrebbe rendere difficile il reperimento dei fondi necessari per l'avvio.

Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Le risultanze del bilancio di previsione di questa Azienda sono, come sempre, positive: fatto singolare nella svariata famiglia delle aziende pubbliche.

Malgrado l'aumento delle spese per il personale, l'aliquota cospicua destinata all'autofinanziamento, l'immutato livello tariffario, l'avanzo tocca nel 1971 la cifra di milioni 58.219,5, con un incremento dunque di oltre 16 miliardi.

Dei 178 miliardi di cui si prevede l'incasso (con un aumento di oltre 25 miliardi), ne sono destinati ad ammortamenti e rinnovo degli impianti circa 51 e mezzo, pari a circa il 30 per cento. In più, alla manutenzione, risultano destinati ben otto miliardi e mezzo.

L'avanzo, versato all'Amministrazione P.T. per il successivo passaggio al Tesoro, ammonta a ben cinquantotto miliardi, come si è detto, e rappresenta quindi il 33 per cento delle entrate ordinarie.

È vero che tra le entrate ordinarie sono compresi quasi venti miliardi per canoni dovuti dalla SIP ed altri sei miliardi per percentuali, sempre dalle concessionarie, sulle sovrattasse telefoniche; anche qui non si tratta di percezione di diritti gratuiti ma del corrispettivo dell'uso delle linee e delle apparecchiature che l'ASST ha costruito e ha l'obbligo di mantenere.

La teleselezione da utente, che col 1° novembre 1970 ormai è stata estesa a tutto il territorio nazionale, sarà perfezionata sicuramente se il livello degli investimenti rimarrà quello previsto per il 1971.

Non si vuol far riferimento al sacrificio ormai consumato della costituzione di nuovi rapporti tra l'Azienda a gestione statale diretta, e quella, pure statale, ma gestita dall'IRI, che è riuscita ad ottenere il rinnovo della concessione, il che è una chiara manifestazione della sua potenza organizzativa e finanziaria. Si è contro i patriottismi d'azienda, che sono povere manifestazioni di vecchio campanilismo, e pertanto nessuna invidia per la SIP, nessuna doglianza perchè essa riesce a guadagnare terreno, sottraendo gradualmente alla ASST parte notevole delle sue prerogative.

Ma l'estensione della commutazione automatica, insieme al ridimensionamento della percentuale di servizio globale rimasto all'Azienda, impongono di tener d'occhio in maniera particolare la questione del perso-

nale, sia per quanto riflette la eventuale collocazione in quiescenza, sia per la eventuale necessità di nuovo materiale umano.

È vero che ci sono alcune grandi sedi, specie nel nord, dove la regolarità del servizio è ostacolata dalla mancanza di personale; ma ce ne sono sicuramente altre in cui il raffronto dei dati del traffico per gli ultimi esercizi (naturalmente parlo del traffico che richiede operatori) dimostrerebbe che il personale è al momento esuberante, e che semmai sono gli impianti che subiscono un carico impossibile, sono gli ambienti di lavoro non idonei a contenere dignitosamente, decorosamente, e con la minima comodità necessaria, il personale stesso.

E se c'è in qualche zona deficienza di personale, in altre esuberanza, questa è solo questione di corretta dislocazione del personale disponibile.

Qui il tema si fa drammatico ed è ipocrisia nascondersene la gravità.

L'Italia che va da Bologna in su è popolata, soprattutto negli uffici postelegrafonici, di impiegati provenienti dal centro, dal meridione, dalle isole. E tutti noi sappiamo bene cosa significhi per tanti nostri giovani e non più tali allontanarsi dalla propria zona per andare a vivere nel Nord Italia! Occorre pertanto intervenire per assicurare a queste migliaia di servitori dello Stato una casa, una casa a prezzo decente, a prezzo compatibile con la retribuzione che lo Stato loro corrisponde. Ecco il nostro grande problema da affrontare e da risolvere. E bisogna far presto, perchè più tempo passa, più il problema si fa drammatico, quindi insolubile. Le città al Nord crescono vertiginosamente, i servizi dello Stato, in conseguenza, si fanno più intensi e impegnativi con la conseguente necessità di mandare ancora unità lavorative dal Sud. I partecipanti ai pubblici concorsi delle Amministrazioni statali provengono per l'80 per cento dal Mezzogiorno. Il problema loro, il problema nostro, il problema dei pubblici poteri è dunque quello di assicurare la casa. Risolto arditamente questo problema, tutto il resto vien dopo.

La Radio-televisione

Vi è poi il problema, complesso e distinto, della RAI-TV. Com'è noto, si annunzia un atto legislativo, promosso, pare, dalla stessa Commissione di vigilanza delle radiodiffusioni. Siamo perciò in una fase di attesa.

Gli sviluppi dell'utenza sono elementi ormai acquisiti, che non meravigliano più nessuno. Manifestazione di una impostazione consumistica della vita degli italiani, che ci consiglia di segnare il passo prima di giungere alla TV a colori. Sarebbe auspicabile l'acquisizione a vantaggio di tutti dei servizi fondamentali della vita sociale, dei quali il nostro Paese è ancora carente. Ecco il problema.

Intanto urge coprire notevole spazio vuoto per la ricezione addirittura del primo canale TV. Sì, onorevoli colleghi, abbiamo, credo, ancora il due per cento di area nazionale non coperta dal primo canale. Peggio ancora per il secondo!

Abbiamo, per esempio, le zone appenniniche ancora fuori dell'area televisiva. E questo genera vivo disappunto nelle popolazioni interessate, oltre che sensibile pregiudizio nella produzione industriale.

In altra sede il Parlamento si occuperà del costo della gestione. Noi al riguardo non siamo direttamente chiamati in causa.

La settima commissione permanente, nella seduta del 27 novembre 1970, ha preso in esame le relazioni della Corte dei conti sulla gestione finanziaria della RAI negli anni dal 1963 al 1968 e lo schema di rapporto predisposto sull'argomento dal presidente, senatore Togni.

Questo schema di rapporto, che la Commissione ha approvato, riproduce tutte le osservazioni della Corte, integrate da alcune considerazioni dell'estensore sul processo evolutivo di alcuni aspetti della gestione sociale sui quali si era già pronunciato l'organo di controllo nelle sue relazioni.

Al riguardo deve preliminarmente osservarsi che tanto interesse da parte dell'opinione pubblica sugli atti di gestione della RAI non sorprende se si considera la particolare posizione che la concessionaria del

servizio delle radiodiffusioni, per la peculiarità della sua attività produttiva, assume proprio nella pubblica opinione e nel pubblico dibattito.

Con queste premesse, da tutto il contesto delle osservazioni della Corte dei conti, integrate dal rapporto del senatore Togni, si possono trarre alcune importanti deduzioni.

Dare esplicito atto — come la Corte fa — che la RAI « ... ha curato nel periodo considerato i compiti ad essa incombenti » (pagina 24); che nello stesso periodo sono stati puntualmente presenti tutti gli interventi che le norme di legge o di convenzione prevedono per il controllo dei pubblici poteri sulla attività della concessionaria (pagg. 7 e segg.), vuol dire stabilire delle premesse muovendo dalle quali, attraverso la valutazione di alcuni atti di gestione (assistenza sanitaria, case per i lavoratori meno abbienti, valorizzazione delle poste attive di bilancio, stanziamenti di fondi di ammortamento), non è facile concludere con l'affermazione della esigenza della riforma legislativa dell'ordinamento della concessionaria del servizio; affermazione questa che non sembra possa prendere motivo da una relazione tecnica sui risultati di bilancio della concessionaria RAI.

Sostenere, ad esempio, che un positivo giudizio sull'economicità della gestione possa in qualche modo essere condizionato dal fatto che gli investimenti siano proporzionati agli introiti (pag. 25 del rapporto) non sembra sempre conforme ad indirizzi delle aziende a partecipazione statale. In particolare, la concessionaria del servizio da anni ha fatto investimenti che hanno portato a costi molto maggiori dei profitti prospettabili, i quali, anzi, talvolta sono inesistenti.

Sempre nel caso della RAI, abbiamo considerato l'indebitamento bancario un indice della pesantezza della sua situazione finanziaria (pagg. 26 del rapporto e 39 e 40 della relazione). Va precisato che la scadenza stagionale degli incassi dei maggiori mandati per canoni di abbonamento alle radiodiffusioni che la RAI riceve dal Ministero delle finanze nei mesi di febbraio, marzo ed aprile, pone la società in grado di avere disponibilità finanziarie, anche molto con-

sistenti, in questi mesi ed in quelli successivi. E dispendioso sarebbe, allora, coprire con un mutuo a medio e lungo termine un fabbisogno finanziario che si manifesta soltanto per qualche mese dell'anno.

Certamente più centrata appare invece la valutazione sulla gestione finanziaria della RAI e più precisa la individuazione dei relativi connotati.

La flessione del tasso di incremento delle entrate ed il crescente volume dei costi a causa dell'aumento degli oneri per il personale e delle altre spese per le trasmissioni sono fatti che la Corte dei conti ha bene evidenziato (pag. 34) come fattori caratterizzanti la gestione finanziaria della Società sui quali, però, molto scarsi, per non dire nulli, sono i margini di intervento.

L'irrigidimento delle entrate, infatti, si verifica perchè:

il livello di saturazione dell'utenza è ormai prossimo;

il prezzo del servizio reso all'utente, prezzo politico non corrispondente a valore di mercato, dopo aver subito due riduzioni alla data della sua istituzione, è fermo dal gennaio 1961;

la quota parte del canone corrisposto dall'utente (lire 12.000) attribuita alla RAI è di sole lire 8.000.

E non diverse sono le considerazioni che possono farsi a proposito dell'aumento dei costi.

L'aumento delle spese per il personale, le cui retribuzioni sono connesse all'applicazione di contratti collettivi nazionali, conclusi sempre in sede ministeriale al termine di lunghe e laboriose trattative; la lievitazione dei costi nel mondo dello spettacolo, dove la misura dei compensi ad artisti, specie se di fama, è notevolmente influenzata per la presenza concorrenziale sul mercato di altri strumenti di espressione artistica quali il cinema, il teatro, la musica leggera, eccetera; l'impegno ad un costante miglioramento del livello qualitativo delle trasmissioni, sono fatti — come si vede — che non autorizzano serie ipotesi di misure economiche le quali siano in grado di ridimensionare per il momento, il processo di ascesa dei costi.

La conclusione che si è, dunque, autorizzati a trarre ove si volesse procedere ad una corretta analisi dei dati di bilancio della concessionaria RAI di questi ultimi anni ed a una giusta interpretazione delle osservazioni che Parlamento ed autorità di controllo hanno al riguardo espresso, non sembra possa essere altra che la constatazione della inadeguatezza dei proventi. Ed è, in fondo, la stessa Corte dei conti a ricordare, implicitamente riconoscendone la legittimità, come « la richiesta di un maggior gettito del provento abbia trovato un principio di accoglimento » da parte del potere pubblico « con l'accantonamento nel bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio 1969 ... della somma di 6 miliardi di lire ... » pag. 21).

* * *

Prima di concludere questa esposizione, a nome della 7^a Commissione permanente, si ritiene necessario raccomandare — fra le cose da farsi senza ulteriori indugi — prima fra tutte la semplificazione delle procedure e delle norme, ormai del tutto anacronistiche, per renderle aderenti ai tempi ed alle esigenze dei servizi.

Siamo ancora al regolamento organico del 1906. Non è che tutto sia superato e inutile di quel regolamento. Per esempio, ad un certo punto in esso si prevede, nelle città superiori a 100 mila abitanti, l'istituzione di un ufficio delle poste e dei telegrafi ogni 10 mila abitanti. Secondo questa proporzione, Roma, che ne ha 120, dovrebbe averne 250; Milano dovrebbe averne 170, mentre ne ha 75; Torino ne ha 69 e dovrebbe averne 118, Napoli ne ha 71 mentre dovrebbe averne 135.

Dal 1906 ad oggi l'Italia ha segnato grandi progressi nel campo economico, sociale, culturale. Bisogna adeguare i servizi alle nuove esigenze dell'economia e della società. E mentre si dovrebbe poter subito modificare quella proporzione da 10 mila a 5 mila abitanti, bisognerebbe snellire assolutamente la procedura per la istituzione di succursali e di agenzie postali. L'indice per concedere la istituzione di succursali e agenzie è ancora il traffico (ossia il numero di « pezzi » che

entrano ed escono); non si tiene conto mai ancora dello sviluppo urbanistico. Ci sono perciò interi quartieri, come pure frazioni di comune, che invano, da anni, invocano la istituzione di un ufficio. Per istituire un'agenzia postelegrafonica occorrono non meno di cinque anni! Sono veramente troppi! E che dire della costruzione di edifici postali, pesantissima procedura, dove la diligenza dei funzionari preposti, che non è in discussione, non può fare assolutamente nulla per rendere più spedito l'iter di competenza. Per di più, ora ci si è messo il Consiglio superiore dei lavori pubblici! Per un progetto di 10 o 25 milioni di spesa, occorre il parere di quell'altissimo consenso. Ma questo non sarebbe abnorme. Abnorme è il fatto che il relatore del voto, dopo che il Consiglio superiore stesso ha dato parere favorevole, impiega mesi per stendere il voto e trasmetterlo alla Direzione generale urbanistica, la quale dovrà a sua volta restituirlo alla Direzione centrale lavori e impianti tecnologici, del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Per qualche progetto, secondo attendibili informazioni, ci sono voluti due anni di attesa prima che il parere venisse acquisito dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni: due anni, beninteso, dopo la pronuncia del Consiglio superiore; due anni solo per stendere il parere e farlo proseguire per le vie di rito. Ciò sembra esagerato e legittima la domanda se, quando si tratti di progetti inferiori a 50 milioni, non dovrebbe bastare il parere del Provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio.

Un'ultima osservazione va fatta in merito alla installazione di telefoni nelle fra-

zioni di comune e nei nuclei abitati. Anche le norme, che regolano questa materia sono non più conformi allo sviluppo della vita civile. Mentre abbiamo, così lodevolmente, coperto di teleselezione tutto il territorio nazionale, è un peccato contro la equità e la giustizia che vi siano ancora popolazioni sprovviste di questo elementare e fondamentale servizio. Il Sottosegretario, onorevole D'Arezzo, rispondendo ad una interrogazione del sottoscritto ha annunciato la prossima presentazione di un disegno di legge che proroga le attuali norme, scadute, come è noto, il 31 dicembre 1970, ed ha altresì informato che è in fase di installazione il telefono in altri 800 nuclei abitati o frazioni. Ma non sembra sufficiente la proroga pura e semplice delle norme di cui alla legge del 1952 e successive modificazioni. Siamo nell'anno 1971 dell'era cristiana, in un periodo in cui l'uomo ha violato la stratosfera e s'è posato sulla luna. La SIP, che sembra attingere tanti fondi da non aver dove collocarli, tanto è oscuro, dal punto di vista tecnico-scientifico alla massa degli utenti, il mondo della teleselezione, faccia qualche sforzo per dividere con lo Stato gli oneri che, fino ad oggi, solo lo Stato si sobbarca per dare il telefono alle frazioni ed alle comunità isolate del nostro Paese, specialmente sulle nostre montagne e nelle zone fortemente depresse.

Tutto ciò doverosamente premesso, onorevoli colleghi, mi onoro trasmettere, a nome della 7^a Commissione permanente, parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1971.

SAMMARTINO, *relatore*

PARERE DELLA 4^a COMMISSIONE

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

(RELATORE BURTULO)

ONOREVOLI SENATORI. — La convivenza pacifica con gli altri popoli è un solenne imperativo della nostra Costituzione repubblicana, è una aspirazione sempre fedelmente ed ansiosamente perseguita dai nostri governi democratici. Essa è una indispensabile premessa e una condizione necessaria al nostro progresso economico e civile ed al perseguimento degli alti obiettivi di evoluzione e di rinnovamento sociale imposti dai tempi e che sempre più urgono alla nostra coscienza e alla nostra sensibilità politica.

La pace è oggi, nella contrapposizione degli attuali schieramenti ideologici e politici, garantita dall'equilibrio internazionale e sarà consolidata dalla attenuazione dei contrasti di interesse mondiale, dalla distensione e dalla sostituzione al confronto ed alla gara del negoziato e della intesa.

Ogni Paese ha, nel perseguimento della pace, la responsabilità di non rompere un equilibrio in atto e, nello stesso tempo, di contribuire alla reale distensione con l'iniziativa di negoziati sempre a più ampio raggio e volti al perseguimento di durature intese.

È questo l'orientamento di politica internazionale del nostro Governo, che si può sintetizzare nelle felici espressioni, ispirate da prudente realismo non disgiunto da fidente lungimiranza, del nostro Ministro degli esteri nella seduta della 3^a Commissione del Senato del 13 ottobre 1970. L'onorevole Moro confermava: « Il problema che oggi si pone alle grandi come alle minori potenze è di non perdere un equilibrio

che garantisce la pace ed insieme di preparare con la propria politica un assetto diverso delle relazioni internazionali. L'equilibrio va preservato. Esso però non è un dato immobile, ma il punto di partenza di una politica che ricrei la fiducia tra i popoli e, al limite, consenta di sostituire all'equilibrio della potenza quello del rispetto reciproco e di una garantita non interferenza ».

L'Italia ha fatto la sua scelta basata sulla fedeltà al trattato Nord Atlantico, capace di garantire ai contraenti forza militare sufficiente a scoraggiare ogni tentativo di aggressione e sulla volontà di realizzare una sempre più ampia integrazione non solo economica, ma anche politica dell'Europa occidentale. Tuttavia, se questi restano nella attuale situazione internazionale punti fermi dell'indirizzo di politica estera del nostro Governo, essi non costituiscono un irrigidimento di posizioni, una cristallizzazione di indirizzi giustificati da situazioni politiche passate e che oggi sono, se non del tutto superate, almeno in via di evoluzione, quali la guerra fredda e la gara di forza tra le due superpotenze.

Essi sono un quadro entro il quale l'Italia intende operare, con responsabile realismo e con assoluta lealtà verso gli alleati, una evoluzione intesa a favorire la distensione, a stabilire rapporti di buon vicinato e di accordo in un ambito internazionale sempre più ampio.

Anche l'azione svolta con paziente costanza per portare avanti l'unità europea assume oggi prospettive nuove; si fa sempre più evidente non solamente che non basta lavo-

rare per l'integrazione economica per far progredire quella politica, ma che lo stesso disegno politico deve tradursi in un discorso estendentesi a tutti i Paesi e tendente a creare aree di comprensione e di collaborazione reciproca, nel rispetto delle zone di influenza e tenendo conto delle situazioni di fatto, anche se non tutte soddisfacenti, createsi dopo l'ultimo conflitto mondiale.

Quindi da un lato resta ferma la fedeltà alla Alleanza atlantica, garanzia di sicurezza, elemento determinante dell'equilibrio delle forze, per noi quanto mai indispensabile data la delicatezza nevralgica dell'area mediterranea, ove la pace è resa drammaticamente instabile da eventuali imprevedibili sviluppi del conflitto arabo-israeliano (basti ricordare, ad esempio, le recenti apprensioni per i paventati sviluppi della guerra civile in Giordania); ma dall'altro si impone sempre più, nell'ambito e nel quadro della solidarietà occidentale, l'esigenza dell'iniziativa costante per promuovere un più ampio processo di distensione. Queste linee fondamentali sono imposte dalla situazione politica internazionale che, pur permanendo difficile e gravida di inquietanti e preoccupanti tensioni, mostra anche segni di evoluzione.

In effetti, il potenziale degli armamenti atomici ha raggiunto limiti iperbolici (forza distruttiva pari a 160 chilogrammi di tritolo per ogni essere umano) e la corsa agli armamenti strategici non ha avuto soste, specialmente da parte dell'URSS (sottomarini nucleari ed armamento missilistico), che ha, secondo attendibili notizie, raggiunto e sorpassato il potenziale degli Stati Uniti d'America.

È pure ben vero che la Russia ha con ogni mezzo, dalla dura pressione politica, espressa con la dottrina della sovranità limitata, all'intervento armato, non solo rafforzato il suo egemonico predominio nel blocco orientale, ma non ha altresì perduto alcuna occasione di esplorare ogni falla dello schieramento occidentale, ogni punto debole, ogni zona grigia, ogni perturbazione e difficoltà dei Paesi del cosiddetto terzo mondo per estendere la propria penetrazione ideologica, economica, politica e militare, acquisendo, per quanto ci interessa più da vicino, una

influenza dominante nel vicino Medio Oriente ed una posizione di forza che controbilancia e forse supera quella americana nel Mediterraneo.

Il conflitto nel sud-est asiatico (Vietnam-Cambogia-Laos), la cui drammaticità sembrava attenuata con la sospensione dei bombardamenti sul Vietnam del Nord, con il ritiro di contingenti americani, si è di nuovo acuito e le conversazioni di Parigi ristagnano nel più assoluto immobilismo.

Permane quindi uno stato di pericoloso contrasto, reso ancora più inquietante, in prospettiva futura, dalla incognita di una possibile politica di rivendicazioni e di espansione della Cina; ma, come si diceva, in questo quadro drammaticamente pericoloso, c'è qualche sintomo di novità incoraggiante.

La corsa agli armamenti atomici pesa paurosamente non solo sulla economia americana (ove il democratico controllo dell'opinione pubblica condiziona in modo determinante le scelte dei governanti), ma anche su quella dell'URSS, imponendo sacrifici a lungo tempo insostenibili ed ancor più su quelle dei paesi ad essa legati.

La stessa ormai comune certezza che, indipendentemente da chi per primo si assume la responsabilità dell'inizio, con un conflitto atomico o che porti a ritorsioni e controritorsioni atomiche si apre un ciclo di paurosa distruzione totale, porta alla necessità di superare il punto di rottura dei contrasti passando al negoziato. Il quadro della politica internazionale conferma la coscienza di questa necessità.

La tregua sul canale di Suez si è di fatto prorogata alla scadenza, e l'Egitto ed Israele, sia pure con riserve, si dichiarano disposti a trattative aprendo una prospettiva favorevole alla missione Jarring.

Nella drammaticità dei recenti scontri in Giordania tra *fedhain* e truppe regie, entrambe le due superpotenze hanno dimostrato moderazione operando per circoscrivere il conflitto.

La ripresa della conferenza di Helsinki per il disarmo sono sintomi incoraggianti e non senza riflesso nell'ambito europeo.

Invero la *Ostpolitik* della Germania Federale, con l'intesa di Bonn e di Mosca, gli

sviluppi delle trattative tra Bonn e Varsavia e quelli ulteriormente probabili tra Bonn e Praga può positivamente contribuire alla distensione ed alla più ampia collaborazione in Europa.

Tuttavia la politica della distensione e del superamento dei blocchi, sinceramente auspicata dal nostro Paese, per essere realistica, deve partire dall'equilibrio, oggi garanzia di sicurezza e di pace, per aprirsi alla prospettiva di un accordo che permetta il graduale disarmo bilanciato.

All'Italia questa sicurezza che, a causa della evoluzione tecnologica degli armamenti e della rivoluzione strategica prodotta dalle armi atomiche, in alcun modo potrebbe essere assicurata in proprio dalle medie potenze, è garantita dal patto Atlantico.

L'alleanza è uno strumento di sicurezza e di pace ed ha dimostrato la sua efficacia per oltre 21 anni assicurando all'Europa uno dei più lunghi periodi di pace della sua storia. Le democrazie occidentali hanno trovato in essa sufficiente garanzia durante la lunga tensione della « guerra fredda ».

Ora che è maturato il periodo minimo di durata previsto dal trattato, si sono riacuite polemiche e sono riproposte, con rinnovato vigore da parte delle opposizioni, vecchie e false accuse di dipendenza politico-militare, di limitazione della sovranità nazionale e di pericoloso potenziamento e di partecipazione alla politica dei blocchi contrapposti. Non si ritiene che sia il caso di entrare in questo ordine di preconcetta polemica, perchè basta una chiara conoscenza delle clausole del trattato e del funzionamento e dei poteri degli organi dell'alleanza, in modo particolare del Consiglio atlantico, del Comitato piani di difesa e del Comitato militare, per constatare la subordinazione degli organismi militari agli organi politici, le cui decisioni vengono prese all'unanimità, garantendo la pari dignità e l'uguaglianza di sovranità di ciascun paese aderente.

E poichè i compiti specifici affidati alle Forze armate italiane, nell'ambito della solidarietà comune, si identificano con quelli istituzionali della difesa della nostra penisola, è altrettanto falso parlare di abdicazione alla sovranità e di subordinazione dei nostri comandi ad autorità extra nazionali.

Certe critiche a senso unico dimostrano più una persistente tendenza al rovesciamento delle alleanze che una autentica volontà di reale superamento dei blocchi.

Non si ritiene che possa seriamente appiangersi l'ansia di pace del nostro popolo e del nostro tempo proponendo la rinuncia alla difesa ed un neutralismo disarmato.

Nè si crede che possa seriamente proporsi l'uscita dalla NATO, nè che siano politicamente realistiche e valide, almeno per un periodo abbastanza lungo, le prospettive di un graduale distacco differito nel tempo, sia pure subordinato al verificarsi di determinate condizioni internazionali.

La scelta del Governo è ben chiara; invero, nelle dichiarazioni programmatiche, il presidente Colombo così testualmente affermava: « L'alleanza atlantica — nessuno obiettivamente può negarlo — si è confermata, anche in occasione delle più recenti crisi, uno strumento essenziale per la tutela della pace nel nostro continente. Ad essa intendiamo rimanere fedeli così come ai rapporti di collaborazione e di amicizia che ci legano agli Stati Uniti, attenendoci agli impegni che — con il suo carattere istituzionalmente difensivo e geograficamente delimitato — la alleanza comporta ».

Questo punto fermo non esclude, anzi implica, un attento esame di ogni situazione nuova, di ogni segno che indichi comprensione della vanità del confronto e della gara, per approfondire il negoziato e l'intesa, di ogni prospettiva di possibile reale distensione. Poichè — si ripete — distensione e sicurezza non sono termini antitetici, ma complementari, anzi la efficiente sicurezza è premessa di ogni intesa su un piano di uguaglianza, di ogni reale distensione.

Perciò nell'ambito dell'Alleanza atlantica, nella logica di pace immanente nel trattato, l'Italia ha potuto e può attivamente operare per la distensione. Invero l'Alleanza atlantica ha favorito il conseguimento di significativi risultati quali l'accordo relativo al bando degli esperimenti nucleari nell'atmosfera, quello per l'esplorazione e l'utilizzazione dello spazio, il trattato di non proliferazione nucleare, il progetto di trattato per la smilitarizzazione del fondo marino.

In questo quadro evolutivo della NATO, particolare importanza assume la decisione adottata dai Ministri degli esteri, nell'ultima riunione del Consiglio atlantico di Roma, in merito alla conferenza paneuropea al fine di dare un seguito concreto al processo di riduzione equilibrata e bilanciata degli armamenti per l'ordine pacifico in Europa ed il consolidamento della pace nel mondo. L'Italia è stata incaricata di condurre la azione esplorativa in ordine a questa conferenza. Nè va dimenticata la presentazione da parte italiana di un progetto per far proseguire l'intesa della conferenza del disarmo e ci si augura che la conferenza di Helsinki possa superare l'attuale posizione di stallo.

In relazione al trattato di non proliferazione nucleare va segnalato come dato positivo l'ingresso dell'Italia quale membro permanente nel Consiglio dei governatori, cioè nel comitato direttivo di questo strumento di controllo per l'energia atomica, che ha tanta importanza non solo ai fini della più larga adesione degli altri paesi al trattato stesso e quindi della sua efficacia, ma anche in ordine ai problemi del controllo della stessa energia atomica, sia sotto il profilo militare, sia sotto quello degli usi pacifici della applicazione alla produzione industriale. Perciò la direttrice della nostra politica internazionale (e di conseguenza di quella militare) mentre respinge la proposta di uscita dalla NATO e la rinuncia alla sicurezza ed alla operante solidarietà nella difesa — anche con il suo potenziale deterrente atomico — resa ancora più necessaria dalla maggior delicatezza della situazione politica e dalla rilevanza strategica della nostra posizione nel Mediterraneo, nel contempo prosegue ed intensifica l'azione continua, paziente, tenace per portare avanti, con prudente realismo ed illuminata fiducia, una politica di distensione e di pace.

* * *

Se questa è la direttrice della nostra politica, l'interrogativo che il bilancio della difesa pone è quello della adeguatezza dal punto di vista quantitativo e di quello qualitativo del nostro apparato di forze militari ai compiti di difesa del nostro territorio, nel quadro degli impegni assunti con l'alleanza.

La difesa del territorio non implica solamente la capacità di fronteggiare al confine nord orientale un ipotetico scontro, fortunatamente reso ora assai improbabile dai rapporti di buon vicinato consolidatisi, nonostante le diverse ispirazioni di ordinamento politico e la sospesa definizione di parte dei confini, con la Jugoslavia, ma anche quella di fronteggiare l'offesa aeronavale nel Mediterraneo, di assicurare la difesa aerea della penisola e dei mari adiacenti, di provvedere alla protezione delle linee di comunicazione terrestri, marittime, aeree.

È quello della adeguatezza e della sufficienza un interrogativo che da anni si ripropone in occasione della discussione di ciascun bilancio della difesa.

Si deve a questo riguardo rilevare che la quota percentuale sempre decrescente della spesa statale destinata alla difesa, se da un lato è l'espressione lampante di una politica militare ispirata a carattere strettamente difensivo, dall'altro è condizionata dalle limitate disponibilità finanziarie dello Stato, dalla pressante urgenza di affrontare i molteplici problemi di adeguamento salariale e quelli ancor più impegnativi dello sviluppo sociale e civile (della casa, della scuola, della sanità, della sicurezza del suolo e della difesa della natura), dalla indilazionabile necessità di continuare lo sforzo volto al superamento degli atavici squilibri economici e sociali di vaste zone ancor depresse del Paese. Lo sviluppo economico ed industriale, la crescita culturale e civile, la concordia sociale sono, in un paese democratico, condizioni essenziali alla sua stessa volontà e capacità di difesa; tuttavia l'interrogativo resta anche perchè il bilancio affronta solo in misura molto parziale le esigenze di investimenti, di ammodernamento e di potenziamento, in quanto la gran parte della spesa complessiva è assorbita dalle spese per personale e di normale esercizio e quella dei programmi di forza è calcolata al limite minimo di funzionamento dei reparti.

Questo emerge chiaramente dalla nota finanziaria, sulla quale ci si riserva qualche ulteriore considerazione.

* * *

NOTA FINANZIARIA

RIPARTIZIONE DEGLI STANZIAMENTI IN BASE ALL'ANALISI ECONOMICA

Lo stato di previsione della spesa della Difesa per l'anno finanziario 1971 ammonta a lire 1.656 miliardi 776.091.000 di cui:

- L. 1.644.054.741.000 relative al titolo I « Spese correnti »;
- L. 12.721.350.000 riguardanti il titolo II « Spese in conto capitale ».

In merito è da osservare che quasi tutte le spese della Difesa vengono considerate come *spese correnti*, in quanto non si tratta di spese di investimento, o quanto meno di investimento produttivo in senso stretto.

È anche da porre in rilievo che fra le spese correnti è compreso il fondo scorta degli Enti e delle Navi, che ammonta a 18 miliardi e che non costituisce spesa effettiva: trattasi in concreto di « partita di giro ».

Quanto alle spese in conto capitale è da notare che esse comprendono:

— spese per la ricerca scientifica (1)	L.	900.000.000
— ammortamento dei mutui contratti dall'Istituto nazionale per gli studi ed esperienze di architettura navale per la costruzione del Centro di idrodinamica di cui alla legge 27 novembre 1960, n. 1519	»	330.970.000
— contributo per ammortamento dei mutui contratti dall'INCIS per la costruzione di alloggi per i dipendenti delle Forze armate	»	890.380.000
— acquisto e costruzione di navi cisterna per il rifornimento idrico delle isole minori (legge 19 marzo 1967, n. 378)	»	1.000.000.000
— spese per i servizi di assistenza al volo per l'Aviazione civile ...	»	9.600.000.000

Con riferimento alla ripartizione delle spese in « categorie », (il quadro generale relativo alla classificazione economica delle spese dello Stato ne prevede 16), gli stanziamenti della Difesa risultano così suddivisi:

Parte corrente:

Categoria II. — Personale in attività di servizio	L.	650.392.572.900
» III. — Personale in quiescenza	»	242.884.444.000
» IV. — Acquisto di beni e servizi	»	708.735.791.000
» V. — Trasferimenti	»	10.652.914.100
» VII. — Poste correttive e compensative delle entrate ...	»	18.000.000.000
» IX. — Somme non attribuibili	»	13.389.019.000
 Totale spese correnti	L.	<u>1.664.054.741.000</u>

(1) Attengono alla « ricerca » anche i seguenti altri stanziamenti iscritti fra le « spese correnti »:

— Cap. 3021. - Spese per studi, ecc.	milioni	1.608,5
— Cap. 3502. - Spese inerenti a studi, ecc.	»	12.379,5

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Parte in conto capitale:

Categoria XI. — Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato	L.	11.500.000.000
» XII. — Trasferimenti	»	1.221.350.000
Totale spese in conto capitale	L.	<u>12.721.350.000</u>

RIPARTIZIONE DEGLI STANZIAMENTI IN BASE ALL'ANALISI FUNZIONALE

Nel quadro generale del bilancio dello Stato è prevista la ripartizione delle spese in « Sezioni » e precisamente in 10 sezioni, di cui cinque interessano lo stato di previsione della Difesa.

In relazione a tale ripartizione gli stanziamenti della Difesa per l'anno finanziario 1971 risultano suddivisi come segue:

Sezione II. — « Difesa nazionale » che comprende le « spese comuni » e quelle delle tre Forze armate.....	L.	1.385.880.781.000
» IV. — « Sicurezza pubblica » in cui sono raggruppate le spese per l'Arma dei Carabinieri	»	259.404.930.000
» VII. — « Azioni ed interventi nel campo delle abitazioni » (contributi per alloggi INCIS)	»	890.380.000
» VIII. — « Azioni ed interventi nel campo sociale » (acquisto e costruzioni di navi cisterna)	»	1.000.000.000
» IX. — « Trasporti e comunicazioni » che comprende il solo capitolo delle spese per i servizi di assistenza al volo per l'Aviazione civile (tuttora espletati dall'Aeronautica militare ai sensi dell'art. 3 della legge 30 gennaio 1963, n. 14)	»	9.600.000.000
Totale	L.	<u>1.656.776.091.000</u>

Ciascuna « Sezione » è suddivisa in rubriche in relazione alla organizzazione dei « Servizi » della Difesa (classificazione amministrativa).

Sotto questo aspetto, gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione risultano così ripartiti:

Ru- bri- che	SERVIZI	Spese correnti	Spese in conto capitale	Totale
(cifre in milioni di lire)				
1	Servizi generali	187.537,5	890,4	188.427,9
2	Personale militare	339.271,4	—	339.271,4
3	Personale civile	150.595,4	—	150.595,4
4	Costruzione armi e armamenti	267.999 —	—	267.999 —
5	Assistenza volo, difesa aerea	16.146,7	9.600 —	25.746,7
6	Motorizzazione e combustibili	71.320 —	—	71.320 —
7	Commissariato	147.629,9	—	147.629,9
8	Lavori, demanio e materiale del genio	50.537,2	—	50.537,2
9	Sanità	6.202 —	—	6.202 —
10	Servizi speciali	66.427,1	2.231 —	68.658,1
11	Potenziamento della Difesa	80.983,6	—	80.983,6
12	Arma dei Carabinieri	253.204,9	—	253.204,9
13	Potenziamento Arma dei Carabinieri	6.200 —	—	6.200 —
		<u>1.644.054,7</u>	<u>12.721,4</u>	<u>1.656.776,1</u>

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE PER IL PERSONALE E SPESE PER I SERVIZI (RAFFRONTO CON L'ANNO FINANZIARIO 1970)

Le spese di personale vere e proprie (assegni, indennità, compensi, pensioni, ecc.) ammontano:

	1971		1970
— per il personale in attività di servizio a ..	milioni 650.392,6	milioni	538.070,8
— per il personale in quiescenza a	» 242.884,4	»	237.382,6
Totale	<u>milioni 893.277 -</u>	milioni	<u>775.453,4</u>

Rispetto all'importo globale dello stato di previsione rappresentano:

	1971		1970
— per il personale in servizio il	39,26%		35,62%
— per il personale in quiescenza il	14,66%		15,71%
Nel complesso il	<u>53,92%</u>		<u>51,33%</u>

Considerando fra le spese per il personale anche quelle per il mantenimento dello stesso, cioè:

	1971		1970
— per i viveri ed il vestiario	milioni 142.001,3	milioni	125.990,3
— per gli interventi assistenziali, l'assistenza morale, i sussidi urgenti, i contributi a favore di circoli e mense, ecc.	» 3.491,6	»	3.422,3
che ammontano a	<u>milioni 145.492,9</u>	milioni	<u>129.412,6</u>
le anzidette spese di personale raggiungono un totale di	<u>milioni 1.038.769,9</u>	milioni	<u>904.866,-</u>
che nei confronti degli stanziamenti per la Difesa rappresentano il	<u>62,70%</u>		<u>59,90%</u>

	1971		1970
Per le rimanenti spese restano disponibili	<u>milioni 618.006,1</u>	milioni	<u>605.837,8</u>
che rappresentano il	<u>37,30%</u>		<u>40,10%</u>
dell'importo globale dello stato di previsione.			

Se si escludono:

	1971		1970
— le somme destinate alle spese estranee al funzionamento delle Forze armate (bonifica del territorio da ordigni esplosivi, onoranze ai Caduti, servizio commissioni riconoscimento partigiani, contributi ad Enti ed Associazioni)	milioni 1.966,1	milioni	1.617,7
— movimento di capitali	» 18.000 -	»	16.000 -
l'anzidetto importo si riduce a	<u>milioni 598.040 -</u>	milioni	<u>588.220,1</u>
corrispondente al	<u>36,10%</u>		<u>38,94%</u>
degli stanziamenti globali.			

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ONERI EXTRA-ISTITUZIONALI

In tema di ripartizione degli stanziamenti per le varie esigenze, è anche da porre in evidenza che una cospicua aliquota è destinata a spese che non interessano la funzionalità delle Forze armate. Si tratta, precisamente, delle cosiddette « spese extra-istituzionali » che comprendono:

— missioni e indennità al personale addetto alla bonifica del territorio da ordigni esplosivi e a quello incaricato delle operazioni connesse alla sistemazione delle Salme dei Caduti, per	milioni	150 -
— assegni al personale militare e civile in quiescenza, per	»	242.884,4
— spese per la bonifica del territorio da ordigni esplosivi, per onoranze ai Caduti, per il servizio delle commissioni per il riconoscimento delle qualifiche di partigiano	»	1.039,6
— contributi e sovvenzioni ad Enti e Associazioni, per	»	776,5
— assegni e indennità ai reduci e ai partigiani, per	»	3 -
— movimento capitali, per	»	18.000 -
		<hr/>
nel complesso tali spese raggiungono l'importo di	milioni	262.853,5
che rappresentano il 15,87% dell'importo globale delle spese della Difesa.		<hr/> <hr/>

Come si rileva da quanto sopra, la parte più cospicua delle spese extra-istituzionali è costituita dal « debito vitalizio » che, come innanzi esposto, assorbe milioni 242.884,4.

Per le spese militari vere e proprie (istituzionali) restano, quindi, disponibili milioni 1.393.922,5, i quali, in rapporto all'ammontare della spesa globale, rappresentano l'84,13%.

INCIDENZA PERCENTUALE DEGLI STANZIAMENTI DELLA DIFESA RISPETTO ALLE SPESE ED ALLE ENTRATE COMPLESSIVE DELLO STATO

La cifra di 1.656.776.091.000, importo globale dello stato di previsione della Difesa per l'anno finanziario 1971, rappresenta l'11,82% dei 14.013,6 miliardi che costituiscono le previste *spese complessive dello Stato* per lo stesso anno finanziario.

Negli esercizi precedenti, le corrispondenti cifre furono:

ESERCIZIO FINANZIARIO	Spese Difesa (miliardi)	Spese complessive dello Stato (miliardi)	Rapporto percentuale %
1965	1.112,5	7.347,9	15,14
1966	1.239,7	8.013,1	15,47
1967	1.269,8	8.950,7	14,19
1968	1.310,9	9.976,8	13,14
1969	1.408,5	11.418,1	12,34
1970	1.510,7	12.825,5	11,78

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Riferite, invece, alle *entrate complessive dello Stato*, le spese della Difesa per l'anno finanziario 1971 rappresentano il 13,64% dei 12.147,3 miliardi di previste entrate per lo stesso anno finanziario.

Negli esercizi precedenti le corrispondenti percentuali furono:

ESERCIZIO FINANZIARIO	Spese Difesa (miliardi)	Entrate complessive dello Stato (miliardi)	Rapporto percentuale %
1965	1.112,5	6.691,4	16,81
1966	1.239,7	7.121,4	17,41
1967	1.269,8	7.786,1	16,31
1968	1.310,9	8.827 —	14,85
1969	1.408,5	9.718,8	14,49
1970	1.510,7	10.957,8	13,79

Come si può rilevare, comparativamente all'entità delle spese e delle entrate dello Stato, le spese della Difesa, dal 1966 al 1971, sono diminuite passando rispetto alle spese dello Stato:

— dal 15,47% nel 1966, all'11,82% nel 1971;

rispetto alle entrate dello Stato:

— dal 17,41% nel 1966, al 13,64% nel 1971.

* * *

Gli stanziamenti di competenza dell'Arma dei carabinieri per l'anno finanziario 1971, ammontano a lire 259.404.930.000 e costituiscono il 15,65 per cento delle spese della Difesa.

La classificazione degli stanziamenti in rubriche e categorie e le relative percentuali risultano dal seguente prospetto;

TITOLO I. - SPESE CORRENTI	Stanziamenti			Percentuale
	Sezione IV - Sicurezza pubblica			
	Rubrica 12 ^a - Arma dei Carabinieri	Rubrica 13 ^a - Potenziamento Arma dei Carabinieri	Totale	
CATEGORIE				
II. - Personale in attività di servizio	162.422.716.900	—	162.422.716.900	62,62
III. - Personale in quiescenza	63.704.444.000	—	63.704.444.000	24,55
IV. - Acquisto beni e servizi	21.522.510.000	6.200.000.000	27.722.510.000	10,68
V. - Trasferimenti	255.259.100	—	255.259.100	0,10
VII. - Poste correttive e compensative	3.500.000.000	—	3.500.000.000	1,35
IX. - Somme non attribuibili	1.800.000.000	—	1.800.000.000	0,70
Totali	253.204.930.000	6.200.000.000	259.404.930.000	100 —

* * *

Dai dati essenziali esposti nella nota finanziaria emergono le seguenti considerazioni che si desidera sottolineare:

1) il bilancio della Difesa — nonostante l'aumento di stanziamento in termini assoluti (per il corrente anno 146,1 miliardi) — è rimasto da anni pressochè irrigidito, anzi sostanzialmente compresso, perchè gli incrementi sono stati sempre in percentuale decrescente rispetto alla spesa globale dello Stato ed in misura insufficiente a coprire l'aumento dei costi e delle retribuzioni;

2) la constatazione si fa più evidente se si considera il rapporto tra il reddito nazionale ed il suo incremento e le quote di esso destinate alla difesa, scendendo nell'anno in corso al 2,9 per cento rispetto al 4,4 per cento della Gran Bretagna, al 5,2 per cento della Germania occidentale e della Svezia, al 5,7 per cento della Francia;

3) lo stanziamento complessivo di lire 1.656,8 miliardi comprende anche la spesa per la sicurezza pubblica, 259,404 miliardi (Arma dei carabinieri) e quella per azioni ed interventi nel settore abitazioni e sociali, 1,890 miliardi; per trasporti e comunicazioni (assistenza volo per l'aviazione civile) 9,6 miliardi: per cui la spesa per le Forze armate si riduce a 1.388,8 miliardi, e su di essa incide notevolmente la quota degli oneri extra istituzionali fra i quali ben 179 miliardi per assegni al personale militare e civile in quiescenza (esclusi quelli inerenti all'Arma dei carabinieri);

4) l'incidenza della spesa per il personale assomma (per stipendi, soldo e vitto) al 62,70 per cento dell'intero stanziamento e l'incremento sensibile del corrente esercizio è determinato in massima parte dagli oneri per il riassetto delle retribuzioni e per l'inclusione in bilancio della rivalutazione delle indennità operativa, di imbarco e di volo;

5) la quota di spese, (se si considera la ripartizione tra i vari settori) destinata alla costruzione armi ed armamenti e — soprattutto — quella del potenziamento della difesa è assai limitata e le disponibilità di questi settori sono certamente inadeguate

alla esigenza, prospettata dagli Stati Maggiori, di attuare un sollecito e organico piano di potenziamento del nostro apparato di difesa e del necessario adeguamento dei mezzi al progresso tecnologico.

La Commissione, con onesta franchezza, ritiene doveroso sottolineare queste osservazioni. Lo sforzo finanziario che la nostra Repubblica compie per le Forze armate e per l'apparato di difesa non è pienamente sufficiente per soddisfare la esigenza di ammodernamento di armamenti, di mezzi e di materiali, quella di piena funzionalità di organici e di quadri e quella di ottima efficienza addestrativa ripetutamente indicate e richieste dagli Stati Maggiori: queste esigenze possono essere soddisfatte solo parzialmente.

Su questo si ritornerà in seguito analizzando il problema del personale e quello dei mezzi e degli armamenti.

Si ripete, concludendo queste osservazioni preliminari, che le suddette limitazioni degli stanziamenti sono imposte dalla disponibilità globale delle risorse e dalla necessità di contemperare tutte le esigenze del nostro Paese, che ha problemi di sviluppo e di superamento di vecchie strutture e di vecchi squilibri.

Il progresso civile, l'elevazione sociale, la maturità civile sono fattori di sicurezza come lo è l'efficienza della difesa, anzi ne sono, come si è detto prima, una preliminare condizione.

La spesa destinata alla difesa nel suo ammontare complessivo non è, come lo fu per molto tempo nei bilanci dello Stato, la maggiore e la più rilevante; giustamente essa ha ceduto il primato all'istruzione ed agli interventi per la sicurezza e la previdenza sociale: tuttavia resta ancora ragguardevole. Sta alla responsabilità degli Stati Maggiori, del Governo e del Parlamento far sì che sia impiegata nel migliore dei modi, sì da garantire una sufficiente sicurezza e capacità di difesa della Repubblica.

* * *

La situazione del personale, nelle varie armi e corpi delle Forze armate e per tutte le

categorie (ufficiali, sottufficiali, truppa), presenta problemi che destano qualche preoccupazione. L'accesso alla carriera e le adesioni volontarie sono limitati e non danno l'ampia possibilità di selezione che sarebbe auspicabile; si verificano, specialmente dai quadri tecnici dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, esodi massicci.

Al fondo di questa crisi indubbiamente vi sono molteplici cause di ordine diverso: mutate condizioni economico-sociali, riluttanza alla disciplina ed al sacrificio propri della vita militare, una certa crisi di valori tradizionali anche in conseguenza di una certa propaganda antimilitarista che giunge alla svalutazione di quello che la Costituzione definisce un sacro dovere di ogni cittadino.

Si avverte nel personale militare un senso di disagio per l'impressione di uno scarso riconoscimento dei particolari doveri, delle limitazioni e dei sacrifici che il servizio impone; sono pure diffuse insoddisfazioni di ordine economico derivanti dalla lentezza della carriera e dal confronto con la maggiore facilità e con le migliori attrattive di altri impieghi civili. Si deve dare atto che nei quadri e nei reparti, se anche si avverte qualche amarezza, essa è superata da spirito di dedizione, di attaccamento al servizio, da autentica passione, ma l'alta coscienza civica e morale che anima le nostre Forze armate non deve nasconderci le difficoltà che si manifestano.

Nell'Esercito si riscontra una sensibile deficienza di ufficiali in s.p. nei gradi inferiori delle armi e dei servizi. Ci sarebbe la possibilità di supplire con un aumento dei contingenti degli ammessi ai corsi A.U.C. (ove le domande sono di gran lunga eccedenti i posti a disposizione), ma lo Stato Maggiore dell'Esercito ritiene, per la sempre maggiore specializzazione tecnica e la sempre maggiore complessità di funzionamento operativo dei reparti, poco efficace un più largo impiego di ufficiali di complemento.

Di contro, si ha un sovraffollamento degli alti gradi (colonnelli e generali) con impieghi non sempre consoni al grado e si constata una espansione della posizione di « a disposizione ».

È questa una conseguenza dell'ampio reclutamento di ufficiali nel periodo bellico e post-bellico, i quali ora pervengono alla fase finale della carriera, nonchè di qualche correttivo all'originario sistema dell'avanzamento normalizzato che è stato approvato, anche su iniziativa parlamentare, per attenuare il drastico blocco della carriera finale — a limiti di età molto bassi — di elementi meritevoli e di ottima preparazione.

I provvedimenti più attesi dagli ufficiali sono:

l'allineamento dei profili di carriera dei ruoli paritetici (ruoli normali delle Armi, ruoli dei servizi laureati e tecnici) sulle permanenze di legge così da evitare, in avvenire, i rallentamenti nelle promozioni ed il conseguente ristagno nei gradi inferiori;

correttivi alla legge sull'avanzamento normalizzato con decorrenza delle promozioni al 1° gennaio di ciascun anno in modo da evitare l'aleatorietà delle promozioni;

ristrutturazione del ruolo speciale unico con il miglioramento dei tassi di promovibilità da tenente colonnello a colonnello e la riduzione di due anni di permanenza nel grado di tenente.

Anche nella categoria dei sottufficiali si notano deficienze (gravi specialmente nei settori dei servizi tecnici e specialistici): esodi, deficienze negli organici, ristagno nei gradi inferiori rispetto alle previsioni di legge.

Il disegno di legge (atto della Camera n. 2324) presentato dal Governo sulla ristrutturazione dei quadri ed il riordino della materia, dovrebbe ovviare a molti di questi inconvenienti, ma non è stato ancora approvato, essendo stato rimesso all'Assemblea.

Taluni membri della Commissione difesa del Senato hanno potuto, durante una visita alla squadra navale a Napoli, rendersi direttamente conto degli aspetti preoccupanti che presenta sotto questo riguardo la Marina militare.

Si riscontrano deficienze di organico impressionanti; si cita a titolo esemplificativo: tenenti di vascello 50 per cento; capitani medici 86 per cento; capitani armi navali 44 per cento.

Nel settore dei sottufficiali in s.p. (nonostante che la Marina abbia la possibilità di fissare il fabbisogno di anno in anno in sede di bilancio) le deficienze di organico nelle categorie tecniche sono dell'ordine del 40 per cento, con punte del 50 per cento, e tendono ad aumentare a causa dell'esodo continuo.

La carenza di ufficiali, di sottufficiali e di equipaggi marittimi riguarda, come si è prima notato, le categorie più pregiate (ingegneri, medici, piloti, tecnici, addetti agli impianti elettronici e di trasmissione). L'avanzata evoluzione tecnologica e l'elevato grado di specializzazione dei servizi marittimi fa sì che le capacità e le competenze acquisite siano molto apprezzate e richieste, con l'allettamento di retribuzioni ben superiori e senza i gravi disagi (anche di ordine finanziario a causa del forzato e prolungato allontanamento dalla famiglia) che l'imbarco impone.

La tendenza all'esodo e l'impovertimento quantitativo e qualitativo del personale tecnico assume aspetti preoccupanti e impone un attento esame e l'adozione di provvedimenti idonei a porvi rimedio.

La preoccupazione è ancora più grave nell'Aeronautica militare, ove pure si riscontrano gravi deficienze nel ruolo naviganti, nel corpo del genio aeronautico ed in quello sanitario. L'esodo degli ufficiali e dei sottufficiali piloti, che trovano impiego altamente remunerativo nella aviazione civile — sempre più estendentesi —, è tale da compromettere l'efficienza dell'arma e, a causa della mancanza di istruttori, quella delle stesse scuole di pilotaggio.

Il Governo ha presentato un disegno di legge, in corso di approvazione, contenente nuove norme per il reclutamento degli ufficiali piloti di complemento.

È pure atteso il compimento dell'*iter* legislativo di altri provvedimenti per ovviare al progressivo invecchiamento dei quadri a causa della situazione organica dei ruoli che influenza la carriera degli ufficiali in servizio permanente.

Anche nell'Aeronautica si verificano gli inconvenienti prima ricordati (limitata par-

tecipazione ai concorsi per arruolamento volontario, frequente esodo del personale di elevata qualificazione tecnica) per quanto riguarda i quadri dei sottufficiali e degli specialisti.

Qualche rimedio dovrebbe essere dato dalla legge concernente la revisione dei quadri e il conseguente miglioramento delle condizioni di promovibilità, recentemente approvata dal Parlamento.

Benchè, come si è già osservato, queste difficoltà che sono state analizzate nelle tre Forze armate non scaturiscano solo da insoddisfazioni di ordine economico e di carriera e che certune di esse (specialmente nel settore tecnico) siano comuni a tutte le altre categorie del pubblico impiego, i problemi del trattamento economico assumono notevole importanza al fine dell'afflusso alla carriera e della stessa efficienza dei quadri.

Nel corso dell'anno decorso è stata approvata la legge 27 maggio 1970, n. 365, sulla rivalutazione dell'indennità operativa, di imbarco e di volo. È un provvedimento accolto favorevolmente per il suo valore perequativo, ma l'indennità compete ad una parte del personale militare ed in misura differenziata. Essa non è sufficiente a risolvere le sperequazioni esistenti, anche solo nell'ambito del pubblico impiego, tra il personale militare e molte altre carriere civili.

Come è noto, per esigenze funzionali ed operative la carriera dei militari è lenta, e via via si è accentuata una sperequazione, nello stesso ambito del pubblico impiego, tra le carriere civili e quella dei militari. In sede di riassetto, previsto dalle leggi delega 18 marzo 1968, n. 249 e 28 ottobre 1970, n. 775, si sarebbe dovuto fare in modo che nella fissazione dei parametri fosse garantito il superamento di sperequazioni, a parità di anni di servizio, tra le carriere civili e quelle militari. Si deve dare atto al Ministro della difesa di essere intervenuto con proposte perequative almeno per alcuni gradi, per la correzione di alcuni parametri intermedi previsti per i militari.

La rivendicazione più sentita e reclamata da tutte le Forze armate è la rivalutazione delle indennità tipiche della categoria, soprattutto dell'indennità militare, prevista

per il personale in servizio, e di quelle di ausiliaria e speciale dovute al personale in congedo.

L'indennità militare ha invero lo scopo di compensare, sul piano economico, quel complesso di maggiori oneri derivanti dallo *status* giuridico dei militari, i quali devono essere sempre disponibili e pertanto non possono usufruire di compensi per lavoro straordinario e sono spesso obbligati a trasferimenti o a temporanei soggiorni fuori famiglia; per essi, infine, vige ben severamente il divieto di esplicare altre attività anche nel tempo libero. L'Amministrazione della difesa ha predisposto un disegno di legge il quale, oltre che alla rivalutazione dovrebbe anche ristabilire l'equilibrio retributivo alteratosi in seguito al conglobamento del 1966 (ad esempio, attualmente un capitano percepisce lire 7.510 mensili di indennità militare, mentre il tenente colonnello ne percepisce lire 5.180).

Le indennità di ausiliaria e speciale sono ferme ai limiti fissati per gli ufficiali nel 1953 e per i sottufficiali nel 1954. Per i militari vigono limiti di età molto bassi per cui, molto spesso, l'abbandono del servizio attivo coincide con il periodo di maggior onere familiare a causa del completamento degli studi e dell'avvio della sistemazione dei figli. Inoltre il basso limite di età determina la limitazione delle quote di pensione sempre raggugliate agli anni di servizio utile. Perciò le indennità di ausiliaria e speciale hanno carattere di trattamento integrativo per l'anticipato collocamento in congedo e per i particolari vincoli e limitazioni a cui sono soggetti i militari anche dopo la cessazione del servizio.

Il problema è allo studio del Ministero della difesa, che intenderebbe predisporre e presentare, dopo il riassetto, un apposito schema di disegno di legge.

Tuttavia il problema di fondo per gli ufficiali di tutte le armi è quello della progressione di carriera.

La legge 12 novembre 1955, n. 1137, con la quale venne istituito il cosiddetto avanzamento normalizzato, ha realizzato una disciplina unitaria per le diverse armi e corpi delle Forze armate, ha temperato l'esi-

genza di tener conto della scelta e dell'anzianità — rendendo automatica la promozione in alcuni gradi per sola anzianità e disciplinando la selezione (fissando il numero di promovibili per ciascun anno e le modalità di scelta) per altri gradi —, ha infine ovviato ai ristagni di carriera ben più gravi in passato. Tuttavia, specialmente se si tiene conto dei molti benefici e miglioramenti nella progressione di carriera concessi nel frattempo a molte altre categorie di dipendenti statali, è maturata l'esigenza di una ristrutturazione aggiornata, che è quanto mai sentita ed attesa.

Si presenta a questo riguardo una alternativa: o una radicale innovazione della materia con l'istituzione di una carriera economica sganciata da quella gerarchica pure completamente riordinata, o un'organica revisione dell'avanzamento normalizzato con una ristrutturazione dei ruoli e dei profili di carriera, suggerita dall'esperienza ed atta ad ovviare agli inconvenienti sopra lamentati. Si può convenire con la propensione, che si ritiene di cogliere nelle dichiarazioni rese dall'onorevole Ministro alla Camera, per un'organica correzione dell'attuale sistema, vista la complessità del problema, la diversità dei pareri, la difficoltà di attuare una completa innovazione dell'ordinamento.

Si desidera però sottolineare l'urgenza di affrontare il problema che, ad avviso di questa Commissione, doveva essere approfondito e risolto nel quadro delle leggi delega 18 marzo 1968, n. 249, e 28 ottobre 1970, numero 775. Il ritardo crea disparità di trattamento, uno stato di ansiosa attesa negli ufficiali prossimi al congedo, ingenera l'impressione di subire una ingiustizia in coloro che sono congedati nelle more degli studi e nell'approvazione dei provvedimenti. Qualora questa necessità di provvedere con urgenza non fosse soddisfatta, continuerà la proliferazione di leggi di iniziativa parlamentare, le quali, per il loro prevalente carattere particolare, possono creare taluni inconvenienti, ma, sinora, sono state quasi l'unico strumento per ovviare alle difficoltà dell'attuale sistema.

Si deve infatti tener presente che ai militari, a differenza di tutte le altre categorie

di dipendenti pubblici, non è consentita una azione di rivendicazione e di pressione sindacale. Da ciò emerge una particolare responsabilità di attenzione da parte del Governo e dello stesso Parlamento nella tutela dei legittimi interessi della categoria. Bisogna considerare i riflessi assai profondi di ordine psicologico e morale di certe dimenticanze o esclusioni (come quella dai benefici previsti dalla legge 24 maggio 1970, n. 375); il provvedere in un secondo tempo, dopo l'espressione del disagio della categoria, è un rimedio parziale che non annulla gli effetti negativi di certi stati d'animo, che ingenerano nei militari l'impressione di uno stato di inferiorità e di essere affidati ad una non solerte difesa d'ufficio.

Infine si esprime un apprezzamento positivo sull'intendimento espresso dall'onorevole Ministro per la revisione dei criteri di ammissione alla scuola di guerra, nel senso di farvi accedere per blocchi di corsi tutti gli ufficiali. Oltre a conseguire un più elevato livello comune di preparazione professionale, si elimina una troppo avvertita distinzione tra ufficiali « titolati » e meno titolati, ampliando la possibilità di selezione per l'accesso ai gradi superiori e per l'affidamento dei più delicati incarichi.

Riguardo alla truppa si ritiene opportuno soffermarsi su alcune brevi considerazioni. A causa del decremento demografico degli anni 1949-50 rispetto a quelli dell'immediato dopo guerra e, soprattutto, a causa dell'altissimo numero di giovani iscritti alle scuole secondarie superiori e all'università, che si avvalgono del diritto al rinvio del servizio militare, i contingenti di leva, che sono inferiori di circa 20 mila unità al fabbisogno di pace di 250 mila uomini, non sono pienamente coperti.

A questo riguardo si pongono i problemi della durata della ferma, della revisione della disciplina delle dispense e dei ritardi del servizio militare, della rivalutazione del soldo e della differenziata retribuzione per il periodo eccedente la durata della leva normale, dell'arruolamento di un maggior contingente di volontari a ferma prolungata per gli incarichi di maggior impegno tecnico.

In considerazione del maggior livello generale di istruzione scolastica delle reclute, da più parti è avanzata la proposta della riduzione del periodo di leva a 12 mesi. Al riguardo i pareri, in relazione al grado di addestramento conseguibile, sono controversi ed il problema è, come ha comunicato l'onorevole Ministro, allo studio di una speciale commissione, le cui conclusioni dovrebbero essere note entro breve termine.

La riduzione della leva, che il relatore ha detto di ritenere possibile se si intensifica l'attività addestrativa nel periodo di un anno, si collega strettamente, per evitare una drastica riduzione della forza presente, al problema delle dispense e del rinvio per motivi di studio.

È noto che, consentendo il rinvio per motivi di studio sino al 26° anno di età, solo una parte degli ammessi al beneficio del ritardo vengono recuperati al servizio militare; non sono poi infrequenti i casi di iscrizione all'Università con il prevalente intento di beneficiare del ritardo. Senza entrare nel merito si reputa che un certo beneficio si possa trarre dalla facoltà dell'eventuale anticipo di un anno del servizio per evitare periodi vuoti prima della sistemazione nell'attività di lavoro e, più che dalla drastica soppressione dell'istituto del rinvio, da una restrizione collegata ad opportuni controlli, tale da evitare le dispersioni e da generalizzare veramente il servizio, che non deve rischiare di pesare in misura maggiore sulle classi più popolari.

Il Ministro della difesa ha presentato un disegno di legge per l'aumento del soldo militare a lire 250 giornalieri, più la razione di sigarette. È un parziale accoglimento di una richiesta ripetutamente avanzata e della volontà espressa dal Parlamento con l'unanime approvazione di specifici ordini del giorno in sede di discussione dei bilanci degli scorsi anni. Si esprime l'augurio che questo sia un primo passo in quanto la modestia della cifra non copre le piccole spese — corrispondenza, lettura, divertimento, piccole esigenze personali — che gravano su un giovane di 20 anni il quale, prestando servizio militare, non è giusto debba pesare sulla famiglia.

Agli obbligati alla leva di mare è stato concesso, per i mesi eccedenti la durata della leva normale, un trattamento differenziato pari a quello degli allievi carabinieri. Si auspica che tale trattamento economico possa in seguito essere equiparato a quello dai carabinieri ausiliari.

A questo riguardo la Commissione ritiene di dover segnalare un'altra esigenza.

L'avanzata tecnologia e la specializzazione che investe tutto l'apparato militare impone un maggior arruolamento di volontari (lo stato maggiore dell'Esercito indica il traguardo di 24 mila unità) con ferma prolungata, necessario per l'assolvimento dei compiti di maggior impegno tecnico e per la buona selezione dei sottufficiali da assumere in servizio permanente. Questa esigenza (che diventerebbe ancor più pressante in caso di riduzione della ferma attuale) comporta la necessità di una sostanziale revisione delle attuali retribuzioni e dell'importo dei premi di congedo. Invero l'insufficiente adesione di elementi di buona attitudine e — soprattutto — di buona preparazione è in gran parte dovuta allo scarso incentivo delle attuali condizioni economiche; bisogna assicurare ai giovani una duplice prospettiva: quella di una efficiente qualificazione tecnica professionale — già ben apprezzata nell'attività produttiva civile — tale da assicurare un favorevole inserimento nel mondo del lavoro e quella di un sia pur modesto vantaggio economico; solamente a queste condizioni le adesioni saranno sufficientemente larghe e consentiranno la necessaria selezione.

È doveroso infine che la Commissione esprima — dopo i rilievi critici — qualche apprezzamento positivo.

La soppressione dell'istituto dell'attendente, non più compatibile con la dignità del cittadino in divisa militare, è stata accolta con unanime consenso.

Si deve poi riconoscere che la cura del benessere del soldato è buona: il vitto generalmente ben curato, frequenti ed interessanti le iniziative ricreative e sportive, l'attività formativa e culturale largamente diffusa ed organica.

Merita un particolare riconoscimento l'attività di educazione e di istruzione; accan-

to alle scuole di recupero scolastico, che hanno anche in passato funzionato egregiamente (circa 15 mila giovani nel decorso triennio hanno conseguito la licenza elementare durante il servizio militare), con lo scorso anno scolastico si sono introdotti corsi di richiamo e di aggiornamento culturale di istruzione secondaria, i quali hanno dato un esito veramente lusinghiero; sono stati effettuati ben 236 corsi, frequentati da circa 5000 giovani, che, nella quasi totalità, hanno conseguito negli esami finali la licenza della scuola media.

Questo complesso di iniziative e, ancor più, la coscienza civica, lo spirito democratico che anima e vieppiù deve animare i reparti, la costante volontà di conseguire una istruzione, oltre a quella specifica militare, professionale e tecnica e, soprattutto, una compiuta formazione umana, inseriscono il problema della leva nella visione organica della preparazione dei giovani alla vita.

Si esprime l'augurio che si intensifichi il comune impegno affinché essi non debbano sentire il servizio militare come un semplice fatto occasionale, come una interruzione od un ritardo del proprio inserimento nell'attività professionale e di lavoro o come un pesante dovere imposto dalla società nazionale, bensì come una feconda esperienza di maturazione civica ed umana.

Per quanto concerne il personale civile (impiegati ed operai) alle dipendenze della Difesa, va segnalato che il riordinamento delle carriere e la revisione degli organici previsti dai decreti del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1479 e n. 1480, sono pressochè ultimati. I concorsi interni e le promozioni del personale di ruolo sono state effettuate; sono pure espletati (salvo due in via di ultimazione) i concorsi riservati al personale non di ruolo e sono in via di completamento i concorsi pubblici per l'immissione in carriera e le assunzioni delle categorie che godono di speciale riserva. Le rivendicazioni ed i problemi sindacali del personale civile in gran parte coincidono con quelli degli altri statali e rientrano nel riassetto previsto dalle leggi di delega. Le rivendicazioni particolari riguardano provvedimenti migliorativi, quali il

congruo aumento delle ore di lavoro straordinario (come sono state concesse ad altre categorie di dipendenti), il riconoscimento del servizio preruolo e di anzianità pregressa, eccetera. Questi problemi sono all'esame del Ministero e sono in corso proposte e trattative con il Ministero del tesoro e con il Ministero per la riforma della pubblica Amministrazione.

* * *

Per quanto riguarda mezzi e materiali è da premettere che la situazione attuale delle « spese di esercizio » è caratterizzata dalle conseguenze negative derivanti dalla « cristallizzazione delle spese » imposta, al momento della unificazione interforze del bilancio, dalla situazione economico-finanziaria generale, che non ha consentito di incrementare gli stanziamenti già insufficienti del periodo immediatamente precedente. La impossibilità di adeguare le risorse alle esigenze ha determinato un certo decadimento dei mezzi e delle infrastrutture.

In sintesi, nel 1970 e negli esercizi precedenti, l'Esercito è stato costretto a:

comprimere la primaria attività di ricerca scientifica, pilastro fondamentale della evoluzione degli eserciti moderni;

ridurre i programmi di addestramento, l'attività dei comandi, l'attività assistenziale;

destinare alla manutenzione dei mezzi e delle infrastrutture risorse insufficienti;

intaccare le dotazioni di mezzi, materiali e parti di ricambio e le relative scorte fattosamente costituite.

Il 1971, negli intendimenti dello Stato maggiore dell'Esercito, avrebbe dovuto essere l'anno di avvio del graduale processo di ripristino della efficienza dello strumento. Le previsioni di spesa, formulate in tale prospettiva, avevano evidenziato un complesso di esigenze corrispondente ad un onere globale di 182 miliardi.

I traguardi concernenti l'ammodernamento ed il potenziamento a cui tende la programmazione dell'Esercito sono:

miglioramento della efficienza operativa delle unità corazzate, da ottenere median-

te l'ammodernamento dell'attuale « linea carri »;

incremento della meccanizzazione delle unità di fanteria, allo scopo di consentire ad esse una più elevata mobilità operativa, in aderenza al maggior dinamismo imposto dal combattimento moderno;

potenziamento della capacità di fuoco di accompagnamento e di arresto delle unità di fanteria, da ottenere con la « unificazione dei calibri » delle armi individuali e di reparto in dotazione e con l'acquisizione di nuove armi aventi più elevate prestazioni tecniche;

miglioramento della capacità operativa delle unità in ambiente notturno;

incremento del livello qualitativo delle artiglierie semoventi attualmente in servizio presso le unità corazzate;

miglioramento delle possibilità di superamento di corsi di acqua e di « interruzioni » da parte delle unità;

miglioramento quantitativo e qualitativo dei materiali delle trasmissioni attualmente in dotazione;

rinnovo dell'attuale linea di aerei leggeri;

acquisizione di un adeguato numero di elicotteri da ricognizione e di uso generale;

miglioramento delle capacità di sopravvivenza delle unità per quanto attiene alla difesa NBC;

incremento delle dotazioni da accantonare fin dal tempo di pace, allo scopo di rendere possibile e più tempestiva la mobilitazione delle unità da costituire *ex novo* alla emergenza;

incremento dell'attuale disponibilità di scorte operative.

In sede di impostazione dello stato di previsione della spesa per il 1971, lo Stato maggiore dell'Esercito aveva richiesto uno stanziamento di 270 miliardi, quale primo rateo di una programmazione pluriennale intesa a raggiungere nel 1978, cioè con ben cinque anni di ritardo, gli obiettivi di forze NATO che l'Italia si era impegnata a conseguire entro la fine del 1973.

La massiccia decurtazione apportata alla somma richiesta globalmente dallo Stato

maggiore dell'Esercito per i settori « esercizio », « programmi di forza » e « ammodernamento e potenziamento » non ha consentito di destinare all'« esercizio » stanziamenti adeguati alle esigenze.

Alle spese di esercizio, infatti, è stato possibile attribuire solo 132 miliardi e 460 milioni contro i 182 necessari. In effetti, lo stanziamento registra, rispetto al 1970, un incremento di 10 miliardi e 321 milioni (8,6 per cento), che però è del tutto fittizio in quanto non è neanche sufficiente a fronteggiare i maggiori oneri derivanti dalla lievitazione dei prezzi e del costo della mano d'opera, globalmente valutati ad almeno il 10 per cento in più rispetto al 1970, con tendenza ad aumentare ancora.

Si può quindi affermare che, in sostanza, le risorse destinate al settore hanno subito una riduzione, talchè diviene impossibile rallentare il processo di decadimento in atto.

Le principali esigenze cui sono destinati gli stanziamenti per « spese di esercizio » sono indicate qui di seguito, ripartite per settore.

Il settore ricerca e sviluppo assorbirà complessivamente 3 miliardi e 650 milioni, pari al 2,8 per cento delle « spese di esercizio », appena sufficienti per proseguire le esperienze — già iniziate nel 1970 — relative al canone obice da 155/39 (FH/70), al progetto « Mirador-Eldorado-Indigo » e ad altri progetti minori.

Le spese preventivate per le attività addestrative ammontano a 7 miliardi e 200 milioni, pari al 5,4 per cento delle spese di esercizio.

La percentuale potrebbe apparire eccessivamente modesta, ma è giustificata dal fatto che gli oneri relativi ai carbolubrificanti, alle munizioni ed alle infrastrutture connessi con l'attività addestrativa sono inclusi nel « supporto tecnico-logistico ». Ciò nonostante, la somma stanziata è strettamente commisurata allo svolgimento delle sole attività addestrative fondamentali.

Alle esigenze del settore tecnico-logistico, come per i passati esercizi, è devoluta la maggior parte delle spese di esercizio, per

un ammontare complessivo di 112 miliardi e 770 milioni, pari all'85,2 per cento del totale.

Merita, peraltro, di essere posto in evidenza che:

a) per quanto riguarda i materiali, l'ingente valore del patrimonio strumentale dell'Esercito comporterebbe un ben maggiore onere annuale per mantenere a livello le dotazioni di mezzi e materiali, reintegrare le scorte, approvvigionare i materiali di consumo e provvedere alla manutenzione ed alle riparazioni;

b) per quanto riguarda le infrastrutture sarebbero necessari, per le esigenze di manutenzione, stanziamenti dell'ordine del 5 per cento del loro valore patrimoniale, mentre le somme stanziare non superano l'1,7 per cento, il che risulta particolarmente grave, in quanto buona parte degli immobili è in stato di avanzato decadimento a causa della vetustà.

L'organizzazione degli Stati maggiori e dei comandi e le spese diverse assorbono globalmente 8 miliardi e 381 milioni, pari al 6,6 per cento delle spese di esercizio.

Il maggiore onere, di circa un miliardo, rispetto al 1970, deriva, oltre che dall'aumento dei costi di funzionamento, dal maggior ricorso alla manovalanza civile nelle attività logistiche, conseguente alla necessità di non sottrarre, per tale esigenza, personale militare alle unità, stante i loro bassi livelli di forza.

Un ulteriore onere che, nel 1971, graverà su questo settore è quello relativo alle esigenze di impianto delle nuove procedure per la codificazione *standard* dei materiali.

Anche il 1971, in definitiva, sarà un anno di crisi che vedrà confermate e, in qualche caso, accentuate le lacune ereditate dagli esercizi precedenti. Alcuni dati serviranno ad evidenziare la gravità della situazione:

il settore della « ricerca e sviluppo » registra, oltre alla rinuncia ad alcune nuove esperienze pur collegate ai programmi di ammodernamento in via di realizzazione, la sospensione di numerose esperienze già avviate;

le spese di manutenzione relative ai mezzi sono state ridotte del 50 per cento rispetto all'entità fissata dai competenti organi tecnici, con grave pregiudizio per la loro efficienza e per la tenuta a livello delle parti di ricambio;

il ripristino dei livelli delle dotazioni e delle scorte di automezzi e parti di ricambio, di materiali del genio e delle trasmissioni e delle munizioni per armi NATO, intaccate in passato per esigenze funzionali e amministrative (per complessivi 19 miliardi) è stato ancora rinviato;

gli stanziamenti per il mantenimento delle infrastrutture sono stati più che dimezzati, rispetto al reale fabbisogno, accettando — fatalmente — un più elevato tasso di decadimento degli immobili.

Le risorse che è possibile destinare all'ammodernamento e potenziamento nel 1971, una volta detratte dagli stanziamenti complessivi devoluti all'Esercito (miliardi 358) le somme necessarie per il « programma di forza » e per l'« esercizio », ammontano a 96 miliardi, con una riduzione di 7 miliardi rispetto alla somma stanziata per il settore nel 1970 e già allora considerata assolutamente insufficiente. In pratica i fondi ottenuti rappresentano circa il 40 per cento della somma inizialmente richiesta. La loro esiguità invalida la programmazione, allontana decisamente l'epoca in cui sarà possibile conseguire gli obiettivi predetti e costringe ancora l'Esercito, come già è avvenuto nel passato, ad una politica di sopravvivenza che, peraltro, è sempre più difficile da adottare perchè, a causa della lievitazione dei prezzi, la consistenza delle realizzazioni tende costantemente a diminuire.

Nel 1971 l'Esercito avrebbe dovuto fronteggiare, per i programmi pluriennali già avviati negli esercizi precedenti, un rateo complessivo di 198 miliardi; le risorse disponibili (96 miliardi) sono sufficienti a coprirne solo il 48 per cento. È stato pertanto necessario da un lato differire l'avvio di nuovi programmi e dall'altro contenere in limiti più ristretti lo sviluppo di quelli pluriennali avviati negli anni precedenti e attualmente in corso.

Per quanto riguarda i programmi che verranno sviluppati nel 1971, sia pure in misura ridotta rispetto al previsto, i più significativi sono quelli intesi a:

ammodernare parzialmente la linea carri mediante l'introduzione entro il 1975 di una prima aliquota di 800 carri *Leopard*, di 69 carri soccorso e 12 carri pionieri;

incrementare l'indice di meccanizzazione della fanteria mediante l'acquisizione entro il 1975 di un'ulteriore aliquota di 600 VTC M113;

ammodernare e potenziare l'armamento della fanteria sviluppando utilmente il processo di unificazione dei calibri;

rinnovare il parco delle artiglierie corazzate e semoventi, mediante l'acquisizione entro il 1975 di altri 108 smv da 155/23 su M 109/G;

ammodernare le attrezzature e le dotazioni del genio attualmente inadeguate per caratteristiche sorpassate e vetustà, mediante la acquisizione di ulteriori aliquote di materiali da ponte e mezzi meccanici per lavori in terra;

acquisire un'aliquota di mine per adeguare gradualmente le disponibilità alle esigenze operative;

ammodernare gradualmente i materiali delle trasmissioni, mediante l'acquisizione di nuove radio, ponti radio a 4 canali e centralini di concezione più moderna;

colmare le carenze del delicato settore NBC, mediante il completamento delle dotazioni di maschere anti NBC e la acquisizione di altri materiali di dotazione individuale e di reparto;

potenziare l'aviazione leggera dell'Esercito, in particolare la componente elicotteri (da ricognizione, di uso generale e da trasporto);

incrementare la capacità di trasporto delle unità in vita procedendo all'acquisto di autocarri medi e pesanti;

ammodernare le dotazioni sanitarie delle formazioni campali del Servizio di sanità e delle unità in vita.

In particolare, i programmi di cui è stato differito l'avvio riguardano:

l'ammodernamento e il potenziamento dell'armamento controcarri, attualmente costituito in prevalenza da mezzi di concezione superata e che non offrono garanzia di persistenza nell'azione, in quanto facilmente individuabili e, quindi, eliminabili;

l'introduzione di un'arma di sostegno per la fanteria, al fine di adeguarne la capacità di reazione contro truppa a piedi e mezzi leggermente protetti;

il potenziamento delle unità per la guerra elettronica, attualmente inadeguate alle moderne esigenze sia sotto l'aspetto qualitativo, sia sotto quello quantitativo;

l'acquisizione di nuovi mezzi per il combattimento notturno che ha assunto importanza vitale a seguito dell'orientamento di tutti gli eserciti a sfruttare il più possibile il fattore sorpresa;

il completamento delle dotazioni dei materiali del Servizio di commissariato attualmente carenti non solo per le unità di prevista costituzione, ma anche, sia pure parzialmente, per quelle in vita.

In conclusione, il divario particolarmente sensibile tra esigenze e disponibilità esistente nel settore « ammodernamento e potenziamento », sommandosi alle lacune rilevate nel settore dell'« esercizio », pone in evidenza una situazione di crisi che, qualora non arginata, potrebbe compromettere l'efficienza dello strumento nel suo complesso e nelle sue componenti.

L'evoluzione nella situazione politico-militare del teatro Mediterraneo — di primario interesse nazionale — insieme con il progresso degli armamenti in genere e delle strutture per il sostegno tecnico-logistico alle forze operanti hanno da tempo indotto la Marina militare ad un riesame dello strumento navale disponibile, allo scopo di renderlo idoneo ad assolvere i compiti istituzionali previsti.

Da tale analisi è in sintesi emerso un significativo squilibrio di detto strumento sia perchè esso non appare aggiornato agli sviluppi conseguiti e prevedibili nel campo dei sistemi d'arma, sia perchè determinate componenti sono del tutto inadeguate qualitativa-

vamente e quantitativamente — anche per vetustà intrinseca — a fronteggiare i nuovi aspetti di situazioni configurabili. A ciò, agguansi la obiettiva valutazione sulla inadeguatezza delle strutture di sostegno tecnico-logistico alle forze operanti.

In conseguenza, le principali esigenze che la Marina militare deve, a giudizio dello Stato maggiore, soddisfare nel settore dei mezzi e dei materiali, nel perseguire l'obiettivo del migliore bilanciamento dello strumento navale, sono:

ammodernare le forze (navi ed elicotteri) in servizio, conferendo ad esse maggiore capacità antinave ed antisommersibile;

incrementare la componente sommersibile, che può contare solo su 4 unità subacquee di utile impiego operativo;

incrementare la componente delle unità sottili veloci (motocannoniere e motosiluranti), praticamente ridotta a 5 unità operativamente valide, ancorchè limitate nel loro armamento;

impostare un graduale programma di sostituzione delle unità di altura, la cui consistenza complessiva si è ulteriormente ridotta per la radiazione del cacciatorpediniere San Marco e il disarmo dell'incrociatore Garibaldi e dei cacciatorpediniere Aviere e Artigliere;

acquisire una sia pur minima capacità operativa anfibia per il battaglione San Marco, attualmente inesistente per la mancanza di unità da sbarco;

completare la linea degli elicotteri imbarcati, al fine di raggiungere il numero minimo necessario per il loro proficuo impiego da bordo delle unità navali che li possono accogliere;

completare la linea degli elicotteri SH3D basati a terra a sostegno delle forze navali in azioni antinave ed antisommersibile;

rinnovare la linea delle unità costiere, gran parte delle quali, per costruzione, risalgono al periodo bellico;

ammodernare la limitata rete di scoperta costiera ed acquisire nuove apparecchiature per la copertura di aree divenute nevralgiche;

dotare le unità navali di ulteriori moderne apparecchiature di telecomunicazioni;

completare l'attuazione di un primo programma concepito per acquisire una capacità, sia pure limitata, nel campo delle contromisure elettroniche e, in particolare, della difesa contro i missili tattici;

realizzare, nel settore delle infrastrutture di prima priorità, quegli indilazionabili miglioramenti nelle opere e attrezzature che consentano ad esse di efficacemente sostenere le forze e il personale;

adeguare la linea delle unità ausiliarie per il sostegno logistico mobile d'altura, la cui consistenza (per la forzosa radiazione delle navi Stromboli e Vesuvio) è gravemente peggiorata riducendosi, in pratica, ad una sola unità;

ammodernare le forze di dragaggio con l'acquisizione di una minima aliquota di unità moderne munite di idonee apparecchiature;

migliorare le prestazioni dei sistemi di scoperta e di arma delle unità missilistiche in linea operativa, dotandole anche di sistemi automatici di elaborazione dati per il controllo delle armi;

sostituire una sostanziosa aliquota dei mezzi minori portuali, nonchè ammodernare le sistemazioni per la difesa dei porti;

conseguire, nel settore delle scorte logistiche, l'adeguamento degli insufficienti livelli oggi esistenti.

Allo scopo di avviare a soluzione il problema del soddisfacimento delle sopraccennate prioritarie esigenze, unitamente al rispetto degli impegni pluriennali già assunti in passato (49,5 miliardi) e di quelli formalmente perfezionati e connessi con questi (circa 30 miliardi), la Marina militare aveva presentato in sede di progetto dello stato di previsione della spesa per il 1971, per il settore « potenziamento e ammodernamento », una documentata richiesta di 159,537 miliardi che, tra l'altro, teneva anche conto dell'aumento dei costi.

A fronte delle necessità complessive, le assegnazioni definitive per i settori « esercizio », « programmi di forza » e « potenzia-

mento e ammodernamento » sono state di 118 miliardi, per cui nella impossibilità di contrarre sensibilmente le sempre più elevate spese nei settori « esercizio » e « programmi di forza », il maggior sacrificio è stato imposto al settore « potenziamento e ammodernamento » cui sono stati assegnati soltanto 43 miliardi (113 circa in meno rispetto alle esigenze prospettate, e 5 in meno rispetto al 1970).

Da quanto sopra emergono chiaramente le gravi conseguenze di carattere operativo e finanziario; infatti, non solo qualsiasi programma di potenziamento e ammodernamento dovrà essere ulteriormente rinviato con grave pregiudizio dell'efficienza dello strumento navale, ma altresì lo stanziamento assegnato non sarà sufficiente a coprire gli impegni relativi ai programmi ormai in corso, già più volte slittati in passato ed ora venuti a definitiva scadenza.

Lo stanziamento di 43 miliardi consentirà di soddisfare solo parzialmente i seguenti impegni pluriennali:

rata del contratto per la costruzione dell'incrociatore V. Veneto (già in servizio);

rata del contratto per la costruzione dei cacciatorpediniere Audace e Ardito, limitatamente all'approntamento dello scafo e delle artiglierie;

rata del contratto relativo al sistema d'arma siluri A/184;

rata del contratto per il SADOX;

rata del contratto per l'acquisto di elicotteri SH3D ed AB 204;

rate dei contratti per l'ammodernamento di un ridotto numero di infrastrutture di prima priorità;

rate relative a contratti minori già definiti;

parziale copertura di contratti minori relativi a programmi iniziati negli esercizi finanziari 1969 e 1970.

Dovrà, pertanto, essere ancora una volta posposto qualsiasi pur modesto inizio dei nuovi programmi intesi ad arrestare l'inevitabile progressivo decadimento attuale, il che, prevedibilmente, imporrà nell'immediato futuro ulteriori gravi provvedimenti di riduzione delle forze.

Le principali esigenze che l'Aeronautica militare avrebbe dovuto soddisfare nel 1971 nel settore dei mezzi e dei materiali sono le seguenti:

nel settore dell'esercizio:

svolgere la stessa attività di volo programmata per il 1970;

riportare, almeno in parte, le dotazioni dei materiali a livelli più aderenti alle necessità;

attuare una più efficiente manutenzione delle infrastrutture demaniali e T.L.C. in modo da arrestarne il progressivo decadimento;

nel settore dell'ammodernamento:

proseguire la realizzazione dei seguenti programmi pluriennali in atto, determinando per ciascuno di essi il fabbisogno minimo in relazione allo stato di avanzamento industriale, allo scopo di evitare ulteriori ritardi al loro completamento:

acquisto di 165 velivoli F. 104S, 12 F. 140 FT, missili Sparrow;

acquisto ed allestimento n. 35 G. 91Y;

acquisto ed allestimento n. 26 G. 91T;

realizzazione n. 2 prototipi G. 222;

realizzazione opere a responsabilità nazionale del programma NADGE;

prosecuzione programma Atlantic;

acquisto di n. 20 velivoli MB. 326;

proseguimento programma MRCA 75;

realizzare i programmi annuali per l'adeguamento della funzionalità operativa dell'Aeronautica militare nei settori missilistico, armamento e munizionamento di bordo, armamento e munizionamento terrestre, servizi aeroportuali, telecomunicazioni, motorizzazione e demanio;

avviare i seguenti programmi:

acquisto n. 14 velivoli C. 130;

acquisto n. 20 elicotteri per soccorso;

acquisto n. 22 elicotteri per soccorso di base e protezione locale;

acquisizione del sistema riporto e controllo integrativo del NADGE;

protezione fisica degli aeroporti e dei velivoli;

costruzione ed adeguamento basi aeree nel Sud Italia;

sviluppo sistema POD F. 104;

sviluppo MTI - MTT;

sviluppo ISRS;

inizio studio di fattibilità di un velivolo per istruzione avanzata;

inizio studio di fattibilità di un velivolo successore del P. 166.

Da tutti i programmi sopraelencati — giova precisare ulteriormente — è escluso ogni concetto di « potenziamento », essendo essi limitati:

alla sola sostituzione di velivoli e mezzi da lungo tempo impiegati, divenuti vetusti e insicuri, e non più idonei a svolgere i compiti operativi assegnati;

al completamento del programma NADGE, vincolato da impegni internazionali in un quadro unitario interessante tutti i Paesi dell'Europa NATO;

all'adeguamento delle linee scuole di volo depauperate a seguito delle normali perdite per incidenti e insufficienti a far fronte alla produzione di piloti per esigenze militari e di volo;

all'adeguamento dello schieramento alle nuove esigenze determinate dalla mutata situazione nel Mediterraneo;

alla sostituzione ed adeguamento dei mezzi vetusti ed insufficienti per garantire un'adeguata assistenza al traffico civile.

Per il soddisfacimento delle suddette esigenze, in sede di impostazione del bilancio 1971, l'A.M. aveva prospettato i propri fabbisogni per un importo di 360,1 miliardi di cui 114,7 per le spese di esercizio e 245,4 per le spese di ammodernamento.

Per contro, è stata attribuita all'Aeronautica militare la somma di 180,2 miliardi di lire; di cui 106,4 sono stati destinati alle spese di esercizio e 73,8 alle spese di ammodernamento.

In tal modo, le disponibilità in favore dell'Aeronautica militare per il 1971 saranno inferiori di ben 179,9 miliardi rispetto al fabbisogno prospettato dallo stato maggiore per l'impostazione di bilancio.

Per contenere la programmazione tecnico-finanziaria entro la disponibilità di miliardi 180,2 (106,4 per l'esercizio, 73,8 per l'ammmodernamento) è stato necessario adottare i seguenti provvedimenti:

nel settore dell'esercizio:

rinuncia ad approvvigionare parte del munizionamento per l'addestramento al tiro;

rinuncia a riportare le dotazioni delle scorte di parti di ricambio ad un livello più aderente alle esigenze;

ridimensionamento delle opere necessarie per una efficiente manutenzione delle infrastrutture demaniali e TLC;

nel settore dell'ammmodernamento:

slittamento dei pagamenti, con conseguente incremento dei costi, per i programmi di acquisto dei velivoli F. 104 S, G. 91 Y, G 91T e MB 326;

slittamento dei seguenti programmi:

acquisto di n. 14 C. 130;

acquisto di n. 20 elicotteri per soccorso;

acquisto di n. 22 elicotteri per soccorso di base e protezione locale;

sviluppo sistema POD F. 104;

sviluppo MTI-MTT;

sistema riporto e controllo integrativo del NADGE;

sviluppo ISRS;

protezione fisica degli aeroporti e dei velivoli;

costruzioni ed adeguamento basi aeree nel Sud Italia;

studio di fattibilità del velivolo successore del P. 166 e di un velivolo per istruzione avanzata;

rinuncia a svolgere i programmi annuali strettamente legati a quelli pluriennali nel settore missilistico, armamento e munizionamento di bordo, armamento terrestre, servizi aeroportuali, telecomunicazioni, motorizzazione e demaniali;

slittamento del pagamento della quota prevista per lo sviluppo dell'MRCA 75, con conseguente impossibilità di far fronte agli impegni assunti in sede internazionale.

Da quanto sopra deriva che l'Aeronautica militare nel 1971 potrà soddisfare solo e par-

zialmente gli impegni assunti per taluni programmi di ammodernamento in corso, essendo la disponibilità di 73,8 miliardi assorbita come segue:

miliardi 41,3: impegni contrattuali pluriennali già assunti per il programma F.104S;

miliardi 5,0: pagamento della quota già impegnata per il programma prototipi G.222;

miliardi 20,6: pagamento non totale della quota 1971 del programma « Atlantic »;

miliardi 3,2; pagamento della quota 1971 per la sola produzione del velivolo PD.808;

miliardi 2,4: parziale pagamento del programma NADGE per le spese a responsabilità nazionale;

miliardi 1,3: quota minima per fronteggiare le più urgenti esigenze nei settori demaniali, armamento terrestre e motorizzazione.

In altri termini l'Aeronautica militare, per il 1971, dovrà esclusivamente limitarsi a pagare le quote derivanti da impegni già assunti.

Se si tiene conto che sulla disponibilità di miliardi 73,8 destinati alle spese di ammodernamento gravano per ben 23,8 miliardi le quote dei programmi « Atlantic » e PD 808, ben poco resta all'Aeronautica militare per avviare quel processo di rinnovamento che le consenta di uscire dalla crisi che la travaglia da anni ed il cui acuirsi non può non incidere negativamente sullo sviluppo tecnologico e sull'efficienza delle Forze armate.

* * *

A calce della nota finanziaria è stata riportata la tabella della ripartizione per categorie della spesa riguardante l'Arma dei carabinieri, il cui importo complessivo è di 259,405 miliardi. Va segnalato che la forza numerica complessiva del personale dell'Arma, a base del bilancio 1971, è superiore di 2384 unità rispetto a quella dell'anno 1970 (83.184 anzichè 80.800).

Tale incremento è conseguente alla legge 11 febbraio 1970, n. 56, che:

fissa in 79.000 unità i nuovi organici dei sottufficiali e della truppa;

consente di arruolare un contingente di carabinieri ausiliari da stabilire annualmente con legge di bilancio.

Per il 1971, in relazione alle concrete possibilità di reclutamento ed organizzative, detto contingente è stato fissato in 2.050 unità.

Al riguardo è, però, da rilevare che tale forza, tenuto conto che i posti di impiego sono 87.000 circa, è ancora insufficiente a soddisfare i numerosi e complessi compiti istituzionali dell'Arma.

Si deve infatti considerare l'intensificazione dei compiti in conseguenza dell'incremento della popolazione e, purtroppo, dell'aumento dell'indice di criminalità, delle situazioni di emergenza in alcune regioni e delle diffuse tensioni sociali che comportano l'esigenza di intensificata vigilanza per l'inderogabile tutela della legalità e dell'ordine pubblico.

Si ritiene doveroso esprimere un sentito riconoscimento per l'attività, spesso ingrata e pericolosa, talora vilipesa, svolta dall'Arma con abnegazione e con profonda dedizione al dovere, con costanza e moderazione, con sempre alto senso di responsabilità.

Per quanto riguarda i mezzi ed i materiali deve rilevarsi che le decurtazioni apportate alle iniziali previsioni e l'incidenza della lievitazione dei prezzi non permettono la realizzazione, se non in minima parte, del programma predisposto per il quinquennio 1971-75.

Infatti, solo nel settore delle trasmissioni e collegamenti e, parzialmente, in quello della motorizzazione è possibile attuare un certo organico programma di completamento e di ammodernamento dei servizi e dei mezzi, mentre in quelli dell'armamento e del commissariato le disponibilità di bilancio permettono solamente le forniture ed i servizi essenziali.

Infine, gli stanziamenti iscritti in bilancio per le infrastrutture, oltre che assicurare gli indispensabili lavori di minuto mantenimento e quelli più pressanti di ordinaria e straordinaria manutenzione degli immobili, consentono di realizzare pochi

impianti addestrativi e logistici che costituiscono una minima parte del piano di ammodernamento e di ampliamento degli immobili del demanio in uso all'Arma.

* * *

In tutte le nostre Forze armate è quanto mai viva l'esigenza di seguire gli sviluppi tecnologici più avanzati e la ricerca scientifica in campo nazionale ed internazionale al fine di perfezionare la validità del nostro apparato difensivo.

Purtroppo la rigidità del bilancio della difesa consente una disponibilità di mezzi molto limitata per l'attuazione di un piano veramente efficace, come sarebbe auspicato dagli stati maggiori. Invero, di fronte a quote di circa l'8 per cento delle spese militari impiegate a questo fine dalla Gran Bretagna e dalla Francia, il nostro bilancio consente una destinazione a questo scopo dell'1,5 per cento. Questo dato è di per sé significativo e si aggiunge alle non felici constatazioni messe in evidenza dalla relazione generale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia nell'anno 1969, la quale, pur notando che la quota del reddito nazionale complessivamente impiegata per la ricerca scientifica è salita dallo 0,6 per cento del 1963 allo 0,85 per cento del 1969, rileva che tale percentuale è la più bassa dei paesi europei ad alto indice di industrializzazione.

L'apporto dato dalla Difesa, seppur modesto, non è nè marginale nè trascurabile. Per l'anno 1969 esso è valutato per un importo di spesa di lire 8,82 miliardi (escluse le spese di retribuzione del personale addetto e quelle di gestione e di manutenzione di alcuni laboratori) e, in termini percentuali, è pari al 2,09 per cento del totale generale della spesa e al 4,05 per cento della spesa del settore pubblico (che rappresentano il 51,53 per cento del totale generale).

Per l'anno 1971, per lo sviluppo della ricerca interforze, è stata decisa un'assegnazione di bilancio di 14,5 miliardi, di cui circa 11,5 miliardi per la prosecuzione di programmi già avviati e 3 miliardi per nuove iniziative.

I programmi già avviati riguardano la realizzazione di strumentazioni, apparecchiature e sistemi d'arma di interesse interforze, nonché le attività relative alla preparazione tecnico-scientifica del personale militare ed al potenziamento ed alla gestione dei due Enti interforze dipendenti per l'impiego dal Consiglio tecnico-scientifico:

il Centro applicazioni militari energia nucleare (CAMEN);

il Poligono sperimentale e di addestramento interforze di Salto di Quirra.

Le nuove iniziative, necessariamente limitate, riguarderanno principalmente i settori di particolare interesse specifico.

Si procederà inoltre al potenziamento della ricerca operativa, onde le Forze Armate possano disporre di organismi capaci di compiere studi sulle soluzioni ottimali di determinati problemi operativi.

* * *

Le spese della difesa, nonostante sia diffuso luogo comune quello della loro improduttività, hanno, anche prescindendo dalla considerazione che un minimo di sicurezza è condizione della indipendenza e della libertà che sono il primo bene sociale, positivi riflessi anche sulla economia del paese.

La ricerca scientifica effettuata nell'ambito delle Forze armate, benchè finalizzata a precipi scopi militari e sviluppantesi in settori di specifico interesse (missilistica, elettronica, difesa nucleare) è spesso la premessa per l'utilizzazione delle innovazioni di natura militare per nuovi processi di produzione industriale e di impiego civile.

Essa concorre, sia pure parzialmente, al progresso tecnologico e dà un contributo allo sviluppo economico del paese.

Un ben più sensibile e diretto apporto viene dato dalle commesse per la fornitura di apparecchiature tecniche, di mezzi, di armamenti, sempre più complessi e alla avanguardia dei ritrovati tecnici e scientifici. L'entità delle commesse militari deve essere valutata non solamente per l'apporto quantitativo che esse danno alla nostra

produzione industriale, ma anche per l'impulso al suo progresso qualitativo e tecnico.

A questo riguardo deve essere sottolineata la costante preoccupazione del Ministero, anche in caso di acquisti e di commesse all'estero, di assicurare la diretta cointeressenza della industria nazionale, di conseguire permessi di fabbricazione, di stabilire clausole di cooperazione oppure adeguate contropartite.

Un importante contributo è dato dalle Forze armate al mondo del lavoro con la preparazione tecnico-professionale dei giovani durante il servizio militare. Esercito, Marina ed Aeronautica operano con tale complessità di servizi tecnologicamente avanzati da essere di per sè ambienti di formazione e di addestramento professionale. A ciò si aggiungono le numerose scuole di specializzazione ed i numerosi corsi di qualificazione direttamente istituiti dalle Forze armate nei più vari settori professionali, rilasciando brevetti validi per l'attività civile e riconosciuti a tutti gli effetti dagli uffici di collocamento del Ministero del lavoro. Nè va sottovalutata la gestione diretta di alcuni essenziali e delicati servizi di grande interesse pubblico, quali il rifornimento idrico di alcune isole, il servizio radio costiero e quello fari, il soccorso e recupero naufraghi da parte della Marina militare ed il servizio meteorologico e quello di assistenza a volo da parte dell'Aeronautica.

In assenza di un organico servizio per la difesa civile, più volte auspicato e sollecitato dal Parlamento, le Forze armate rappresentano la più efficiente organizzazione alla quale il paese con sicurezza può ricorrere per ogni eccezionale intervento.

In tutte le gravi calamità naturali, purtroppo ricorrenti, la tempestiva partecipazione dei reparti militari con efficienza e prontezza organizzativa, con capacità tecnica, con adeguatezza di mezzi ha avuto un ruolo determinante nel superare le maggiori difficoltà. Il generoso concorso nell'opera di salvataggio e di aiuto alle popolazioni colpite, di pronto intervento nel ripristino dei servizi essenziali, testimoniano la solidale collaborazione delle Forze armate ed il loro

sentirsi sempre attivamente impegnate al più largo servizio della nazione.

* * *

A conclusione si considera doveroso un cenno, senza pretendere di essere completi ed esaurienti, ad alcuni problemi sui quali si è più volte anche negli scorsi anni discusso in sede di esame di bilancio o che sono posti all'attenzione da specifici disegni di legge. Non ci si soffermerà sull'obiezione di coscienza: l'esame di tale problema è stato di recente concluso da questa Commissione e, nonostante la diversità dell'impostazione dei disegni di legge proposti, in sede di discussione generale si è manifestata una quasi unanime convergenza sul principio del suo riconoscimento e sulla doverosa garanzia della serietà del servizio alternativo in modo da evitare scelte di comodo. In questa sede si auspica che l'*iter* legislativo prosegua senza dilazioni, confidando che il Governo, nel rispetto e nei limiti delle sue funzioni, continui a dare la propria collaborazione per la migliore soluzione del problema.

È stata ripetutamente prospettata l'esigenza della revisione dei codici penali militari e del regolamento di disciplina.

I codici penali militari, emanati sotto il fascismo in periodo bellico, nonostante la caducazione di alcune norme in aperto contrasto con la Costituzione repubblicana, non corrispondono alla nuova coscienza democratica. È in atto da parte del Senato l'esame dei provvedimenti per la riforma dei codici penali (già sono state approvate le norme relative alla delega per la riforma del codice di procedura penale ed è allo studio della Commissione giustizia l'esame della legge di delega per il I libro del codice penale. In questo quadro deve essere affrontata anche la riforma dei codici militari. È noto che il Ministero della difesa da anni sta raccogliendo studi e proposte e che è stata istituita una apposita commissione che ha già formulato proposte conclusive. La Commissione è certa di interpretare il pensiero unanime dei suoi componenti raccomandando all'onorevole Mini-

stro una sollecita iniziativa legislativa al riguardo.

Il regolamento di disciplina è stato rielaborato in tempi assai più recenti (1964) e forse non necessita di una sostanziale revisione ma di alcuni emendamenti e miglioramenti. Quello che più conta è la costante vigilanza ed il continuo indirizzo degli organi politici responsabili e delle massime gerarchie militari affinché, senza ovviamente venir meno agli essenziali principi di subordinazione e di disciplina, si rafforzi il senso del rispetto assoluto della dignità del soldato, della pienezza dei diritti della sua persona, della coscienza e del costume democratico.

La necessità della conveniente ubicazione delle infrastrutture militari e del riassetto del demanio in uso della Difesa è resa urgente dai nuovi criteri urbanistici tendenti a razionalizzare la crescita dei centri urbani. Si tratta in molti casi di vecchi edifici, spesso provenienti dai beni delle sopresse congregazioni religiose e, anche un secolo fa per motivi di economia, destinati ad uso militare; sono vetusti e fatiscenti, occupano aree di gran pregio, non sono idonei all'uso a cui sono destinati. Talvolta anche infrastrutture più recenti bloccano aree di grande interesse industriale o turistico. La tendenza alla prevalente concentrazione delle unità e dei reparti nelle regioni nord-orientali fa sì che questi beni siano utilizzati solo in parte. Una remora al riassetto del demanio in uso alla Difesa è costituita dalla norma per cui in caso di dismissione e di alienazione il ricavato non resta a disposizione dell'amministrazione usuaria. È urgente che l'Amministrazione della difesa predisponga un piano generale di riassetto del suo compendio e di eventuali alienazioni, necessarie anche per l'attuazione dei piani regolatori. A questo fine si auspica la sollecita conclusione di intese con il Ministero delle finanze e la predisposizione di un disegno di legge per assicurare alla Difesa in caso di alienazione l'80 per cento dei ricavi perchè siano impiegati per la realizzazione di infrastrutture sostitutive e per l'attuazione degli ammodernamenti necessari.

Sia consentito infine un cenno alle servitù militari, particolarmente onerose nella Regione Friuli-Venezia Giulia. Non ci si sofferma ad illustrare gli inconvenienti e le gravi remore allo sviluppo industriale ed economico causati dalla imposizione — su scala molto vasta — del vincolo, in quanto ciò è stato ampiamente detto anche in sede di discussione di precedenti bilanci; si desidera invece sottolineare l'esigenza di una disciplina legislativa più aderente ai precetti costituzionali e più rispettosa di tutti gli interessi che sono coinvolti dalle misure di difesa del territorio nazionale.

Nella legislazione vigente, fondamentale intesa a garantire le esigenze difensive, secondo l'apprezzamento che delle stesse vien fatto dall'autorità militare, trova scarsa considerazione il sacrificio degli interessi privati, mentre pressochè nulla è la valutazione dell'interesse della comunità nazionale e locale alla razionale utilizzazione del territorio, che si riflette sullo sviluppo economico.

Non mancano, inoltre, dubbi fondati sulla legittimità costituzionale della disciplina giuridica in vigore specie per quanto concerne:

a) la non indennizzabilità dei vincoli derivanti dalla legge 1° giugno 1931, n. 886, relativi alle proprietà di confine e delle altre zone considerate militarmente importanti;

b) la corresponsione dell'indennizzo (ai sensi della legge n. 180 del 1968) in base ad una scala di gravità dell'imposizione astrattamente prevista e rapportata ad un parametro discutibile quale quello del reddito accertato ai fini fiscali;

c) l'incondizionata discrezionalità amministrativa del Ministero e delle autorità militari nell'imposizione dei vincoli, in assenza di opportune norme regolamentari che precisino criteri e limiti.

La Commissione ritiene che una disciplina giuridica effettivamente innovativa della legislazione vigente in materia di servitù militari dovrebbe, in primo luogo, definire gli obblighi discendenti dai vincoli, in maniera da alleggerire le limitazioni derivanti sia dalla legge 1° giugno 1931, n. 886, che dalla legge 20 dicembre 1932, n. 1849. Inoltre, al fine

di una adeguata tutela degli interessi delle comunità locali, dovrebbero essere configurate idonee procedure di imposizione, più ricettive delle esigenze e delle prospettive di sviluppo delle singole zone.

In terzo luogo, poi, bisognerebbe dar vita ad un meccanismo di revisioni periodiche dei vincoli militari, in modo da assicurare la corrispondenza delle limitazioni imposte alle effettive esigenze della difesa nazionale. In merito al problema di un equo indennizzo dei proprietari danneggiati nell'esercizio del diritto di proprietà, si dovrebbero configurare nuovi criteri di compensazione, capaci di offrire agli interessati un risarcimento corrispondente all'entità del danno sopportato. Infine, bisognerebbe migliorare l'attuale sistema di garanzie giurisdizionali nei confronti dell'amministrazione militare.

Per quanto riguarda le nuove procedure di imposizione, si tratterebbe di dare rilievo giuridico, nell'ambito delle stesse, alla voce delle rappresentanze locali, in quanto esprime le esigenze di un razionale sviluppo economico e sociale del territorio.

Si deve dare atto che le autorità militari acconsentono di fatto ad un certo dialogo con i responsabili regionali che permette di presentare le esigenze di carattere civile, nonchè, in taluni casi, di ottenere modificazioni e riduzioni dei vincoli che aprono la strada ad insediamenti industriali. Si tratta di trasformare questo dialogo, di fatto instaurato, in un procedimento istituzionalizzato, fornito di garanzie giuridiche, al quale non siano estranei i comandi per portare le servitù in un alveo di maggiore normalità e sopportabilità.

* * *

La Commissione ritiene di dover terminare l'esame dei problemi inerenti alla difesa con alcune sintetiche considerazioni conclusive.

Il nostro dispositivo difensivo, impostato nel quadro della NATO, durante gli anni della guerra fredda, quando lo scacchiere di maggior tensione si identificava con il centro Europa e, per l'Italia, con il confine nord-orientale, risente ancora, per quanto riguarda la dislocazione delle unità e l'ubicazione

degli apprestamenti difensivi, di questa iniziale impostazione.

Si è verificata in questi ultimi anni una progressiva modificazione che sposta il preminente interesse strategico nell'area mediterranea, mentre si è attenuata, in conseguenza degli accordi russo-tedeschi, la tensione nel centro Europa e si sono consolidati rapporti d'intesa italo-jugoslavi. Questi fatti, ben presenti ai nostri Stati maggiori, comportano un necessario riesame e un riassetto del nostro dispositivo difensivo.

La strategia della NATO, in conseguenza dello sviluppo del potenziale atomico delle superpotenze, è da qualche tempo profondamente mutata passando dalla impostazione basata sulla risposta massiccia e quindi comunque fondata sul preminente ruolo delle armi atomiche, anche in caso di aggressione territorialmente limitata, a quella della risposta flessibile che rivaluta nella ipotesi, che è la meno improbabile, di aggressione limitata, il ruolo delle armi convenzionali non più considerato meramente complementare.

Questo mutamento, insieme con la diversa esposizione dell'Italia nell'area mediterranea, impone una più attenta valutazione della reale efficienza del nostro apparato difensivo marittimo, aereo e terrestre, al quale deve essere assicurato un assai elevato grado di mobilità. Sono stati sottolineati i più significativi provvedimenti che si sono potuti realizzare a questo fine (e cioè l'acquisizione di 800 carri armati tipo *Leopard*, per il rinnovo linea carri), l'acquisto di 14 velivoli da trasporto C. 130 « Hercules » e 18 velivoli Breguet Atlantic (antisommergibili e per pattugliamento marittimo) e la partecipazione al programma MRCA per l'ammodernamento della linea di volo; ma sono pure state poste in evidenza le carenze e le deficienze di finanziamento che obbligano al rinvio (che si protrae di anno in anno) di programmi di rinnovo e di potenziamento di armamenti e di mezzi ritenuti necessari. Inoltre il costo di impianto e di esercizio delle unità, il cui armamento evolve con ritmo serrato e richiede sempre più complessa applicazione tecnica e più elevata specializzazione di personale, cresce con rapida progressione non comparabile con quella

degli incrementi di spesa consentiti dai nostri bilanci.

Nè, poichè la finanza dello Stato deve essere un tutto unico con la vita della Nazione e le disponibilità devono essere ripartite, con visione unitaria delle varie esigenze in cui si articola l'organizzazione statale, è prevedibile che in prosieguo di tempo le spese della difesa possano essere incrementate in misura superiore. Si profila perciò un serio pericolo di invecchiamento di strutture e di superamento tecnico di buona parte dei mezzi e degli armamenti, tale da compromettere la reale efficienza del nostro apparato e la sua adeguatezza ai compiti istituzionali.

D'altronde, nell'attuale politica internazionale, l'Italia, per la sua posizione geografica e per la sua ragguardevole posizione di potenza industriale, non può rinunciare ad un *minimum* di capacità di difesa, nè assumersi la responsabilità di concorrere alla rottura di un equilibrio attualmente indispensabile e tutt'altro che contrastante con la politica di pace, di distensione e di superamento dei blocchi costantemente perseguita.

Perciò è doveroso porci l'interrogativo del fino a che punto, conservando le strutture attuali e gli attuali programmi di forza, si possa conciliare il livello quantitativo con quello qualitativo o se non convenga puntare sulla qualità piuttosto che sulla quantità, che rischierebbe di diventare inutile e controproducente se, per obiettivi limitati a maggiori disponibilità finanziarie, dovesse compromettere la piena efficienza del nostro apparato difensivo.

Sotto questo aspetto si reputa doveroso un riesame di fondo del problema della nostra difesa nell'intento di elaborare un programma con la definizione degli obiettivi a cui tendere, con l'indicazione dell'ordine di priorità delle realizzazioni.

Si tratta di elaborare un piano razionale, proiettato in tempi sufficientemente lunghi, realisticamente commisurato alle probabili disponibilità finanziarie, convenientemente flessibile per il necessario adeguamento alle nuove insorgenze.

La suddetta esigenza è emersa anche dalla discussione del presente stato di previsione

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

presso l'altro ramo del Parlamento e in questo senso si è pronunciata la Commissione difesa della Camera.

Il problema è ben presente all'onorevole Ministro ed alla responsabile valutazione del Governo e, come è stato sottolineato, anche con le previsioni di spesa della tabella in esame sono stati compiuti significativi passi verso questa direzione.

Con queste osservazioni e con queste indicazioni, alle quali unisce il sincero e riconoscente apprezzamento per la costante de-

dizione al dovere, per l'alta coscienza civica, per l'indefettibile fedeltà ai valori di libertà della nostra Costituzione repubblicana, che animano le Forze armate italiane, alle quali rivolge, con gratitudine, un fervido saluto, e, infine, con un doveroso ringraziamento al Ministro della difesa e ai suoi diretti collaboratori per la loro faticosa opera, la Commissione esprime parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa.

BURTULO, *relatore*

PARERE DELLA 8ª COMMISSIONE

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

(RELATORE ROSSI DORIA)

ONOREVOLI SENATORI. — Nell'esaminare i bilanci di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per il 1969 e il 1970 la 8ª Commissione ebbe già occasione di rilevare la scarsa significatività della Tabella n. 13 al fine di misurare e valutare l'andamento della spesa pubblica in agricoltura. In essa, infatti, sono riportate solo quelle cifre che al momento della presentazione del bilancio stesso hanno già potuto essere attribuite alla competenza del Ministero e non si tiene, quindi, conto delle successive modifiche per effetto sia di somme accantonate per provvedimenti in corso sia di somme relative a provvedimenti adottati per lo stesso esercizio dopo la presentazione del bilancio.

Per queste ragioni la Commissione aveva fatta propria nel 1969 la richiesta del relatore al Governo di predisporre un bilancio preventivo, nel quale fossero comprese tutte le somme da esso effettivamente amministrate o per lo meno di presentare un riassunto anche sommario in base al quale poter consultare i documenti necessari ad un integrale esame preventivo del bilancio del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Con riferimento al bilancio preventivo per il 1970 questo non è stato possibile e tanto meno lo è con riferimento al bilancio 1971. Data, tuttavia, l'opportunità per il Parlamento di conoscere la situazione al riguardo, nella presente relazione (avvalendosi dei dati disponibili ed in particolare di quelli contenuti nel bilancio consuntivo per il Ministero dell'agricoltura e delle foreste compre-

so nel « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1969 ») sarà anzitutto esaminata la evoluzione della spesa del Ministero nel quinquennio 1965-69, sarà poi analizzata la sua composizione con riferimento al 1969 e si tenterà, infine, di ricostruire nelle probabili dimensioni il bilancio preventivo 1971 e di mettere in luce così i problemi cui esso dà luogo, assai più numerosi e complessi di quelli corrispondenti degli anni precedenti.

Quattro ordini di motivi rendono, infatti, particolarmente opportuno un accurato esame del quadro finanziario in cui si è mossa finora la politica agraria. Il fatto, anzitutto, che con il dicembre 1970 o in precedenza sono venute a scadere alcune delle più importanti leggi in materia d'agricoltura (1). Il passaggio, in secondo luogo, dalla fase provvisoria alla definitiva delle politiche di mercato delle Comunità economiche europee, che comporta tra l'altro una profonda modifica nei rapporti finanziari tra il nostro Paese e la Comunità. In terzo luogo l'avvio

(1) Il secondo Piano verde (legge 27 ottobre 1966, n. 910); la legge per la formazione di proprietà coltivatrice (legge 26 maggio 1965, n. 590); quella per gli enti di sviluppo (legge 14 luglio 1965, n. 901); quella per la valorizzazione della montagna (legge 25 luglio 1952, n. 991) più volte prorogata e integrata e definitivamente scaduta nel dicembre 1968; quella per le aree depresse del Centro-Nord (legge 22 luglio 1966, n. 614) ed inoltre varie leggi speciali conseguenti ad avversità meteoriche e ad alluvioni, nonché al terremoto della Sicilia.

— deciso dopo molte esitazioni, con gli accordi di Bruxelles del 25 marzo 1971 — di una prima fase della politica agricola comunitaria in materia di strutture. Ed infine la graduale instaurazione nel corso del 1971 e 1972 del nuovo ordinamento regionale, in seguito alle elezioni regionali del 7 giugno 1970.

Ciascuno di questi ordini di fatti avrà conseguenze profonde sulla definizione e attuazione della politica agricola nazionale e di conseguenza sull'ammontare e la ripartizione della spesa pubblica relativa. Un'accurata analisi della situazione passata e delle prospettive per l'avvenire risulta, pertanto, quanto mai opportuna.

1. — *Evoluzione e problemi dell'agricoltura italiana nel quinquennio 1966-70.*

Nell'ultimo quinquennio — come tutti sanno — ha continuato ad aggravarsi la crisi strutturale dell'agricoltura del nostro Paese negli stessi termini, nei quali essa era venuta gradualmente maturando nel decennio precedente.

L'esodo rurale, per il quale le forze di lavoro in agricoltura tra il 1960 e il 1965 erano passate da 6.4 a 5 milioni di unità, ha provocato nell'ultimo quinquennio una loro ulteriore diminuzione da 5 a 3.5 milioni. Più grave e significativo è il fatto che tra coloro che sono rimasti sono cresciute in percentuale le persone anziane, con la conseguenza che l'invecchiamento della popolazione agricola porterà nello spazio di pochi anni all'abbandono di una considerevole parte delle aziende agricole familiari meno consistenti.

Il rilevamento campionario delle aziende agricole eseguito nel 1967 e quello recentissimo dell'ultimo censimento dell'agricoltura in corso di elaborazione sembrano confermare questa evoluzione, anche se la diminuzione del numero delle aziende non è tale da lasciare intravedere una consistente loro ristrutturazione per processo spontaneo. Questi dati, che occorrerà correttamente interpretare rivelano piuttosto il pericolo che, in mancanza di organici e assistiti processi di riordinamento aziendale, l'esodo possa spingersi in molti luoghi oltre i limiti già raggiunti e dar luogo, nelle zone a risorse

agricole mediocri, a non necessari processi di abbandono, e nelle altre a processi di ristrutturazione più lenti e costosi e meno efficienti di quanto sarebbe necessario.

L'andamento della produzione agricola, a sua volta, mostra un certo rallentamento rispetto alla precedente espansione e ciò malgrado il maggiore impiego di mezzi tecnici. Il valore della produzione lorda vendibile a prezzi costanti (quelli del 1963) è rimasto, infatti, nell'ultimo triennio più o meno invariato, malgrado che in alcuni settori (tabacco, ortaggi, agrumi, suini) l'espansione delle produzioni sia stata considerevole. Sebbene i dati disponibili non siano molti, nè facilmente interpretabili, sembra, infatti, che al continuo accrescimento della produzione nelle terre più ricche faccia riscontro nelle aree collinari e montane, sede dell'agricoltura tradizionale, un più rapido regresso.

Il lento e diseguale aumento della produzione agricola è risultato, d'altra parte, nel corso del quinquennio, in crescente contrasto con l'aumento dei consumi particolarmente di alcuni prodotti alimentari (carne) e di conseguenza con il crescente disavanzo della nostra bilancia commerciale agricola. Tale disavanzo è passato in meno di dieci anni dal 1960 al 1969 da 700 miliardi di lire a 1.350 miliardi e dal 1965 al 1969 è cresciuto di quasi il 50 per cento. Per le sole merci agricolo-alimentari di tipica produzione nazionale il disavanzo commerciale è passato dal 1963 al 1969 da 408 miliardi di lire a 845, ossia dall'8 per cento al 14 per cento del valore della produzione agricola nazionale (calcolando sia l'uno che l'altro a prezzi correnti).

Nelle relazioni al bilancio per il 1969 e il 1970 si è già messo in rilievo — e non è il caso di ritornarvi — come questa profonda crisi di trasformazione dell'agricoltura non sia stata accompagnata da una adeguata trasformazione della politica agraria e come, di conseguenza, siano divenuti più acuti i problemi in ciascuno dei suoi settori, da quelli della difesa del suolo e della razionale utilizzazione delle risorse a quelli relativi al regime fondiario, i contratti agrari e le strutture aziendali; da quelli della efficienza produttiva nelle aziende e del loro progresso as-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sociativo a quelli sempre più complessi ed importanti della organizzazione dei mercati e della difesa del potere contrattuale degli agricoltori.

Il rinnovamento della politica agraria, che è mancato negli anni passati, non potrà essere ulteriormente rinviato negli anni prossimi e richiederà, pertanto, il massimo sforzo da parte di tutti anche al fine di rendere effettivo e consistente il contributo finanziario al quale la Comunità europea si è in particolare impegnata col nostro Paese.

In questa prospettiva l'esame del costo complessivo della politica agraria nel recente passato acquista un particolare rilievo. Esso può, infatti, servire per cominciare

almeno a tracciare i limiti della sua futura necessaria espansione e insieme gli indirizzi di una riqualificazione della spesa pubblica.

2. — La spesa pubblica per l'agricoltura nel quinquennio 1966-70.

A riprova di quanto già detto in precedenza si riportano in appresso i dati relativi alla spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste quali risultano dai vari documenti relativi ai bilanci di previsione e quali emergono a consuntivo dal Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'anno corrispondente.

TABELLA N. 1

SPESA	1966	1967	1968	1969	1970
Analizzata nella tabella (1)	125.160	169.573	213.109	227.557	265.650
Complessiva nella tabella (2)	172.793	244.223	401.723	—	336.222
Complessiva nella « Nota introduttiva » (3)	213.757	303.774	476.595	764.967 (5)	809.063 (5)
Rilevata a consuntivo (4)	483.735	666.393	604.746	945.494	610.000 (6)

- (1) Corrisponde allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste analiticamente presentato rispettivamente nella tabella 12 per il 1966 e 1967 e nella tabella 13 per i tre anni successivi.
- (2) È la cifra indicata nella « Nota preliminare alle tabelle sopra citate tenendo conto delle somme accantonate nei fondi speciali del Ministero del tesoro con riferimento a provvedimenti legislativi in corso.
- (3) È la cifra analizzata nella « Nota introduttiva al Bilancio del tesoro » della Ragioneria generale dello Stato nella tabella relativa alla « Classifica funzionale delle spese dello Stato » considerando anche spese a carico di altri bilanci (interessi passivi vari ed altre).
- (4) È la cifra che risulta dal conto del bilancio del Ministero dell'agricoltura e delle foreste nel « Rendiconto generale della Amministrazione generale dello Stato », corrisponde alle somme pagate o da pagare, senza tener conto delle economie o delle maggiori spese rispetto alle somme previste.
- (5) È da tener presente che gli importi indicati considerano per gli anni 1969 e 1970 — a differenza degli anni precedenti — anche le spese da finanziare col ricorso al mercato.
- (6) È un dato approssimativo perchè manca ancora quello definitivo. Esso è inferiore al preventivo perchè — come si dirà — le cartelle relative all'ultima trancia del 2° piano verde non sono state collocate e le somme relative non compaiono quindi nel consuntivo.

Naturalmente ognuna di quelle serie di dati ha la sua ragion d'essere e corrisponde ad una parte della spesa pubblica che a noi interessa, ma proprio perchè ne riflette una parte e non l'insieme non consente le analisi e le conclusioni che a noi occorrono.

L'analisi dei dati può, quindi, risultare soddisfacente solo con riferimento al bilancio consuntivo d'ogni anno, anche se — come ve-

dremo — perfino nei suoi riguardi occorrono alcune correzioni se si vuole conoscere l'onere effettivo per lo Stato della spesa per l'agricoltura.

Una prima sia pur grossolana analisi risulta dalla semplice classificazione della spesa, quale risulta dall'ordinamento stesso del bilancio nelle due ripartizioni delle « spese

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

correnti » e delle « spese in conto capitale » e per ciascuna di queste per « rubriche ». Utile ai fini di un'analisi più dettagliata, la prima dicotomia non è essenziale in una prima grossolana analisi la quale, viceversa, va basata sulla classifica per rubriche.

Nella tabella 2 — nella quale, mancando ancora i dati per il 1970, sono stati anche riportati i dati per il 1965 — la classifica per rubriche mostra una generale espansione della spesa negli ultimi anni. Se, tuttavia, si esaminano le singole « rubriche » le differen-

TABELLA N. 2

Consumitivi (Somme pagate o rimaste da pagare = Somme previste — economie)

VOCI	1965	1966	1967	1968	1969
Servizi generali	24.801	99.816	140.686	82.651	161.151
Agricoltura	28.434	25.034	21.633	31.506	30.986
Tutela econ. prod. agric.	26.765	618	24.212	3.573	316.839
Miglioramenti fondiari	188.014	181.892	219.659	220.145	249.058
Bonifica	117.599	83.685	124.491	108.500	86.568
Zootecnia, caccia, pesca	30.095	30.774	33.398	38.901	37.589
Economia montana e forestale	61.697	57.241	97.621	114.260	57.755
Alimentazione	4.605	4.681	4.639	5.195	5.548
Totale	482.010	483.741	666.339	604.731	945.494

ze non appaiono elevate: sono, infatti, modeste per le rubriche « Agricoltura » e « Zootecnia »; presentano un considerevole aumento per il complesso di tre altre. « Miglioramenti fondiari », « Bonifiche » ed « Economia montana », in relazione alle più larghe dotazioni assicurate dal « Piano verde 2° » e dalla « 590 » del 1965. Non sono, viceversa, interpretabili le capricciose variazioni delle

rubriche « Servizi generali » e « Tutela economica dei prodotti agricoli ». All'analisi, tuttavia, esse risultano prevalentemente impegnate da voci conseguenti agli accordi comunitari sia che si tratti di erogazioni dirette alla CEE sia che riguardino attribuzioni all'AIMA per metterla in condizione di assolvere ai suoi compiti (1).

(1) Nella rubrica « Servizi generali », infatti, da 25 a 35 miliardi corrispondono ogni anno a spese di personale e generali e in quella « Tutela economica dei prodotti agricoli » somme sempre inferiori ai 3 miliardi a capitoli di scarso rilievo. Le somme rimanenti attribuite a queste due rubriche hanno, invece, le seguenti giustificazioni:

1965: nella rubrica « Tutela »: lire 26.4 miliardi ad erogazioni CEE;

1966: nella rubrica « Servizi Generali » lire 68.7 miliardi all'AIMA a vari titoli;

1967: nella rubrica « Servizi Generali » lire 15.7 miliardi all'AIMA a vari titoli;

1967: nella rubrica « Servizi Generali » lire 90.6 miliardi all'AIMA per la costituzione del Fondo di rotazione;

1967: nella rubrica « Tutela » lire 23 miliardi ad erogazioni CEE;

1967: nella rubrica « Tutela » lire 700 milioni per differenza prezzo grano tenero;

1968: nella rubrica « Servizi Generali » lire 11.8 miliardi all'AIMA a vari titoli;

1968: nella rubrica « Servizi Generali » lire 36.9 miliardi all'AIMA per reintegro Fondo di rotazione;

1969: nella rubrica « Servizi Generali » lire 26.7 miliardi all'AIMA a vari titoli e 600 milioni all'Ente nazionale risi per pagamento di indennità di compensazione;

1969: nella rubrica « Servizi Generali » lire 100.0 miliardi all'AIMA per reintegro Fondo di rotazione;

1969: nella rubrica « Tutela » lire 313.5 miliardi ad erogazione CEE.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Complessivamente per i cinque anni 1965-1969 l'ammontare di queste spese risulta di lire 714.564 milioni, pari al 22,4 per cento della spesa totale.

Ai fini della nostra analisi sembra, pertanto, più opportuno depurare di queste somme i dati dei consuntivi riportati nella

precedente tabella e considerare separatamente, da un lato, il quadro, così ridotto, della spesa pubblica per l'agricoltura (Tabella n. 3) e, dall'altro, il complicato quadro finanziario relativo agli accordi comunitari e agli altri interventi di mercato.

TABELLA N. 3

Consuntivi al netto delle somme relative ad impegni comunitari

VOCI	1965	1966	1967	1968	1969
Servizi generali	24.801	31.116	34.345	34.013	33.851
Agricoltura	28.434	25.034	21.633	31.506	30.986
Tutela econ. prod. agric.	345	618	512	3.573	3.374
Miglioramenti fondiari	188.014	181.892	219.659	220.145	249.058
Bonifica	117.599	83.685	124.491	108.500	86.568
Zootecnia, caccia, pesca	30.095	30.774	33.398	38.901	37.589
Economia montana e forestale	61.697	57.241	97.621	114.260	57.755
Alimentazione	4.605	4.681	4.639	5.195	5.548
Totale	455.590	415.041	536.298	556.093	504.729

Prima di passare all'analisi di questi due reparti della spesa pubblica per l'agricoltura, è opportuno, tuttavia, ricordare che un'altra parte di questa non si ritrova nei bilanci del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (1). È necessario, anzitutto, ricordare che sul bilancio del Ministero del tesoro restano iscritte le somme relative a « interessi e mutui contratti con il Consorzio di credito per

le Opere pubbliche per il finanziamento di interventi nel campo dell'agricoltura ».

È necessario ricordare in secondo luogo che presso la Banca d'Italia è in continuo aumento, per l'accumularsi degli interessi e l'incidenza degli oneri fiscali, il debito relativo ad una parte delle gestioni di ammasso e simili effettuate tra il 1941 e il 1963 (1).

(1) Come è noto i risultati passivi di quelle gestioni — per la parte non liquidata — hanno dato luogo ad una massa di effetti bancari riscattati dalla Banca d'Italia e sono lì rimasti, come debito dello Stato verso la Banca in attesa della rendicontazione e dell'approvazione di uno o più provvedimenti di graduale sistemazione del debito stesso. Dopo molti anni (vedi « Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1969 », pagine 93-107) restano ancora da trasmettere 6.680 rendiconti, mentre l'ultimo dei provvedimenti di ripiano del debito risale a quasi dieci anni fa. Di conseguenza il debito è rimasto aperto ed è aumentato ogni anno ad un tasso notevole (per il 1969 9,1%), « mentre gli oneri fiscali gravanti sulle gestioni stesse hanno alimentato — come è

detto nella « Relazione » del Governatore per il 1969 — fittiziamente le entrate tributarie erariali ».

Nella Relazione del Governatore della Banca d'Italia del 1970, con riferimento al 1969, il finanziamento totale da parte del sistema creditizio relativo a queste gestioni ammontava al 31 dicembre a 951,4 miliardi e risultava aumentato rispetto alla stessa data dell'anno precedente di 61,5 miliardi.

Quest'ultimo importo è considerato nel conteggio che verrà presentato in seguito in questa relazione. La spesa effettiva da calcolare, tuttavia, verrebbe ad essere superiore (pari forse a 120-150 miliardi l'anno) qualora si adottasse (come era stato più volte proposto negli anni passati) uno schema di finanziamento a carico dello Stato volto alla eliminazione del debito in un certo numero di anni (10, ad esempio).

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Va ricordato, infine, che alcune spese esplicitamente riguardanti l'agricoltura sono di competenza di altri Ministeri. Ve ne sono, in particolare, nel bilancio del:

1) *Ministero del lavoro*, per quanto riguarda il disavanzo conseguente alla differenza tra prestazioni assistenziali e previdenziali e contributi pagati nel settore agricolo, oltre che la spesa per cantieri di lavoro, corsi d'istruzione professionale ed altre attività a favore di lavoratori agricoli;

2) *Cassa per il Mezzogiorno*, per la esecuzione di opere pubbliche e per contributi vari a miglioramenti fondiari ed attività agricole nelle regioni meridionali;

3) *Ministero del tesoro*, per il programma relativo alla costruzione di case per i lavoratori agricoli (legge n. 1676 del 1960 e n. 260 del 1968);

4) *Ministero dell'industria*, per una parte del programma di elettrificazione rurale;

5) *Ministero della sanità*, per i servizi veterinari ed altri attinenti ad attività zootecniche, nonché per una parte dei servizi di repressione delle sofisticazioni e delle frodi;

6) *Ministero della pubblica istruzione*, per l'istruzione tecnica agraria ed una parte dell'istruzione professionale;

7) *Consiglio nazionale delle ricerche*, per una parte della ricerca applicata all'agricoltura.

(1) Il disavanzo previdenziale è stato negli anni il seguente:

	Milioni di lire
1965	611.447
1966	641.490
1967	775.791
1968	909.779
1969	1.107.095

E, tuttavia, opportuno ricordare che nel 1966 sono stati considerati nel settore agricolo 6.300.000 lavoratori quando i rilevamenti ISTAT ne accertavano 4.660.000 e nel 1968 (ultimo anno per cui abbiamo i dati) 5.642.000 di contro ai 4.247.000 accertati, ossia quasi 1.400.000 unità in più pari al 33 per cento. Ciò significa che un terzo almeno dell'onere e quindi un'aliquota anche più alta di quel disavanzo non va attribuito al settore agricolo.

(2) Delle quali, 85 miliardi sul bilancio del Tesoro (per interessi sui mutui contratti per il finanzia-

E forse l'elenco potrebbe continuare.

Solo un'indagine accurata potrebbe accertare l'ammontare complessivo della spesa pubblica sostenuta dalla pubblica amministrazione per l'agricoltura e non è questa l'occasione per farla. Tuttavia non si va probabilmente lontani dal vero calcolando per gli anni 1966-70 una spesa complessiva annua media dell'ordine di 1.000 miliardi, dei quali 800 per il disavanzo delle prestazioni assicurative e previdenziali e 200 per tutte le altre spese sopra ricordate (1).

Con riferimento al 1969 la spesa complessiva risulterebbe di quasi 2.400 miliardi, così distribuiti, con larga approssimazione di cifre:

	Miliardi di lire
Spese Min. agr. e foreste	505
Spese politica CEE	440
Spese per interessi (2)	150
Spese altre az. pubb.	200
Disavanzi previdenziali	1.100
TOTALE	2.395

Esso risulterebbe, perciò, pari ad oltre un terzo del valore complessivo della produzione agricola. Se si tenesse anche conto del costo che la collettività sopporta per effetto della protezione comunitaria dei prezzi agricoli — valutabile, a seconda della base del calcolo (3), tra i 500 e gli 800 miliardi —

mento di interventi nel campo dell'agricoltura) e 65 sullo speciale conto della Banca d'Italia (gestioni agricole per conto dello Stato).

(3) Il calcolo è stato fatto di recente da « L'institut Atlantique » (vedi il rapporto di PIERRE URI: *Un avenir pour l'Europe agricole* - Paris 1970 - Les Cahiers Atlantiques 4). Per i prodotti che usufruiscono del sostegno dei prezzi (cereali, zucchero, prodotti animali) è stata calcolata — per misurare l'onere sopportato dalle popolazioni — la differenza tra il loro valore a prezzi comunitari e quello che si avrebbe applicando alle produzioni rispettivamente i prezzi inglesi e i prezzi mondiali. Per l'Italia l'onere risulta nel primo caso di 560 miliardi e nel secondo di 790 miliardi. Ben più alte le cifre per Francia (rispettivamente 1.400 e 2.000 miliardi di lire) e per la Germania (1.000 e 1.600 miliardi). Complessivamente per l'intera comunità l'onere risulta di 3.400 e 5.000 miliardi di lire.

il costo della politica agraria risulterebbe assai vicino al 50 per cento del valore della produzione agricola.

Si sono volute ricordare queste cifre per trarre due conclusioni, sulle quali negli anni prossimi occorrerà meditare.

La prima è che l'ammontare della spesa pubblica destinata all'agricoltura è cospicuo.

La seconda è che solo una parte non grande di questo considerevole costo della politica agraria è destinata a un effettivo miglioramento dell'agricoltura, ossia alla risoluzione del problema di fondo, che è quello della trasformazione strutturale e organizzativa dell'agricoltura e dei mercati che la interessano, della riduzione dei costi e del conseguente accrescimento dei ricavi e dei redditi.

Come vedremo nel paragrafo seguente questa parte non supera i 500 miliardi all'anno, si aggira cioè sul 10 per cento del prodotto netto e risulta assai disegualmente e non sempre razionalmente distribuita tra le varie parti che compongono la realtà agricola.

E anche questi sono motivi per puntare ad una politica diversa e diversamente articolata.

3. — *Analisi della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste in base al consuntivo 1969.*

Un'analisi completa del bilancio del Ministero dell'agricoltura e delle foreste dovrebbe essere estesa, per essere significativa, ad un certo numero di anni. Ciò comporterebbe, tuttavia, un lungo lavoro. Indicazioni sufficientemente valide sembrano ottenibili, tuttavia, anche dalla lettura attenta del consuntivo d'un solo anno. Il bilancio per il 1969, oggi al nostro esame, sembra particolarmente indicato allo scopo, trovandosi a cadere in un periodo di piena applicazione delle leggi principali, molte delle quali sono venute a scadere solo al termine dell'anno successivo.

Come si è detto in precedenza conviene separatamente trattare la parte di quel bilancio che deriva dagli accordi comunitari, e dagli interventi di mercato, relativa quindi alla politica dei prezzi e dei mercati e connessa alla Sezione garanzia del FEOGA e al funzionamento dell'AIMA; e la parte che si

riferisce agli altri settori della politica agraria amministrati dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Per quanto riguarda la prima parte il relatore non ritiene sia giunto ancora il momento per una analisi esauriente. Come è noto una gran parte dei rapporti tra FEOGA, Sezione Garanzia e Stato italiano non sono ancora contabilmente definiti, in particolare per il ritardo con il quale sono stati trasmessi al FEOGA i resoconti delle integrazioni di prezzo delle campagne passate per l'olio e il grano duro. D'altra parte, non sono stati in passato definiti i rapporti tra il Tesoro e il Ministero dell'agricoltura nei riguardi dell'AIMA. Solo con il recente provvedimento questi rapporti sono stati messi su di una base soddisfacente, ma è presto per poter definire contabilmente tutte le partite in sospeso. C'è, quindi, da augurarsi che nel corso dell'anno possa essere fornito un documento completo, dal quale risultino chiaramente le spese sostenute, in tutti questi anni, sia per far fronte ai nostri impegni comunitari per il Settore Garanzia sia per far fronte agli impegni dello Stato verso gli agricoltori per quanto riguarda le integrazioni di prezzo e gli altri interventi di mercato (1).

Per ora i tre documenti di cui si dispone — bilanci preventivi e consuntivi dell'AIMA, voci attinenti alla politica comunitaria e agli interventi di mercato nei bilanci preventivi e consuntivi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e la eccellente nota pubblicata dalla Ragioneria generale dello Stato col titolo « Il fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia » (FEOGA) (2) — non sono parsi tali da consentire sia pure approssimativamente un tale esame senza incorrere, oltre che in un grosso lavoro, in errori.

Il relatore non è, pertanto, in grado di stabilire il reale significato delle cifre riportate

(1) È opportuno, invece, che per quanto attiene ai rapporti comunitari con la Sezione orientamento del FEOGA, che verranno ad acquistare consistenza con l'avvio della politica delle strutture, i dati relativi restino considerati, come si è fatto in questa relazione, nel quadro della generale politica agraria.

(2) È l'appendice III (pag. 249-285) della « Nota introduttiva al bilancio di previsione per l'anno finanziario 1970 », pubblicata dal Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nei bilanci consuntivi esaminati nella Relazione e, per le ragioni dette, tenute separate dalle altre.

Complessivamente dal 1965 al 1969 queste cifre ammontano a 715 miliardi di lire, come indicato precedentemente in nota. La più corretta loro classificazione sembra la seguente:

	Miliardi
1) Erogazioni relative ad accordi comunitari	L. 364.2
2) Versamenti all'AIMA:	
a) per costituzione o aumento del fondo di rotazione	» 247.6
b) per interventi vari	» 102.8
Totale	L. 714.6

In base a tali considerazioni, conviene subito passare all'esame della seconda parte del bilancio del 1969, riguardante tutti gli altri settori della politica agraria.

Dei poco più che 500 miliardi che vi rientrano, gli stanziamenti ordinari del Ministero (ossia i capitoli che non fanno riferimento a specifiche leggi di finanziamento) rappresentano circa 75 miliardi (15 per cento), 47 dei quali sono assorbiti da spese per il personale. Questa parte coincide all'incirca con il titolo primo del bilancio, che è quello delle « Spese correnti ».

I rimanenti 430 miliardi costituiscono il titolo secondo del bilancio, che è quello delle « Spese in conto capitale » e derivano quasi esclusivamente da finanziamenti previsti da leggi speciali. Sebbene la elaborazione dei dati corrispondenti ai singoli capitoli del bilancio lasci non poche perplessità, il quadro risultante dall'analisi per il 1969 risulterebbe il seguente per quanto riguarda la fonte dei finanziamenti:

Piano Verde 1°	7.549
Piano Verde 2°	212.450
Aree depresse Centro-Nord	18.526
Leggi per le alluvioni	34.310
Leggi per il terremoto siciliano	12.300
Leggi per i produttori ortofrutticoli	2.500
Leggi per il settore del tabacco	18.175
Leggi per la proprietà coltivatrice	60.700
Leggi per gli enti di sviluppo	36.000
Altre leggi	27.490
	<u>430.000</u>

Passando a considerare la destinazione delle spese si ha, all'incirca, il seguente quadro:

I - Spese correnti

Personale	47.000
Spese generali	5.000
Servizi difesa piante	800
Sperimentazione	800
Contributi a Istituti	800
Altre per studi e ricerche	500
Caccia	3.800
Pesca	1.000
Manutenzione bonifiche	5.000
Manutenzione bonif. montane	3.000
Altre	7.300
	<u>75.000</u>

II - Spese in conto capitale (per rubriche)

2. — Agricoltura Totale 29.500

Studi, ricerche, formazione	3.000
Assistenza tecnica	3.400
Sviluppo colture arboree	7.100
Formaz. capitali dotazione	1.000
Difesa delle piante	3.500
Impianti collettivi	5.700
Acconti per conferim. collettivi	5.800

3. — Tutela economica prodotti agricoli

Totale 2.500

Contributi ad assoc. produttori ortofrutticoli (art. 6, legge 27 luglio 1967, n. 622)	2.500
---	-------

4. — Miglioramenti fondiari

Totale 249.000

Per la natura della spesa la ripartizione è la seguente:

Contributi	L. 107.000
Concorsi ai mutui	» 60.000
Fondi di rotazione (1)	» 79.500
Spese dirette (2)	» 3.000

(1) Fondo di rotazione meccanizzazione 21 miliardi; fondo di rotazione anticipazioni 50 miliardi; Cassa propr. coltiv. 8 miliardi; fondo interbancario di garanzia 500 milioni.

(2) Le spese dirette sono solo quelle per la riparazione della viabilità nelle zone terremotate siciliane.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per destinazione della spesa essa è, invece, la seguente:

Prestiti di conduzione	56.000
Strutture fondiari	34.000
Formaz. propr. coltiv.	15.100
Meccanizzazione	24.000
Elettrificazione	8.000
Strade ed acquedotti	7.100
Impianti collettivi	17.195
Impianti per il tabacco	11.975
Imp. collettivi, prog. FEOGA	23.000
Contributi alla cooperazione	1.830
Aiuti ad aziende p. avv. atmosf.	23.600
Aiuti ad aziende per terremoto	23.800
	<hr/>
	245.600

5. — *Bonifiche* Totale 81.5 miliardi

Enti di sviluppo	36.000
Opere di bonifica	19.500
Opere di irrigazione	11.500
Restauro danni alluvione	10.000
Restauro danni terremoti	1.500
Opere Delta padano	3.000

6. — *Zootecnia, caccia, pesca*

Totale 32.5 miliardi

Fondo rotazione	19.500
Contributi acq. incr.	9.000
Concorso mutui	4.000

7. — *Economia montana e forestale*

Lire 37.7 miliardi

PV 2° Fondo forestale naz.	3.000
Opere con legge Centro-Nord	6.000
Ripristino opere alluv. e terr.	2.000
Interventi vari	1.600
PV 2° Opere bonifica montana	5.000
» Rimboschimenti	7.000
» Aziende silvo-pastorali	6.000
» Ampliamento demanio	5.000
» Gestione patrim. comun.	1.600
» Vivai forestali	500

Può essere ancora opportuno osservare che le spese in conto capitale elencate sono state finanziate sul Piano Verde 2° (legge 27 ot-

tobre 1966, n. 910) nella seguente misura per ognuna delle rubriche:

2. — Agricoltura	78 %
4. — Miglioramenti	48 %
5. — Bonifica	29 %
6. — Zootecnia	72 %
7. — Economia mont. e for.	73 %

Il quadro che emerge da questa elaborazione mostra chiaramente sia i lati positivi che i lati negativi della politica agraria che si esprime in quei dati (1).

Lati positivi sono, indubbiamente:

1) la notevole consistenza dei mezzi finanziari messi a disposizione dell'agricoltura dalle varie leggi e in particolare dalla « 910 » del 1966;

2) la grande varietà degli interventi resi possibili;

3) la preferenza accordata agli incentivi di carattere creditizio.

Caratteri questi che sono indubbiamente da conservare nella politica futura.

Altrettanto evidenti sono, tuttavia, anche i lati negativi:

1) l'impostazione e amministrazione dei singoli interventi ciascun per sè, anzichè inseriti in programmi di riassetto e di sviluppo;

2) la scelta discrezionale degli interventi fra le domande presentate, malgrado lo sforzo di una equilibrata, ma non pianificata ripartizione tra regioni, categorie di produttori e settori;

3) la mancanza nelle scelte e nelle decisioni di ogni concreto riferimento ad una obiettiva valutazione comparata delle necessità e delle convenienze;

4) il carattere più assistenziale che imprenditivo di molti interventi;

5) il carattere dispersivo di molti altri;

6) lo scarso peso attribuito alla ricerca, alla sperimentazione, alla difesa fitosanitaria,

(1) Data la preminente importanza del Piano Verde 2°, se i limiti della Relazione lo avessero consentito, sarebbe stato opportuno esaminare criticamente la « Relazione sullo stato di attuazione della legge 27 ottobre 1966, n. 910 », che è l'annesso 15 alla Tabella 13 del Bilancio di previsione 1971. (Camera dei deputati, n. 2687/13, Annesso 15).

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

al servizio contro le frodi e alla stessa assistenza tecnica (1).

Questi aspetti negativi, che hanno certamente contribuito a rendere non funzionali molti investimenti e a non far prendere chiara coscienza dei più gravi problemi che venivano maturando, diverrebbero intollerabili della fase in cui siamo entrati di ordinata e pianificata ristrutturazione delle unità produttive e di organizzazione dei produttori a difesa del loro potere contrattuale.

Altro aspetto negativo di questa politica è stato ed è rappresentato dalla lentezza delle sue procedure, in conseguenza della quale, malgrado il tempestivo impegno delle disponibilità finanziarie sui vari capitoli, a distanza di anni le pratiche relative ai singoli interventi non possono chiudersi, i pagamenti non hanno luogo e per quasi ognuno dei capitoli si accumulano i residui passivi.

Il fenomeno dei residui passivi non è esclusivo del Ministero dell'agricoltura, tuttavia ha in questo campo una gravità inferiore solo a quella che il fenomeno ha assunto nel settore dei lavori pubblici e dell'edilizia pubblica e popolare, ma rispetto a questo indubbiamente presenta minori giustificazioni. A differenza del settore dei lavori pubblici e dell'edilizia pubblica e popolare gli interventi in agricoltura hanno, infatti, per lo più

modeste dimensioni e possono tecnicamente essere ultimati in breve tempo. Se, quindi, corrisponde al vero quanto ufficialmente si afferma, ossia che nella maggior parte dei casi i residui passivi corrispondono ad interventi già decisi, ma non ancora ultimati, occorre spiegare le ragioni di tanto ritardo ed eliminarne le cause.

Del problema dei residui passivi si è parlato a lungo nella Commissione agricoltura dell'altro ramo del Parlamento, discutendosi nell'ottobre scorso del bilancio oggi al nostro esame. Il relatore Cristofori ha ancora una volta ricordato che « dei 1.076 miliardi, ben 678.5 miliardi sono già stati impegnati per opere già realizzate e in attesa delle liquidazioni; degli altri 398 miliardi, la maggior parte, cioè 291 miliardi, riguardano programmi di impianti collettivi, consorzi di elettrificazione, servizi eccetera, non solo approvati, ma già autorizzati a dare inizio ai lavori »; gli ispettorati provinciali hanno già a disposizione le somme per altri 63.4 miliardi, cosicché al 31 dicembre 1969 risultavano non spesi solo 43,025 milioni che — in base ad un'informazione comunicata dall'onorevole Cristofori — si sarebbero ridotti al settembre 1970 appena a 232 milioni.

La questione dei residui passivi si sposta pertanto alla ricerca delle cause di tanta lentezza delle procedure (2).

TABELLA N. 4

Residui passivi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (3) (Milioni di lire)

TITOLI	1965	1966	1967	1968	1969
Spese correnti	94.005	137.806	107.679	90.782	164.870
Spese in conto capitale	585.006	705.494	816.856	857.168	911.824
Totale	679.011	843.300	924.535	947.950	1.076.694

(1) Complessivamente all'insieme di queste attività sono destinati poco più di 12 miliardi di lire. Anche sommando gli stipendi dei funzionari addetti a questi servizi si arriva a 20 miliardi, che è cifra ridicola, se messa a fronte di un bilancio che si avvicina ormai ai 1.000 miliardi, 500 dei quali almeno per iniziative agricole che dovrebbero tutte essere basate sulla efficienza di quei servizi.

(2) Tra queste la Corte dei conti nella sua « Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il

1969 » osserva come il fenomeno dei residui passivi sia frutto di ristagno amministrativo imputabile ai vari enti, ai quali di fatto è affidata in molta parte l'amministrazione delle somme iscritte in bilancio e indica come cause più frequenti dei ritardi le perizie di variante, la sospensione dei lavori, le proroghe ai concessionari e il ritardo dei collaudi.

(3) Esclusi quelli relativi a rimborso di prestiti.

Il fenomeno non è, infatti, recente, come dimostrano i dati raccolti nella tabella 4.

Come si vede il fenomeno dell'aumento dei residui passivi appare più modesto di quanto in diverse occasioni è stato detto. Esso trova, d'altra parte, giustificazione, oltre che nelle aumentate dimensioni del bilancio, anche in un'altra causa, sulla quale conviene richiamare l'attenzione.

Come è noto, alcune delle leggi di maggiore importanza per l'agricoltura (la legge 22 ottobre 1966, n. 910 o Secondo piano verde e la legge 26 maggio 1965, n. 590 per la formazione della proprietà contadina) sono finanziate mediante l'emissione di cartelle fondiarie per un ammontare corrispondente allo stanziamento annuo stabilito dalle leggi stesse. Queste, tuttavia, vengono spesso collocate sul mercato nel corso dell'anno quando le condizioni sono più adatte. Succede, quindi, che gli impegni presi in base agli stanziamenti di bilancio non possano essere legalizzati e quindi avviati a realizzazione sino a quando non è avvenuto il collocamento delle cartelle. Se c'è questo ritardo, è ovvio che le somme relative ai singoli capitoli di bilancio che ne dipendono vanno al conto dei residui passivi, dal quale usciranno solo quando, ad interventi ultimati e collaudati, potranno essere effettuati i relativi pagamenti.

La questione è stata ed è tuttora da molti mesi all'ordine del giorno, in quanto nel corso del 1970 non sono state affatto collocate le cartelle relative all'ultimo anno del Secondo Piano verde, che si sono cominciate a collocare (per 30 miliardi su 191) nel gennaio 1971 e si ha speranza di avere collocato integralmente alla fine di questa primavera.

Il bilancio del 1970 riporterà, di conseguenza, sul conto dei residui passivi l'intera somma e intanto gli agricoltori, che avevano ricevuto sicuro affidamento di potere usufruire dei contributi e delle altre facilitazioni previste dalla legge, sono rimasti e sono tuttora in attesa e si sono visti costretti o a rinviare gli investimenti con conseguenze produttive ed economiche talvolta molto gravi o ad anticipare, ricorrendo ad un oneroso e non sempre ottenibile finanziamento bancario, anche il promesso apporto dello Stato.

In vista della nuova fase di politica agraria che sta per aprirsi c'è, quindi, da chiedere al Tesoro o la rinuncia a questo metodo di finanziamento delle leggi in favore dell'agricoltura o l'impegno ad eliminare le cause di questi ritardi che si aggiungono agli altri e possono risultare catastrofici per un'agricoltura in fase di riorganizzazione e sottoposta alle crescenti durezza della concorrenza.

Se quanto finora si è detto chiarisce in gran parte il problema dei residui passivi, è opportuno anche dire che la richiesta spesso formulata di attingere ad essi per fronteggiare alcune necessità ha, tuttavia, un certo fondamento, anche se di ridotte dimensioni. Anche ammettendo, infatti, che le somme relative corrispondano ad impegni, qualora questi non siano stati formalizzati e non abbiano dato luogo ad un qualsiasi concreto avvio degli interventi corrispondenti, passato un certo tempo dovrebbe essere possibile cancellare una parte di quegli impegni e destinare ad altro scopo le somme rese così disponibili. L'esame attento di alcuni capitoli bilancio lascia convinti che qualcosa in questa direzione potrebbe essere fatta sia riquilificando la spesa nell'ambito dello stesso capitolo sia concordando con il Tesoro il trasferimento da un capitolo ad un altro di somme teoricamente impegnate, ma di fatto ancora disponibili, anche se è evidente da quanto si è detto che i margini di una tale manovra risulterebbero sempre ristretti.

4. — *Il bilancio preventivo del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per il 1971 secondo la tabella 13 e le sue probabili integrazioni*

L'analisi sinora condotta con riferimento ai bilanci dell'ultimo quinquennio ed in particolare a quello del 1969 ci consente di collocare nella giusta luce i dati di cui disponiamo per il bilancio preventivo per il 1971.

A. *Lo stato di previsione iniziale*, per il quale nel documento si riporta l'analisi per capitoli, reca spese per complessivi 186.435 milioni, dei quali 103.079 milioni per la parte corrente e 83.306 milioni per il conto capitale.

Analizzando, anzitutto, questo stato di previsione che, come per gli altri anni, rappresenterà solo una parte non grande del bilancio complessivo dell'agricoltura si osserva:

1) che, togliendo le somme da versare a reintegro del fondo di rotazione AIMA (25 miliardi) e quelle per le spese di funzionamento della stessa (600 milioni) *la parte corrente* del bilancio preventivo presenta un ammontare complessivo non di molto diverso da quello degli altri anni (77,4 miliardi di contro a 75 miliardi) ed è alimentata da stanziamenti ordinari (ossia non dipendenti da leggi specifiche);

2) sempre *nella parte corrente* un solo capitolo fa eccezione: il 1270 (reintegro all'AIMA per gli oneri relativi agli impegni comunitari coi paesi in via di sviluppo) al quale, in base a legge 7 novembre 1969 n. 944, si assegnano 2,5 miliardi;

3) sempre *nella parte corrente* le uniche due variazioni di rilievo sono un aumento di 2 miliardi nelle spese di manutenzione delle bonifiche (da 4 a 6 miliardi) e un aumento di 4,8 miliardi nelle retribuzioni al personale in seguito ai recenti generali aumenti agli impiegati dello Stato;

4) passando al *conto capitale*, i concorsi nei mutui (finanziati da annualità fissate in precedenza, che continuano a maturare anche dopo scadute le leggi) assorbono ben 49.951 milioni, pari al 60 per cento del conto capitale;

5) gli altri capitoli dello stesso conto riguardano leggi non ancora scadute (terremotati in Sicilia: 10.700 milioni; danni alluvionali: 5.500 milioni; opere di bonifica nel Delta Padano 3.000 milioni), ai quali si aggiunge lo stanziamento di lire 1.250 milioni per contributi ad organizzazioni di produttori ortofrutticoli in base alla legge 27 luglio 1967, n. 622, e il versamento di lire 6 miliardi alla Cassa per la formazione della proprietà contadina previsto per il 1971 dalla legge 26 maggio 1965, n. 590, altrimenti già scaduta. Le somme ora indicate rappresentano oltre il 90 per cento del *conto capitale*;

6) ciò significa che, con lo stato di previsione qual'è, resterebbero scoperti tutti i principali settori della politica agraria.

B. Nella « *Nota preliminare* » allo stesso stato di previsione è, tuttavia, detto che « con riferimento a provvedimenti legislativi in corso sono stati accantonati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro 105.823 milioni (2.873 in parte corrente e 102.950 per il conto capitale) così da portare il bilancio di previsione a 292.257,6 milioni (105.951,7 in parte corrente e 186.255,9 sul conto capitale).

Quali sono questi provvedimenti in corso? I seguenti:

1) Finanziamento enti di sviluppo: lire 42.000 milioni;

2) provvedimenti per la valorizzazione della montagna: lire 29.500 milioni;

3) nuova legge per lo sviluppo della proprietà coltivatrice: lire 25.000 milioni;

4) limiti di impegno per interventi di carattere creditizio piano verde 2°: lire 6.250 milioni;

5) Ente sviluppo irrigazione Puglia: lire 200 milioni (1).

Come è noto i punti 1) e 2) sono stati inclusi nel decretone e sono quindi già approvati; i punti 3), 4) e 5) riguardano, invece, provvedimenti non ancora presentati al Parlamento.

C. I dati presentati al Parlamento sono, pertanto, quest'anno non soltanto parziali, come gli altri anni, per ragioni formali (in quanto cioè non sono ancora state esplesate tutte le operazioni formali per la iscrizione nello stato di previsione), ma anche per ragioni sostanziali (in quanto, cioè, non sono ancora state presentate dal Governo le leggi occorrenti a mantenere la spesa pubblica per l'agricoltura a livelli paragonabili a quelli degli anni precedenti).

Le ragioni di questo eccezionale stato di cose sono note, sono state già esposte all'inizio di questa relazione e sono state ampiamente dibattute nell'altro ramo del Parlamento. La presente relazione non può, tuttavia, fare a meno di assolvere due compiti, che non rientrerebbero tra quelli nor-

(1) Va tenuto presente che per la montagna vi sono anche i 500 milioni iscritti nella spesa corrente e analogamente nella spesa corrente vi sono 300 milioni per l'Ente sviluppo irrigazioni in Puglia.

malmente attribuiti al relatore al bilancio della nostra Commissione:

1) costruire un ipotetico bilancio preventivo minimo, in mancanza del quale la agricoltura nel corso dell'esercizio verrebbe a trovarsi in grave disagio;

2) indicare alcuni caratteri dei provvedimenti che debbono ancora essere presentati ed approvati, affinché essi possano utilmente assolvere la funzione preparatoria di una nuova politica agraria che le circostanze rendono necessaria.

I colleghi vorranno scusare e comprendere il relatore se egli si arrischia a mettere il piede su questo terreno incerto e contrastato.

Rifacendosi alla prima parte della relazione, nel tentare la costruzione dell'ipotetico bilancio preventivo può risultare opportuno distinguere la parte relativa agli impegni comunitari e agli interventi di mercato e quella relativa ai rimanenti settori della politica agraria.

Per la prima, la situazione appare meno incerta e più solida che negli anni passati. Tre circostanze, infatti, costituiscono altrettanti motivi di sicurezza:

1) l'accantonamento di lire 205 miliardi nel fondo globale per gli oneri relativi al finanziamento delle spese della CEE, che — come è detto nella « Nota preliminare » allo stato di previsione sottoposto al nostro esame — sarà trasferito in gran parte al bilancio del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, allorchè sarà perfezionato il relativo provvedimento;

2) il fatto che con il 1° gennaio 1971 un nuovo sistema di rapporti è stato instaurato tra il FEOGA, Sezione Garanzia e i Paesi membri, per cui questi non dovranno attendere di rendicontare le spese sostenute per avere le restituzioni, ma potranno averle subito salvo i conguagli finali;

3) il fatto che con la legge sull'AIMA, recentemente approvata dal Parlamento, questa potrà ora far fronte ai suoi impegni ricorrendo all'apposito conto aperto presso la Banca d'Italia.

In queste condizioni siamo finalmente entrati su di un terreno solido e non rischiamo di ricadere nelle incertezze e nei ritardi che hanno caratterizzato questa parte della nostra politica agraria negli anni passati. Naturalmente occorrerà studiar bene la nuova situazione che si è venuta a creare e adottare i provvedimenti necessari a raggiungere il più efficiente funzionamento del sistema sia nei rapporti tra il Tesoro, il Ministero e l'AIMA, sia per dare all'AIMA la sua definitiva, efficiente struttura, sia per rivedere, al fine di renderle più spedite, le procedure per la corresponsione delle integrazioni di prezzo ai produttori di olio di oliva e di grano duro, sia, infine, per organizzare solidamente le associazioni dei produttori.

Per quanto riguarda, invece, la seconda parte del bilancio del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e della corrispondente politica agraria, la situazione resta ancora incerta in quest'anno-ponte, ma ci sono forse già le condizioni per superare questa incertezza.

Come abbiamo visto, sono già assicurati dallo stato di previsione sottoposto al nostro esame 186.435 milioni coi quali si può far fronte a tutti gli impegni amministrativi e ad una serie d'interventi in corso (manutenzione delle opere di bonifica, continuazione degli interventi nel Delta padano, ultimazione degli interventi a favore degli alluvionati e dei terremotati del 1966 e 1968) oltre che al normale pagamento dei concorsi nei mutui.

Sono, d'altra parte, già approvate le leggi sopra ricordate (Finanziamento enti di sviluppo, montagna) per complessivi 72 miliardi, che portano la somma disponibile a 258 miliardi circa, ai quali va anche aggiunto (anche se non sarà totalmente speso) il fondo di solidarietà nazionale per le avversità atmosferiche di 50 miliardi, superando così i 300 miliardi di lire.

Col decretone (art. 48, secondo comma) sono stati anche resi spendibili i 26 miliardi per gli impianti collettivi nel settore ortofrutticolo corrispondenti ai 42 milioni di unità di conto concessi a suo tempo dal

FEOGA sezione orientamento e siamo a 330 miliardi (1).

Per raggiungere i 550-600 miliardi, che vanno ormai considerati necessari, occorrono ancora 220-250 miliardi e il Governo si è già dichiarato pronto a darli, proponendo il rifinanziamento sia del Piano verde (per 190-200 miliardi) sia della legge per la formazione di proprietà coltivatrice (già approvata dal Consiglio dei ministri) per 25 miliardi all'anno.

Il bilancio della spesa per l'agricoltura c'è dunque, in formazione in una dimensione all'incirca pari a quella degli anni passati, anche se occorre accelerare i tempi onde evitare che l'agricoltura non abbia a vedere acuita la sua crisi non da una deficienza di mezzi pubblici, ma dal ritardo e dalla lentezza della loro distribuzione.

A questo punto, tuttavia, il ragionamento deve fare altri passi avanti.

Per quanto riguarda l'ammontare complessivo degli stanziamenti, c'è, infatti, da osservare che, se gli impegni già presi dal Governo riporterebbero l'ammontare stesso più o meno ai livelli degli anni precedenti, nulla è stato finora previsto per quanto riguarda la maggior spesa, che occorrerà sopportare in relazione alla nuova politica comunitaria delle strutture.

Sebbene gli accordi di Bruxelles del 25 marzo 1971 non siano ancora noti in tutti i dettagli e non siano ancora tradotti in precise direttive; sebbene, d'altra parte, almeno per il momento, la spesa complessiva del FEOGA, Sezione Orientamento, resti vincolata al « *plafond* » dei 285 milioni di u. c. (pari a 177 miliardi di lire); sebbene, infine, il finanziamento interno degli interventi relativi possa essere assicurato in parte da una migliore qualificazione della normale spesa per miglioramenti fondiari, è certo che — se non vorremo perdere i vantaggi che la nuova politica ci assicura — dovremo stanziare nuovi fondi per mobilitare a nostro favore i relativi contributi comunitari.

(1) Lo stanziamento riguarda il 1970, ma, in conseguenza del ritardo col quale ha avuto luogo, di fatto risulterà spendibile nel 1971.

Lasciando da parte la questione del pensionamento anticipato degli agricoltori anziani e ammettendo che all'Italia sia assegnato un terzo dei fondi « Orientamento » per la politica delle strutture in base a contributi comunitari medi del 30 per cento, occorrerebbe stanziare 150 miliardi, che per il primo dei quattro anni « sperimentali » della nuova politica potrebbero essere ridotti a 100 miliardi, da aggiungere, quindi, al bilancio preventivo del 1971.

Qualunque possa essere la risoluzione finale al riguardo per il corrente anno 1971, è certo che per gli esercizi successivi occorrerà dar corso ad una politica agraria, il cui costo complessivo — al di fuori delle spese per il controllo e il sostegno dei mercati — non potrà scendere al di sotto dei 700-800 miliardi di lire all'anno.

Con una tale prospettiva e con la prospettiva, inoltre, di trasferire in massima parte alle regioni la realizzazione di questa politica, appare evidente l'assurdità di continuare, sul piano dei finanziamenti, col sistema delle leggi speciali varie e pluriennali. È evidente, infatti, che — riservando un tale strumento per gli interventi veramente straordinari o marginali — occorrerà pensare a stanziamenti ordinari per l'agricoltura che (sempre lasciando da parte il costo della politica comunitaria dei mercati) conglobino tutti gli stanziamenti finora ad essa destinati e quelli che la nuova politica rende necessari.

Uno stanziamento costante, globale e sicuro è il solo, infatti, capace di far raggiungere alcuni degli obiettivi essenziali della nuova politica: la razionale pianificazione degli interventi, il decentramento della responsabilità amministrativa e della spesa pubblica, una certa manovra e flessibilità degli investimenti in base all'esperienza e alla congiuntura ed, infine, un effettivo controllo della politica agraria da parte del Parlamento.

Se queste considerazioni riguardano il « *quantum* » della nuova politica, altre sono necessarie per quanto riguarda i « *modi* » di realizzarla.

Il Presidente del Consiglio, onorevole Colombo, inaugurando il mese scorso la Fiera di Verona, ha giustamente rilevato come

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'agricoltura si trovi ad un punto di svolta non solo in vista di precise scadenze (nuova politica comunitaria, avvio delle regioni, definizione del nuovo quadro programmatico nazionale), ma per l'evoluzione stessa dei problemi e della cornice che li inquadra. L'impegno del Governo, pertanto — egli ha detto — è duplice: deve, da un lato, « assicurare in linea immediata gli stanziamenti necessari alla continuità dello sviluppo » e deve, dall'altro, « facilitare l'avvio alle nuove politiche ».

Poichè dobbiamo ormai credere che il primo impegno sarà assolto, nei termini e nella misura sopra indicati, tutta l'attenzione deve ora rivolgersi al secondo.

Il pericolo maggiore che l'agricoltura italiana possa oggi correre è quello di rimettere il vino nelle otri vecchie. Nessuno, certo, può pretendere di tutto innovare in breve spazio di tempo, ma, nel preparare le leggi di rifinanziamento, che debbono prendere il posto di quella del 1966 (n. 910) del secondo Piano verde e di quella del 1965 (n. 590) della formazione di proprietà coltivatrice, pur considerandole come leggi-pon-

te, bisogna cogliere l'occasione per « facilitare — come ha detto l'onorevole Colombo — l'avvio alle nuove politiche ».

Tre sono le condizioni alle quali quella formulazione dovrà attenersi: ispirarsi ai criteri della politica comunitaria delle strutture, adattati alla concreta e varia realtà della nostra agricoltura; avviare immediatamente (senza attendere gli adempimenti costituzionali di imminente approvazione) il passaggio all'esercizio effettivo dei poteri delle regioni; porre l'applicazione delle nuove leggi sin dall'inizio sul terreno della pianificazione sia pure provvisoria.

Non è certo il caso che il relatore vada, a questo punto, oltre nelle sue osservazioni, indicando altri sviluppi che nei mesi prossimi dovremo dare alla nostra azione di parlamentari di maggioranza e di opposizione. Suo augurio è che, nel pur breve tempo che il Senato potrà dedicare alla discussione del bilancio, della svolta necessaria si sia tutti coscienti e il dibattito consenta di meglio definirla.

ROSSI DORIA, *relatore*

PARERE DELLA 9ª COMMISSIONE

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

(RELATORE MINNOCCI)

ONOREVOLI SENATORI. — La relazione al bilancio del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al di là di una analisi delle varie voci di spesa, credo che debba rappresentare l'occasione per fare il punto sulla situazione economica del Paese. E questa esigenza deve essere tanto più sentita, in quanto l'attuale situazione economica e le prospettive future di sviluppo si trovano in una fase delicata, che occorre affrontare tempestivamente.

Come viene chiaramente posto in evidenza dalla relazione sull'attività svolta dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato nel corso del 1970 — documento per la prima volta presentato al Parlamento e per il quale la Commissione credo che debba rivolgere un particolare ringraziamento al ministro Gava — « il bilancio di previsione per l'anno 1971 si colloca in una fase particolarmente importante dello sviluppo del Paese. L'odierna congiuntura, infatti, mentre per un verso risente delle difficoltà conseguenti al calo produttivo degli ultimi mesi del 1969, per un altro verso è caratterizzata da alcune scadenze di rilievo nel quadro della crescita programmata dell'economia e della società italiana, scadenze implicate dalla formulazione del secondo Piano quinquennale secondo le opzioni del " Progetto '80 ", dalla ristrutturazione del sistema d'intervento nel Mezzogiorno e nelle altre zone depresse, nonché dall'avviata strategia di riforme destinata a portare il nostro Paese a più avanzati livelli di vita civile.

Tutto questo rende quanto mai delicato l'esame del bilancio in parola, ma nel contempo accentua il ruolo strumentale del bilancio stesso rispetto agli obiettivi di più ampia portata, evidenziando la necessità che le decisioni di spesa, da esso riferite al breve arco di un esercizio finanziario, vengano sempre più commisurate alla strategia della politica economica globale perseguita nel medio e nel lungo periodo ».

Partendo da queste premesse mi sembra pertanto opportuno articolare la presente relazione su alcune direttrici, le quali, partendo dall'analisi congiunturale del 1970, avviino il discorso sulla politica industriale e su quella del settore distributivo, che dovrà essere perseguita nei prossimi anni.

SITUAZIONE ECONOMICA ITALIANA E SUE PROSPETTIVE

Agli inizi del 1971 l'economia italiana presenta ancora tensioni inflazionistiche e difficoltà produttive; gli stessi elementi cioè che hanno caratterizzato l'evoluzione congiunturale del 1970. L'esame della situazione attuale e delle prospettive a breve termine non può pertanto non ricollegarsi alle vicende economiche e ai consuntivi di tale anno.

Il reddito nazionale italiano, secondo le stime più recenti, dovrebbe essersi sviluppato nel 1970 ad un tasso reale collocabile fra il 5 e il 5,5 per cento. L'incremento realizzato è nettamente inferiore alle previsio-

ni ufficiali formulate nell'autunno scorso (Relazione previsionale e programmatica: 6,5-7 per cento), alle possibilità produttive dell'apparato industriale e alle elevatissime esigenze di progresso sociale che si debbono soddisfare in tempi assai ravvicinati.

Come è noto, la causa fondamentale del mancato raggiungimento dei previsti e possibili obiettivi di sviluppo va essenzialmente ricondotta all'andamento della produzione industriale nel corso dell'anno. L'indice di tale produzione, calcolato dall'ISTAT (edilizia esclusa), è in media cresciuto rispetto al 1969 del 6,6 per cento. Tuttavia, per qualificare il dato occorre tener presente che, trattandosi di rapporti fra medie, il calo produttivo dell'ultimo quadrimestre del 1969 accresce « statisticamente » l'incremento produttivo dell'anno successivo. La fase di ristagno infatti in cui la produzione industriale si è trovata praticamente per l'intero arco del 1970 (si possono escludere i mesi di gennaio e febbraio) è dimostrata dal fatto che l'indice ha oscillato intorno a valori superiori di appena il 2 per cento al massimo dell'anno precedente (luglio 1969).

I settori maggiormente in crisi sono stati quello tessile, estrattivo, chimico e metallurgico: i loro incrementi produttivi, sempre secondo l'indice calcolato dall'ISTAT per il 1970, sono risultati rispettivamente pari all'1,5 per cento, al 2,1 per cento, al 5 per cento e al 4,2 per cento.

Un cenno particolare va poi fatto per il settore dell'edilizia, il cui andamento non è considerato nell'indice della produzione industriale. Gli altri indicatori disponibili dimostrano peraltro come il settore stia attraversando una fase alquanto preoccupante, iniziata praticamente dal momento in cui sono venuti meno gli effetti stimolatori attribuibili alla legge 6 agosto 1967, n. 765, meglio nota come « Legge-ponte ». L'indice della produzione edilizia nei grandi comuni, calcolato trimestralmente dall'ISTAT, è risultato per il periodo dicembre 1969-agosto 1970 inferiore dell'11,6 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente, mentre nell'arco di tempo gennaio-settembre 1970 il volume totale dei fabbricati iniziati, residenziali e non residenziali, ha presenta-

to, nel confronto con l'analogo periodo del 1969, una flessione del 44,2 per cento.

Il mancato ritorno alla normalità può essere attribuito a molteplici fattori, che hanno interessato in diversa misura i vari settori industriali.

Ha soprattutto condizionato il tasso di sviluppo dell'attività industriale il persistere di agitazioni a livello di fabbrica, connesso allo svolgimento della contrattazione articolata. Sui ritmi di produzione hanno anche agito le perdite di lavoro dovute agli scioperi proclamati per indurre il Governo ad accelerare il varo delle riforme sociali, nonché la difficoltà delle imprese a poter conseguire miglioramenti organizzativi delle linee di produzione in relazione all'applicazione dei nuovi contratti e della nuova normativa del lavoro (riduzione degli orari di lavoro, effettuazione di prestazioni straordinarie, eccetera). In alcuni settori ha inoltre operato quale fattore frenante l'inadeguatezza degli impianti, derivata dall'insufficiente sviluppo degli investimenti operati nel passato. Inoltre la capacità degli impianti effettivamente impiegabili ha subito una riduzione più o meno ampia nei diversi rami d'attività, sia per l'accelerato logorio economico degli impianti stessi, sia perchè nuove norme in materia di lavoro ne hanno ridotto i tempi d'impiego.

Le difficoltà delle imprese industriali vanno anche ricondotte al fatto che nel corso del 1970 hanno fatto sentire appieno i loro effetti gli aumenti del costo del lavoro, delle materie prime e del danaro, decisi o intervenuti in precedenza. E mentre per quanto riguarda le materie prime e il danaro si è assistito ad una decelerazione nella dinamica dei rispettivi prezzi, per quanto concerne la manodopera il suo costo è continuato ad accrescersi, anche per effetto del meccanismo della scala mobile, scattata di ben otto punti nel 1970.

Infatti, i livelli retributivi, secondo gli indicatori ISTAT dei salari orari minimi contrattuali, hanno registrato — sempre nella media dell'anno — variazioni comprese fra il +13,1 per cento nel settore del commercio ed il +20,7 per cento in quello industriale, mentre i guadagni medi mensili di

fatto nell'industria risultano mediamente accresciuti di oltre il +20 per cento. Occorre poi avvertire che gli incrementi salariali includono gli effetti della contrattazione integrativa aziendale, che ha fatto segnare uno sviluppo cospicuo (al novembre 1970 risultavano siglati circa tremila accordi a livello aziendale, che hanno interessato circa 1.400.000 lavoratori).

Per quanto riguarda l'andamento degli investimenti, mancano, come è noto, indicatori attendibili. Ma non c'è dubbio che hanno inciso negativamente le difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese — collegate alla politica restrittiva seguita soprattutto nella prima metà dell'anno per contrastare le tendenze inflazionistiche allora più accentuate e i movimenti di capitali verso l'estero — proprio nel momento in cui si riducevano i margini di autofinanziamento delle imprese stesse. Nell'ultima parte dell'anno invece si è profilato un fenomeno, riconosciuto anche in sede ufficiale, di flessione della domanda effettiva, con una contrazione della spesa e delle decisioni d'investimento in impianti e attrezzature nel settore industriale nel suo complesso e, in particolare, nel comparto edilizio.

Come elemento positivo del 1970 può figurare l'andamento dell'occupazione che, secondo l'ultima diagnosi congiunturale dell'ISCO, « per la seconda volta dal 1961, e nonostante il proseguimento di un massiccio esodo dal settore primario », è mediamente aumentata, anche se in misura in assoluto non eccezionale (85 mila unità); come sintesi tuttavia — e il rilievo è significativo — di una nuova riduzione di 24 mila unità nell'occupazione indipendente in senso stretto, di 148 mila unità nei cosiddetti coadiuvanti e di 107 mila unità nell'occupazione dipendente dall'agricoltura; cui si è contrapposto un incremento di 364 mila unità nell'occupazione dipendente extra-agricola.

Tale incremento, giova aggiungere, è il più consistente che sia stato registrato in un anno, dal momento in cui ha avuto inizio da parte dell'ISTAT, nel 1959, la rilevazione periodica sistematica delle forze di lavoro.

Il numero medio di ore lavorate da ogni singolo occupato, a sua volta, non dovrebbe

essere risultato sostanzialmente diverso da quello del 1969, anche se in relazione ad una diversa distribuzione temporale e settoriale. La diminuzione contrattuale degli orari di lavoro intervenuta nel 1970 si sarebbe bilanciata infatti — nella media delle industrie — con il maggior numero di ore lavorative perdute per scioperi nel 1969.

Il contenuto aumento della produzione, in una fase di sviluppo della domanda interna per consumi, ha avuto riflessi sull'andamento degli scambi commerciali dell'Italia con i paesi esteri. Le esportazioni italiane sono risultate frenate dall'inelasticità dell'offerta interna (+ 12,4 per cento nel 1970 rispetto all'anno precedente), mentre le importazioni hanno fatto per converso registrare un andamento molto sostenuto (+20 per cento), con particolare riguardo, oltre che per i prodotti agricolo-alimentari, proprio per quei settori in cui più insoddisfacente è stata la evoluzione produttiva nel corso del 1970 (prodotti delle industrie metallurgiche, estrattive e chimiche). Ne è derivato un forte incremento del *deficit* della bilancia commerciale, che, in base ai dati doganali, ha raggiunto nell'anno considerato un volume di 1.095 miliardi di lire (raddoppiando il disavanzo del 1969, che già era stato un anno poco favorevole per il nostro commercio estero).

Il forte disavanzo della bilancia commerciale ha determinato, anche in relazione ad un andamento meno favorevole delle altre poste della bilancia valutaria, un elevato saldo negativo delle partite correnti, le quali hanno segnato nel relativo saldo una inversione di segno rispetto alla situazione del 1969. Si stima, infatti, per l'intero anno, un saldo negativo di circa 100 miliardi, a fronte di un avanzo nel 1969 di circa 1.000 miliardi di lire. Tuttavia la bilancia dei pagamenti nel suo complesso ha registrato progressivamente un miglioramento sostanziale rispetto alla situazione dell'anno avanti: essa si sarebbe chiusa, nei consuntivi provvisori dell'anno, con un attivo di oltre 200 miliardi di lire, a fronte degli 869 miliardi di disavanzo del 1969. Tale apprezzabile risultato è peraltro da mettere in relazione all'attivo presentato dalla voce « movimento di

capitali », la quale, come è noto, presentava nel 1969 un disavanzo rilevante (— 1.877 miliardi di lire), dovuto soprattutto ai movimenti di capitale privato. Nel corso del 1970 si è avuta una minore fuoriuscita di capitali privati (infatti, l'ammontare delle monete italiane accreditate in conto capitale, che misurano le « fughe di capitali », si è quasi dimezzato rispetto ai livelli dell'anno prima) e si è sensibilmente accresciuto il rastrellamento di fondi liquidi sul mercato finanziario internazionale da parte di imprese, enti e istituti finanziari pubblici e privati attraverso emissioni obbligazionarie e prestiti; e tutto ciò ha contribuito notevolmente a determinare l'attivo della voce « movimento di capitali » nel suo complesso.

L'aspetto positivo dell'avanzo registrato nella bilancia dei pagamenti va pertanto ridimensionato, tenuto conto che non è mai indolore e non sempre possibile pareggiare una bilancia dei pagamenti operando sui flussi di capitali. Si è dovuto far ricorso alla collaborazione internazionale, in primo luogo; e si sono ampiamente sfruttate le particolari posizioni creditizie del sistema bancario sull'estero e le differenze eliminabili fra tassi interni ed esteri esistenti alla fine del 1969, in secondo luogo. Nè si può infine omettere di considerare che le partite correnti, che sono quelle che più contano ai fini dell'attività produttiva, hanno dato risultati deludenti.

Per quanto riguarda i prezzi, sia all'ingrosso che al minuto, si è avuto nel 1970 un aumento superiore al 5 per cento, non molto dissimile da quello registrato in quasi tutti i paesi europei e negli Stati Uniti. Va peraltro notato che l'andamento dei prezzi ha presentato nel più recente periodo andamenti in qualche misura discordanti ed una differente localizzazione di spinte. La combinazione di questi fattori ha dato, quindi, luogo ad una dinamica mediamente più contenuta.

Il progressivo miglioramento della bilancia dei pagamenti e l'attenuazione delle tensioni nei prezzi, accompagnati alla soluzione della lunga crisi politica, hanno consentito all'economia italiana nell'estate dello scorso anno di superare la fase cruciale, nella qua-

le si era giunti assai vicini alla stessa svalutazione della lira. Tuttavia non si può ritenere che dopo di allora ai miglioramenti monetari abbia fatto seguito l'attesa ripresa produttiva e degli investimenti. Certamente ha nuociuto il ritardo nell'approvazione del noto decreto-legge per il rilancio dell'economia, soprattutto in relazione alla mancata sincronia tra l'operazione di prelievo tributario e l'operazione di impulso alla produzione in termini di finanziamento degli investimenti. Gli ultimissimi dati produttivi disponibili (gennaio) sembrano indicare segni di ripresa della produzione industriale e di accelerazione delle esportazioni. Le decisioni di investimento sembrano invece essere ancora insufficienti, nonostante la crescente liquidità del sistema creditizio e una certa attenuazione dei tassi di interesse. In particolare, il settore edilizio, se non interverranno al più presto misure di rilancio, sembra avviarsi verso una crisi di proporzioni allarmanti, con ripercussioni negative anche sui numerosi settori collegati.

Le previsioni di un aumento della produzione industriale nel 1971 del 4,5 per cento e degli investimenti complessivi del 6 per cento in termini reali sono nonostante tutto possibili, anche perchè le premesse esistono (fattori produttivi inutilizzati, previsioni di sviluppo della domanda interna, liquidità, effetti delle misure di rilancio, eccetera). Ma resta da vedere se la normalizzazione dei rapporti sociali sarà rapidamente raggiunta e se la situazione politica potrà finalmente uscire dalle difficoltà attuali. Molto importante sarà infine anche l'attuazione delle improcrastinabili riforme sociali, sia sotto il profilo della compatibilità dei rispettivi costi con le risorse disponibili, sia sotto il profilo della loro idoneità a soddisfare le legittime attese del Paese.

La finanza pubblica anche nel 1970 ha fatto riscontrare i soliti squilibri e le consuete contraddizioni.

Alla fine dell'autunno caldo del 1969 gli esperti pubblici avevano stimato che il deficit totale della pubblica amministrazione (gestione di tesoreria, Cassa depositi e prestiti, Aziende autonome dello Stato) si sarebbe aggirato intorno ai 2.600 miliardi, il

cui finanziamento non si sarebbe potuto effettuare come per il passato facendo massiccio ricorso al mercato dei capitali sotto forma di emissioni di obbligazioni, a causa della minore propensione dei risparmiatori a sottoscrivere tali titoli.

A fine anno, i dati consuntivi del Tesoro hanno dimostrato che il *deficit* è stato inferiore a quello previsto dagli esperti, cosicché si è probabilmente determinato un vuoto di spesa, soprattutto nella parte concernente gli investimenti pubblici. Ciò dimostra ancora una volta che i bilanci di competenza non hanno più alcun significato, poiché le cifre in essi contenute, quasi sempre inflazionistiche, non hanno alcun riscontro nei conti di cassa, la cui gestione risulta restrittiva per la parte in conto capitale. Questo divario fra cassa e competenza è stato messo a fuoco nei suoi termini corretti nel « Libro bianco sulla spesa pubblica ». Cioè, le impostazioni preventive di competenza, come ho detto prima, hanno ipotizzato sviluppi di spesa, che poi, in realtà, le gestioni di cassa non hanno realizzato.

Certo non è questo il modo più corretto per pervenire ad una compatibilità fra risorse e spese. Specie ove si tenga conto della diversa dinamica, fra « cassa » e « competenza », nei due fondamentali settori di spesa. Il « Libro bianco » informa infatti che:

nel settore delle spese correnti, lo scarto fra preventivi e consuntivi si è aggirato (nel quinquennio considerato nel « Libro bianco ») intorno al 5 per cento in meno;

nel settore delle spese di capitale, invece, lo scarto fra preventivi e consuntivi è stato ben maggiore, intorno al 20 per cento in meno.

Da questa analisi si possono trarre le seguenti conclusioni: le spese in conto capitale dovranno evolvere in un contesto di calcolata compatibilità con le risorse disponibili del Paese, anche attraverso un recupero di elasticità nell'ambito della spesa pubblica. Le spese correnti dovranno evolvere esse pure in un contesto di calcolata compatibilità, ma anche in un contesto di efficienza. Il problema dell'ammmodernamento della pubblica amministrazione si pone, a questo punto, con tutta l'urgenza dettata dalla consapevolezza

che è necessario porci al passo con le strutture amministrative, finanziarie, operative, degli altri paesi della CEE.

Ma un quadro completo della finanza pubblica non può trascurare la preoccupante evoluzione della spesa degli enti previdenziali e locali, che nel corso dell'anno hanno ulteriormente appesantito la loro situazione finanziaria.

Dal quadro sopra tracciato risultano evidenti i gravi problemi che hanno contrassegnato il 1970. È necessario, quindi, che le incertezze e le tensioni che hanno caratterizzato l'anno trascorso possano essere attenuate nel corso del 1971, in modo da far riprendere al sistema economico il tasso di sviluppo che lo ha contraddistinto negli anni più recenti. E senza dimenticare che i problemi congiunturali sono spesso aggravati dallo sviluppo territorialmente e settorialmente squilibrato verificatosi nel nostro Paese e che va quindi affrontato in una visione globale di politica programmata.

STRUTTURA TERRITORIALE E SETTORIALE DELL'INDUSTRIA

Mi sono finora sforzato di dare un quadro, sia pure sintetico, dei problemi congiunturali non per estrarli dalla realtà economica nel suo complesso, ma per esigenze di ordine metodologico; consapevole, altresì della connessione indiscindibile fra problemi di struttura e di congiuntura.

Infatti le crisi di breve periodo sono aggravate dagli squilibri settoriali e territoriali del nostro apparato produttivo, nonché dalla deficienza di quei servizi sociali come i trasporti, la casa, la scuola, la sanità, che costituiscono il metro più valido per valutare se lo sviluppo economico si sia tradotto in benessere sociale. Se non si pone mano alle riforme di struttura, non si potrà evitare che i rimedi apportati nel breve periodo trasferiscano gli squilibri da un settore all'altro, senza poterli eliminare del tutto. In questo senso soltanto si può concepire di mettere in crisi il sistema creando equilibri più avanzati, che non significano affatto motivo di crisi economiche, ma azione coerente per modificare i rapporti

di potere nella società, per scalzare posizioni acquisite, per aprire la prospettiva di un diverso tipo di struttura della produzione e del consumo. La crisi economica va, invece, in senso opposto a questi obiettivi: una forte ondata inflazionistica od una pausa depressiva (e spesso i due fenomeni sono concatenati dato che in genere le politiche per combattere il primo generano il secondo) hanno effetti solitamente molto negativi: l'inflazione colpisce inesorabilmente i ceti più indifesi e alimenta nei ceti medi l'impazienza contro le rivendicazioni salariali e contro la spesa pubblica. La depressione colpisce anch'essa, attraverso la disoccupazione, le fasce di lavoratori che stanno ai margini della struttura produttiva. Le difficoltà finanziarie e la contrazione dei profitti che accompagnano una crisi economica conducono poi regolarmente ad un balzo in avanti della concentrazione industriale, con un aumento del grado di monopolio del sistema. La necessità di sorreggere settori o aziende in crisi costringe infine lo Stato ad invischiarsi in politiche di sostegno, che ne estendono il raggio di azione, ma in genere ne restringono la libertà, rafforzando i legami tra capitale privato e pubblico e bloccando risorse pubbliche per una finalità di semplice sussidio, ben difficile da abbandonare una volta accettata.

Non è quindi certo provocando una crisi congiunturale che si mette in crisi il sistema: anzi è assai probabile che se ne consolidino gli aspetti più regressivi e le forze più reazionarie.

Pertanto per affrontare congiuntamente i problemi di breve e di lungo periodo con una politica economica programmata è necessario che alla conflittualità dilagante di quest'ultimo anno si sostituisca una conflittualità partecipativa fra imprenditori e lavoratori quale premessa indispensabile per un rilancio della nostra economia.

A questa possibile nuova fase dei rapporti fra sindacati dei lavoratori e degli imprenditori deve però corrispondere, da parte delle forze di governo, una politica idonea ad indirizzare gli investimenti verso gli obiettivi tracciati nel « Progetto '80 » e che dovranno al più presto tradursi nel nuovo piano quinquennale. Infatti senza un rilancio

della politica di programmazione è illusorio poter pensare che le forze sociali, quasi per incanto, indirizzino i loro sforzi verso fini di utilità generale e non verso la difesa di gretti interessi corporativi.

Programmazione e politica dello sviluppo

La prima esperienza di economia programmata in Italia è ormai chiusa e se i risultati non possono dirsi del tutto soddisfacenti, non si può d'altra parte non riconoscere che sul piano concettuale ha costituito di per sé un fatto rivoluzionario.

La scelta della programmazione economica è stata compiuta, infatti, come sbocco di un lungo e complesso processo di maturazione dell'attuale maggioranza politica e, soprattutto, in conseguenza della passione determinante delle sue componenti più avanzate.

Il metodo di una programmazione democratica è stato adottato per il perseguimento delle finalità di fondo di uno sviluppo economico più equilibrato in una società più equa, vale a dire per il superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali, che hanno fino ad oggi caratterizzato l'economia italiana.

Il risultato più importante conseguito dal Programma è stato quello di far accettare alle forze politiche, anche le meno avanzate, il concetto stesso della politica di programmazione quale unico strumento per sviluppare ordinatamente il sistema economico e sociale. Infatti dopo le polemiche degli anni passati sullo stesso concetto di programmazione, oggi nessuna forza politica, economica e sociale rifiuta a priori il metodo della programmazione. Si può, dunque, ben dire che gli anni « 80 » consacrano un nuovo modo di gestione dello sviluppo economico e sociale del Paese.

Se dal piano concettuale scendiamo all'attuazione concreta del primo programma quinquennale non si può non riconoscere che alla specificazione di obiettivi di vasto impegno non ha sempre corrisposto l'attività legislativa di approvazione di leggi essenziali, come quella sulle procedure della programmazione o le leggi relative a varie ri-

forme di strutture (riforma tributaria, urbanistica, delle società per azioni, della pubblica Amministrazione, eccetera) e neppure ha sempre corrisposto una pratica costante e coerente di decisioni e misure di politica economica, che mirassero decisamente alla realizzazione degli obiettivi della programmazione. Si è spesso assistito a politiche, come quella della spesa pubblica, od a certe decisioni d'investimento delle imprese pubbliche, che hanno eluso la necessità di attuazione sistematica del programma e quindi deluso le aspettative di rigoroso adeguamento ai canoni di una gestione programmata della economia. Gli orientamenti e le scelte dei centri decisionali pubblici dell'economia (Governo ed imprese pubbliche), non sempre aderenti alle esigenze della programmazione, sono stati poi accompagnati da scelte di centri decisionali privati, relative alla produzione ed all'impiego delle risorse, che sono spesso risultate insufficienti ed insoddisfacenti dal punto di vista di uno sviluppo economico programmato.

In questo contesto i due obiettivi sui quali s'incentrava il programma quinquennale, raggiungimento della piena occupazione ed eliminazione del divario economico e sociale tra le diverse aree del Paese, non sono stati raggiunti, anzi i problemi da essi posti, si sono aggravati.

Per quanto riguarda la piena occupazione, il programma prevedeva nel quinquennio un aumento medio annuo complessivo di **160 mila unità**; alla fine del quinquennio questo obiettivo si è dimostrato non solo eccessivo, ma irrealistico, poichè l'occupazione complessiva media annua invece di aumentare è diminuita di circa 50 mila unità.

Ci siamo pertanto trovati in presenza di una grossa deficienza del nostro processo di sviluppo economico, in cui l'aumento della produzione è rimasto legato all'aumento della produttività, con un bassissimo aumento dell'occupazione. Da una parte, l'aumento della capacità si è avuto in settori e con tecniche ad alta intensità di capitale, cosicchè tale aumento ha comportato un incremento di occupazione relativamente modesta; dall'altra, la razionalizzazione e la riorganizzazione aziendale hanno fatto aumentare la produttività dei già occupati e quin-

di la produzione, anche senza aumento della capacità.

Tutto sommato, non è azzardato affermare che il problema del pieno impiego si collega strettamente alla questione del dualismo fra Nord e Sud; il superamento di questo fattore di squilibrio profondo nelle strutture nazionali e la politica della piena occupazione tendono, in larga parte ad identificarsi. Pertanto la più grave inadempienza rispetto agli obiettivi ed alle direttive della programmazione è stato l'andamento del processo di sviluppo economico nel Mezzogiorno.

È questo certamente un problema che merita una disamina quanto più ampia possibile, non soltanto per le conseguenze che la sua risoluzione dovrà avere sullo sviluppo industriale, ma soprattutto perchè, come ha affermato pochi giorni or sono proprio qui al Senato il Presidente del Consiglio, onorevole Colombo, « la politica del Mezzogiorno dovrà essere un elemento essenziale e centrale della politica economica del Paese ».

IL PROBLEMA DEL MEZZOGIORNO NEGLI ULTIMI VENTI ANNI

La politica di sviluppo delle aree depresse conta in Italia ormai venti anni. I risultati conseguiti in questo ventennio — soprattutto nel Meridione, che di tale politica ha rappresentato ad un tempo la chiave di volta ed il banco di prova — vengono generalmente considerati insoddisfacenti. Su questa insoddisfazione molto però ha influito l'illusione di poter colmare in un breve tem-
nodo di tempo le disparità di remota formazione che erano all'origine della differenziata fisionomia del panorama economico italiano. L'illusione cioè che bastasse rendere più agevole l'accesso al capitale e fosse sufficiente la disponibilità di ampie riserve di manodopera per risolvere un complesso sistema di equazioni, le cui incognite si chiamano anche progresso tecnico non incorporato nel capitale, valori istituzionali, fattore organizzativo, divario imprenditoriale o dirigenziale, fattore ambientale, tradizione culturale, eccetera.

Cionondimeno, la concezione della politica in favore delle aree depresse, e specialmente di quella meridionalistica, almeno nelle prime due fasi che l'hanno caratterizzata, appare tuttora sostanzialmente esatta: realizzazione, nella prima fase, di grandi opere infrastrutturali e di profondi interventi in campo agricolo; incentivazione, nella seconda, rivolta soprattutto alla creazione di impianti industriali.

Errori parziali di impostazione sono stati certo compiuti, ma ogni sperimentazione ed ogni programma profondamente innovativo ne comporta. Occorre peraltro riconoscere, ad onor del vero, che anche talune critiche mosse alle scelte effettuate si sono col tempo rivelate inesatte.

Se quindi i risultati non sono stati conformi alle aspettative, non è tanto alla iniziale impostazione concettuale di tale politica che occorre rivolgere l'attenzione, quanto alla sua attuazione pratica. E qui, infatti, che si sono registrati i più gravi inconvenienti. Non sembra necessario, in questa sede, esaminare analiticamente le cause di questi inconvenienti, essendo in generale ben note. Basterà solo ricordare le distorsioni di natura extra-economica subite da taluni organismi operativi; la politicizzazione di soluzioni che dovevano invece essere riguardate sotto il solo profilo tecnico-economico; l'affievolimento dell'intervento ordinario dello Stato, che ha finito col rendere sostitutiva, anziché aggiuntiva, l'azione dell'intervento straordinario; l'inefficacia, sul piano concreto, di molte delle misure predisposte; la complessità e macchinosità delle procedure amministrative; l'improvvisazione con cui sono stati varati molti provvedimenti, talvolta contraddittori fra loro, e il clima di incertezza che di conseguenza ne è nato.

Purtroppo, codesti inconvenienti sul piano pratico si sono acuiti proprio nella terza fase della politica meridionalistica, iniziata nel 1965 con l'emanazione della legge n. 717, a causa del complesso e sofisticato sistema d'intervento concepito con la legge di cui stiamo discorrendo.

Ma per un quadro più esatto della nuova realtà del Mezzogiorno, ritengo opportuno analizzare, anche se brevemente, i dati statistici sulla politica meridionalistica fino ad

oggi svolta, anche per poter obiettivamente considerare se i risultati sono stati conformi ai mezzi impiegati.

1) *Gli stanziamenti a tutto il 1969 per l'attuazione della politica meridionalistica*

Un calcolo preciso delle spese che la politica meridionalistica nel suo complesso ha comportato fino ad oggi non è purtroppo possibile, dato che solo per le normali fonti finanziarie della Cassa si è in grado di determinare l'importo effettivo delle somme stanziare fino a tutto il 1969.

Alla scadenza di tale anno, la Cassa ha avuto complessivamente a disposizione per l'attuazione dei suoi interventi una somma pari a quasi 6.000 miliardi (per l'esattezza lire 5.911.1000.321.165). Di tale somma, poco meno di 5.000 miliardi risalgono ai vari stanziamenti concessi alla Cassa dalle varie leggi che hanno via via integrato l'iniziale fondo di 1.000 miliardi stabilito dalla legge n. 646 del 10 agosto 1950; 54 miliardi di lire all'incirca sono costituiti dai rientri per quote interessi dei crediti IMI-ERP; 640 miliardi circa derivano dai vari prestiti esteri che la Cassa ha contratto, sempre fino al 31 dicembre 1969, per i finanziamenti industriali; circa 218 miliardi risalgono, infine, a varie fonti.

La suindicata cifra di quasi 6.000 miliardi deve essere inoltre integrata dai fondi che, sempre al 31 dicembre 1969, sono stati messi a disposizione per l'attuazione di piani di interventi straordinari previsti da provvedimenti di legge nazionali a favore di specifiche zone dell'Italia meridionale, ma che comunque risultano sempre rientrare nel quadro della politica svolta in favore del Mezzogiorno. Questi ultimi fondi possono, in via approssimativa, calcolarsi ammontanti a circa 540 miliardi così ripartiti: 300 miliardi circa per l'attuazione a favore della Calabria del piano organico di opere infrastrutturali previsto dalla legge 26 novembre 1955, numero 1177; 40 miliardi per l'attuazione a favore della città di Napoli del piano di opere infrastrutturali stabilito dalla legge 9 aprile 1953, n. 297; circa 200 miliardi, infine, per l'attuazione del piano di rinascita della Sar-

degni di cui alla legge 11 giugno 1962, numero 588.

Si arriva così alla somma di circa 6.540 miliardi, che peraltro è ben lontana dall'esaurire tutte le voci di stanziamenti che l'intervento straordinario a favore del Mezzogiorno ha comportato nel suo complesso nei primi diciannove anni della sua attuazione. È in effetti da rilevare che alla suaccennata ultima cifra sono anche da aggiungere i fondi via via stanziati nello stesso periodo dalla Regione sarda e da quella siciliana per l'attuazione degli interventi aggiuntivi dalle stesse promossi per favorire lo sviluppo economico dei territori di loro competenza, come pure gli oneri che l'erario dello Stato ha dovuto sopportare nei diciannove anni considerati per l'applicazione delle agevolazioni fiscali e di vario genere, pure predisposte per favorire il sorgere ed il prosperare di attività produttive nel Mezzogiorno.

2) I risultati conseguiti fino a tutto il 1969.

A fronte dei predetti 6.540 miliardi, i dati statistici pubblicati dalla Cassa per il Mezzogiorno indicano che, alla stessa data, gli investimenti direttamente compiuti o direttamente suscitati ammontavano a 7.903,5 miliardi, di cui 4.462,7 nel settore industriale.

È peraltro da tener presente che — secondo i più recenti dati dell'ISTAT — il complesso degli investimenti lordi fissi, realizzati sempre al 31 dicembre 1969, nel settore industriale, raggiunge 6.502,9 miliardi in lire correnti (1) che rappresentano, sul

(1) Il divario tra le due cifre suesposte (4.462,7 miliardi e 6.502,9 miliardi) è dovuto non solo alla differenza fra i valori reali e i valori correnti ai quali si riferiscono rispettivamente le due cifre, ma anche alla circostanza che una parte degli investimenti industriali realizzati nel Sud sono stati effettuati o senza particolari agevolazioni o con agevolazioni diverse da quelle erogate dalla Cassa, quali ad esempio le già ricordate agevolazioni concesse dalle Regioni a statuto speciale, quelle concesse alle leggi rivolte a facilitare il credito alle piccole e medie industrie in tutto il territorio del Paese, eccetera.

totale degli investimenti industriali lordi fissi realizzati nel Paese, una percentuale del 21,84 per cento.

Senza dubbio, la massa non indifferente di opere pubbliche che la Cassa ha realizzato fino a tutto il 31 dicembre 1969 e più ancora le migliaia di miliardi che sono stati investiti in nuove iniziative industriali, sempre nel periodo considerato, hanno influito notevolmente sull'economia meridionale che, effettivamente, alla fine del 1969, presenta un quadro molto diverso da quello degli anni passati, specie per quel che concerne la sua struttura industriale.

Una valida conferma del processo di sviluppo industriale venutosi a determinare nel Sud è del resto fornita dai copiosi dati statistici a disposizione, dei quali ritengo opportuno in questa sede limitarmi a fare un accenno soltanto ai più significativi, quali, ad esempio, quelli concernenti la diversa partecipazione nel tempo dei settori agricolo, industriale e terziario alla formazione del prodotto lordo complessivo nel Mezzogiorno.

È in effetti da rilevare che, in base ai dati attualmente disponibili, mentre nel 1965, in lire correnti, le percentuali della partecipazione dell'agricoltura, dell'industria e del settore terziario alla formazione del prodotto lordo complessivo meridionale erano, rispettivamente del 39,6 per cento, del 26,8 per cento e del 33,6 per cento, nel 1968 le stesse erano del 22,6 per cento, del 32,6 per cento e del 44,8 per cento.

Lo sviluppo dell'industria e delle attività terziarie determinatosi nel Mezzogiorno ha ovviamente avuto i suoi riflessi positivi anche sul piano del progresso sociale delle popolazioni meridionali, come risulta chiaramente, se solo si considera il forte incremento dell'occupazione aggiuntiva nell'industria realizzatosi nell'Italia meridionale, sempre alla fine dei primi diciannove anni di attività della Cassa.

Dai dati statistici a disposizione risulta, infatti, che dal 1951 al 1969 il numero degli occupati nel settore industriale ha registrato nel Mezzogiorno un incremento del 40,1 per cento, notevolmente superiore a quello

verificatosi nello stesso periodo nel Centro-Nord.

Per quanto concerne invece le attività terziarie (commercio, comunicazioni e trasporti, credito ed assicurazione, attività sociali varie), l'incremento dell'occupazione, sempre nell'arco di tempo testè considerato, è ancora più considerevole, essendo stato del 33,6 per cento.

Notevoli appaiono del resto i mutamenti determinatisi nella distribuzione delle forze di lavoro meridionali per effetto del suaccennato incremento dell'occupazione aggiuntiva nell'industria e nei servizi.

Dai dati ufficiali risulta, infatti, che mentre la percentuale degli occupati nell'industria e nei servizi su tutti gli occupati nel Mezzogiorno era nel 1951, rispettivamente, del 20,1 per cento e del 23,2 per cento, nel 1969 questa percentuale era salita, rispettivamente, al 31,6 per cento e al 34,6 per cento. Al contrario gli occupati nel settore agricolo, nell'Italia meridionale, sono scesi dal 56,7 per cento nel 1951 al 33,8 per cento nel 1969.

Se comunque in via assoluta l'economia meridionale ha registrato notevoli progressi, tuttavia ancora alla fine del 1968, l'incidenza nel Mezzogiorno sul complesso del reddito nazionale è stata soltanto del 22,7 per cento, mentre il reddito lordo per abitante è stato pari al 44,8 per cento di quello medio degli abitanti del triangolo industriale: meno cioè del reddito lordo per abitante rilevato nel Sud nel 1951, che risulta di poco superiore alla metà di quello riscontrato nello stesso anno nel triangolo industriale.

Nel 1969, comunque, il reddito netto globale a prezzi di mercato a lire correnti ammontavano, nel Sud, a 10.663,4 miliardi, equivalenti al 22,59 per cento rispetto ai 47.188 miliardi che tale reddito raggiungeva su scala nazionale.

Interessanti appaiono anche i dati concernenti l'evoluzione nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord dei consumi privati in relazione alle varie categorie di beni e servizi tra il 1951 ed il 1969.

Infatti, nel Mezzogiorno, se nel 1951 i consumi per l'alimentazione e l'alloggio co-

stituivano sul totale una percentuale, rispettivamente, del 53,1 per cento e del 17,5 per cento, nel 1969 tali percentuali erano scese al 43,5 per cento ed al 17,1 per cento. Al contrario si rileva un aumento dei consumi di altri beni e servizi, quali, ad esempio, l'abbigliamento, l'igiene e i trasporti. In effetti, le relative percentuali — rispettivamente dell'8,2 per cento, del 4,3 per cento e del 3,4 per cento nel 1951 — risultavano essere nel 1969 del 9,7 per cento, del 7,3 per cento e dell'8,8 per cento.

Comunque, nonostante l'evoluzione verificatasi nel Sud per quel che concerne i consumi, nel 1969 il consumo delle popolazioni meridionali per l'alimentazione è ancora percentualmente superiore a quello riscontrato per il Centro-Nord nel 1951, che oltre tutto è sceso dal 42,2 per cento nel 1951 al 40,1 per cento nel 1969.

Per quel che concerne poi i movimenti migratori intraregionali, si ha modo di rilevare che gli stessi sono strettamente legati all'espansione dell'economia meridionale e più ancora alle diverse fasi della congiuntura economica. In effetti, i dati disponibili indicano che — se negli anni successivi al 1962, causa la recessione economica, le migrazioni interne avevano presentato una notevole diminuzione, tanto che nel 1966 la loro intensità aveva superato di poco quella del 1959 — nel biennio 1967-68 è seguita, invece, una sensibile ripresa, sì che nel 1968 esse hanno raggiunto il livello di circa 1.541 mila unità.

Secondo calcoli ancora approssimativi dell'ISTAT il fenomeno si sarebbe ancora più aggravato nel 1969 con un'emigrazione dal Sud al Nord di circa 260.000 unità contro le 232.000 unità del 1968 e le 201.500 unità del 1967.

In proiezione, le previsioni di sviluppo dell'industria italiana per il quadriennio 1970-73 elaborate dalla Confindustria — pur prevedendo nell'arco di tempo considerato una accentuazione dell'impegno degli operatori economici per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno ed un tasso di incremento dell'occupazione industriale meridionale pressochè eguale a quello indicato dal Program-

ma (2) — rilevano tuttavia che, con ogni probabilità, i risultati della dinamica espansiva dell'economia meridionale a conclusione di tale periodo si dovrebbero mostrare ancora sensibilmente lontani, in termini assoluti, dagli obiettivi del programma. E ciò, in relazione non solo alla circostanza della ridotta mole degli investimenti industriali effettivamente realizzati nel Meridione durante gli anni presi a base delle previsioni del programma, ma anche e soprattutto a causa della diffusa, persistente arretratezza dell'agricoltura del Sud, che verrebbe in gran parte ad annullare i positivi risultati del processo evolutivo dell'apparato industriale.

3) *La ripartizione per settori e per tipi di intervento dei vari fondi stanziati a favore della Cassa per il Mezzogiorno.*

L'apposito unito prospetto (cfr. All. 1) — che riporta, nella prima colonna, la ripartizione fatta dei fondi iniziali della Cassa a seconda dei settori e dei tipi di intervento, e nelle tre successive colonne le varianti apportate a detta ripartizione con le disposizioni delle leggi n. 949 del 1952, numero 634 del 1957 e n. 622 del 1959 — indica con chiarezza quali siano state le caratteristiche fondamentali dell'intervento della Cassa in base al primo piano decennale.

(2) La più recente indagine della Confindustria relativa alle « Prospettive dell'industria italiana nel quadriennio 1970-73 » avrebbe accertato il persistere della tendenza ad un graduale aumento degli investimenti da realizzare nel Mezzogiorno. L'area meridionale del Paese dovrebbe infatti assorbire il 37,3 per cento degli investimenti previsti nel quadriennio 1970-73. In cifre assolute, l'industria meridionale dovrebbe investire, tra il 1970 e il 1973, 5.072 miliardi, con un flusso di investimenti pari a 1.268 miliardi di lire all'anno, superiore di oltre il 50 per cento ai livelli del 1969. Analoga tendenza si avrebbe per l'occupazione: dei 140.000 nuovi posti di lavoro previsti, 106.000 — pari al 76 per cento — dovrebbero localizzarsi nel Mezzogiorno. Di conseguenza, l'occupazione industriale del Mezzogiorno dovrebbe passare — tra il 1969 e il 1973 — da un tasso del 19,2 per cento sul totale nazionale ad uno del 21 per cento.

Si riscontrano, infatti, non solo una netta prevalenza dei fondi stanziati a favore dell'agricoltura (77 per cento rispetto a quelli stanziati a favore delle restanti voci, e cioè trasporti e comunicazioni, acquedotti e fognature, turismo), ma anche una chiara preponderanza delle attività infrastrutturali (89 per cento, rispetto ai fondi stanziati per gli investimenti indiretti, i quali, oltre a risultare molto scarsi, consistevano in definitiva soltanto in sussidi per il miglioramento fondiario).

Si è perciò in presenza di un piano di interventi rigorosamente conforme all'impostazione data al problema del Mezzogiorno negli anni precedenti al 1950. Un piano, cioè, che facendo perno soltanto sull'agricoltura e sui lavori pubblici, è in sostanza un programma di preindustrializzazione, basato sulla realizzazione delle infrastrutture più indispensabili per consentire un successivo processo di trasformazione industriale.

Nè l'impostazione data alla politica di sviluppo in favore del Mezzogiorno con la legge 646 mutò, allorchè con la legge 22 marzo 1952, n. 166, si provvide, da una parte, a prolungare da 10 e 12 anni il periodo di attività della Cassa per il Mezzogiorno e, dall'altra, ad integrare di 280 miliardi il suo fondo di dotazione.

In effetti, dalla seconda colonna della stessa tabella si può rilevare che, se nel piano dodecennale la percentuale dei fondi destinati all'agricoltura appare inferiore a quella corrispondente al piano decennale (69,4 per cento invece del 77 per cento), immutata, anzi leggermente aumentata, appare la percentuale dei fondi destinati alle attività infrastrutturali (89,8 per cento invece dell'89 per cento).

Con l'emanazione della legge 29 luglio 1957, n. 634 si assiste, invece, a due fondamentali innovazioni: l'ampliamento dei settori di intervento della Cassa per il Mezzogiorno; un maggiore uso dello strumento degli incentivi, sia finanziari che fiscali, specie nei confronti dell'industria.

In effetti — dal raffronto tra il primo piano decennale degli interventi di questo Ente e quello quindicennale definito dopo l'emanazione della legge 634 — si rileva an-

zitutto che, anche se i fondi assegnati alla agricoltura risultano quasi raddoppiati nel piano quindicennale rispetto ai fondi stanziati nel piano decennale, la percentuale di composizione ad essa relativa è invece diminuita dal 77 per cento a circa il 56 per cento.

L'inverso si è verificato — se si eccettua il turismo — per i rimanenti settori, per i quali sono aumentati non solo i fondi in valore assoluto, ma anche le percentuali di composizione.

Risulta inoltre che, mentre il piano decennale contemplava solamente interventi a favore dell'agricoltura, dei trasporti e delle comunicazioni, degli acquedotti e fognature e del turismo, il piano quindicennale ha ampliato la gamma di interventi includendo quelli a favore dell'industria, dell'artigianato e della pesca, delle scuole, della istruzione professionale e delle istituzioni di carattere sociale.

La ripartizione dei fondi rispetto ai vari settori di interventi illumina però solamente un aspetto della diversa impostazione dei due piani. In effetti, ulteriori indicazioni in proposito si possono ricavare dall'esame della diversa distribuzione dei fondi assegnati alla Cassa per l'esecuzione del piano decennale e di quello quindicennale, secondo i tipi di intervento cui tali fondi sono stati destinati, e cioè fra infrastrutture, incentivi all'iniziativa privata e altri interventi.

Da tale esame si deduce che i fondi destinati alle infrastrutture, pur raddoppiando quasi nel piano quindicennale, nel loro valore assoluto, in percentuale hanno ridotto la loro importanza, essendo passati dall'89 per cento al 75,5 per cento del totale.

Nello stesso tempo, gli incentivi all'iniziativa privata sono stati quadruplicati in valore assoluto, mentre il loro peso relativo è passato dall'11 per cento al 22 per cento circa. Gli stessi — mentre nel primo piano decennale consistevano solamente in sussidi per i miglioramenti fondiari — nel piano quindicennale sono anche comprensivi di incentivi all'industria, all'artigianato e alla pesca.

Compare infine nel piano quindicennale un piccolo stanziamento di 4 miliardi, pari

allo 0,2 per cento del totale, per la concessione di crediti alberghieri.

Il lento, ma costante processo evolutivo della originaria funzione della Cassa fece un altro notevole passo avanti con l'emanazione della legge 26 giugno 1965, n. 717.

Dall'apposito prospetto allegato concernente la ripartizione che fu fatta dello stanziamento assegnato alla Cassa da tale legge, (cfr. All. 2) risulta chiaro, infatti, che si è provveduto non solo ad aumentare i settori di investimento dell'Ente, ma anche a diminuire ulteriormente la percentuale degli stanziamenti destinati all'azione infrastrutturale, a tutto vantaggio dei fondi destinati all'incentivazione delle iniziative produttive.

Basta a tale proposito rilevare che, mentre nel primo piano quindicennale, elaborato dopo l'emanazione della legge n. 634 del 29 luglio 1957, i fondi destinati alle infrastrutture e quelli stanziati per l'incentivazione delle iniziative rappresentavano sul totale una percentuale, rispettivamente, del 75,7 per cento e del 22,8 per cento, invece, nel piano quinquennale di coordinamento, approvato nel 1966, il peso relativo dei fondi destinati alle infrastrutture era sceso alla quota del 49,7 per cento, mentre quello degli stanziamenti per gli incentivi era salito al 37,8 per cento.

4) *Il coordinamento degli interventi diretti a favore del Mezzogiorno e l'attuazione delle opere infrastrutturali di competenza della Cassa.*

Per quel che concerne il coordinamento degli interventi ordinari rivolti alla realizzazione di opere infrastrutturali nel Meridione, le più recenti rilevazioni statistiche dimostrano che, dal 1951 al 1969, sul totale delle erogazioni effettuate dall'Amministrazione ordinaria per l'attuazione di opere pubbliche, la quota riguardante il Mezzogiorno ha raggiunto solo il 34,5 per cento contro il 65,5 per cento nel Centro-Nord.

Le stesse rilevazioni statistiche dimostrano, inoltre, che gli investimenti in opere pubbliche realizzati dal 1951 al 1969 nel Meridione dall'Amministrazione ordinaria e

dalla Cassa per il Mezzogiorno rappresentano soltanto il 41,5 per cento degli investimenti in opere pubbliche effettuati in Italia nello stesso periodo, percentuale che è di poco superiore a quella che — in base a disposizioni di legge da tempo in vigore — dovrebbe essere la quota (40 per cento) da riservare ai territori meridionali della somma globalmente stanziata ogni anno nel bilancio dello Stato per le spese ordinarie di investimento.

Per quanto attiene poi alla pratica attuazione delle varie opere infrastrutturali di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, è da rilevare che, mentre gli stanziamenti per la concessione degli incentivi finanziari fino a tutto il 1969 si sono esauriti fin dai primi mesi del 1968, una parte considerevole dei fondi destinati, sempre fino al 1969, a favore dell'agricoltura meridionale e per la realizzazione di opere infrastrutturali di interesse industriale e turistico, era invece ancora giacente, tanto è vero che, alla fine del 1968, si è potuto prelevare da tali giacenze 60 miliardi per soddisfare le richieste degli incentivi finanziari presentate nel frattempo alla Cassa per il Mezzogiorno.

5) *La concentrazione territoriale degli interventi diretti nel Mezzogiorno.*

La legge n. 634 del 29 luglio 1957 dispose la concentrazione della maggior parte degli investimenti straordinari di carattere infrastrutturale in poche aree suscettibili di sviluppo al fine di evitare la dispersione dei mezzi finanziari a disposizione della Cassa per dotare il Sud delle più indispensabili economie esterne.

Comunque, è da rilevare che, fino al 31 marzo del 1969, sono state riconosciute 16 aree di sviluppo industriale e 29 nuclei di industrializzazione, ubicati in ogni regione dell'Italia meridionale e comprendenti circa un terzo dell'intero Mezzogiorno e più della metà della popolazione ivi residente.

È inoltre da tener presente che — a parte la trasformazione da nucleo in area delle zone di concentrazione industriale di

Frosinone, Foggia, Lecce, Sibari e Sassari — sono stati anche progressivamente ampliati nel corso di questi ultimi anni i confini originari di quasi tutte le restanti zone.

Circa poi la pratica attuazione delle opere infrastrutturali da realizzare nelle aree e nei nuclei di industrializzazione, appositi studi effettuati in proposito (3) hanno rilevato che, dal 1951 a tutto il 1967, la quota percentuale dei fondi destinati alle opere infrastrutturali nelle varie zone di concentrazione industriale è stata pari soltanto allo 0,5 per cento del totale degli investimenti infrastrutturali realizzati nel Meridione.

6) *I Consorzi industriali.*

La politica delle aree e dei nuclei industriali nel Mezzogiorno, correttamente impostata a suo tempo dagli uomini di governo più direttamente responsabili per quanto riguarda l'impegno pubblico ai fini dell'industrializzazione, non ha sortito i risultati sperati. Infatti — anche volendo prescindere dal fatto che la politica della concentrazione è stata alquanto disattesa — è fuor di dubbio che ad ogni area e nucleo non ha corrisposto un consorzio capace di promuovere l'industrializzazione, poiché il consorzio è stato considerato non lo strumento per lo sviluppo del Mezzogiorno, ma un centro di potere in cui sistemare il sottobosco politico e le clientele elettorali. Così è avvenuto che sono stati chiamati a presiedere i consorzi notabili locali e funzionari di secondo piano privi di autentico spirito imprenditoriale e quindi non in grado d'intendere i problemi politici e tecnici che l'industrializzazione comporta, mentre si è fatto ampio ricorso a personale raccogliticcio e scarsamente qualificato.

Del resto già nel 1964 l'allora Ministro per il Mezzogiorno, onorevole Pastore, aveva espresso tutta la sua preoccupazione sulla sorte dei consorzi, i quali, da strumenti

(3) « Consuntivo della politica di sviluppo a favore del Mezzogiorno d'Italia a cura del CESES ».

creati per guadagnare nuovi traguardi di sviluppo non solo economico, ma anche civile, stavano degenerando in senso trasformistico e clientelistico. E rispondendo ad una interrogazione presentata dall'onorevole Lezzi e da altri deputati, Pastore così si esprimeva: « Sono grato agli onorevoli interroganti dell'occasione offertami di riaffermare ancora una volta la necessità che i Consorzi di sviluppo industriale, configurati per legge come Enti di diritto pubblico, usino della loro autonomia per il conseguimento dei fini che la legge ad essi demanda, ponendo anzitutto la massima cura nell'affidare i posti di responsabilità ad uomini tecnicamente preparati, capaci di cogliere la carica innovativa insita in tutta la legislazione meridionale e nella stessa azione amministrativa che, a livello centrale, viene proposta ». E ancora: « Occorre, cioè, evitare l'errore, tanto pregiudizievole, di porre al vertice di organismi chiamati a svolgere una azione di promozione industriale e di indirizzo tecnico, persone illustri per altri meriti, ma sprovviste di specifiche competenze nel settore di cui trattasi ».

Non sembra, pertanto, inopportuno porsi la domanda se è ancora possibile contare su questi organismi, opportunamente modificati e resi più efficienti, per lo sviluppo economico delle aree depresse oppure se non è venuto il momento di porre mano a nuovi e diversi strumenti di intervento.

7) *Gli effetti del vigente sistema agevolativo.*

Come si è già accennato, dal 1957 in poi sempre più si è accentuata la tendenza ad insistere sullo strumento dell'incentivo per favorire l'industrializzazione nel Mezzogiorno. Il che è del resto confermato dal progressivo, costante ampliamento — effettuato in questi ultimi dieci anni — del sistema agevolativo contemplato a tal fine sin dal 1947.

Nonostante le numerose modifiche ed integrazioni via via apportate all'originario sistema, non pochi studi effettuati in proposito hanno rilevato che l'attuale complesso di incentivi, oltre a risultare poco sti-

molante, è incapace di influire sulle scelte degli imprenditori in modo determinante.

Ciò è dimostrato, del resto, dai due appositi prospetti allegati, concernenti l'uno la distribuzione territoriale dei finanziamenti concessi alle industrie meridionali fino al 31 dicembre 1969 e, l'altro, la ripartizione settoriale degli stessi finanziamenti (cfr. All. 3 e 4) che pongono in rilievo le seguenti circostanze:

tendenza continua degli investimenti a concentrarsi nelle zone meridionali a più alta intensità di sviluppo;

persistenza degli investimenti a concentrarsi nei settori chimico, meccanico e metallurgico e progresso molto limitato per quel che concerne le iniziative nei settori considerati attualmente prioritari.

8) *Gli obiettivi mancati.*

In sintesi si può agevolmente affermare che il volto delle regioni meridionali, come ha affermato anche il ministro Gava in un discorso tenuto a Napoli nel maggio del 1970, ha subito delle profonde trasformazioni, attraverso il passaggio da una società eminentemente agricola ad un'altra di crescente carattere industriale, la sola idonea a rompere il circolo secolare della povertà.

Un sensibile miglioramento in senso assoluto si è dunque conseguito con la politica meridionalistica.

Tuttavia non sono stati raggiunti i due grandi risolutivi traguardi che essa si era proposta:

- 1) la capacità di espansione autopropulsiva ad un congruo livello;
- 2) la riduzione progressiva del divario reddituale fra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Nel 1961 il professor Di Nardi, dichiarava e dimostrava che il « reddito prodotto nell'area meridionale era integralmente assorbito dai consumi » onde la mancanza di risparmio rendeva impossibili investimenti autonomi; gli investimenti risultavano alimentati soltanto, e in misura insufficiente, da mezzi provenienti dall'esterno dell'area.

Dal 1961 ad oggi la situazione è migliorata, e fortemente migliorata è dal 1951. Nel 1951 le economie esterne del Mezzogiorno fornirono 516 miliardi, ma soltanto 401 furono impiegati in investimenti fissi; nel 1961 ne fornirono 1.562 e la stessa somma press'a poco (con precisione 1.571) fu impiegata in tali investimenti; nel 1967 ne fornirono 1.907, ma gli investimenti fissi raggiunsero la somma di 2.357.

È un progresso che dice qualche cosa, ma è chiaro che il margine di risparmio, che ha consentito di finanziare con mezzi esclusivamente meridionali 450 miliardi di investimenti fissi è del tutto insufficiente a promuovere il decollo autonomo dell'economia del Mezzogiorno e tanto meno a tenere il passo con l'attuale tasso di sviluppo del Centro-Nord.

Ben altri apporti esterni occorrono perchè l'attuale divario del reddito fra le due aree nazionali non degradi ancora, ed apporti di gran lunga maggiori se si vorrà, come si deve volere, dare vita ad un processo di sviluppo autonomo che riduca via via tale divario e pervenga ad accostare in misura tollerabile il reddito del Mezzogiorno a quello del Nord.

Sul terreno del divario del reddito, infatti, nessun progresso sostanziale è stato compiuto ed, anzi, se si considera la dinamica del triennio 1965-1968, si nota un lievissimo peggioramento tant'è che la partecipazione Sud-Isole al reddito totale netto della Nazione è passata dalla percentuale del 24,27 a quella del 24,25.

Conseguenza diretta di questo divario del reddito è stato l'andamento dell'occupazione, cresciuta nel Sud, negli ultimi due anni, di solo 16 mila unità su 462 mila posti di lavoro creati dell'industria.

Nelle regioni meridionali la popolazione attiva è scesa a valori sempre più bassi, in termini non solo numerici: solo il 31 per cento della popolazione è occupata, contro il 41 per cento del triangolo industriale e il 39 per cento delle altre regioni e la grande parte nell'attività dei servizi, che nascondono larghe sacche di sottoccupazione.

Quali sono state le cause che dopo venti anni hanno impedito il raggiungimento dei

traguardi essenziali della politica meridionalistica? Il ministro Gava, nel discorso che ho già citato, le ha individuate in modo attendibile:

1) nella straordinaria espansione del sistema economico settentrionale, che ha impedito la riduzione del noto divario reddituale;

2) l'errata politica di insufficienti stanziamenti per spese ordinarie di bilancio in favore del Sud, non rispettandosi in ciò l'originario e fondamentale principio della straordinarietà ed aggiuntività degli interventi della Cassa, che a partire dal 1956 sono diventati sempre meno aggiuntivi e sempre più sostitutivi. A questo proposito va osservato che, mentre agli inizi della Cassa per il Mezzogiorno le dotazioni ad essa attribuite per gli interventi straordinari corrispondevano all'1,06 per cento del reddito nazionale lordo, in seguito la percentuale andò diminuendo, attestandosi intorno alla media dello 0,80 per cento, nonostante che il reddito andasse via via aumentando ad un tasso del 5,7 per cento annuo fino a triplicarsi nel 1968 in termini reali;

3) lo scadimento della tensione morale per la politica meridionalistica e lo scetticismo della classe imprenditoriale, anche se quest'ultima ha realizzato al 31 dicembre 1969, nel settore industriale, oltre il 60 per cento degli investimenti lordi fissi;

4) il ritardo nell'intervento delle Partecipazioni statali, solo in questi ultimi anni diventato organico, massiccio ed esteso alle industrie manifatturiere.

LA POLITICA MERIDIONALISTICA NEGLI ANNI '70

I fatti nuovi, che permettono di guardare con maggiore fiducia alla possibilità di un rilancio della politica meridionalistica, mi sembra che possono essere almeno tre.

Il primo è dato dall'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, che introduce un elemento attivo, di sollecitazione nei confronti dell'autorità politica ed amministrativa centrale. Le regioni meridionali hanno già

mostrato a chiare lettere di non voler accettare passivamente la situazione attuale; e di volersi porre, giustamente, come protagoniste del processo di risanamento dell'economia meridionale. È un elemento positivo soprattutto il fatto che Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale mostrino nel loro complesso la volontà di superare ogni tentazione autarchica e di affrontare i problemi dello sviluppo con un'azione comune, nell'ambito della politica generale di programmazione economica. In questo senso si è mossa la conferenza di tutti consigli regionali del Mezzogiorno sui problemi dello sviluppo economico.

È importante che « non venga perduta la unità del Mezzogiorno, spezzando l'unità della questione meridionale in tante questioni regionali, inevitabilmente concorrenti », come ha affermato il professor Novacco.

Nel Mezzogiorno le Regioni debbono assolvere tutti i compiti propri, senza però che sia spezzata l'unità della questione meridionale ed il suo carattere di priorità e di banco di prova della validità della stessa politica di programmazione.

Concepire la Regione come « Ente di pianificazione », richiede, a mio giudizio, che essa debba avere una Giunta alla quale facciano capo servizi di pianificazione e di coordinamento efficaci ed investiti di autorità per tutti i settori di intervento regionale.

Esiste una stretta connessione tra l'ordinamento regionale e la politica di programmazione economica, connessione ribadita dal « Progetto '80 », confermata e resa operante nella legge finanziaria regionale, con la costituzione di un fondo per il funzionamento dei programmi regionali di sviluppo.

È necessario pertanto creare le condizioni politiche ed istituzionali — nell'ambito del dettato degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione repubblicana — che permettano alle Regioni l'assunzione di poteri reali di programmazione e di intervento in sincronia operativa e decisionale con gli obiettivi e gli interventi del piano nazionale.

Se le Regioni non saranno dotate di poteri reali di programmazione e di intervento esse rischieranno di trovarsi, rapidamente, in una condizione di vassallaggio nei confronti

delle grandi forze economiche, dei centri di potere economico privati e pubblici, in esse localizzati o di estensione ed importanza nazionali.

Ritengo che sia inevitabile che nelle Regioni si costituisca politicamente un elemento di contestazione del potere centrale; e questa previsione mi sembra valida soprattutto per le Regioni meridionali, che hanno registrato il fallimento della politica di riequilibrio con le zone economicamente più evolute del Paese.

Nelle Regioni meridionali la debolezza delle sinistre e del sindacato, riflesso di un fragile e limitato sviluppo industriale, rischia di collocare a destra questo tipo di contestazione, che fa leva sulla piccola borghesia e sul sottoproletariato, finché sul terreno di insoddisfazioni sociali reali e di frustrazioni psicologiche di massa potrà risultare facile l'innesto di ipotesi pseudo-rivoluzionarie ed eversive di destra, che dalla contestazione locale tentano di risalire alla contestazione delle istituzioni democratiche e repubblicane, investendo direttamente, nel tentativo di liquidazione fisica, il movimento organizzato dei lavoratori.

Fatti recenti, come quelli di Reggio Calabria e dell'Aquila, costituiscono un esempio del quale occorre saper individuare le esatte radici.

Il secondo fatto nuovo è l'atteggiamento del sindacato che si è sensibilizzato maggiormente al problema meridionale. Nel Mezzogiorno il sindacato è debole, soprattutto nelle categorie operaie. Questa debolezza è, ovviamente, il riflesso di una struttura produttiva arretrata e della ristrettezza del processo di industrializzazione; ma è anche il risultato della scarsa capacità mostrata negli anni trascorsi dai sindacati divisi di affrontare globalmente il problema del Mezzogiorno, superando una visione ancorata esclusivamente a impostazioni rivendicative. I sindacati, ritrovando la via dell'unità, mostrano di voler ritrovare anche la via dello svolgimento di un ruolo decisivo nella politica meridionale. Le organizzazioni sindacali si sono infatti già date carico di affrontare con il Governo il problema del Mezzogiorno, subito dopo quelli della sanità e della casa.

Secondo le Confederazioni, per aggredire il fenomeno della disoccupazione e del sottosviluppo occorrerà « utilizzare tutte le risorse disponibili ed un massiccio spostamento da Nord al Mezzogiorno di mezzi e di capitali, per lo sviluppo delle attività direttamente produttive e per il consolidamento dei servizi sociali e collettivi ».

A breve scadenza in tutta l'area meridionale dovranno realizzarsi due precisi risultati: un intenso processo di industrializzazione, a cui si colleghino la contemporanea ristrutturazione dell'agricoltura, un nuovo aspetto delle attività terziarie ed una parallela crescita delle condizioni sociali e civili delle popolazioni meridionali. Strumento fondamentale per la realizzazione di questo obiettivo è il massimo controllo pubblico degli investimenti ed una loro forte espansione, reperendo i mezzi finanziari e monetari attraverso un crescente prelievo fiscale.

« La stessa politica delle riforme — afferma giustamente il documento unitario delle Confederazioni — dovrà essere applicata anche sulla base delle esigenze dell'equilibrio territoriale e produttivo, soprattutto per far fronte alla forte carenza di attrezzature civili e infrastrutture connesse con le attività produttive nel Mezzogiorno ».

Il terzo fatto nuovo è costituito dal diverso approccio politico per il Mezzogiorno, che gli industriali privati da qualche tempo affermano di voler perseguire.

La resurrezione del Mezzogiorno si pone ormai in termini di competitività dell'intera economia italiana nel campo internazionale, perchè, dice il documento Pirelli adottato dalla Confindustria, « il permanere di oasi di sottosviluppo e di inefficienza produttiva sono un peso che nessuna economia industriale può permettersi ».

« Guardare al problema del Mezzogiorno — continua il documento — in funzione della competitività mondiale e del deceleramento delle tensioni significa cercare termini positivi e concreti per risolvere un problema il cui contenuto è essenzialmente umano e civile. Cercare cioè i termini economici che motivino, in tempi brevi, un massiccio sforzo non a favore del Mezzogiorno, ma nel Mezzogiorno a favore di tutta la comu-

nità nazionale. Pertanto, va definito chiaramente che l'industrializzazione del Mezzogiorno si impone oggi non solo in nome di istanze regionali di perequazione, ma come decisiva condizione per la prosecuzione di un alto tasso di crescita dell'intero sistema economico nazionale ».

Questi tre fatti nuovi dimostrano che sul problema del Mezzogiorno il clima politico e di opinione è nettamente mutato per cui la nuova politica può avere il supporto di tutte le forze vive del Paese.

Ma come dovrà essere affrontato il problema?

Dopo vent'anni di sviluppo economico nazionale, di intervento straordinario e di emigrazione, il Mezzogiorno è profondamente diverso da quello che era all'indomani della seconda guerra mondiale. I documenti programmatici degli anni settanta dovranno essere, perciò, diversi da quelli degli anni sessanta.

È ormai dimostrato che infrastrutture ed incentivi, pur essendo indispensabili per lo sviluppo industriale, non sono sufficienti a determinarlo.

La nuova politica, ha, pertanto bisogno di essere sistematicamente portata avanti su scala ben più larga, investendo principalmente i settori tuttora assai deboli nel Mezzogiorno della piccola e media industria, che dovunque costituiscono il tessuto vitale della struttura industriale.

A questo fine, è anzitutto, necessario riconoscere che non molto affidamento potrà essere fatto anche in avvenire nelle iniziative spontanee degli imprenditori meridionali o di imprenditori improvvisati immigrati.

Se si vuole, pertanto, risolvere effettivamente il problema a breve scadenza, occorre battere un'altra strada.

Occorre, cioè, concordare e programmare una specifica azione collettiva, diretta a guidare e rafforzare con intelligenza e continuità, la spinta che sta già spontaneamente maturando in molti settori industriali sviluppati del Nord e trasferire nel Sud l'ulteriore espansione delle loro iniziative. Va da sé che una politica di industrializzazione così impostata avrà bisogno di essere sorretta ed integrata dall'azione pubblica, la quale do-

vrebbe darsi principalmente carico di assistere con cura i trasferimenti; di favorire gli incontri e gli accordi con le pur esistenti capacità imprenditive del Mezzogiorno; di creare nelle singole zone di insediamento le condizioni necessarie a un pronto e agevole accoglimento delle nuove iniziative.

Ne consegue, quindi, che la politica di localizzazione dello sviluppo industriale deve essere affrontata tenendo conto della realtà esistente.

La classificazione delle zone d'intervento, così come è stata fatta in base alla legge del 1965, ha distorto e reso illusorio lo stesso criterio di concentrazione che avrebbe voluto affermare. Le aree industriali e i comprensori turistici, troppo numerosi e delimitati con troppa larghezza, hanno, infatti, perduto gran parte del loro valore ai fini della pianificazione degli interventi.

Dalla premessa ora illustrata emerge l'opportunità di raggruppare le varie realtà meridionali in relazione al tipo di politica sul quale, di volta in volta, converrà mettere l'accento.

A questo proposito mi sembrano estremamente interessanti le quattro politiche indicate dal collega professor Rossi Doria in una relazione presentata nel settembre 1970 alla « Giornata del Mezzogiorno »:

- 1) industrializzazione concentrata;
- 2) sviluppo agricolo industriale intensivo;
- 3) riassetto agricolo combinato e sviluppo industriale;
- 4) riassetto agricolo montano combinato con una continuativa azione di difesa del suolo.

Alcune considerazioni del Rossi Doria su queste politiche, sembrano quanto mai opportune per mettere a fuoco l'impostazione della nuova politica.

a) *Aree di sviluppo industriale concentrato*

Per la individuazione delle aree a sviluppo industriale concentrato è ormai chiaro che solo gli agglomerati urbani già esistenti sono suscettibili di assumere ai fini della

industrializzazione i requisiti di aree metropolitane.

Ciò significa che « aree di sviluppo industriale concentrato » provviste di quei requisiti, potranno essere nel Mezzogiorno solo tre, principali, e cinque, secondarie: la unificanda area campana Napoli, Caserta, Salerno; la unificanda area pugliese Bari-Brindisi-Taranto; e la unificanda area siciliana Catania-Siracusa-Messina, alle quali si possono ragionevolmente aggiungere l'area di Chieti-Pescara in Abruzzo, quella di Frosinone-Latina nel Lazio, l'area di Reggio in Calabria, quella di Palermo in Sicilia e quella di Cagliari in Sardegna.

Per queste è, infatti, pensabile una crescita, per così dire autonoma, appoggiata ed inserita nel processo evolutivo delle corrispondenti grosse realtà urbane.

Con riferimento agli altri due ordini di problemi — gestione e crescita delle aree — ci troviamo oggi a mezza strada e non si scorge un chiaro e razionale disegno nella crescita di queste aree. Ciascuna di esse ha infatti bisogno, oltre che di buone scelte in fatto di rami produttivi e di novità tecnologiche ed organizzative, di essere considerata come una singola impresa, di esser gestita in modo imprenditoriale e unitario e non da comitati spesso irresponsabili, e di poter così individuare e correggere limiti e deficienze della propria capacità espansiva, attirare le più opportune iniziative industriali, curare la formazione di un solido tessuto industriale particolarmente di medie e piccole imprese.

Solo le aree industriali così concepite potranno, infatti, da un lato inserirsi con efficacia nella cosiddetta « contrattazione programmata » e, dall'altro, far sentire la propria influenza razionalizzatrice nella risoluzione dei problemi di competenza delle amministrazioni locali.

Non può, infatti, non essere corretta in avvenire una sorta di anomalia derivata da alcune di quelle scelte per cui aree di promettente sviluppo concentrato sono ancora prive di consistenti impianti industriali, mentre grossi impianti sono sorti in aree inadatte e rischiano di conservare in permanenza l'aspetto e le conseguenze delle cattedrali

nel deserto. A questo fine un nuovo tipo di gestione delle grandi aree industriali potrebbe risultare certamente efficace.

Ancora più efficace questo potrebbe, infine, risultare per aiutare le amministrazioni locali a guardare con occhio diverso i compiti loro imposti dalla industrializzazione delle comunità loro affidate. Quale sia l'importanza, ai fini dello sviluppo industriale delle aree metropolitane, di un razionale assetto urbanistico del territorio, di una moderna organizzazione dei trasporti e dei servizi civili e di una corretta ed efficiente amministrazione, tutti ormai sanno.

Purtroppo si ha, invece, l'impressione che questi problemi abbiano trovato, nelle aree metropolitane delle quali discorriamo, eco appropriata più nei diagrammi e nei disegni dei vari piani elaborati in questi anni, che nelle classi dirigenti e nelle istituzioni. Guai se la situazione non cambiasse al più presto, se non si affermasse al più presto un modo diverso di « far politica ».

Le imprese industriali sono troppo dipendenti dalla pubblica amministrazione per tollerarne il malgoverno.

L'inefficienza — per non dir peggio — del modo tradizionale di amministrare costituisce, quindi, oggi uno degli ostacoli più gravi allo sviluppo economico e va eliminata con energia.

b) *Aree a sviluppo agricolo-industriale intensivo*

Quali siano queste aree tutti sanno. Accanto alle pianure bonificate e rese irrigue — che rappresentano uno dei più tangibili e grandiosi risultati dell'intervento straordinario — stanno le zone (non larghe, salvo che in Campania) di vecchia coltura intensiva.

Considerato che già negli anni passati il loro contributo all'aumento del reddito meridionale è stato elevato, previsioni ottimistiche sono indubbiamente possibili anche per l'avvenire.

L'ottimismo appare, tuttavia, meno giustificato allorché si considera con maggiore attenzione la loro attuale situazione. Cia-

scuna di queste zone si trova, infatti — agli inizi degli anni '70 — non soltanto a mezza strada del proprio sviluppo (il che non può e non deve sorprendere), ma anche in un grave stato di disordine e d'incertezza (il che deve far meditare). È impossibile negare in ciascuna gli imponenti progressi realizzati, ma è anche impossibile non constatare che manca nella crescita un disegno razionale e che intanto si accentuano i contrasti e gli squilibri. La recente esplosione di Battipaglia, al centro di una delle più progredite di queste zone, è sintomatica al riguardo.

Le ragioni di questo disordine e di questa incertezza sono di due ordini e vanno attentamente valutate ed energicamente eliminate: la mancanza di chiare direttive e di chiari interventi di politica agraria e la mancanza di una effettiva direzione dello sviluppo.

Per quanto riguarda il primo ordine di ragioni, va esplicitamente detto che, ad una politica di opere pubbliche condotta con larghezza, talvolta financo eccessiva, non ha corrisposto una chiara e continuativa politica di manutenzione delle opere stesse e di trasformazione produttiva, per cui si intrecciano (senza ragione) il fatto e il non fatto, ciò che funziona e ciò che non funziona. Gli squilibri più gravi, tuttavia, sono dovuti alla mancanza di una politica capace di determinare il riassetto delle strutture fondiarie ed aziendali, di avviare una moderna organizzazione dei mercati agricoli, di instaurare razionali rapporti tra agricoltura e industrie derivate, di risolvere civilmente i contrasti vecchi e nuovi nei rapporti tra mano d'opera e imprese agricole o tra imprese coltivatrici e proprietà. Non è certo solo qui che la mancanza di una moderna politica agraria fa sentire questi effetti negativi, ma essi sono qui particolarmente sentiti, perchè l'attività agricola si trova in una fase dinamica ed i problemi sopra ricordati — specie quelli di mercato — sono presenti allo stato acuto.

Per quanto riguarda il secondo ordine di problemi, è facile dimostrare come in ognuna di queste aree di agricoltura intensiva — malgrado le molte ragioni che lo giustificerebbero — manca un funzionale centro di programmazione, di coordinamento, di pro-

mozione ed assistenza. In luogo di un tal centro, c'è in ognuna di quelle aree un intreccio confuso e disordinato di competenze amministrative e direzionali, che impedisce di prendere saldamente in mano e di risolvere i grossi problemi sopra accennati. Intanto, quindi, che a questo fondamentale difetto non sarà posto rimedio, difficilmente queste aree potranno raggiungere lo stabile e progressivo assetto del quale sono suscettibili.

c) *Aree di agricoltura tradizionale a necessario e possibile sviluppo agricolo-industriale*

La maggior parte delle subaree, nelle quali si articola oggi il Mezzogiorno, non rientra nè nelle condizioni finora considerate nè in quelle dell'ultimo gruppo.

Se la crisi, che travaglia questa vastissima realtà sociale del Mezzogiorno, non si rivela ancora in tutta la sua gravità, lo si deve solo agli effetti indiretti e temporanei dell'emigrazione. La crisi è mascherata, infatti, per ora, dalla ridotta sottoccupazione, dall'aumento dei salari e principalmente dalle rimesse degli emigrati e dalla fittizia prosperità che il loro sperpero porta con sé. Ma siamo ormai vicini al punto di rottura.

Negli anni prossimi o sapremo affrontare realisticamente, con energia e con generosa solidarietà nazionale, i gravi problemi di queste vaste e popolose aree, o vedremo la crisi, finora latente e trattenuta, divampare violenta e creare su larga scala situazioni sociali ingovernabili.

Un civile e stabile riassetto dell'agricoltura potrà aversi — qui come altrove — solo perseguendo l'obiettivo di un'economia mista agricolo-industriale, quale si viene realizzando in altre regioni italiane e in altri paesi.

Dobbiamo, quindi, guardare in faccia il problema della localizzazione in queste aree di una parte molto considerevole dello sviluppo industriale nazionale.

È questo, forse, il punto sul quale occorre la svolta più decisa della politica di industrializzazione. Nulla è stato fatto finora in

questa direzione. Ma la proposta non è utopistica, se la si inquadra in una prospettiva di espansione industriale e se si considerano le molteplici vie per le quali è possibile mandarla ad effetto e le forze sulle quali è pensabile di poter fare affidamento.

d) *Aree montane di assetto agricolo e di sistemazione difesa del suolo*

Di fatto queste aree non sono che una parte di quelle di cui ora abbiamo parlato. Non è, quindi, in relazione al tipo di problemi e di sviluppo che la distinzione è posta, bensì a una obiettiva circostanza di fatto, rappresentata dalla prevalenza dei terreni, che altra destinazione non possono avere se non silvo-pastorale e debbono essere riordinati e sistemati, a spese dello Stato, per difendere le ricchezze che si vanno finalmente accumulando nelle valli e nelle pianure. Da altra parte, la impervia natura dei luoghi e la maggiore distanza, rendono difficile creare nelle loro vicinanze validi centri industriali, anche se tale difficoltà è compensata da non trascurabili possibilità di sviluppo delle attività turistiche.

Nella sostanza anche qui il problema è quello di creare uno stabile assetto agricolo ed extra-agricolo; ossia un assetto simile a quello considerato in precedenza. Ai fini, tuttavia, della politica di sviluppo le differenze acquistano rilievo: la sistemazione del patrimonio silvo-pastorale, su oltre quattro milioni di ettari, comporta, infatti, una specifica politica, come la comporta una continuativa azione di difesa del suolo, capace di tradursi in una cospicua integrazione di occupazione e di reddito per le popolazioni. Sono queste, pertanto, le condizioni che consentiranno alle popolazioni di vivere qui, meno numerose, in maniera altrettanto stabile che altrove.

A tali considerazioni occorrerebbe ora aggiungere un lungo e serio discorso sul turismo come componente non certamente di secondaria importanza nello sviluppo economico del Mezzogiorno. Ma non è questa, purtroppo, la sede neppure per avviarlo.

Il nuovo disegno di legge sul Mezzogiorno

Nel contesto sopra delineato si inserisce il recente provvedimento sul Mezzogiorno presentato al Senato dal Governo.

Senza voler entrare nel merito del disegno di legge attualmente in discussione presso la Commissione competente, mi sembra opportuno valutare se nelle sue linee generali costituisce una risposta valida a risolvere i problemi del Mezzogiorno.

Il disegno di legge prevede lo stanziamento di tremila miliardi di lire a favore della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975, per la realizzazione di progetti speciali di interventi organici a carattere intersettoriale e interregionale, nonché per la concessione di agevolazioni finanziarie alle attività industriali.

Sotto l'aspetto qualitativo i punti di maggior rilievo possono così riassumersi:

1) la responsabilità politica della gestione dell'intervento nel Mezzogiorno è trasferita nella sede della programmazione economica nazionale, per testimoniare che il problema del Mezzogiorno interessa tutto il Paese (è prevista la soppressione del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e il trasferimento al CIPE delle sue competenze);

2) sono sottratti all'intervento della Cassa i settori di competenza che la costituzione affida alle Regioni;

3) la nuova legge punta essenzialmente sullo sviluppo industriale del Mezzogiorno attraverso una più alta selettività degli incentivi e l'adozione di « disincentivi » nei territori del centro-nord non compresi nelle zone dichiarate depresse, per evitare l'ulteriore concentrazione degli impianti.

Una nota informativa della Presidenza del Consiglio precisa che le grandi industrie, quelle che interessano lo sviluppo economico non solo del Mezzogiorno, ma dell'intero Paese e che sono importanti più che per l'occupazione che creano, per il contributo che danno all'avanzamento strutturale dell'economia italiana, potranno godere delle agevolazioni creditizie e dei contributi a fon-

do perduto sulla base di singole decisioni da adottarsi in sede di contrattazione programmata. Lo Stato, cioè, si riserva — sempre secondo criteri fissati dalla legge — il diritto di definire con le imprese, volta per volta, la misura del suo contributo per poter ottenere dalle imprese, nel rispetto delle condizioni economiche di efficienza, le localizzazioni più opportune per una crescita equilibrata di tutte le regioni del Sud.

Il disegno di legge prevede anche il ricorso a « disincentivi », ponendo praticamente a carico delle imprese i maggiori costi derivanti dalla congestione industriale e dalle conseguenti congestioni urbane e limitando con misure di carattere amministrativo la concentrazione di nuove attività industriali in zone « congestionate ».

La questione dei disincentivi, che ha suscitato molte perplessità negli imprenditori, va inquadrata nel ribaltamento della questione meridionale, che è stata posta fino ad oggi come problema di un'area depressa, nel contesto di una situazione normale e per certi aspetti soddisfacente.

Il problema di fondo è quello di dare al Paese uno sviluppo omogeneo e perciò di risolvere la questione meridionale come aspetto di uno squilibrio che è anzitutto squilibrio del Nord, in cui la massiccia immigrazione ha creato problemi di infrastrutture, di consumi sociali, di inserimento umano che hanno un costo per la collettività ed anche per le imprese.

In questa ottica « i disincentivi », costituiscono soltanto uno strumento — e non un fatto punitivo — per risolvere la situazione sopra delineata. C'è, se mai, da verificare se tale strumento, così come è stato congegnato, sarà idoneo a raggiungere l'obiettivo perseguito; il che sembra tutt'altro che certo.

Vale la pena inoltre di ricordare che su queste linee si è mossa anche la Direzione della Democrazia cristiana, la quale, in un documento sul Mezzogiorno ha affermato: « Per conseguire così impegnativi obiettivi di occupazione, si richiede non solo che si promuovano elevati investimenti nell'area meridionale, ma anche che si controllino quelli nella restante parte del Paese, perchè si possano in particolare valutare preventivamente

gli oneri. Si tratta pertanto di rendere più efficaci e sistematici i rapporti tra gli organi della programmazione ed i maggiori enti imprenditoriali sia privati che pubblici, ampliando l'ambito e definendo i procedimenti della contrattazione programmata ».

In sintesi possiamo dire che il disegno di legge costituisce un apprezzabile, anche se insufficiente approccio ai nuovi problemi del Mezzogiorno, poichè presuppone che la questione vada risolta con un elevato apporto di capitali esterni nell'area del Mezzogiorno: solo così il divario potrà gradatamente decrescere ed il necessario decollo scattare. Ma perchè ciò avvenga sono necessari adeguati investimenti che, come ho già detto, andrebbero concentrati in ben delimitate aree metropolitane di sicuro sviluppo industriale.

Rimane comunque il problema di fondo di reperire più capitali esterni possibili, per cui è necessario che il problema del Mezzogiorno vada proiettato in un ambito più vasto di quello nazionale, cioè nel piano comunitario, in cui la politica regionale di sviluppo sta muovendo i suoi primi passi e di cui, bisogna tener conto.

LA POLITICA REGIONALE DELLA CEE E I PROBLEMI DEL MEZZOGIORNO

1. — *Liberalizzazione degli scambi e politica regionale comunitaria.*

La realizzazione del Mercato Comune Europeo è finora consistita nella eliminazione delle barriere doganali; assai carente è stata l'azione comunitaria nel campo della politica regionale.

Di fatto, le più recenti tendenze di innovazione tecnologica e di incremento della produttività — legate alle esigenze di competitività delle produzioni europee nel mercato interno ed in quello estero — ed i processi tuttora in corso di concentrazione tecnica, finanziaria ed economica delle imprese possono tradursi in una massima utilizzazione delle « economie esterne », in una acce-

zione ampia di questo fattore di localizzazione industriale, quindi in una ulteriore spontanea agglomerazione territoriale dello sviluppo produttivo europeo.

È evidente che le esigenze di una sempre maggiore competitività ed efficienza produttiva costituiscono, oggi, uno stimolo addizionale alla adozione di una attività e coordinata politica per lo sviluppo equilibrato ed integrato dell'intero sistema economico europeo, in una prospettiva non limitata al breve periodo, che impegni i programmi di sviluppo economico sia dei singoli Stati membri, sia della Comunità nel suo insieme.

Gli obiettivi che tale politica deve proporsi sono, in particolare, connessi alla creazione di una struttura industriale articolata, non soltanto settorialmente, ma anche territorialmente. Altrimenti le spontanee tendenze rispondenti ai mercati attuali e ai fenomeni di concentrazione produttiva potrebbero consolidare l'esistente sistema di « aree forti » dell'Europa, limitare la generale espansione produttiva, perfino determinare un'ulteriore scissione economica tra le due Italie, aggravando lo squilibrio storico in cui versa il Mezzogiorno.

Purtuttavia, si è verificata la carenza di una politica regionale della Comunità economica europea (del tutto evidente nei primi due programmi a medio termine), rivolta alla integrazione economica delle aree periferiche e, più in genere, di quelle meno sviluppate. Il superamento di una politica di mera liberalizzazione degli scambi, nel senso di una effettiva integrazione economica europea, secondo i principi informativi e le esplicite disposizioni del Trattato istitutivo di Roma, può essere assicurato appunto da una politica regionale, che assuma lo sviluppo industriale del Mezzogiorno quale problema ed impegno europei di primaria importanza: come allargamento della stessa base economica — produttiva e di mercato — europea, in presenza di una libera circolazione delle imprese, di incentivi nel Mezzogiorno estesi ad iniziative estere, di una riserva di manodopera della massima rilevanza nel quadro europeo, nonchè in vista di una liberalizzazione dei movimenti dei capitali.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In proposito, occorrerà non trascurare che i fenomeni di riconversione produttiva si manifestano attualmente con ritardo, ma con forte intensità, in numerosi settori e zone dell'economia italiana; essi interessano pure importanti comparti dell'industria meridionale (basti pensare all'apparato di trasformazione dei prodotti agricoli). In passato, le esigenze di riconversione industriale, emerse in altri Paesi europei, avevano indotto ad autorizzare apposite misure di incentivazione in sede comunitaria, tali da determinare convenienze finanziarie complessive pressochè simili, se non superiori a quelle offerte dagli incentivi alla localizzazione delle imprese industriali nel Mezzogiorno. Anche sotto questo specifico aspetto, si impone oggi di riconsiderare criticamente i termini della politica regionale comunitaria, conferendo all'industrializzazione dell'area meridionale un significato nettamente qualificante.

Infatti, anche a prescindere da qualsiasi vincolo giuridico, il superamento degli squilibri territoriali nell'area comunitaria si impone attualmente per gli organi della CEE non soltanto per le note ragioni sociali di realizzare *standards* di vita più elevati per le popolazioni delle grandi aree periferiche della Comunità — la cui depressione, oltretutto, se dovesse ancora persistere nel tempo, comporterebbe inevitabili negativi riflessi anche nei paesi comunitari socialmente ed economicamente più sviluppati — ma anche per precise ragioni economiche.

È in effetti da rilevare che il protrarsi delle attuali tendenze spontanee provocherebbe: gravi diseconomie nelle aree caratterizzate da una eccessiva concentrazione delle attività produttive; una scarsa utilizzazione delle risorse economiche esistenti nelle aree periferiche, che si aggiungerebbe al decadimento di grandi valori storici ed ambientali; il protrarsi di provvedimenti di assistenza sociale e di « sussidio » economico, nei riguardi delle aree periferiche, che graverebbero indefinitamente sulle collettività nazionali e sull'intera collettività europea, nella misura in cui le correnti migratorie si dirigano anche verso Paesi esterni.

È inoltre da considerare che l'allargamento e la differenziazione delle basi produt-

tive europee, per mezzo dello sviluppo e dell'integrazione economica delle aree periferiche non solo fornirebbero nuove molteplici occasioni di investimento ai capitali ed alle energie imprenditoriali accumulati nelle aree maggiormente sviluppate, ma contribuirebbero anche, da una parte, a risolvere molti problemi delle aree ad alta concentrazione produttiva ed urbana e, dall'altra, a determinare un ampliamento degli scambi economici esterni, suscettibile, tra l'altro, di risolvere distorsioni strutturali dell'intero sistema. L'ampliamento degli scambi economici europei con l'estero potrebbe, infatti, verificarsi anche in nuove direzioni (ad esempio, nei riguardi dei Paesi orientali e dei Paesi in via di sviluppo economico del bacino mediterraneo), rispetto alle quali le attuali aree periferiche verrebbero ad assolvere una funzione strategica di connessione.

Nè è, infine, da trascurare la circostanza che, al presente, sussistono alcune condizioni favorevoli all'avvenire economico e sociale delle aree periferiche europee. È in effetti da considerare che — a fronte dei motivi storico-economici che hanno finora favorito la concentrazione degli investimenti produttivi nel centro dell'Europa — sussistono attualmente non poche premesse favorevoli all'insediamento di nuove produzioni nelle aree periferiche europee.

Di tali premesse le più rilevanti sono:

a) la minore importanza delle risorse naturali quali fattori della localizzazione degli impianti industriali, a causa dell'intensità e della sempre maggiore complessità dei processi di trasformazione secondaria e terziaria;

b) le sempre maggiori possibilità di integrare i sistemi idroviani-ferroviani-autostadali interni con sistemi di traffico marittimo di cabotaggio lungo le coste europee, specie nel bacino mediterraneo;

c) il già avvenuto insediamento nelle aree periferiche di grandi industrie di base che, unitamente al miglioramento delle infrastrutture generali, può a sua volta agevolare la formazione nelle stesse aree di un apparato industriale più consistente ed articolato;

d) l'evoluzione presente nelle aree periferiche per quel che concerne i consumi o,

più in generale, l'imitazione di forme di vita proprie della società contemporanea che — rompendo l'isolamento di tali aree — contribuisce fortemente alla loro vitalità economica e sociale. Non c'è dubbio che l'azione comunitaria in tema di sviluppo regionale dovrà concentrarsi soltanto in pochissime grandi aree, fra le quali certamente il Mezzogiorno d'Italia.

Su questo piano sembrano muoversi i primi recenti passi in sede comunitaria, cioè il cosiddetto « rapporto Werner » e il III programma di politica economica a medio termine.

2. — *Il rapporto Werner ed il III programma CEE di politica economica a medio termine*

Il « Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi della unione economica e monetaria della Comunità » — generalmente definito « Rapporto Werner » — trae la sua origine dal punto 8 del comunicato finale della Conferenza dell'Aja dell'11 e 12 dicembre 1969.

A seguito di tale Conferenza, la Commissione — che già in precedenza aveva elaborato un « Memorandum sul coordinamento delle politiche economiche e sulla cooperazione monetaria nella CEE » — predispose il 4 marzo 1970 una comunicazione al Consiglio relativa all'approntamento di un « Piano a scadenze per la creazione di un'unione economica e monetaria ».

Il Consiglio, con decisione del 6 marzo 1970, preso atto di tale comunicazione e dei suggerimenti nel frattempo avanzati sullo stesso tema dai Governi degli Stati membri, costituì uno speciale Comitato presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri lussemburghese signor Pierre Werner, con il compito di elaborare una relazione atta a delineare le opzioni fondamentali di una realizzazione per tappe dell'unione economica e monetaria della Comunità.

Il Comitato Werner presentò a fine maggio del 1970 un primo rapporto provvisorio al Consiglio, il quale — nella sessione dell'8-9 giugno 1970 — aderì alle impostazioni ge-

nerali del suddetto rapporto e invitò il Comitato stesso a proseguire nei suoi lavori, al fine di prospettare precise proposte in merito ai punti all'epoca ancora controversi.

Così, dopo che il Comitato dei Governatori delle Banche centrali degli Stati membri aveva fornito un determinante contributo sugli aspetti più strettamente monetari del problema allo studio, il Comitato Werner ha potuto presentare al Consiglio e alla Commissione l'8 ottobre scorso il suo rapporto finale.

Rapporto che ha consentito pochi giorni or sono al Consiglio dei ministri del MEC il varo di un piano che prevede la creazione, nei prossimi dieci anni, di una « Unione economica e monetaria europea » dotata di una moneta comune e della quale faranno parte i sei attuali Paesi del MEC più i quattro Paesi candidati (Gran Bretagna, Irlanda, Norvegia e Danimarca).

Comunque, sulla base del Rapporto Werner la Commissione ha approvato e trasmesso al Consiglio dei ministri il III programma di politica economica a medio termine.

Il tema centrale del programma è lo sviluppo rapido ed equilibrato della Comunità, per la cui realizzazione è necessaria una continuità d'azione, che solo la stabilità dei prezzi e la salvaguardia dei rapporti di cambio monetario tra i Sei possono assicurare, mentre l'inflazione — riflesso non solo di tensioni trascorse, ma anche generatrice di nuove tensioni — aggrava le disparità e ritarda le trasformazioni auspiccate.

Il Rapporto Werner ed il terzo programma di politica economica comune a medio termine — pur essendo stati elaborati da organismi diversi — si presentano come due elementi tra loro complementari di un unico disegno diretto a realizzare uno sviluppo equilibrato della Comunità nel quadro di una unione economica e monetaria.

Va in proposito tenuto presente che:

a) secondo il Rapporto Werner, tale unione dovrebbe condurre alle seguenti principali conseguenze:

— alle monete comunitarie verrebbe garantita una convertibilità reciproca totale e irreversibile, senza fluttuazioni di cambio

e con rapporti di parità immutabili; o, meglio, le monete comunitarie verrebbero sostituite da un'unica moneta comunitaria;

— la creazione di liquidità nell'insieme della zona e la politica monetaria e del credito verrebbero centralizzate;

— la politica monetaria nei confronti dell'estero sarebbe di competenza comunitaria;

— le politiche degli Stati membri nei confronti del mercato dei capitali sarebbero unificate;

— i dati essenziali dell'insieme dei bilanci pubblici, ed in particolare la variazione del loro volume, l'ampiezza dei saldi ed i modi di finanziamento o di utilizzazione di questi ultimi, verrebbero decisi a livello comunitario;

— le politiche regionali e di struttura non sarebbero più di esclusiva competenza dei paesi membri;

— una consultazione sistematica e continua delle parti sociali verrebbe istituita a livello comunitario;

b) il III programma è stato concepito come un documento tendente a dare un contenuto operativo a tali indirizzi e, più in particolare, ad attuare la prevista « prima fase » del processo integrativo. I punti essenziali del programma (e cioè: la fissazione di indicatori cifrati volti ad assicurare la compatibilità della evoluzione economica dei paesi membri; le azioni per l'armonizzazione delle politiche di bilancio e delle politiche monetaria, creditizia e fiscale; i molteplici aspetti delle politiche strutturali e regionali; le relazioni economiche esterne; il dialogo con le parti sociali) sono stati considerati dalla Commissione come linee operative di fondamentale importanza per pervenire ad un equilibrio economico globale nella Comunità e per consentire, attraverso una più stretta e progressiva cooperazione tra i membri della Comunità stessa, il conseguimento delle finalità proposte dal Rapporto Werner.

Dall'esame sintentico dei due documenti sembra, doversi constatare come, a differenza di quanto avvenuto in occasione della

redazione di precedenti documenti in materia, ci si sia pienamente resi conto in sede comunitaria della stretta dipendenza esistente tra sostanziali progressi nel campo della unione economica e finanziaria e l'avvio di un'azione nel campo monetario. Sarebbe stata cioè abbandonata l'illusione di poter creare una unione monetaria senza aver prima — o quanto meno contemporaneamente — posto in essere le condizioni per un armonico sviluppo dell'economia dei paesi membri e per una effettiva convergenza delle politiche economiche dei paesi stessi.

Ciò emerge chiaramente dal rilievo che il Rapporto Werner e il III programma danno:

a) alla esigenza di un'azione comunitaria rivolta ad attenuare — se non ad eliminare — gli squilibri che la Comunità presenta soprattutto nel campo regionale;

b) all'esigenza di realizzare, sia pure progressivamente, la libera circolazione dei capitali all'interno della Comunità.

Questi due obiettivi sembrano strettamente connessi e rapportabili alla nuova politica di sviluppo del nostro Mezzogiorno.

Il prossimo traguardo sulla via dell'integrazione economica europea è costituito dalla liberalizzazione dei movimenti dei capitali. Questa prospettiva è assai rilevante per il futuro economico del Mezzogiorno.

In un rapporto di un gruppo di esperti istituito presso la Commissione CEE si legge: « La mobilità dei capitali è destinata a svolgere una funzione importante nel quadro della politica regionale, poichè con la libera circolazione dei prodotti e della manodopera una separazione dei mercati dei capitali rischierebbe di avere come risultato un aggravamento, anzichè una correzione degli attuali squilibri ».

Tuttavia le implicazioni effettive di questa opinione mi sembrano essere le seguenti: se è consentito il libero movimento di tutte le risorse produttive, poichè i capitali tendono a localizzarsi in alcune aree della Comunità economica europea, è inevitabile che i capitali stessi continuino ad attrarre altre risorse produttive. Ciò significa che il Mezzogiorno, povero di capitali, dovrebbe con-

tinuare a fornire manodopera ai Paesi europei ove i capitali eccedono la disponibilità totale di lavoro. Non si formerebbe all'interno del sistema economico europeo alcun meccanismo capace di indurre i capitali a spostarsi verso le aree ove siano in eccesso le altre risorse produttive (lavoro, nel caso del Mezzogiorno).

Il parere degli esperti della Comunità afferma in seguito « di dover respingere la obiezione frequente secondo cui la circolazione dei capitali rischierebbe di impoverire maggiormente le ragioni meno favorite a motivo dell'attrazione che esercitano, in fatto di investimenti, le regioni più sviluppate. La libera circolazione dei capitali è una condizione necessaria, ma certamente insufficiente da sola nel quadro di una politica regionale: la creazione di condizioni favorevoli agli investimenti costituisce evidentemente la premessa necessaria per tale politica. Qualora manchino queste condizioni, nulla impedirà che tali regioni si impoveriscano di capitali già nelle condizioni attuali; se queste condizioni sono invece soddisfatte, l'afflusso più facile di capitali esterni potrà accelerare in modo considerevole gli scopi di una politica regionale ».

La politica di liberalizzazione dei capitali all'interno della Comunità, dunque, può determinare per il Mezzogiorno conseguenze fortemente negative o conseguenze nettamente positive: tutto dipenderà da come il Mezzogiorno stesso si troverà situato al momento della attuazione di questa politica economica europea.

Si tratta di un problema che merita un esame attento: nessuna politica può essere elaborata per il Mezzogiorno prescindendo dall'insieme dei fenomeni connessi con il processo dell'integrazione economica europea, in particolare dal movimento dei capitali.

La prima proposizione enunciata dagli esperti della Comunità suscita alcune perplessità. È vero che le risorse produttive tendono a spostarsi geograficamente verso i luoghi ove vi siano capitali in eccesso e che quindi il lavoro tende ad emigrare verso i luoghi ove maggiormente si localizzano gli investimenti; tuttavia è bene tenere presen-

te che non sussistono impedimenti acciòché i capitali si trasferiscano nel Mezzogiorno. Gli enunciati degli esperti non distinguono con sufficiente precisione la possibilità di realizzare investimenti « diretti », che già esiste all'interno della Comunità, con la possibilità di collocare capitali presso i risparmiatori — emettendo obbligazioni o azioni — in tutta l'area comunitaria, da parte di enti che abbiano sede in uno Stato membro della Comunità. Poiché gli investimenti « diretti » — cioè quelli in cui il capitale si combina con gli altri fattori della produzione determinando il processo produttivo — non sono ostacolati all'interno della Comunità, nulla impedisce in via regolamentare che i capitali si trasferiscano nel Mezzogiorno, ove vi è sovrabbondanza del fattore lavoro.

Del tutto diversi sono i problemi che sorgono dalla liberalizzazione dei capitali intesa correttamente, cioè come possibilità di collocare obbligazioni o azioni in tutto il Mercato comune europeo. Gli esperti della Comunità affermano che, « ove si creassero condizioni favorevoli agli investimenti », tale liberalizzazione avrebbe effetti positivi nel Mezzogiorno; ma la questione è che, proprio al fine di creare prospettive favorevoli di investimenti nell'area meridionale, lo Stato italiano è impegnato in uno sforzo finanziario considerevole. Questo impegno implica una mobilitazione di capitali che, necessariamente, dato il fine pubblico, gode di trattamento preferenziale nella legislazione italiana rispetto alla raccolta di risparmio operata in genere dai pubblici operatori. Ove la liberalizzazione — di cui si tratta — fosse intesa nel senso anzidetto, difficilmente si potrebbe impedire che il risparmiatore preferisca prestare i propri capitali ad imprese operanti in altri Paesi europei, anziché sottoscrivere obbligazioni od azioni volte a finanziare la politica meridionalistica. La liberalizzazione stessa porterebbe, quindi, ad una riduzione delle possibilità di reperimento di fondi per lo sviluppo economico del Mezzogiorno.

È mia convinzione che la soluzione del problema non debba essere quella generica indicata dagli esperti della Comunità, bensì la « europeizzazione » del problema del

Mezzogiorno. Nel quadro degli accordi che precederanno le norme per una liberalizzazione progressiva, si deve tener ferma l'esigenza politica di accordare preminenza allo sviluppo economico del Mezzogiorno, sotto la specie di un sostegno allo Stato italiano per il reperimento dei mezzi finanziari a tale fine.

Bisogna, cioè, giungere all'affermazione che allo sviluppo economico del Mezzogiorno è necessario che contribuisca tutto il sistema economico europeo integrato, poichè esso costituisce il banco di prova non solo della nostra politica nazionale, ma della volontà comunitaria di assurgere ad entità politica autonoma.

I PROBLEMI STRUTTURALI DELL'APPARATO INDUSTRIALE

Se la politica di riequilibrio territoriale della nostra struttura produttiva costituirà il banco di prova della classe politica degli anni '70, non si deve trascurare che un altro compito meno impegnativo è quello dell'ammodernamento del nostro apparato industriale.

Come giustamente si legge nel progetto '80 « l'industria italiana dovrà contare sempre più su una autonoma capacità di progresso organizzativo e tecnologico, che assicuri la efficienza necessaria ad affrontare una intensa competizione internazionale ».

Ciò richiederà negli anni '70 un impegno organizzativo, tecnico ed economico particolarmente intenso e rigoroso, orientato in tre direzioni principali: l'innovazione tecnologica e organizzativa, la ristrutturazione e la divulgazione dell'apparato produttivo, l'internazionalizzazione del nostro apparato industriale.

a) *L'innovazione.* — La straordinaria crescita della industria manifatturiera negli ultimi anni, provocata principalmente da una grande espansione dei consumi nei Paesi dell'area occidentale, ha mutato radicalmente il panorama economico tradizionale. Uno dei principali aspetti di questo mutamento nella produzione italiana, consiste

nel notevole ruolo svolto dall'innovazione tecnologica della produzione, che ha interessato la quasi totalità dei settori produttivi. In Italia, stante il ritardo con cui l'industria nazionale è entrata in contatto con il mercato internazionale e di conseguenza ha eseguito un rinnovamento tecnologico profondo, questo ha assunto quasi il carattere di una seconda rivoluzione industriale. Ne è scaturito un panorama la cui caratteristica, particolarmente accentuata nel settore manifatturiero, sembra essere la eterogeneità.

Il nostro livello medio di efficienza si è notevolmente accresciuto negli ultimi anni, ma resta ancora al disotto della media dei paesi europei più sviluppati; ciò deriva principalmente dal fatto che il panorama industriale italiano mostra una gamma di situazioni che vanno dai livelli di vero e proprio sottosviluppo a livelli competitivi con le industrie estere più avanzate.

In molti settori per rappresentare la situazione dell'industria italiana si deve ricorrere, piuttosto che alla immagine di uno spettro continuo, ad un modello dualistico, cioè alla coesistenza fianco a fianco di due strutture produttive radicalmente diverse. La parte più arretrata è quella che può spesso permettere, attraverso la semplice riproduzione di processi produttivi realizzati altrove, notevoli e relativamente facili aumenti di produttività, mentre la parte più avanzata mantiene il contatto con le tecnologie più avanzate e talvolta contribuisce con un proprio apporto al progresso tecnologico, promuovendo la ricerca e contribuendo a far assumere al nostro sistema economico, almeno in qualche settore specifico, una dinamica autonoma.

Si sono venuti pertanto a creare nei riguardi dello sviluppo tecnologico:

— settori di « punta », i quali dispongono largamente della capacità di adottare e produrre tecnologie di avanguardia;

— settori « arretrati », i quali, non necessitando particolarmente di tecnologie avanzate, trovano una ragione di esistenza economica e di competitività internazionale

principalmente nel basso costo della manodopera nel nostro Paese.

Il progresso tecnico delle industrie italiane si è realizzato anche mediante disproporzioni qualitative avvenute nell'interno dei settori, per cui con la specializzazione produttiva ogni singola impresa, pur movendo da situazioni simili, è andata assumendo un diverso ruolo in funzione delle sue capacità di assorbire quote diverse di tecnologie; capacità collegata spesso alla disponibilità di quadri direttivi sensibili ai problemi dell'innovazione e di manodopera qualificata.

In conseguenza di questi mutamenti l'industria italiana mostra ora un certo numero di settori ed imprese per i quali la produzione di innovazione è una necessità collegata alla sopravvivenza economica stessa, mentre altre mantengono i loro prezzi concorrenziali sul mercato interno ed intervengono mediante operazioni di adeguamento tecnologico attuate oculatamente a rimorchio di iniziative già positivamente sperimentate in altri paesi.

Tale squilibrio appare accentuato da una strategia di politica economica centrata soprattutto sulla dinamica di pochi settori industriali, ad alta intensità di capitali, estremamente concentrati.

Queste linee di evoluzione economica sono ulteriormente rafforzate dall'andamento del processo di integrazione dell'economia italiana sui mercati internazionali: infatti, in sostanza, ogni politica di sbocchi commerciali finisce col favorire alcuni settori produttivi a scapito degli altri. Ma nel nostro Paese, in particolare, le linee di politica adottate hanno ulteriormente accentratato il processo di sviluppo sulla dinamica di un numero estremamente limitato di settori produttivi.

Una conseguenza di questa crescita disordinata e spesso contraddittoria ci è data dal progressivo aggravio della nostra bilancia dei pagamenti tecnologici nel corso degli ultimi anni.

Nel 1968 abbiamo speso quasi cento miliardi in più di quanto abbiamo introitato per pagare all'estero le licenze di fabbricazione di alcuni prodotti avanzati, i brevetti

acquistati, l'assistenza tecnica ed il cosiddetto *know how*, cioè il dettaglio tecnico di un dato processo.

Nel 1969 il *deficit* è salito a 130 miliardi con un aumento del 34 per cento in un solo anno. A ciò si è arrivati essendo rimasto stazionario l'introito (40 miliardi) ed essendo passato l'esborso da 137 a 170 miliardi.

Se si tiene conto che l'82 per cento di questa somma se l'aggiudicano i paesi industriali nostri abituali competitori nei mercati esteri ed in quello di casa, si arriva ad una conclusione amara. Lo stato della nostra tecnologia è oggi preoccupante. L'autorità politica è chiamata a intervenire con urgenza perchè la situazione non si deteriori ulteriormente.

Dovesse una tale linea di tendenza persistere ancora per qualche anno, arriveremmo all'assurdo di investire più per pagare lo sviluppo tecnologico altrui, che per favorire il nostro.

Lasciamo parlare i dati. Nel corso del 1969 la nostra industria ha speso per le sue ricerche 205 miliardi, cui vanno aggiunti 217 miliardi di spesa pubblica, che solo in minima parte, però, serve a sostenere lo sforzo di innovazione tecnica. Di fronte a queste cifre stanno i 170 miliardi dell'esborso tecnologico. Siamo arrivati al punto che tanto spendiamo all'estero quanto (o quasi) spendiamo nell'industria di casa.

Se si volesse dare un esempio concreto di colonialismo tecnologico non si potrebbe fare altrimenti. Una cifra pari al 40 per cento del nostro sforzo di ricerca globale va oltre confine in cambio di conoscenze tecniche. Nel 1967 e nel 1968 questa percentuale era migliore, si era cioè portata al 33-34 per cento, ora tende ad appesantirsi. Del resto qualche dettaglio permette di toccare con mano il fondo del problema. Noi accusiamo il maggiore salasso in tre settori industriali: il chimico-farmaceutico, l'elettrico ed il metalmeccanico. Il che vuol dire che proprio nei comparti industriali dove si è registrata in modo più vistoso la nostra espansione produttiva ci siamo indebitati tecnologicamente in maggior misura. Poichè, peraltro, negli anni prossimi è prevista in quella dire-

zione una sostenuta fase di spinta, è inevitabile che il *deficit* tenderà ad appesantirsi.

Un rapido richiamo di cifre permette poi di fare qualche altra considerazione. Le spese globali di ricerca in Italia sono aumentate tra il 1959 ed il 1969 grosso modo di circa otto volte; nella stessa proporzione sono aumentati gli esborsi tecnici. Gli introiti, invece, sono cresciuti solo di tre volte e mezzo. È chiaro che qualcosa non ha funzionato. Le spiegazioni che si possono dare sono le seguenti: 1) non è stato investito abbastanza nella ricerca; 2) sono stati sostenuti settori non prioritari; 3) una parte notevole della nostra ricerca è di scadente qualità. In breve, tutto lascia credere che da noi si sia speso poco e male.

Il Governo è intervenuto negli ultimi anni concedendo attraverso l'IMI prestiti agevolati all'industria per condurre ricerche innovative. I cento miliardi a ciò destinati sono ora pressochè totalmente impegnati ed un numero elevato di progetti non potrà usufruire dei relativi finanziamenti. Anche questa sorgente viene così ad esaurirsi.

È necessaria perciò una nuova politica della ricerca, intesa come principale supporto per la ristrutturazione e diversificazione dell'apparato produttivo.

b) *Ristrutturazione dell'apparato produttivo.* — Per affrontare con cognizione di causa il problema, vale la pena richiamarsi ancora a quanto scritto nel progetto '80: « La nostra industria appare polarizzata in duplice senso.

Dal punto di vista settoriale si nota che allo sviluppo dell'industria di beni di consumo e delle produzioni di base fa riscontro un'insufficiente espansione delle produzioni di beni intermedi e strumentali, per i quali la nostra economia si presenta in posizione di importatrice netta.

Dal punto di vista della dinamica delle imprese si nota che ad uno sviluppo intenso delle grandi imprese (in termini di produzione e di occupazione) corrisponde una espansione più modesta delle medie imprese.

A ridosso delle grandi imprese, al cui gruppo si è aggregato un numero ristretto di medie imprese, si è verificata l'entrata di nu-

merosissime piccole aziende che, sfruttando i vantaggi di più bassi costi, hanno saputo cogliere con agilità le opportunità dell'allargamento dei mercati, assorbendo la quota più rilevante di occupazione. Nella maggior parte delle medie imprese lo sviluppo è stato invece assai più lento. Esse, da un lato, non hanno potuto godere di vantaggi nei costi paragonabili a quelli delle piccole imprese; dall'altro non sono riuscite a percorrere la strada della specializzazione e della maggiore valorizzazione delle produzioni.

Una parte notevole della nostra industria presenta quindi aspetti di fragilità, che solo un incisivo processo di adeguamento strutturale potrà risolvere ».

Da questa analisi sembra evidente che la politica di ristrutturazione industriale, perseguibile soltanto attraverso la programmazione, postula l'esclusione di interventi legislativi di settore. Come ho avuto occasione di affermare in altre occasioni, la prassi legislativa precedente l'avvio dell'esperienza di programmazione globale e fondata appunto su piani di settore fissati dalla legge, non è compatibile con la politica di piano. I problemi della manovra settoriale dell'intervento pubblico nell'economia costituiscono il terreno specifico nel quale si muove l'amministrazione del piano e, quindi, l'organo preposto ad essa, cioè il CIPE. Tale globalità e flessibilità dell'azione di direzione pubblica dell'economia è negata da un'individuazione legislativa di interventi settoriali che introduce una rigidità di partizioni ed una fissità di schemi non compatibili con la versione di pianificazione globale modernamente intesa. E ciò tanto più dinanzi ad una realtà come quella della società industriale avanzata nella quale la presenza di grandi gruppi integrati intersettoriali rende incerto il significato del riferimento a settori merceologici determinati. Sarebbe, quindi, auspicabile la creazione di un fondo per la promozione di processi di ristrutturazione, ben diverso da quello recentemente approvato al Senato, che in effetti ha un carattere prettamente congiunturale e non strutturale. Questo fondo direttamente collegato al CIPE, che dovrebbe approvare i programmi ed i progetti di ristrutturazione industriale set-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

toriale ed intersettoriale potrebbe costituire la risposta più valida all'esigenza posta dal programma economico nazionale di una manovra degli strumenti della politica industriale direttamente collegata ai grandi indirizzi della politica economica.

c) *Internazionalizzazione del nostro apparato produttivo.* — Il fenomeno delle imprese su scala internazionale è ormai un fatto irreversibile di cui l'azione pubblica deve prendere atto. Partendo da questa valutazione obiettiva mi sembra che l'attuale movimento di concentrazione in Italia vada favorito in quanto le imprese italiane, per rispondere all'esigenza di poter efficacemente competere con le imprese del MEC e dei paesi terzi, devono essere ancora ristrutturare in modo da tenere il passo con l'avanzato progresso tecnologico dei paesi maggiormente industrializzati. Bisogna, infatti, tener presente che la dimensione di una impresa va commisurata ad una determinata situazione di mercato: quando il mercato, a causa della creazione della Comunità Economica Europea e a causa degli effetti liberistici del *Kennedy-Round*, si estende con una rapidità di molto superiore a quella che è la possibile espansione delle singole imprese, ne deriva la necessità per queste imprese di raggrupparsi per formare organismi completi e meglio organizzati. D'altra parte in Italia ancora non si ha un elevato grado di concentrazione industriale in quanto la maggiore percentuale dell'industria è rappresentata da imprese che occupano meno di 50 dipendenti. Quindi le concentrazioni che conferiscono alle imprese la dimensione ottimale rispetto a determinate esigenze di produzione e di mercato devono essere favorite a livello nazionale ed internazionale, fermo restando che spetterà agli organi della programmazione di assumere le decisioni necessarie a rendere compatibile la strategia di sviluppo delle imprese multinazionali con gli obiettivi della programmazione nazionale.

Gli strumenti giuridici più validi per favorire queste forme di concentrazione sembrano essere le società a statuto europeo, ma occorre tener presente che gli ostacoli

determinanti restano sempre quelli di natura fiscale, per cui è necessario accelerare il processo di armonizzazione in questa delicata materia.

LA PICCOLA INDUSTRIA

Un capitolo a parte meritano le aziende di minore dimensione, sia perchè costituiscono l'ossatura del nostro apparato produttivo, sia perchè le loro dimensioni, pur rimanendo piccole, non debbono essere tali da polverizzare la struttura produttiva.

Da uno studio della Comunità, il cosiddetto « *memorandum Colonna* » risulta che nel 1962-63 il numero medio di addetti per stabilimento era il seguente:

Stati Uniti	53
Belgio	27
Paesi Bassi	27
Germania	17
Francia	11
Italia	7

L'influenza dei piccolissimi stabilimenti su tali medie era determinante, come indica la percentuale della complessiva manodopera occupata negli stabilimenti con meno di dieci dipendenti.

Stati Uniti	3%
Belgio	7%
Paesi Bassi	8%
Germania	13%
Giappone	15%
Francia	19%
Italia	28%

Queste tabelle dimostrano che l'Italia ha una struttura produttiva polverizzata, per cui è necessaria una nuova politica per la piccola industria, in grado di adeguarla alle nuove dimensioni del mercato.

I. — *Caratteristiche e funzioni delle piccole e medie imprese.*

In tutti i Paesi della Comunità, come d'altronde in tutti i paesi industrializzati, le piccole e medie imprese hanno conservato una

posizione rilevante — sia in valori assoluti che percentuali — per quanto riguarda il numero delle ditte, il volume della produzione, la quota di occupazione.

Tale fenomeno, che contraddice la tesi secondo la quale l'allargamento dei mercati forzerebbe un processo di concentrazione che finirebbe per emarginare dal mercato le aziende di non grandi dimensioni, è dovuto non solo al fatto, sottolineato dal *memorandum* sulla politica industriale della Comunità, che la piccola e media dimensione è più adatta della grande a certi tipi di produzione, ma anche al fatto che da tale dimensione e dal tipo di gestione che ad essa è solitamente collegata, derivano: la rapida adattabilità dell'impresa ai mutamenti della domanda, la riduzione dei suoi costi generali, la sua maggiore controllabilità e manovrabilità da parte dell'imprenditore.

Per tali loro caratteristiche le piccole e medie imprese sono considerate un fattore di efficienza di ogni sistema economico avanzato, grazie al quale si realizza all'interno del sistema produttivo una razionale differenziazione di ruoli tra le imprese delle diverse dimensioni.

Anche su un piano politico e sociale, le piccole e medie imprese rappresentano un decisivo fattore di sviluppo:

— perchè danno un notevole contributo alla risoluzione del problema della piena occupazione, impiegando minori dosi di capitale per ogni addetto, utilizzando anche la manodopera che viene scartata dai sofisticati metodi di reclutamento delle grandi aziende, offrendo ai lavoratori una preparazione professionale che è presupposto della loro elevazione sociale ed economica;

— perchè agevolano il rinnovo della classe imprenditoriale;

— perchè agevolano la diffusione dell'industrializzazione anche in località periferiche rispetto ai grandi insediamenti industriali o urbani, consentendo alle comunità sociali ivi residenti di non restare ai margini dello sviluppo economico e sociale che l'industrializzazione comporta.

Tali funzioni assumono particolare rilevanza per l'evoluzione delle aree arretrate

della Comunità, soprattutto per quanto riguarda la necessità di promuovere in tali aree la nascita di una classe imprenditoriale locale, che contribuisca, dall'interno dell'ambiente sociale locale, a realizzare quelle profonde trasformazioni di abitudini e di atteggiamenti, senza le quali un processo di industrializzazione non potrà mai dirsi veramente avviato e veramente autonomo.

II - I riflessi negativi della ridotta dimensione.

Anche se si è sottolineata la validità della piccola e media impresa nell'economia moderna, non sarebbe realistico negare che tali imprese soffrono di una serie di svantaggi collegati alla loro ridotta dimensione. Ciò avviene soprattutto in relazione a:

acquisizione dei mezzi finanziari. Le piccole aziende, che non possono praticamente acquisire mezzi finanziari attraverso l'intermediazione della borsa, costituiscono solitamente per le banche clienti meno interessanti che le grandi aziende. Esse finiscono, perciò, per attrarre verso le loro esigenze una quota del risparmio nazionale inferiore non solo al loro fabbisogno, ma anche alla loro importanza percentuale rispetto agli altri settori. Oltre al problema del volume dei mezzi finanziari, esiste anche quello delle condizioni alle quali tali mezzi pervengono alle piccole e medie aziende e che sono solitamente più onerose di quelle che vengono praticate alle grandi aziende;

aggiornamento tecnologico. Il rapidissimo sviluppo della tecnica che contraddistingue il mondo moderno impone alle aziende di ogni dimensione un imponente sforzo di continuo aggiornamento. Tale sforzo presuppone, però, l'inserimento nel processo di formazione delle nuove tecniche (attraverso un'autonoma attività di ricerca o di sviluppo) o, quanto meno, l'acquisizione di una sistematica informazione sui progressi realizzati all'esterno. Sotto entrambi i profili le piccole e medie aziende risultano svantaggiate per il fatto stesso di essere tali. Se si eccettuano, infatti, alcuni settori avanzati e altamente specializzati (nei quali, addirit-

tura, il rapporto ricerca-dimensione può arrivare a capovolgersi in favore delle piccole e medie aziende), nella media del comparto delle piccole e medie imprese si registra una spesa per ricerca per addetto di moto inferiore a quella che si realizza nel comparto delle grandi aziende e si è in grado di svolgere un'attività di documentazione molto meno ampia e produttiva. Ciò dipende essenzialmente dal fatto che sia l'attività di ricerca o sviluppo, sia l'attività di documentazione e informazione hanno una loro dimensione minima, che è proporzionata per eccesso a quella media delle piccole e medie imprese;

aggiornamento delle tecniche di direzione. Il tipo stesso di conduzione a carattere personale che si realizza nella maggior parte delle piccole e medie imprese ostacola l'introduzione delle moderne tecniche di conduzione aziendale. Se, da una parte, l'assenza di strutture burocratizzate e la diretta responsabilizzazione dell'imprenditore nella conduzione della sua azienda costituiscono elementi positivi a favore delle piccole imprese, d'altra parte queste stesse caratteristiche tendono ad isolare l'imprenditore ed a rendere difficile l'introduzione nella piccola impresa di metodi che pur sarebbero compatibili con la sua struttura;

commercializzazione dei prodotti e penetrazione sui mercati stranieri. Nella maggior parte dei casi il piccolo imprenditore è un tecnico e sull'aspetto tecnico concentra, quindi, tutta la sua attenzione a scapito dell'aspetto commerciale; di conseguenza si verifica spesso che egli tenti di vendere il prodotto che sa fabbricare e non di fabbricare il prodotto che il mercato richiede. A ciò si deve aggiungere il costo dei grandi canali pubblicitari e degli studi di mercato per una produzione di non grande serie che, praticamente, impedisce alle imprese di piccola o media dimensione di servirsi di tali strumenti. Queste difficoltà si aggravano quando si tratta di operare sui mercati stranieri; in questi casi, infatti, si impone la creazione di un servizio altamente specializzato che, in genere, costa più di quanto una piccola azienda possa spendere e dà prestazioni superiori a quelle che una piccola azienda pos-

sa concretamente utilizzare. È per questi motivi che l'attività di esportazione delle piccole e medie aziende risulta, in molti casi, saltuaria e che le aziende stesse restano essenzialmente dipendenti dal mercato interno, finendo per subirne tutte le fluttuazioni congiunturali, senza possibilità di compensazione con le vendite su altri mercati.

III — *Opportunità ed obiettivi di una politica di promozione e di sviluppo della piccola impresa.*

Da quanto si è esposto risulta che, se da una parte il contributo delle piccole e medie imprese è importante sia per lo sviluppo che per il suo equilibrio, d'altra parte queste imprese soffrono di una serie di svantaggi, che derivano dalla loro ridotta dimensione. La opportunità di una politica economica che si proponga di attenuare questi svantaggi e di promuovere il maggiore sviluppo della piccola azienda è in diretta connessione con l'utilità — sia economica, che sociale — che si attribuisce alla presenza di una rete vasta ed efficiente di piccole e medie imprese. Naturalmente l'obiettivo di garantire le condizioni di esistenza e di sviluppo delle piccole e medie aziende non potrebbe giustificare ogni intervento in loro favore, soprattutto se tale da turbare gravemente il meccanismo della libera concorrenza. Una politica di promozione delle minori imprese deve, perciò, essere circoscritta entro due precisi limiti:

tale politica deve svolgere una funzione di sviluppo e non di perpetuazione di situazioni di crisi;

tale politica non deve creare situazioni di privilegio a favore di certe aziende, ma deve tendere ad annullare le situazioni di svantaggio delle quali esse soffrono.

In questi limiti una politica di promozione della piccola impresa dovrebbe avere caratteri di:

organicità e completezza, nel senso che non dovrebbe limitarsi ad interventi sporadici e con finalità particolari, ma perseguire alcuni obiettivi di fondo con una gamma di

strumenti che consenta effettivamente una politica di sviluppo;

coerenza, nel senso che un intervento in una materia (es. quella dei finanziamenti) non dovrebbe essere contraddetto da un intervento in senso contrario in un'altra materia (es. quella del prelievo fiscale).

Gli obiettivi principali che possono attribuirsi a tale politica possono così riassumersi:

incanalare verso le piccole imprese un flusso di capitali adeguato alle loro esigenze di investimento. Malgrado in tutti i Paesi della Comunità esistano forme particolari di credito alle piccole e medie imprese, i piccoli imprenditori continuano a lamentare la insufficienza di mezzi a loro disposizione: evidentemente la funzione riequilibratrice di queste istituzioni particolari non si è verificata che in parte e la quota di risparmio che, loro tramite, è affluita alle piccole aziende ha continuato a rappresentare la quota del risparmio che residua dopo la soddisfazione delle esigenze di altri settori, ritenute prioritarie. Se si condivide l'utilità della presenza delle piccole e medie imprese (e le dichiarazioni ufficiali dei Governi dei Paesi della Comunità consentono di ritenere che tale utilità sia da tutti condivisa) non si può lasciare che a queste imprese affluisca una quota del risparmio inadeguata a soddisfare le loro esigenze di investimento. È questo il tipico campo nel quale la politica economica pubblica deve intervenire sul meccanismo « spontaneo » del mercato, in modo da raggiungere obiettivi che le tendenze autonome tenderebbero a porre in secondo piano. L'intervento equilibratore di tali istituzioni specializzate dovrebbe esplicarsi non solo sulla quantità di risparmio da indirizzare alle piccole e medie aziende, ma anche sulle condizioni alle quali tale quota di risparmio viene data in prestito alle piccole e medie aziende, in modo che esse — sia per quanto riguarda il costo del denaro, sia per quanto riguarda il volume delle garanzie richieste, sia per quanto riguarda, infine, i tempi e le procedure necessarie per ottenere i finanziamenti non siano poste in situazione di svantaggio rispetto alle aziende di maggiori dimensioni. Particolarmente utile alla soddisfazione del fabbi-

sogno finanziario delle piccole e medie aziende risulta anche la diffusione di nuovi sistemi di finanziamento quali il *leasing* e il *factoring*;

agevolare l'autofinanziamento attraverso disposizioni fiscali che esonerino dalla tassazione, entro certi limiti di quantità e di tempo, le quote di reddito di impresa reinvestite;

agevolare l'innovazione all'interno delle piccole e medie imprese attraverso la creazione o il potenziamento di organismi pubblici, che fungano da intermediari tra la ricerca vera e propria e le esigenze pratiche delle imprese stesse, svolgendo una funzione di informazione e di assistenza;

agevolare la collaborazione tra le aziende sia attraverso la predisposizione di strumenti giuridici che consentano la realizzazione di azioni in comune, senza intaccare la indipendenza delle singole imprese, sia attraverso la predisposizione di strumenti giuridici che consentano la associazione temporanea delle imprese ai fini di una determinata operazione, senza che ciò comporti per le aziende l'assunzione di responsabilità eccessive;

agevolare l'acquisizione di forme giuridiche adeguate al livello di sviluppo dei moderni mercati. In particolare si tratta di offrire alle piccole e medie imprese una disciplina giuridica, che consenta di trasformare le imprese personali in società di capitali senza, per questo, farle ricadere sotto la disciplina delle grandi società per azioni, le cui norme sono dettate in funzione della dimensione di quelle aziende e del loro ricorso al pubblico risparmio e perciò non risultano giustificabili al livello di piccole e medie imprese;

agevolare l'acquisizione da parte delle piccole e medie imprese di una quota adeguata delle commesse pubbliche, sia direttamente, sia in funzione di sub-forniture delle grandi imprese. A questo fine può essere utile rifarsi al sistema realizzato negli USA dalla « Small Business Administration » al fine di assicurare alle piccole e medie aziende una quota adeguata delle ingenti commesse che lo Stato passa alle aziende private;

raddoppiare il fondo di dotazione dell'ENAPI che ha come compito istituzionale

di promuovere e sviluppare l'attività economica ed il perfezionamento tecnico delle piccole industrie, attraverso la pronta presentazione di un disegno di legge, anche perchè nel bilancio che stiamo esaminando è già previsto il necessario accantonamento.

LA POLITICA DELL'IMPRESA PUBBLICA

Una relazione sul bilancio dell'industria non può ragionevolmente ignorare che il settore delle partecipazioni statali costituisce parte integrante della politica industriale, poichè è uno strumento importante nelle mani dei pubblici poteri al fine di indirizzare lo sviluppo economico verso i fini prefissati dalla programmazione. Nella realtà del nostro Paese la dicotomia fra iniziativa pubblica e privata è ormai superata, per cui è necessario coordinare gli interventi del settore pubblico con quello privato.

Previsioni per il periodo 1971-75.

Gli investimenti definiti o delineati in via di massima dalle partecipazioni statali per il 1971 e gli anni successivi ammontano ad oltre 9.300 milioni di lire, di cui circa 8.300 destinati ad iniziative localizzate in territorio nazionale e poco più di 1.000 ad iniziative all'estero.

Considerando solo il quinquennio 1971-75, gli investimenti raggiungono un valore superiore agli 8.000 miliardi.

Dall'attuazione di questi programmi si prevede che derivi a fine 1975 un'occupazione aggiuntiva, rispetto a quella attuale, di circa 100.000 unità.

I programmi d'investimento, già definiti o in corso di definizione, degli enti a partecipazione statale, per il quinquennio 1971-75, dovrebbero così ripartirsi:

IRI 5.000 miliardi (i soli progetti già definiti raggiungono i 4.330 miliardi);
ENI 2.700 miliardi;
EFIM 406 miliardi;
COGNE 72,5 miliardi;
EAGAT 10,2 miliardi.

Sotto l'aspetto settoriale, nei settori manifatturieri sono previsti investimenti per più di 4.300 miliardi. Oltre la metà di tale importo riguarda il settore siderurgico.

Nell'ambito delle aziende dei servizi, che globalmente assorbono circa 2.000 miliardi, notevolissima importanza assumono gli investimenti nel settore delle telecomunicazioni con circa 1.200 miliardi.

Circa 1.000 miliardi sono destinati alle infrastrutture: i maggiori investimenti sono destinati al completamento della rete autostradale.

Oltre 1.850 miliardi sono previsti per il settore delle fonti di energia, comprendendo in tale cifra gli investimenti sul territorio nazionale e quelli all'estero.

Al Mezzogiorno saranno destinati, nel prossimo quinquennio, più di 4.500 miliardi di lire. Tale importo rappresenta il 61,3 per cento degli investimenti complessivi delle partecipazioni statali in territorio nazionale.

Verrà localizzato nelle regioni meridionali l'85 per cento dei nuovi investimenti nel settore siderurgico, il 92 per cento nella chimica, il 75 per cento nell'elettronica, il 52 per cento nella meccanica.

In conseguenza di tale destinazione degli investimenti, verranno creati nel Mezzogiorno oltre 60.000 nuovi posti di lavoro. Gli addetti nelle aziende meridionali raggiungeranno perciò, nel 1975 il 30 per cento del totale rispetto all'attuale 22 per cento.

Ma non bastano soltanto le cifre per fare un discorso politico.

Il nesso tra responsabilità politica e ruolo dell'impresa pubblica è un fattore qualificante di importanza fondamentale per la politica di programmazione democratica in un Paese dove l'impresa pubblica ha dimensioni quantitative e composizione qualitativa tali da farne uno strumento essenziale della politica di sviluppo economico. Tuttavia la responsabilità di scelta e di decisione circa gli obiettivi, i modi e i mezzi, i tempi e le priorità e le compatibilità della politica di sviluppo economico programmatico competono in tutto e per tutto al potere politico nelle sedi istituzionali dove esso è tenuto a esercitarlo e a risponderne.

Non sembra che fino ad oggi queste condizioni siano state rispettate, poichè spesso le decisioni di investimento delle partecipazioni statali sono state dettate più da criteri aziendali, che da una visione programmatica generale.

D'altra parte l'organo istituzionale, cioè il Parlamento, viene informato di tutto quello che accade nell'ambito delle partecipazioni statali a cose fatte; e quasi sempre a seguito di ripetute sollecitazioni, spesso accolte con manifesta insofferenza.

La Commissione, infatti non può certamente dimenticare che sull'« affare Montedison », dopo numerose richieste, soltanto in questi giorni il Ministro delle partecipazioni statali è venuto ad illustrare la portata, gli effetti e le prospettive dell'inserimento pubblico in seno al più forte gruppo petrolchimico italiano.

IL COMMERCIO

Nel giro degli ultimi venti anni l'organizzazione del commercio si è profondamente trasformata. Fatti nuovi sono intervenuti a modificare, prima che la meccanica della distribuzione, la dinamica della domanda. Interi ceti, esclusi dal godimento di determinati beni per una pura e semplice motivazione, l'insufficienza del reddito, sono stati introdotti dalla civiltà dei consumi in un giro ampio e crescente, che tende a vederli addirittura come protagonisti. Le attività terziarie sono state, nel fatto, rivoluzionate con l'accesso di categorie sempre più vaste di consumatori al beneficio di prodotti che erano riservati solo a minoranze privilegiate.

Come segue l'organizzazione della vendita questo presentarsi di bisogni nuovi? Come si è adattata la distribuzione alle dimensioni accresciute del mercato, non soltanto in senso territoriale, ma anche in senso verticale? È in grado il prodotto di raggiungere i vari punti dove si presenta la domanda, di penetrare attraverso le stratificazioni nelle quali si identifica il potenziale consumatore? La risposta a questi quesiti è data da un'organizzazione delle vendite che muta con lentezza, affidandosi ancora alle strutture an-

lastiche, alla scarsa dinamica di una distribuzione che è concentrata in un limitato numero di punti di vendita, a carattere prevalentemente settoriale.

L'Italia ha registrato, in questo dopoguerra, grandiosi progressi in campo industriale. Progressi notevoli, sebbene ancora insufficienti, ha pure compiuto l'agricoltura, che è riuscita ad accrescere il volume della produzione nonostante il massiccio esodo rurale. Il commercio al dettaglio, nel suo complesso, non è invece stato investito dal « vento del mutamento », se non in poche grandi città dell'Italia settentrionale.

L'arretratezza del nostro sistema distributivo si manifesta attraverso tutta una serie di elementi: l'eccessivo numero dei punti di vendita; il basso numero di addetti; la scarsità della superficie di vendita e la sua utilizzazione poco economica; il modesto giro di affari; la mancanza di qualsiasi intesa con altri commercianti per l'acquisto in comune delle merci; l'insufficiente dotazione di strumenti capaci di valutare e sviluppare l'andamento delle vendite.

Vediamo più da vicino ciascuno di questi fattori negativi. Il numero degli esercizi commerciali supera in Italia gli 800 mila, mentre in Paesi demograficamente non troppo dissimili è di gran lunga inferiore: 450 mila in Francia e 400 mila in Germania.

Ciò nonostante, il fenomeno della « polverizzazione » non accenna affatto ad esaurirsi: il numero dei negozi di tipo tradizionale continua infatti ad aumentare con ritmo impressionante, sotto la spinta dell'inurbamento di contadini che, in città, preferiscono occuparsi — come venditori — di quei generi alimentari che hanno imparato a conoscere bene in campagna come produttori, anche se negli ultimi anni un certo rallentamento si è verificato nel ritmo d'incremento di questi esercizi.

Queste aziende commerciali hanno carattere prevalentemente familiare; assai di rado danno lavoro ad estranei o danno luogo a compensi in denaro. Il nucleo familiare tende a vivere con gli stessi criteri di autosufficienza che regolano la vita delle aziende agricole a gestione familiare. Di qui lo scarso numero degli addetti al commercio: ap-

pena 2,1 milioni contro i 2,3 milioni della Francia e i 3,4 milioni della Germania. Le medie per punto di vendita sottolineano meglio la differenza: 8,5 addetti in Germania; 5,1 addetti in Francia; 2,6 addetti in Italia. L'apparato distributivo ha certo contribuito all'assorbimento di una parte dei contadini emigrati, ma in misura non così massiccia come generalmente si ama far credere.

Altri gravi difetti: i negozi sono spesso piccolissimi, col tradizionale bancone che si « mangia » un quarto della superficie e con le merci più accatastate che esposte. Il cliente, « vedendo » pochi prodotti, finisce per comprare solo ciò che aveva in mente entrando nel « bugigattolo ». L'idea che si debba « indurre in tentazione » la massaia suggerendole altri acquisti ed invitandola a servirsi da sola, confrontando prezzi e confezioni liberamente, è ancora estranea alla mentalità della maggioranza dei commercianti italiani. La percentuale dei negozi a *self-service* non è rilevata dalle statistiche ufficiali; si può tuttavia affermare con sicurezza che è ancora irrisoria.

Non può stupire, in questa situazione, se il giro di affari è molto modesto, qualunque sia il metodo seguito per calcolarlo. Il volume delle vendite per negozio è stato stimato, abbastanza recentemente, in poco più di 23 milioni di lire all'anno per l'Italia, in 78 milioni per la Francia e in quasi 93 milioni per la Germania. Lo scarto di produttività, a causa del nostro basso livello di occupazione commerciale, risulta più contenuto, se il calcolo viene fatto per addetto: 8,9 milioni all'anno in Italia; 12,1 in Germania e 15,2 in Francia.

Scarsamente dotato di spirito associativo, il commerciante italiano tende a comprare da solo; ma poiché vende poco, non potrà che comprare poco e senza fruire di sconti. In compenso, cercherà di vendere col più alto margine di guadagno unitario, magari premendo sulle industrie affinché applichino per i loro prodotti di marca il sistema del « prezzo imposto », che fa obbligo a tutti i dettaglianti — pena l'interruzione delle forniture — di non scendere al di sotto del prezzo fissato dall'industria.

Si tratta, in pratica, di una collusione indiretta fra i commercianti per evitare la benchè minima concorrenza; il prezzo imposto tende infatti ad essere così alto da consentire di restare sul mercato anche ai dettaglianti marginali.

Molti dei difetti sin qui descritti risultano pienamente confermati da una recente indagine campionaria svolta dall'Unioncamere tra parecchie migliaia di aziende commerciali dell'Italia settentrionale, dalla quale si ricava il seguente quadro:

- 1) il 95 per cento delle aziende ha un solo negozio;
- 2) il 40 per cento dei negozi non arriva ai 25 metri quadrati, i due terzi non superano i 35 metri quadrati di superficie;
- 3) solo il 4,2 per cento dei negozi tradizionali pratica il *self-service*, integrale o parziale;
- 4) un terzo dei negozi è senza telefono, il 73 per cento senza mezzi di trasporto propri, l'89 per cento senza registratore di cassa;
- 5) il 59 per cento non tiene alcun tipo sistematico di contabilità e, nel 73 per cento dei casi, non è stato mai effettuato un inventario.

Da questi dati si possono ricavare le seguenti ovvie conclusioni: che solo un terzo dei negozi — nella zona più evoluta d'Italia — può raccogliere ordini per telefono e che meno di un quarto può effettuare consegne a domicilio con un proprio mezzo di trasporto; che la stragrande maggioranza dei commercianti non è in grado di sapere con precisione nè quanto incassa, nè quanto guadagna. Il Mercato comune europeo ha chiesto all'Italia che l'imposta sul valore aggiunto (IVA) venga applicata anche al commercio al dettaglio sin dal primo gennaio 1972; ma nelle condizioni di arretratezza prevalente ritengo che la richiesta non potrà essere accolta tanto presto.

Purtroppo, i sintomi di miglioramento sono pochi e scarsi. Continuano ad aumentare di numero i negozi di tipo tradizionale, mentre crescono con estrema lentezza i negozi a *self-service*, i negozi associati nell'acquisto

sia pure parziale delle merci (gruppi d'acquisto tra dettaglianti, unioni volontarie di grossisti e dettaglianti), le *supérettes* e i supermercati. Di questo sviluppo contrastato delle tecniche e delle strutture di vendita più moderne parecchie sono le cause: la scarsa qualificazione dei commercianti; la legislazione arcaica, che subordina l'apertura di nuovi negozi al rilascio di una licenza comunale e quella di nuovi supermercati alla « conquista » di una licenza prefettizia; l'atteggiamento della classe politica, incline al mantenimento dello *status quo* per miopi calcoli di convenienza elettorale. Il progetto di legge all'esame della competente Commissione della Camera sarebbe inconcepibile al di fuori dell'attuale situazione; e non voglio aggiungere altro.

Ma, sia pure troppo lentamente, le novità avanzano. Negli « anni sessanta » sono nate anche in Italia le prime aziende per la vendita diretta su catalogo o per corrispondenza; i loro progressi sono stati rapidi, specialmente nelle zone depresse del Centro-Sud, dove svolgono una vivace concorrenza nel settore dell'abbigliamento ai commercianti fissi locali.

Anche la distribuzione automatica sembra ormai in orbita, sia a causa della riduzione delle ore di apertura dei negozi, specie nei giorni festivi, sia per la recente diffusione nelle comunità di lavoro, di studio o di svago. Sebbene ancora pochi e di prezzo modesto siano i prodotti venduti mediante macchine (bevande, sigarette, calze, dolci, eccetera), il giro di affari registra incrementi cospicui e di ottimo auspicio.

Aumentano anche i supermercati con reparto alimentare, nonostante l'ostilità dei piccoli negozianti e le abitudini delle massaie italiane, poco portate per temperamento alla impersonalità dei rapporti commerciali e non troppo ben disposte — si deve dire con ragione — verso lo scatolame. L'esigenza di risparmiare tempo e fatica tende tuttavia ad imporsi ed il consumo di cibi precucinati e surgelati cresce anche in Italia, sia pure assai più lentamente di tutte le previsioni delle inchieste di mercato.

Giova precisare che l'apertura di nuovi supermercati è frenata anche da considera-

zioni economiche. Non ha senso costruire un supermercato in città con meno di 50 mila abitanti e con basso reddito *pro capite*; e neppure ha senso costruirne tre o quattro in località favorevoli, perchè il loro rendimento non basta a giustificare le spese generali di approvvigionamento. Al di sotto della cifra di dieci supermercati non si raggiunge la dimensione minima ritenuta economica. Questo spiega perchè in questo settore vi sia poco spazio per le iniziative isolate, non sostenute da grossi capitali e non inserite in una rete piuttosto ampia di punti di vendita.

Ma questo spiega anche perchè i negozi tradizionali possano — se associati e ammodernati — sopravvivere benissimo, giacchè i supermercati, per prosperare, debbono sorgere in zone d'intenso traffico e con grandi possibilità di parcheggio.

Del resto, con varie leggi, lo Stato ha concesso agevolazioni creditizie per il rinnovo e lo sviluppo delle piccole aziende commerciali, ma a quanto pare, solo una minoranza si è avvalsa di queste agevolazioni; i più sembrano preferire il blocco delle licenze adducendo motivi spesso evidentemente pretestuosi. Così stando le cose, si dovrebbe riflettere su quanto affermò nell'ottobre scorso, a Milano, l'attuale presidente dell'Unioncamere, professor Ernesto Stagni: « Nel commercio odierno vi sono i deboli e i forti. Sarebbe assurdo mettere i deboli alla mercè dei forti; occorre invece dare ai deboli la possibilità di diventare forti e di competere pari a pari. Ma sarebbe errato e controproducente proteggere ad ogni costo i deboli, che rifiutano la possibilità di diventare forti, perchè in tal caso proteggeremmo soltanto i pigri e gli sprovveduti ».

La strada da seguire, se si vuole veramente ristrutturare l'apparato distributivo, non può essere che quella tracciata dal « progetto '80 ».

La direttiva principale in questo campo è di favorire l'affermazione delle forme moderne di commercio. Da un lato si tratta di consentire lo sviluppo della « grande distribuzione » secondo le esigenze del mercato, e, dall'altro, d'incoraggiare l'ammodernamento delle imprese tradizionali.

A questo sviluppo, più che al mantenimento di anacronistiche forme di protezionismo, si deve puntare perchè anche in futuro il commercio tradizionale possa costituire una valida alternativa alla grande distribuzione, analogamente a quanto si è verificato in taluni Paesi a struttura distributiva evoluta.

Condizione pregiudiziale per la realizzazione di forme moderne di commercio resta tuttavia la modificazione dell'attuale sistema di autorizzazione all'esercizio del commercio. Il criterio di subordinare il rilascio della licenza all'accertamento di requisiti obiettivi dovrà essere sostituito con quello basato soltanto sull'accertamento di alcuni requisiti di idoneità morale e professionale del richiedente.

Questa modificazione potrà essere attuata con gradualità attraverso le seguenti tappe: 1) unificazione delle licenze per il commercio in sede fissa e ambulante; 2) istituzione di « albi » e fissazione dei requisiti necessari per esservi iscritti; 3) abolizione progressiva del sistema delle licenze.

Al fine di promuovere il processo di riorganizzazione ed ammodernamento delle strutture distributive tradizionali, dovranno essere inoltre studiate misure specifiche nel campo creditizio (come ad esempio l'estensione del credito agevolato a raggruppamenti di imprese commerciali; il finanziamento di processi di modernizzazione; facilitazioni fiscali alle unioni volontarie per acquisti collettivi; la creazione di centri di addestramento professionale; eccetera).

L'ARTIGIANATO

Nel 1969 le aziende artigiane iscritte negli albi provinciali erano 1.187.643, di cui 1.096.816 in forma di impresa individuale e 90.827 in forma societaria. L'occupazione nel complesso può così calcolarsi:

- a) titolari e soci di impresa: 1.239.810;
- b) familiari coadiuvanti: 169.132;
- c) apprendisti: 514.528;
- d) operai: 700.000;

con un totale di 2.629.470 persone che lavorano nel settore. Questi dati mi sembrano

sufficienti a darci la dimensione del fenomeno che l'artigianato rappresenta nel nostro Paese.

Con l'attuazione dell'ordinamento regionale, l'artigianato, secondo l'articolo 117 della Costituzione, ricade sotto la competenza legislativa delle Regioni.

Il 1971, quindi, dovrebbe essere un anno di transizione nel passaggio delle funzioni dall'Amministrazione centrale a quella regionale.

Come si legge nella relazione sull'attività del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato « occorrerà in modo particolare curare la definizione delle materie specifiche da trasferire alle già costituite Regioni, con l'attenta predisposizione dei relativi schemi di decreti e, se ritenuto opportuno e tempestivamente realizzabile, dovranno essere enucleati dalla legislazione della disciplina giuridica dell'artigianato — e denunciati in appositi provvedimenti quadro — i principi fondamentali di essa, che costituiranno poi i limiti invalicabili delle Regioni, nella loro funzione legislativa ».

Ritengo, tuttavia, che nel frattempo le Regioni possano e debbano mettere mano allo studio dei problemi economici dell'artigianato per raccordare le varie realtà settoriali e territoriali alla programmazione economica nazionale. Nel settore dell'artigianato, infatti, la Regione ha una funzione predominante nella predisposizione degli strumenti della programmazione, funzione che deriva innanzitutto dalla Costituzione.

In questa prospettiva andrebbero viste le direttive degli interventi da adottare, ponendo in primo piano l'esigenza di inquadrare in termini più razionali e più efficienti il ruolo svolto dall'attività artigianale nell'economia del Paese.

A tal fine occorre potenziare le forme moderne di artigianato e creare le condizioni per favorire nuove iniziative, nonchè la trasformazione e l'ammodernamento delle attività artigianali, ormai superate in quanto non in grado di reggere la competizione con le grandi imprese tecnologicamente avanzate. Bisognerà, pertanto, attraverso studi di settore, individuare in primo luogo le attività produttive che consentano in alcune Regioni l'insediamento di imprese artigiane con fun-

zioni complementari ed integrative della le grandi imprese tecnologicamente avanzate. individuare le attività produttive di servizi che, in relazione alla prevedibile espansione negli altri settori, consentono un inserimento più massiccio delle attività artigianali; selezionare le forme di artigianato artistico tradizionale che, attraverso un'attività promozionale, presentano la possibilità di inserire i loro prodotti nel mercato nazionale ed internazionale.

Lungo le direttive volte a distinguere le forme moderne di artigianato da quelle ormai superate, al fine di potenziare le prime favorendone la crescita e di trasformare ed ammodernare le seconde, è possibile stabilire le indicazioni orientative che dovranno essere seguite.

Le Regioni, soprattutto quelle meridionali, dovranno quindi svolgere una duplice azione:

1) promuovere e sollecitare l'adozione dei criteri di priorità previsti dal piano nazionale a favore delle imprese artigiane localizzate nel Mezzogiorno in ordine all'assistenza tecnica e alle agevolazioni finanziarie;

2) integrare l'intervento statale, soprattutto attraverso l'assistenza commerciale ed organizzativa, nonché attraverso misure idonee a favorire il credito alle esportazioni.

In particolare, la politica programmatica di sviluppo nel settore dell'artigianato deve articolarsi in varie direzioni concernenti:

- 1) l'aspetto tecnico-produttivo;
- 2) l'aspetto della riorganizzazione strutturale delle aziende sotto il profilo economico-amministrativo;
- 3) l'aspetto finanziario;
- 4) le agevolazioni fiscali e parafiscali;
- 5) l'abilitazione professionale e i conseguenziali problemi dei rapporti con il Mercato comune europeo.

La Regione inoltre dovrebbe:

promuovere la costituzione di consorzi tra artigiani, cui vanno estese le agevolazioni fiscali e creditizie previste dalla vigente legislazione sulle cooperative;

elevare la garanzia sul credito concesso alle imprese ed associazioni artigiane fino ad un massimo dell'85 per cento ed accordare agevolazioni creditizie particolari a favore delle esportazioni dei prodotti dell'artigianato;

promuovere congrue forme di assistenza commerciale ed organizzativa a favore di associazioni tra aziende artigiane e di imprese singole, la costituzione di centri di raccolta e sale campionarie di esposizione e la concessione di contributi per la partecipazione a mostre e fiere;

studiare le possibilità e l'opportunità di prevedere zone artigiane da inserire nei piani urbanistici;

fissare un'aliquota di contributi per oneri previdenziali ed assistenziali, non superiore al 10 per cento per le imprese singole e al 15 per cento per le associazioni tra aziende artigiane;

istituire botteghe-scuola con il compito di curare la formazione professionale degli apprendisti artigiani; al termine dei corsi di addestramento o di specializzazione verrebbero rilasciati appositi certificati di capacità professionale.

Il problema principale, comunque, rimane sempre quello del credito.

La principale assistenza economica attuata per lo sviluppo delle imprese artigiane è costituita dal credito speciale, che viene erogato dall'apposita Cassa di credito per le imprese artigiane, costituita con decreto legislativo 15 dicembre 1947, n. 1418, rinnovata poi, nella struttura e nel funzionamento, con la legge 25 luglio 1952, n. 949, e con altri successivi provvedimenti.

Il credito agli artigiani viene concesso per l'impianto, l'ampliamento e l'ammodernamento dei laboratori, compreso l'acquisto di macchine e attrezzi, nonché per la formazione di scorte di materie prime e di prodotti finiti, che si rendono necessarie in relazione alle caratteristiche del ciclo lavorativo ed alla natura della produzione delle imprese medesime.

I finanziamenti non possono superare i dieci milioni di lire, da restituire nel periodo massimo di dieci anni. Il tasso è del 3 per

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cento, mentre tutti gli atti necessari al compimento delle operazioni sono esenti da imposte e tasse.

L'Artigiancassa è provvista di un « fondo di dotazione » stanziato dallo Stato e da mezzi finanziari — pure essi forniti dallo Stato — per l'integrazione degli interessi.

L'andamento oscillante del credito artigiano nel tempo è dovuto principalmente al graduale e periodico esaurimento del fondo per il contributo agli interessi, che lo Stato rinnova spesso con ritardo e con stanziamenti non adeguati alle richieste di credito che pervengono all'Artigiancassa.

Fino ad oggi, quindi, questa forma di agevolazione economica non si è sempre dimostrata in grado di contribuire sostanzialmente allo sviluppo delle imprese artigiane, soprattutto perchè, come ho detto precedentemente, i fondi sono stati inadeguati. Con l'avvento delle Regioni il problema dei crediti potrebbe essere risolto, poichè, a quello erogato in sede nazionale, dovrebbe aggiungersi, e non sostituirsi, quello erogato in sede locale.

In questo quadro l'artigianato regionale dovrebbe avere accesso al credito di impianto e di esercizio con procedure semplici e rapide ed a tasso agevolato. Si dovrà pertanto facilitare l'attività dell'Artigiancassa e delle Cooperative di garanzia e consentire anche agli artigiani il ricorso alle società finanziarie regionali per lo sviluppo industriale, che dovrebbero essere costituite in tutte le Regioni ed alle quali dovrebbero poter partecipare gli artigiani singolarmente od associati.

Restano infine da considerare tutte quelle altre forme di assistenza che fino ad oggi sono state esercitate dalle Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato.

Da qualche parte si è parlato della loro soppressione e del passaggio delle loro funzioni alle Regioni.

Ma a me sembra che non si tratti di eliminare uno strumento che fino ad oggi ha esercitato con apprezzabili risultati la funzione di orientare e di promuovere iniziative valide al servizio delle economie provinciali, ma di armonizzarlo con la nuova realtà regionale. Pertanto la nuova normativa delle

Camere di commercio, che si ritiene non più dilazionabile, dovrebbe essere una specie di legge quadro attraverso la quale ogni Regione dovrebbe avere la possibilità di stabilire le norme ritenute più aderenti alla realtà locale.

* * *

Sembra ora opportuno accennare brevemente anche a un problema che è di scottante attualità: quello delle fonti di energia.

Nel corso del 1970 e nei primi mesi del 1971 si sono registrati in campo energetico, a livello mondiale, eventi di entità e di natura tali da poter notevolmente incidere sulle condizioni dell'approvvigionamento energetico nazionale. In questo quadro va preso innanzitutto in considerazione il settore petrolifero.

I recenti accordi di Teheran sul prezzo del petrolio greggio hanno determinato un notevole aumento del costo dei rifornimenti petroliferi nazionali. Si calcola che, rispetto al primo semestre del 1970 tale costo sia aumentato di circa 3.500-4.000 lire/tonnellata in rapporto all'incremento sia dei prezzi del greggio, sia dei noli cisternieri. Tale cifra è suscettibile di un'ulteriore lievitazione in rapporto ai risultati cui condurranno i negoziati di Tripoli riguardanti il greggio del bacino del Mediterraneo. Non sono infine da trascurare i rischi, per quanto fortunatamente piuttosto remoti, di un embargo su determinate forniture di petrolio greggio, ove i negoziati di Tripoli non soddisfino alcuni paesi produttori.

In questa situazione è indubbio che il problema fondamentale di cui ci si deve preoccupare è quello di mantenere la continuità dei rifornimenti petroliferi per il Paese.

Sotto il profilo economico sarà necessario ricercare i modi attraverso i quali assorbire i maggiori costi cui si è fatto cenno. Tale riassorbimento sembra indispensabile anche per evitare un dirottamento delle correnti petrolifere verso paesi che offrano una migliore remunerazione.

Per risolvere questo problema sarebbe forse opportuno considerare la possibilità di

una partecipazione alla copertura degli oneri indicati da parte delle tre principali componenti interessate al mercato petrolifero e cioè: i consumatori, gli operatori petroliferi e lo Stato. In altri termini si potrebbe pensare ad una parziale defiscalizzazione degli oneri gravanti sui prodotti petroliferi e di ripartire il residuo dei maggiori oneri tra produttori e consumatori. In tale modo si eviterebbero svolte troppo brusche, quali certamente si determinerebbero, sia a livello dei consumi civili, che di quelli industriali, qualora l'intero onere fosse fatto ricadere sugli utilizzatori dei prodotti petroliferi.

Nella realizzazione di una siffatta operazione si dovrebbe evidentemente anche tener conto degli indirizzi seguiti dagli altri paesi europei — ed in particolare da quelli comunitari — per evitare che, adottando provvedimenti contrastanti con quelli presi da tali paesi, ci si possa trovare in una situazione di svantaggio soprattutto per quanto riguarda il profilo della concorrenza nel campo industriale.

Nel settore energetico un altro argomento è oggi poi di particolare attualità: quello della situazione finanziaria dell'Enel e delle misure che potrebbero essere adottate per sanarla.

Si parla in particolare della concessione di un fondo di dotazione e di un ritocco delle tariffe elettriche.

Forse si potrebbe in proposito ricercare — almeno per il momento — una terza soluzione, che prenda le mosse dalle dichiarazioni recentemente rese presso la 5ª Commissione del Senato dal Presidente dell'Enel. Questi ha in effetti dichiarato che l'attuale difficile situazione finanziaria dell'Enel è dovuta al fatto che all'ente sono stati accollati oneri che non gli sono propri e di natura extra-economica. Una volta verificata l'entità di tali oneri si potrebbe proporre che lo Stato corrisponda, *una tantum*, all'Ente un contributo esattamente corrispondente agli oneri suddetti.

È questa una soluzione che salvaguarderebbe gli interessi dei consumatori di energia elettrica, per i quali un aggravio delle ta-

riffe potrebbe risultare, in questo momento, difficilmente sostenibile e, nello stesso tempo, andrebbe incontro alle indilazionabili esigenze finanziarie dell'Enel.

* * *

Dopo aver esaminato i problemi dei tre settori nei quali si articola il bilancio del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato da un punto di vista molto generale sembra possibile affermare che il bilancio dello Stato, così come è attualmente strutturato, non risponde che in assai scarsa misura alle esigenze di una moderna economia programmata. Il solo fatto che si tratti di un bilancio di competenza a carattere apparentemente inflazionistico, ma che alla resa dei conti risulta essere quasi sempre deflazionistico, perchè le spese in esso previste, soprattutto quelle di investimento, non vengono mai assolte nell'anno di riferimento (ne è una prova evidente l'enorme massa dei residui passivi), dà l'idea di quanto sia poco produttivo discutere su un documento contabile, che finisce per essere di scarso significato politico. Non è certamente, questa, una tesi originale o peregrina, visto che essa è stata recentemente recepita nel cosiddetto «Libro bianco», nel quale si è rilevata l'opportunità di passare al più presto dal bilancio di competenza a quello di cassa. Al limite, sembra addirittura di scarso significato essere a favore o contrari alle singole spese e al complesso di esse di uno stato di previsione, che è, tutto sommato, una legge di carattere formale, che non si vede proprio come potrebbe essere respinta, visto che la pubblica Amministrazione nel corso dell'anno deve pure in qualche modo operare.

Per quanto riguarda in particolare il bilancio del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato è sembrato perciò più opportuno cercare di compiere un'analisi della linea politica ed economica che il Ministero dovrebbe seguire nel corso dell'anno fi-

nanziario, raccordandola — per quanto è al momento possibile — con le opzioni di fondo della programmazione nazionale, nella convinzione che la discussione del bilancio dello Stato, possa almeno essere l'occasione nella quale il Parlamento affronta una volta l'anno, l'intera tematica dello sviluppo economico del Paese; un'occasione che si rivelerebbe ancora più utile, se ci si trovasse di fronte

a un bilancio quinquennale, del quale quello annuale dovrebbe costituire lo scorrimento.

A conclusione del dibattito, la 9^a Commissione ha ritenuto di esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

MINNOCCI, *relatore*

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 1

LA RIPARTIZIONE A SECONDA DEI SETTORI E DEI TIPI DI INTERVENTO DEI FONDI INIZIALI ASSEGNATI ALLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO E LE VARIANTI APPORTATE CON LE DISPOSIZIONI DELLE LEGGI N. 949 DEL 1952, N. 634 DEL 1957 E N. 622 DEL 1959

	Piano decennale (con i fondi della legge istitutiva 10- 8-1950, n. 646)		Piano dodecennale (conseguente alla integrazione dei finanziamenti do- vuti alla legge 25- 7-1952, n. 949)		Piano quindicenna- le (conseguente alla integrazione dei finanziamenti do- vuti alla legge 29- 7-1957, n. 634)		Piano quindi- cennale (inte- grato con fondi del prestito na- zionale, legge 24-7-1959, n. 622)	
	miliardi di lire	%	miliardi di lire	%	miliardi di lire	%	miliardi di lire	%
SETTORI:								
Agricoltura	770	77,0	888	69,1	1.138	55,8	1.150	55,3
Trasporti e comunicazioni	90	9,0	190	14,8	261	12,7	260	12,6
Acquedotti e fognature ..	110	11,0	117	13,8	311	15,3	312	15,0
Industria	—	—	—	—	245	12,0	244	11,8
Artigianato	—	—	—	—	5	0,2	5	0,2
Turismo e credito alber- ghiero	30	3,0	25	2,0	56	2,2	57	2,6
Pesca	—	—	—	—	5	0,2	5	0,2
Scuole e istruzione pro- fessionale	—	—	—	—	30	1,5	43	2,1
Istruzioni a carattere so- ciale	—	—	—	—	2	1,0	2	0,1
Totale	1.000	100,0	1.280	100,0	2.053	100,0	2.078	100,0
TIPI DI INTERVENTO:								
Infrastrutture:								
Strade	90	9,0	115	9,0	167	8,2	167	8,0
Ferrovie e traghetti ...	—	—	75	5,9	93	4,6	93	4,5
Acquedotti e fognature	110	11,0	177	13,8	312	15,3	312	15,0
Bonifiche e sistemazio- ni montane	380	38,0	478	37,3	650	31,9	662	31,9
Riforma	280	28,0	280	21,9	280	13,7	280	13,5
Opere turistiche	30	3,0	25	1,9	40	2,0	51	2,5
Totale	890	89,0	1.150	89,8	1.542	75,7	1.565	75,4
Incentivi all'iniziativa pri- vata:								
Sussidi per il migliora- mento fondiario	110	11,0	130	10,2	188	9,2	188	9,0
Credito di miglmento .	—	—	—	—	20	1,0	20	1,0
Industria	—	—	—	—	244	12,0	244	11,7
Pesca	—	—	—	—	5	0,2	5	0,2
Artigianato	—	—	—	—	5	0,2	5	0,2
Credito alberghiero ...	—	—	—	—	4	0,2	6	0,3
Totale	110	11,0	130	10,2	466	22,8	468	22,4
Altri interventi:								
Scuole	—	—	—	—	15	0,7	43	2,1
Istruzione professionale	—	—	—	—	15	0,7	—	—
Interventi di carattere sociale	—	—	—	—	2	0,1	2	0,1
Totale	—	—	—	—	32	1,5	45	2,2

Fonte: Cassa per il Mezzogiorno.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 2

RIPARTIZIONE PER SETTORI E PER TIPI D'INTERVENTO DELLO STANZIAMENTO
ASSEGNATO ALLA CASSA DALLA LEGGE 26 GIUGNO 1965, N. 177

(miliardi di lire)

SETTORI	Totale	Programma completa- mento pia- no quindi- cennale	Nuovi interventi 1966-69
Industria	550,0	107,1	442,9
Agricoltura	400,0	95,4	304,6
Turismo	107,0	7,8	99,2
Infrastrutture generali	355,0	114,0	241,0
Di cui: Acquedotti	215,0	69,9	145,1
Viabilità	140,0	44,1	95,9
Progresso tecnico e sviluppo civile	80,0	13,4	66,6
Artigianato e pesca	23,0	3,4	19,6
Zone di particolare depressione	35,0	—	35,0
Zone e settori non più di competenza della Cassa	90,0	68,9	21,1
In complesso	1.640,0	410,0	1.230,0

TIPI DI INTERVENTO	Importi	
A) INCENTIVI:		
Industria	400	
Agricoltura	140	
Turismo	57	
Artigianato e pesca	23	
Totale A) ...		620
B) INFRASTRUTTURE E SERVIZI CIVILI:		
Opere pubbliche di bonifica	260	
Acquedotti	215	
Infrastrutture industriali	150	
Infrastrutture stradali	140	
Infrastrutture turistiche	50	
Totale B) ...		815
C) PROGRESSO TECNICO E SVILUPPO CIVILE		80
D) SERVIZI CIVILI IN ZONE DI PARTICOLARE DEPRESSIONE		35
E) COMPLETAMENTO OPERE NON TIPICHE		90
TOTALE GENERALE		1.640

Fonte: Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno: Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno - Roma 1966, pp. 15-16.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 3

DISTRIBUZIONE REGIONALE DEI FINANZIAMENTI CONCESSI DAGLI ISTITUTI SPECIALI E DAGLI ALTRI ISTITUTI ABILITATI ALL'ESERCIZIO DEL CREDITO INDUSTRIALE A MEDIO TERMINE NEL MEZZOGIORNO AL 31 DICEMBRE 1969 (importi in milioni di lire)

REGIONI	Finanziamenti		Investimenti previsti			Fatturato annuo previsto	Occupazione prevista (unità)
	N.	Importo	Impianti fissi	Capitale di eserc. e scorte	Totale		
Toscana	20	2.599	4.202	1.019	5.221	5.712	749
Marche	248	19.676	31.470	8.346	39.816	54.173	7.617
Lazio	1.382	271.581	436.374	133.669	570.043	933.827	76.495
Abruzzi	955	133.485	202.838	64.482	267.320	334.399	38.189
Molise	194	12.319	20.152	4.018	24.170	34.187	3.041
Campania	4.052	709.813	1.316.003	421.821	1.737.824	2.642.957	205.791
Puglia	1.567	387.636	1.090.092	111.413	1.201.505	968.185	129.416
Basilicata	320	106.707	147.861	35.722	183.583	176.367	14.491
Calabria	650	73.183	113.023	32.637	145.660	170.112	17.339
Sicilia	1.910	623.578	1.202.840	220.218	1.423.058	1.214.914	85.575
Sardegna	1.144	580.476	1.105.717	221.240	1.326.957	1.043.890	43.685
Totale ...	12.442	2.921.353	5.670.572	1.254.585	6.925.157	7.578.723	622.388

Fonte: Bilancio per il 1969 della Cassa per il Mezzogiorno.

ALLEGATO 4

FINANZIAMENTI PER CLASSI DI INDUSTRIA CONCESSI DAGLI ISTITUTI SPECIALI E DAGLI ALTRI ISTITUTI ABILITATI ALL'ESERCIZIO DEL CREDITO INDUSTRIALE A MEDIO TERMINE NEL MEZZOGIORNO AL 31 DICEMBRE 1969 (importi in milioni di lire)

CLASSI DI INDUSTRIA	Finanziamenti		Investimenti previsti			Fatturato annuo previsto	Occupazione prevista (unità)
	N.	Importo	Impianti fissi	Capitale di eserc. e scorte	Totale		
Estrattive	267	39.038	62.779	11.503	74.282	69.491	6.217
Alimentari, trasformazione prodotti del suolo ed affini	3.691	269.592	439.507	194.939	634.446	1.257.232	86.564
Tabacco	66	3.501	5.743	2.663	8.406	11.209	5.236
Tessili	460	121.105	197.966	71.565	269.531	325.204	40.156
Vestiario ed abbigliamento	338	25.116	39.865	19.769	59.634	121.033	25.508
Calzature, pelli e cuoio	246	16.735	26.802	10.636	37.438	67.508	10.168
Mobilio e lavorazione legno	915	57.813	96.918	39.631	136.549	196.711	28.582
Metallurgiche	273	323.063	1.118.038	135.966	1.254.004	661.095	88.982
Meccaniche	1.703	429.972	694.147	209.711	903.858	1.460.608	126.279
Materiali da costruzione, vetro e ceramiche	1.940	250.144	436.687	94.944	531.631	545.286	77.599
Chimiche ed affini	918	956.461	1.868.903	331.886	2.200.789	1.904.487	57.987
Lavorazione gomma	79	28.603	43.063	16.583	59.646	56.405	4.243
Produzione cellulosa per uso tessile delle fibre tessili artificiali e sintetiche	25	39.342	68.624	9.862	78.486	209.111	5.846
Carta e cartotecnica	427	136.496	203.637	52.029	255.666	292.607	17.633
Poligrafiche	250	17.537	29.442	8.345	37.787	57.359	6.945
Prodotti materie plastiche	158	22.429	33.159	18.257	51.416	78.136	5.621
Foto, fono, cinematografiche e manifatturiere varie	125	24.327	36.950	11.050	48.000	79.389	7.623
Elettricità, gas, acqua	124	82.137	140.470	7.735	148.205	86.048	2.242
Trasporti e comunicazioni	254	65.053	106.511	4.051	110.562	52.553	11.585
Varie	183	12.889	21.361	3.460	24.821	47.251	7.372
Totale ...	12.442	2.921.353	5.670.571	1.254.585	6.925.157	7.578.723	622.388

Fonte: Bilancio per il 1969 della Cassa per il Mezzogiorno.

PARERE DELLA 10ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (**Tabella 15**)

(RELATORE VIGNOLA)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione ha sviluppato un ampio dibattito sul bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nel quale per cinque sedute sono stati analizzati tutti i contenuti programmatici della « nota preliminare », ampliati da una relazione integrativa del Ministro del lavoro. La Commissione ha preso atto delle cifre iscritte in bilancio.

I.

CIFRE IN BILANCIO

Lo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale prevede per l'anno finanziario 1971 una spesa di lire 1.105.568.928.000 (spese correnti e spese in conto capitali) con un incremento di lire 41.093.921.800 rispetto al bilancio 1970. Tale aumento di spesa trova giustificazione nelle seguenti motivazioni:

estensione al personale della nuova misura dell'indennità integrativa stabilita con decreto del Ministero del tesoro del 24 luglio 1969, ed elevazione della misura dell'assegno integrativo mensile in applicazione della legge 1º agosto 1969, n. 464, nonchè aumento delle spese di gestione;

aumento di lire 19 miliardi della quota di concorso dello Stato a favore del fondo sociale istituito presso l'Istituto nazionale

della previdenza sociale, in applicazione dell'articolo 2 della legge 30 aprile 1969, n. 153;

aumento di lire 114 miliardi nella misura del contributo integrativo dovuto dallo Stato a favore del fondo sociale istituito presso l'INPS, ai sensi dell'articolo 5 della legge 30 aprile 1969, n. 153;

istituzione di un nuovo capitolo di spesa, pari a lire 500.000.000, avente per oggetto il concorso dello Stato agli oneri gravanti sugli Istituti previdenziali italiani per prestazioni a beneficiare in Italia corrisposto in conformità di regolamenti comunitari;

5 milioni in più per il funzionamento delle Commissioni provinciali di controllo delle cooperative;

5 milioni in più per le spese di propaganda e pagamento di diritti e compensi autore per pubblicazioni;

5.150 milioni in più per le spese di funzionamento, compresi i gettoni di presenza ed il rimborso delle spese di trasporto, delle Commissioni per l'avviamento al lavoro e assistenza ai disoccupati, nonchè per il collocamento e l'accertamento dei lavoratori agricoli, di cui alla legge 11 marzo 1970, n. 83;

25 milioni in più per le spese di rilevazioni ed elaborazioni statistiche e di funzionamento del centro meccanografico;

35 milioni in più per l'istituzione di un capitolo relativo alle spese per il funzionamento del Comitato consultivo nazionale di scambio, all'interno delle Comunità europee, dei giovani lavoratori tirocinanti e per la con-

cessione di borse di studio e altre forme di assistenza;

aumento di 10 miliardi nel capitolo afferente il contributo dello Stato al Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori, onde consentirne l'adeguamento alle maggiori esigenze odierne.

II.

RUOLO DEL MINISTERO DEL LAVORO

La maggiore coscienza e fiducia dei lavoratori nella loro forza intrinseca e nella capacità operativa delle loro organizzazioni sindacali e la netta presa di posizione in favore dei lavoratori assunta prima dal compianto indimenticabile onorevole Brodolini, poi seguita e portata avanti dall'attuale Ministro del lavoro onorevole Donat-Cattin hanno contribuito a trasformare decisamente le funzioni del Ministero del lavoro in organo di difesa dei lavoratori.

Questa linea politica, di cui sono state gettate le basi, va approfondita ed ampliata, tenendo conto delle gravi crisi che investono il Paese, che, se non affrontate con serietà e intelligenza, possono portare alla frattura dello stesso sistema e delle nostre istituzioni, davanti alla pressione sempre più possente delle masse lavoratrici che chiedono migliori condizioni di vita, parità di trattamento, fine delle diseguaglianze economiche e sociali.

III.

MASSIMA OCCUPAZIONE E SICUREZZA SOCIALE

La Commissione ha preso atto delle crisi profonde presenti in più settori, soffermandosi particolarmente sulla realtà attuale del Paese:

a) flessione della consistenza delle forze del lavoro, che da un decennio continua a manifestarsi in maniera sempre più preoc-

cupante. I dati della nota introduttiva al bilancio sono ben duri nella schematicità delle cifre che si riassumono:

— nel decennio 1959-69 si è registrata una riduzione di 1.752.000 unità delle forze del lavoro come conseguenza della flessione di 2.824.000 addetti all'agricoltura, con un incremento di 872.000 unità dell'industria e di 654.000 unità delle altre attività, anche se si è arrivati contemporaneamente alla riduzione delle unità disoccupate di 454.000.

In effetti, secondo i dati ISTAT il tasso di attività generale è sceso nell'aprile 1970 al 36,4 e specificamente mentre per la popolazione maschile è rappresentato dal 54,3 per cento, invece per la popolazione femminile è sceso al 19,2 per cento. Trattasi di dati che pongono l'Italia al livello più basso tra i paesi europei, soprattutto per la popolazione femminile, la cui espulsione continua dal processo produttivo non è indice di benessere, ma rappresenta un fenomeno di gravità non indifferente.

Bisogna ammettere che l'estromissione delle donne dall'agricoltura rappresenta un duro prezzo pagato a favore delle grandi aziende, per cui se si vuole fermare questa tendenza occorre una diversa impostazione del rapporto lavoro-famiglia, che può essere rappresentato dando la giusta collocazione ai provvedimenti di istituzione in maniera adeguata di asili-nido in ogni posto di lavoro, così da alleggerire le donne lavoratrici dal carico delle incombenze familiari, ai provvedimenti di ampliamento dei servizi sociali e alla riduzione dell'orario di lavoro, così da consentire alle donne di attendere alle cure familiari con maggiore disponibilità di tempo, ai provvedimenti di tutela del lavoro a domicilio;

b) crisi di collocamento. — Questa crisi sta esplodendo in maniera acuta; di conseguenza la modifica della disciplina del collocamento, in connessione con la formazione professionale, nonché il potenziamento dei servizi rispettivi del Ministero del lavoro, posti come obiettivi la cui realizzazione non può essere più dilazionata dalla relazione introduttiva, ha trovato il consenso unanime della Commissione. A tale proposito la

Commissione ha ribadito la necessità di una politica del lavoro che non solo consenta la massima occupazione, ma garantisca un livello di vita civile per tutti i lavoratori. A tale fine occorre soprattutto una qualificazione professionale e la revisione dell'attuale disciplina e normativa vista in relazione al passaggio delle competenze alle Regioni. Inoltre, va rivista la disciplina delle assunzioni obbligatorie per gli invalidi di guerra, gli invalidi del lavoro, gli invalidi civili, i sordomuti, gli orfani e le vedove di caduti in guerra o per servizio o sul lavoro, gli ex tubercolotici e i profughi.

Come si riconosce nella relazione introduttiva, oggi vivissimo malcontento serpeggia tra le categorie interessate che hanno atteso invano dalle leggi in atto la doverosa collocazione nel lavoro, per cui è indilazionabile la revisione della legge n. 482 del 2 aprile 1968;

c) crisi del sistema sanitario, dei trasporti, dei servizi sociali, dell'edilizia, del sistema previdenziale. — L'evidenza di tale crisi, appare ormai in tutta la sua ampiezza ed il Paese attende dalla sua soluzione l'avvio a migliori condizioni di vita. Di qui nasce la base programmatica del Governo per le riforme sulla casa, sanità e sulla scuola. Occorre dar vita ad un sistema di sicurezza sociale, che garantisca l'assistenza gratuita senza limite di tempo e in forma diretta a tutti i cittadini italiani, mediante un servizio sanitario nazionale agganciato alle Regioni, con la piena partecipazione della base, degli enti locali, delle organizzazioni sindacali e delle forze sociali.

Nel frattempo va risolto il problema della riscossione unificata, per porre fine a tante evasioni del pagamento dei contributi, che non solo rendono difficile l'andamento delle gestioni previdenziali, ma molto spesso determinano l'esclusione dei lavoratori dal diritto alle prestazioni previdenziali.

Quanto all'infortunistica, è noto il tristo primato italiano in materia, che dipende dall'inadeguato controllo sul rispetto delle norme antinfortunistiche. Di qui la necessità di razionalizzare il sistema ispettivo, unificare l'ENPI e l'INAIL e associare i sindacati al controllo.

Va, inoltre, accelerato il tempo delle liquidazioni delle pensioni, per porre fine ai lunghi periodi di carenza delle prestazioni pensionistiche, causa di situazioni economiche gravissime nelle famiglie dei lavoratori.

Per gli enti previdenziali in genere sta assumendo forme paurose di disorganizzazione la mancata ricostituzione dei consigli di amministrazione e il permanere di gestioni commissariali, proprio nel momento in cui si impone la presenza di amministrazioni funzionanti che consentano la regolare gestione dei contributi dei lavoratori, che diano la possibilità ai rappresentanti dei lavoratori di consentire il perseguimento delle finalità assistenziali e previdenziali, che preparino il passaggio dell'Ente alle nuove forme di sicurezza.

Naturalmente la sistemazione del personale dipendente dagli enti parastatali nel quadro della riforma generale sanitaria va tenuta presente e attuata con il massimo discernimento e serietà assoluta, se si vuole evitare che venga a mancare alla riforma stessa uno dei cardini essenziali, quale quello di un personale specializzato, che ha dato alte prove di preparazione professionale e di senso del dovere.

Sempre sul problema previdenziale, va sottolineata la necessità di promuovere corsi speciali e laboratori protetti che favoriscano l'inserimento dei subnormali e dei disadattati nel mondo del lavoro.

La parità previdenziale per i lavoratori agricoli, la ristrutturazione del servizio contributi unificati in agricoltura, l'emigrazione, il collocamento dei lavoratori agricoli, la riforma radicale della normativa in materia dei lavoratori a domicilio che assommano a circa un milione di persone, sono tutti problemi indilazionabili, ai quali va sollecitamente data una soluzione idonea.

Importanza indubbia riveste anche la necessità di procedere all'aumento degli assegni familiari ai coltivatori diretti, di provvedere alla formulazione e alla approvazione del regolamento di esecuzione della legge sul lavoro domestico, di dare luogo alla anticipata applicazione della scala mobile ai pensionati, di prevedere l'estensione del-

l'assistenza malattia ai titolari di pensione sociale, di procedere alla riforma del trattamento pensionistico dei marittimi, dei dipendenti dell'Enel e delle categorie più bisognose, e infine di arrivare ad un più adeguato sgravio fiscale sul reddito del lavoro dipendente;

d) *inadeguato inserimento del mondo del lavoro nell'indirizzo programmatico e nel processo di sviluppo del Paese.*

Occorre una crescente partecipazione delle organizzazioni dei lavoratori alle scelte primarie del Paese, la loro presenza attiva in tutti i momenti di preparazione e di scelta degli indirizzi economici del Governo.

Le organizzazioni dei lavoratori non devono rappresentare unicamente una controparte, ma una parte attiva del processo evolutivo del Paese, al quale devono contribuire sin dalla formazione dei programmi.

La disciplina dei rapporti di lavoro deve essere promossa ed assicurata dalle stesse organizzazioni sindacali, pur restando libero il campo dell'intervento legislativo. La loro forza deve assicurare la validità e contribuire al miglioramento dello Statuto dei lavoratori, per un suo continuo adeguamento al tempestoso e incessante processo evolutivo del Paese, deve fermare ogni manovra di elusione delle norme di tale Statuto quando da parte dei datori di lavoro si arrivi a mezzi fraudolenti.

Più ampia deve essere la partecipazione dei sindacati alle varie istituzioni preposte alla applicazione delle leggi sul lavoro e sulla sicurezza sociale, così come ampia deve diventare la forza delle organizzazioni sindacali nelle amministrazioni degli Enti previdenziali e nella disciplina del collocamento.

Ormai il sindacato non può più essere considerato uno strumento di agitazioni meramente rivendicative, ma una componente essenziale dello Stato democratico.

Esso deve diventare il protagonista della programmazione economica e interessato a determinare talune scelte di fondo che investono i lavoratori, superando la fase della

consultazione per arrivare alla sua attiva presenza nella formazione dei programmi.

In questa visione del sindacato, appare anacronistica l'approvazione di leggi di attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione, che darebbero luogo ad una cristallizzazione inopportuna della situazione sindacale rendendo più difficile il raggiungimento dell'unità tra le Confederazioni del lavoro.

D'altra parte, l'effettiva forza del contratto collettivo non sta tanto nella veste giuridica del contratto stesso quanto nel potere del sindacato operante all'interno dell'ambiente cui si riferisce il contratto; di conseguenza ogni regolamentazione del diritto di sciopero si traduce inequivocabilmente in una limitazione della libertà sindacale.

IV

RIORDINAMENTO DEL MINISTERO DEL LAVORO

Più volte è stata posta in Commissione e altrove l'inderogabile necessità della ristrutturazione del Ministero del lavoro e in modo particolare della efficienza dell'Ispettorato del lavoro, che, malgrado il lodevole impegno del personale addetto, non è in grado di assolvere ai suoi compiti e alle sue responsabilità crescenti per vetustà di attrezzature, per limitatezza di mezzi e soprattutto per insufficienza di personale e di organici.

La spesa di rinnovo delle attrezzature e del potenziamento degli organici troverebbe adeguato compenso nel risultato di una riduzione al minimo delle evasioni nel campo sociale, significherebbe salvare altre vite di lavoratori, vite che costituiscono un bene prezioso superiore ad ogni valutazione delle norme antinfortunistiche e contro le malattie sociali, delle norme d'igiene e profilassi e in difesa della maternità nelle varie aziende.

Eguale vanno potenziati gli uffici di collocamento e data la qualificazione necessaria per i collocatori.

Sulla base di tali considerazioni, va dato pieno atto al Ministero del lavoro dell'istituzione nelle zone, ove si effettuano rilevanti

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

investimenti, di speciali comitati che affrontino tempestivamente i problemi dell'addestramento e dell'avviamento dei lavoratori, dell'abitazione e dei trasporti. A tale riguardo è indispensabile rimuovere tutti gli ostacoli che stanno impedendo ad oggi il regolare funzionamento di tali Commissioni, tra i quali non ultimo quello di negare i gettoni di presenza ai componenti.

La riorganizzazione del Ministero del lavoro deve verificarsi sia al centro che negli uffici periferici.

Il programma di riordinamento del Ministero indicato in grandi linee nella nota introduttiva al bilancio 1971 ha soddisfatto pienamente la Commissione.

Con queste osservazioni e con questi auspici la 10ª Commissione del Senato, a maggioranza, esprime parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1971 (tabella 15).

VIGNOLA, *relatore*

PARERE DELLA 9ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero del commercio con l'estero (Tabella 16)

(RELATORE BERLANDA)

ONOREVOLI SENATORI. — La 9ª Commissione industria, commercio interno ed estero e turismo, esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero per l'anno 1971, esprime parere favorevole, formulando le seguenti osservazioni e richiamando su di esse l'attenzione della 5ª Commissione (Finanze e tesoro):

1) considerata la vitale importanza del settore degli scambi con l'estero — specie nella particolare contingenza economica i cui difficili sintomi toccano i molteplici aspetti dell'interscambio — quale supporto per l'ordinato e crescente sviluppo dell'economia italiana, gli stanziamenti previsti dallo stato di previsione della spesa sono ancora largamente insufficienti, sia in relazione al volume degli scambi ed al numero di aziende da assistere nella loro penetrazione sui mercati esteri; sia in relazione alle più vaste iniziative promozionali già programmate ed in via di realizzazione, iniziative che devono essere successivamente consolidate con quelle organizzative permanenti; e tutto ciò tentando di consolidare le posizioni già acquisite;

2) pur apprezzando la sempre più vasta ed impegnativa presenza dell'ICE (Istituto per il commercio estero), la Commissione ritiene che il Ministero promuova ulteriormente il potenziamento dell'attività svolta dall'ICE a favore delle medie e piccole aziende esportatrici, da cui potrà nascere — sotto l'azione di guida del Ministero — anche un migliore coordinamento delle correnti di esportazione poste in essere dalle grandi e

grandissime aziende, con l'auspicata diversificazione geografica delle correnti medesime;

3) la Commissione prende conoscenza della diversità — sempre più accentuata — dei tempi e modalità di spese sostenute dall'ICE per la esecuzione delle attività promozionali ad esso affidate dal Ministero e quella della fase del rimborso delle spese stesse, divario di tempi che costringe l'ICE a sostenere una media di duecento milioni all'anno di interessi passivi. Per eliminare tale onere e nello stesso tempo facilitare una più moderna esecuzione delle azioni promozionali, la Commissione auspica la creazione di un « fondo di dotazione intangibile » di cinque miliardi di lire, aperto a favore dell'ICE presso la Tesoreria dello Stato e da utilizzare con appropriata regolamentazione;

4) che, mentre l'ICE può potenziare la propria assistenza alle piccole e medie aziende esportatrici, in applicazione delle direttive emanate, il Ministero debba affrontare in modo ancora più organico e deciso il coordinamento delle correnti di esportazione poste in essere da grandi e grandissime aziende, sia a capitale privato, o a partecipazione statale, onde evitare che vengano pregiudicate le capacità di penetrazione commerciale delle aziende minori che trovano raramente l'assistenza da parte dei competenti uffici del Ministero degli esteri;

5) la Commissione, mentre prende atto che le norme giuridiche ed amministrative che regolano la materia dei crediti alla espor-

tazione, possono essere considerate moderne e competitive se confrontate a quelle di altre nazioni ad economia avanzata, ravvisa nella limitatezza costante degli stanziamenti e nelle procedure di fatto adottate, una costante e pericolosa remora all'incremento dell'interscambio; auspica, quindi, che venga decisamente potenziato il Mediocredito Centrale e l'assicurazione dei crediti sia resa effettiva ed operante per tutti i settori previsti dalla legge che regola la materia;

6) di fronte a forme di assistenza all'esportazione sempre più efficienti e tempestive, poste in essere da nazioni altamente industrializzate, sembra opportuno invitare il Ministero ad intensificare la formazione del proprio personale, di quello dell'ICE e di quello delle strutture periferiche interne, con corsi e convegni di alta qualificazione, nell'ambito di organismi internazionali ora operanti, affinché tale personale possa avere capacità e prestigio sufficienti a provocare la formazione di consorzi per l'esportazione in stretto rapporto con la assistenza che la pubblica amministrazione può dare;

7) la Commissione valuta positivamente la situazione di fatto creata in alcune regioni autonome a statuto speciale, che assistono specificatamente nell'ambito territoriale di loro competenza ed occasionalmente anche all'estero, gli sforzi di penetrazione compiuti da piccole e medie aziende situate nelle rispettive regioni. Auspica che gli aspetti di tale nuova situazione vengano affrontati, definiti e perfezionati dal Ministero competente, onde consentire anche alle regioni a statuto ordinario l'espletamento di specifiche

funzioni di assistenza organizzativa ai fini dell'incremento degli scambi con l'estero;

8) non ultimo fattore di debolezza nel settore dell'interscambio è la mancanza di un Istituto di credito con lo specifico ed esclusivo compito di svolgere le operazioni per il Commercio con l'estero. In altri Stati funzionano Istituti di tale natura e si sono rivelati strumenti validissimi per incrementare gli scambi internazionali. È quindi auspicabile la creazione anche in Italia di un Istituto con tali caratteristiche;

9) la Commissione esprime poi la propria viva preoccupazione di fronte a rinascanti tendenze protezionistiche quali si sono andate manifestando negli ultimi tempi; e di fronte al comportamento delle Nazioni del MEC verso i Paesi terzi con la adozione di misure che non potranno alla lunga non avere conseguenze negative per l'economia di detti Paesi.

Mentre apprezza la dinamica azione svolta dal Ministero del commercio con l'estero, auspica più tempestive e coordinate azioni diplomatiche ed economiche tali da assicurare un ritorno a relazioni più normali fra nazioni a diverso sviluppo, evitando pericolosi ritorni al bilateralismo nei rapporti commerciali.

Auspica altresì che il Governo incoraggi sempre di più le forme di collaborazione tecnica permanente, valido presupposto al flusso costante dell'interscambio fra gli Stati di diverso livello di sviluppo.

BERLANDA, *relatore*

PARERE DELLA 7^a COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero della marina mercantile (Tabella 17)

(RELATORE ANDÒ)

ONOREVOLI SENATORI. — Al fine di rilevare in modo più ampio, obiettivo ma anche critico, i molteplici problemi che investono l'attività marinara in Italia e che la condizionano, lo stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per l'anno finanziario 1971, nonchè le questioni afferenti al settore marittimo, saranno in questa sede esaminati alla luce di quella che dovrebbe potersi identificare come una politica di sviluppo di tutte le attività marinare nell'ambito e nel quadro del più armonico sviluppo socio-economico del Paese.

La marineria mercantile, che ha nobilissime e millenarie tradizioni di prestigio e di espansione economica e che fu, al tempo delle famose « repubbliche », un esempio ed un simbolo di conquista civile e di fervida presenza italiana su tutti i mari e in tutti i porti e gli empori, importa oggi ancora una vasta e sana mobilitazione di interessi e di lavoro. Va quindi guardata con speciale attenzione dal Parlamento per il ruolo preminente che essa serve nella più articolata ed ampia dinamica degli scambi e nell'impiego di capitali, di mezzi e di energie di lavoro, in un Paese, come il nostro, che è tutto proteso sul mare, che ha sempre vissuto e prosperato sul mare, e col mare e nel mare ha trovato e trova forti e generosi motivi di proiezione e di operatività.

Su questo piano e con queste intenzioni si cercherà di esprimere una valutazione politica più realistica che, come vedremo, conduca alla impostazione di un programma

di rinnovamento e di potenziamento della flotta mercantile e peschereccia, com'è nell'obiettivo e non procrastinabile interesse dell'intero Paese che deve guardare a questo suo settore operativo come ad uno dei cardini della sua economia e della sua efficienza.

Questa visione dovrebbe attirare la vostra particolare attenzione e meritare che su di essa si incentri e si sviluppi la discussione più che sulle singole rubriche e sulle singole voci, viste in sè e per sè e dunque fuori del quadro organico del settore.

1. — *Il bilancio.*

Il bilancio del Ministero della marina mercantile per il 1971 ammonta a 121 miliardi e 436,9 milioni; di cui miliardi 88 e 114,9 milioni per la parte corrente, e miliardi 33 e 322 milioni in conto capitale.

A queste somme vanno aggiunti (se saranno definiti i relativi provvedimenti legislativi) 3 miliardi e 235 milioni per la parte corrente e 2 miliardi e 90 milioni in conto capitale, accantonati negli appositi fondi del Ministero del tesoro e di competenza del Ministero della marina mercantile. Le spese complessive pertanto ammonterebbero a 126 miliardi e 761,9 milioni di cui 92 miliardi e 349,9 milioni per la parte corrente e 35 miliardi e 412 milioni in conto capitale.

Rispetto al 1970 vi è un aumento di spesa (senza tenere conto delle somme accantonate delle quali ho detto sopra) di 4 miliardi e

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

566,8 milioni (più 3,75 per cento), di cui 1 miliardo e 593,86 milioni per spese correnti (più 1,25 per cento) e 2 miliardi e 973 milioni in conto capitale (più 2,5 per cento). Come si può notare, ben poche variazioni esistono, per cui il bilancio del 1971, nella sua entità ed anche, come vedremo, nella sua impostazione, non si discosta di molto da quello del 1970.

Per la verità, non è, questa, una constatazione troppo incoraggiante in rapporto sia alle previsioni di aumento delle entrate generali dello Stato, calcolate nel 10,78 per cento, sia alla prospettiva di una politica di sviluppo equilibrato di tutti i settori economici, sia in funzione della sempre crescente domanda di servizi marittimi e quindi delle esigenze che il settore presenta.

Non vi è dubbio che occorre tenere presente sia la limitatezza delle risorse disponibili e la rigidità del nostro bilancio che non consente notevoli spostamenti o nuove dotazioni per gli investimenti direttamente o indirettamente produttivi; sia ancora alcune improrogabili esigenze di fondo da soddisfare, soprattutto di ordine sociale, che impegnano attualmente in modo rilevante il bilancio dello Stato e quindi anche quello della marina mercantile.

Questa considerazione però mentre ci deve portare a guardare il bilancio attuale tenendo conto della impossibilità, almeno per il momento, di uno sforzo considerevole per renderlo uno strumento adeguato ed efficace dello sviluppo delle attività marittime, d'altra parte, non ci può esonerare dal fare qualche considerazione critica, ma costruttiva, la quale più che al presente si vuole riferire al futuro, anche se immediato.

Il bilancio, visto nel suo complesso, presenta uno squilibrio o meglio una carenza di fondo, costituita dalla scarsità della previsione della spesa in conto capitale, cioè in investimenti. Infatti, si nota che mentre le spese correnti assorbono il 72,5 per cento, quelle in conto capitale costituiscono appena il 27,5 per cento.

È uno squilibrio che in parte si risolve in una insufficienza, tanto in senso relativo che in senso assoluto, di fondi destinati a stimolare e da garantire continuità allo sviluppo

del settore. Alcuni dati importanti serviranno ad illustrare meglio questa osservazione.

Nel bilancio troviamo (con astrazione delle spese per il personale e di altre spese di amministrazione):

1) per sovvenzioni ai servizi marittimi, 72 miliardi e 46,7 milioni (più 86,7 milioni rispetto al 1970);

2) per contributi vari agli armatori e all'industria cantieristica, 32 miliardi e 250 milioni (più 2 miliardi e 675 milioni rispetto al 1970);

3) per studi e ricerche relativi al settore della marina mercantile: 50 milioni;

4) per la pesca: 314 milioni, di cui 70 per studi e ricerche.

Da questo quadro sommario si deduce che: 1) circa il 60 per cento del bilancio è destinato alle sovvenzioni ai servizi marittimi, mentre solo il 27 per cento andrà agli investimenti direttamente produttivi; 2) cifre assolutamente irrisorie esistono invece per studi e ricerche — attività queste fondamentali per lo sviluppo del settore.

Per quanto riguarda le sovvenzioni ai servizi marittimi, è da tenere presente che esse trovano indubbiamente una ragione d'essere sia nell'esigenza di aprire nuovi sbocchi alla nostra esportazione e alla espansione commerciale e industriale, sia nella necessità di assicurare la continuità alle correnti commerciali anche nei periodi di depressione economica; il che favorisce non poco l'armamento nazionale che, in genere, in tali circostanze abbandona determinate rotte.

Ma è altrettanto indubbio che le linee sovvenzionate hanno bisogno, per la loro forte incidenza, di una ristrutturazione, che, da una parte, metta questi servizi in condizione di svolgere in modo più efficiente la loro funzione, e, dall'altra, porti un ridimensionamento della spesa che senz'altro riteniamo eccessiva. A questo scopo è necessario portare avanti, e con sollecitudine, gli studi in corso per la riorganizzazione delle linee PIN e di quelle locali, studi che sono stati già sollecitati nel 1968 a proposito dell'approvazione del bilancio di previsione per il 1969.

Alla 7^a Commissione permanente sembra che, anche per un osservatore attento, le cifre sopra riferite siano di per sè abbastanza eloquenti. Esse ci fanno rilevare che il settore affidato al Ministero della marina mercantile, sia considerato in se stesso, sia messo in rapporto all'importanza che ha e alle esigenze cui deve obbedire, sia in rapporto agli altri settori, goda attualmente di scarso apprezzamento nel quadro delle spinte promozionali del Paese e dunque resta un po' ai margini. Il che, del resto, fu condiviso con aperta, coraggiosa ed obiettiva presa di posizione, dal compianto ministro Mannironi — alla cui memoria rivolgo reverente e commosso omaggio — nella presentazione della « Relazione » 1969 sulla Marina mercantile, oltrechè in un suo discorso ad Ancona sulla politica della pesca (« Notiziario » del Ministero della marina mercantile, n. 1-2, gennaio-giugno 1970).

2 - La Marina mercantile.

Vediamo ora in particolare i due settori principali: Marina mercantile e pesca, cominciando dal primo.

È opportuno sottoporre alla vostra attenzione alcuni dati specifici e alcune considerazioni al fine di illustrare meglio la situazione della nostra Marina mercantile e di mettere in evidenza le sue esigenze attuali.

In primo luogo è da tenere presente che il passivo della bilancia dai trasporti marittimi da un decennio a questa parte è in continuo aumento, avendo raggiunto nel 1969 la notevole cifra di 110 miliardi circa (+ 17 miliardi rispetto al 1968). Il che è particolarmente preoccupante se si pensa che sino al 1960 noi eravamo esportatori di servizi marittimi.

Questa condizione di fatto pone un grosso problema: quello della necessità di affrontare radicalmente la questione e rimuovere con decisione tutti quegli ostacoli e quelle remore che hanno determinato la suddetta situazione.

Diamo pertanto uno sguardo allo stato reale in cui si trova attualmente la nostra flotta mercantile, al suo incremento, ai pro-

blemi che essa pone per raggiungere non solo l'obiettivo del pareggio della bilancia, ma un livello di sviluppo tale da riportarla e quindi di mantenerla all'avanguardia dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo.

La situazione della nostra flotta è la seguente: all'inizio del 1970 essa ha superato i 7 milioni di tonnellate, scendendo dall'ottavo al nono posto nel mondo, superata dalla Germania occidentale e tallonata da altri Paesi.

A questo proposito bisogna considerare che il tasso di incremento della nostra flotta è di circa la metà rispetto a quello dei grandi Paesi marinari ed a quello mondiale.

Negli ultimi otto anni l'incremento medio nazionale è stato del 4,6 per cento (del 4 per cento nel 1969), mentre la media mondiale è stata del 9 per cento.

Si deve tenere presente ancora che noi abbiamo a tutt'oggi il 16,2 per cento (poco meno di un sesto) di naviglio che supera i venti anni di età, mentre troviamo gli altri grandi Paesi marinari con percentuali molto più basse; infatti la Norvegia e il Giappone si trovano col 2,9 per cento, la Germania occidentale col 3,6 per cento, la Danimarca col 3,7 per cento, la Francia col 4,9 per cento, la Svezia e l'Olanda con circa il 6 per cento, l'URSS e la Gran Bretagna rispettivamente col 9,5 per cento e 9,8 per cento.

Se poi consideriamo il naviglio di età inferiore ai dieci anni, ci troviamo ancora superati da molti Paesi. Contro il 50,2 per cento del nostro naviglio sotto i dieci anni, vi sono: il Giappone col 78,2 per cento, Norvegia e Danimarca col 77,5 per cento, la Svezia col 73,4 per cento, il Belgio col 72,4 per cento, l'URSS col 70,4 per cento, la Spagna, il Canada, la Polonia, la Jugoslavia, la Francia e la Germania occidentale con percentuale attorno al 60 per cento.

A ciò si aggiunga lo squilibrio che di conseguenza si è venuto a creare tra espansione dei traffici nazionali e incremento della flotta; squilibrio che ha determinato non solo l'aumento del disavanzo della bilancia nei trasporti marittimi, ma anche l'impossi-

bilità d'inserirci maggiormente nel traffico marittimo internazionale. A questo proposito occorre tenere presente che il volume dei traffici marittimi dal 1960 al 1969 è quasi triplicato (dai 101 milioni di tonnellate del 1960 si è passati ai quasi 300 milioni del 1969). Per farsi un'idea della portata di questo squilibrio, se ne tengano presenti gli indici: ponendo a base 100 le cifre del 1959, mentre l'indice della flotta è salito nel 1968 a 135, quello dei traffici è salito a 250. Secondo il ritmo di crescita costante del traffico nell'ultimo decennio dovremmo raggiungere nel 1975 i 480 milioni di tonnellate. Il che significa che la flotta nel 1975 dovrebbe essere superiore almeno dell'85 per cento in termini di capacità di trasporto, vale a dire di circa 12 milioni di tonnellate come stazza.

Queste considerazioni ci portano a concludere che noi abbiamo necessità, se non vogliamo restare indietro ed essere totalmente scavalcati dai Paesi concorrenti, non solo di intensificare l'incremento della flotta, ma di accelerare il suo rinnovamento in modo adeguato. E ciò non può avvenire che attraverso una politica marittima organica ed efficace che si ponga, come obiettivo, e con carattere prioritario, lo sviluppo della flotta, facendo però prima un esame critico della validità e dell'adeguatezza degli strumenti finora utilizzati.

Quanto detto ci pone davanti quattro grossi problemi, che, a giudizio della Commissione, devono costituire quattro capisaldi della politica marittima, e cioè:

1) quello del credito navale e dei contributi da concedere sia per l'incremento della flotta, sia per il suo rinnovamento assicurando un finanziamento più ampio e dando l'autorizzazione all'esercizio del credito stesso non solo all'IMI ma anche alle banche di interesse nazionale. Qui occorre ricordare che gli stanziamenti attuali si sono dimostrati del tutto insufficienti in rapporto alle domande avanzate, mentre tali interventi si sono dimostrati i più stimolanti, avendo determinato investimenti privati per diverse centinaia di miliardi;

2) un tale programma in uno con un sistema di efficaci misure di incentivazione

(in particolare un più ampio ricorso al credito agevolato) aiuterà notevolmente il processo di ristrutturazione e di razionalizzazione dell'industria cantieristica e garantirà a questa una continuità di commesse e quindi di lavoro. A questo punto conviene soffermarci ed insistere sulle strutture e sulle capacità operative dei cantieri. Il Governo deve occuparsi più direttamente e più ampiamente di questo settore che, di fronte alle esigenze attuali ed a quelle future dell'armamento italiano, mostra la propria inadeguatezza e la precarietà delle sue condizioni industriali.

La mancanza di capacità di soddisfacimento di tali esigenze induce gli armatori ad affidare commesse all'estero subendo importanti ritardi nelle consegne. Dobbiamo tenere presente, per comprendere appieno la gravità di questa alternativa, che perchè la nostra flotta mercantile giunga, com'è necessario, entro il 1975 al traguardo dei 12 milioni di tonnellate di stazza lorda, occorrono — tenendo conto anche del rimpiazzo delle navi vecchie — 6 milioni di tonnellate di natanti da mettere in mare, e che l'attuale capacità produttiva dei nostri cantieri è da 3 a 4 milioni (semprechè costruissero solo per conto nazionale) nello stesso periodo.

Oggi, non vi sono dubbi, l'industria cantieristica ha bisogno di essere sostenuta e aiutata con sostanziosi contributi statali affinché sia posta in grado di soddisfare le esigenze della domanda. E su questo punto oggi converge l'accordo della CEE che fino a ieri si mostrava contraria.

Il discorso però non va frainteso. Non si tratta di sostenere una produzione anti-economica al fine di farla sopravvivere. Il problema invece è di dare ad essa quegli aiuti ragionevoli, che oggi — in varie forme ed in varia misura — tutti i Paesi concedono, per portarla verso l'economicità e lo sviluppo.

Qui va ricordato che attualmente, ovunque, i cantieri sono, chi più chi meno, in non buone acque. I costruttori — ed il fenomeno ha dimensioni mondiali — hanno chiuso il 1969 con notevoli perdite. Ciò è dovuto: a) all'aumento dei costi che sono andati crescendo in misura superiore alle

previsioni che ragionevolmente si potevano fare alla firma dei contratti; b) all'impossibilità di inserire a posteriori nei contratti clausole di variabilità dei prezzi; c) alla decrescente produzione specie nei cantieri europei.

Il problema, come si vede, è grave e bisogna affrontarlo con urgenza e coraggio per non restare indietro rispetto agli altri Paesi, che, pur trovandosi in una situazione un po' migliore, hanno cominciato in anticipo rispetto a noi l'opera di ristrutturazione e di potenziamento;

3) un altro problema importante è quello del coordinamento dell'intervento pubblico con l'iniziativa privata, in modo da collegare tutte le agevolazioni ad obiettivi ben precisi che, con carattere prioritario, tendano al rinnovamento ed al potenziamento della flotta, nonché ad assicurare i servizi necessari all'espansione commerciale ed industriale;

4) i problemi suddetti ne richiamano un altro di fondo, quello cioè di assicurare una azione programmata ed efficace. A tale scopo è necessario impostare una politica marittima di ampio respiro, unitaria, globale ed organica, tale cioè che comprenda tutte le componenti e gli aspetti della nuova e necessaria impostazione che si deve dare alla questione. E sembra utile ribadire qui ancora una volta che è perciò indispensabile innanzitutto il passaggio al Ministero della marina mercantile di tutte le competenze in materia portuale che in atto spettano al Ministero dei lavori pubblici.

È inoltre necessario che sia attribuita al Ministero la funzione di operare le scelte che riterrà più utili per gli investimenti pubblici in materia portuale e che sia garantita la sua presenza responsabile in tutte le decisioni che riguardano l'economia marittima.

3. - Pesca.

Il settore della pesca non gode di una situazione migliore di quella della Marina mercantile. Anche qui abbiamo quasi gli identici problemi e obiettivi: garantire un

più rapido sviluppo qualitativo alla flotta peschereccia e stimolare con provvidenze e incentivazioni il suo costante incremento e rinnovamento per adeguarla alle esigenze della domanda in continua espansione e della tecnica più aggiornata.

Malgrado ciò, noi troviamo nel bilancio, come abbiamo detto, per il settore della pesca, appena 314 milioni di cui 70 per studi e ricerche tecnologiche e per la ricerca di nuovi banchi di pesca.

Da queste cifre si può facilmente dedurre che anche il settore della pesca è messo attualmente un po' ai margini in rapporto agli altri settori, mentre è innegabile la necessità e l'urgenza di una politica della pesca efficiente e adeguata.

Poche considerazioni ci possono dare la misura di tale necessità e urgenza.

Oggi noi abbiamo una produzione ittica di 350 mila tonnellate, insufficiente al fabbisogno nazionale; infatti abbiamo importato nel 1969 prodotti ittici per 70 miliardi circa. Il che costituisce da una parte un sintomo confortante in quanto dimostra che la domanda è in continua espansione e che la nostra industria conserviera è molto vitale e in costante sviluppo. D'altra parte, però, ci dice che questa, in rapporto alla domanda di mercato, non trova da noi la materia prima per soddisfarlo; da qui la necessità dell'importazione perchè le industrie non perdano il livello di produzione e il ritmo di sviluppo attuali.

Ciò però pone chiaro il problema del potenziamento della nostra produzione ittica, e quindi la necessità di una politica di incremento e di rinnovamento della flotta peschereccia e di tutte le infrastrutture necessarie.

Al 1° gennaio di quest'anno la flotta alturiera da pesca annoverava 217 unità di stazza superiore alle 100 t. s. l. per 77.500 tonnellate, e 1520 motopescherecci con tonnellaggio unitario inferiore alle 100 t. s. l. per un tonnellaggio complessivo di oltre 68.000 t. s. l.

Lo sviluppo qualitativo della flotta peschereccia nazionale in questi ultimi anni ha avuto un ritmo alquanto soddisfacente. Nel 1969 si è avuto l'ingresso in attività di 33

nuove unità di stazza unitaria superiore alle 100 t. s. l. per un tonnellaggio complessivo di circa 10.000 t. s. l.

Da tener conto poi che al fine di estendere il campo della pesca e di incrementare la produzione, sin dagli anni 60 si è cominciato a costruire un nucleo di flotta da pesca oceanica, che ha dato indubbiamente risultati positivi. In questo settore però occorre fare di più sotto l'aspetto organizzativo e delle strutture per garantire continuità ed espansione alla produzione.

Positivo è pure il fatto che si assiste ad una progressiva diminuzione del naviglio velico e motovelico per la pesca, sebbene ancora con un ritmo alquanto lento.

A questo proposito è da mettere in rilievo l'insufficienza delle incentivazioni. Basti pensare che alla fine di marzo del 1970 le domande per contributi a fondo perduto accolte dalla Cassa per il Mezzogiorno a norma delle leggi 29 settembre 1957 e 26 giugno 1965, ammontavano a circa 15.300 per una spesa complessiva di 159,7 miliardi di lire; il che comporta la concessione di contributi per 47,8 miliardi. Sempre alla stessa data l'importo dei contributi liquidati era di circa 34 miliardi, corrispondenti al 75 per cento degli impegni assunti. Completamente impegnato risulta invece il capitolo di spesa di cui alla legge 28 marzo 1968, n. 479, che stanziava per contributi a fondo perduto la somma di 490 milioni, distribuita negli esercizi 1967-68. Poichè le domande pervenute superavano quelle previste e implicavano investimenti per circa 9 miliardi contro una previsione di 1,6 miliardi, l'amministrazione marittima ha predisposto un disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri ed attualmente all'esame della Camera dei deputati che è da augurarsi vada al più presto in porto.

Inoltre la situazione riguardante i finanziamenti previsti dal fondo di rotazione (legge 27 dicembre 1956, n. 1457) si può così riassumere: a tutto maggio del 1970 sono stati complessivamente erogati 1086 mutui per un importo complessivo di 5,8 miliardi. Le domande in attesa di finanziamento sono circa 360.

Ma il problema non riguarda solo l'incremento quantitativo e qualitativo della

flotta perchereccia. Ormai nel settore della pesca siamo ad una svolta: ci troviamo cioè in un momento in cui occorrono scelte decisive e risolutive, che diano una risposta adeguata ai problemi economici e sociali di questo settore operativo, alle aspettative di quanti lavorano in questa attività, e per restituirle quel ruolo che le compete insieme con tutte le complesse e diverse attività ad essa connesse.

E qui occorre tenere presente che presto avremo le prime scadenze degli impegni presi in sede di Comunità europea, sicchè il ritardo negli interventi potrebbe risultare nocivo in futuro. E potrebbe risultare dannosa la limitazione, la provvisorietà e l'inadeguatezza di tali interventi specialmente se si guarda alle necessità di un adeguamento competitivo della flotta peschereccia italiana sul piano mediterraneo.

Ad evitare pertanto eventuali dannose conseguenze è necessario che il Governo, abbandonando il sistema degli interventi a carattere temporaneo e assistenziale, si mostri fermamente deciso a portare avanti una politica della pesca ad ampio respiro; politica che può nascere solo da una visione globale, unitaria ed organica di tutti i problemi, e quindi da valide scelte di fondo da realizzare a breve, medio e lungo termine.

E una politica che voglia essere veramente tale deve puntare su alcuni obiettivi essenziali, che si possono, a giudizio della Commissione, individuare nei seguenti:

1) potenziamento e rinnovamento del naviglio. Da quanto sopra detto risulta evidente la necessità di stimolare al massimo lo sviluppo della flotta in modo da assicurare non solo un costante incremento quantitativo, ma anche un rinnovamento graduale di quella parte di essa che risulti essere più arretrata e meno produttiva;

2) incentivazioni. È necessario, inoltre, offrire maggiori incentivazioni, che facciano però espresso riferimento a criteri di priorità in base alle indicazioni che dovrà dare un idoneo e concretamente aggiornato piano di sviluppo, in modo da offrire il massimo sostegno a quelle iniziative che si dimostrino veramente valide. Non v'è dub-

bio però che occorre, perchè il bilancio diventi un'espressione concreta ed uno strumento efficace di tale politica, accrescere in modo adeguato gli stanziamenti.

Queste incentivazioni poi, come da tempo è stato auspicato, anche d'intesa col Governo, non dovrebbero essere limitate solo alla produzione ittica, ma anche alla sua conservazione, alla distribuzione ed al consumo, in modo da fare assumere al settore quel ritmo di industrializzazione registrato in altri settori economici;

3) studi e ricerche. I primi due punti pongono il problema della necessità di studi e di ricerche, nonchè quello della preparazione e della qualificazione professionale di tutti gli addetti a questo settore così preminente e vitale.

Noi sappiamo quali sviluppi e quali profonde modificazioni dell'intero sistema si sono verificati in quest'ultimo decennio, e sappiamo che ci si è resi conto che la tecnica oggi dischiude immense possibilità di rilancio della produttività in questo settore, con l'offerta e l'approntamento di nuovi strumenti e di nuove apparecchiature per l'individuazione dei banchi di pesca e per la cattura. Ora è necessario « dare l'avvio » — come ha giustamente notato il compianto ministro Mannironi (« Notiziario » cit.) — « a nuovi ed impegnativi programmi sia nel settore della ricerca pura sia in quella applicata, potenziando adeguatamente gli organismi ad essa preposti, aumentando gli investimenti e coordinando le varie iniziative secondo indirizzi unitari ed armonici ». Alcune di tali ricerche, per il contributo che esse possono offrire allo sviluppo delle attività produttive direttamente o indirettamente connesse con la pesca, si appalesano con carattere di urgenza: occorrerà, ad esempio, approfondire gli studi per la messa a punto di alcuni prototipi di nuove unità da pesca che, sulla base dei peculiari elementi che caratterizzano l'esercizio della pesca in Italia delle indicazioni che emergono dal mercato, possono incontrare il pieno consenso degli armatori e costituire la premessa per un deciso sviluppo della tecnica delle costruzioni in serie.

Ampi orizzonti, poi, si aprono alle attività dei ricercatori in numerosi settori, con sperimentazioni destinate ad avere ampie ripercussioni specialistiche per l'aumento della produttività della pesca; dalle ricerche oceanografiche a quelle idrobiologiche, dagli studi sugli *habitat* all'utilizzazione delle tecniche e dei metodi per un più razionale sfruttamento delle risorse biologiche marine, dai sistemi di cattura dei prodotti ittici a quelli della loro conservazione e distribuzione sul mercato;

4) un altro obiettivo di fondamentale importanza — come si è già accennato — è quello della preparazione e della qualificazione professionale. E ciò non solo perchè costituisce un compito essenziale della società quello di tendere all'elevamento morale ed economico dei cittadini, ma anche perchè sarebbe contraddittorio puntare sulla sollecitazione e sulla introduzione di nuove tecniche e di nuove strumentazioni di bordo, disinteressandosi al contempo della preparazione professionale di chi dovrà utilizzarle;

5) ancora: è necessario eliminare tutti quegli ostacoli di natura diversa — che determinano un aggravio di costi ed altre serie difficoltà allo sviluppo produttivo e si ripercuotono sulla conduzione delle imprese — in modo da garantire a queste un processo di espansione autonomo che attiri l'afflusso di nuovi investimenti.

Un passo avanti, in questo senso, è stato fatto con la revisione generale della legislazione e dei regolamenti che ha portato al nuovo « Regolamento per la pesca », dando così una normativa unitaria ed una base giuridica indispensabile ed aggiornata all'attività. Ma occorre ora approntare e coordinare tutti gli altri strumenti operativi necessari per la realizzazione degli obiettivi volti a produrre di più e a più bassi costi;

6) infine, è necessario dare unità a tutta la politica nazionale della pesca. Esistono, infatti, competenze autonome della Cassa per il Mezzogiorno in materia, che impediscono questa unitarietà. Sarebbe opportuno, e forse anche necessario, che fosse almeno il Ministero della marina mercanti-

le a dare le indicazioni alla Cassa circa gli obiettivi della politica della pesca, tenendo conto evidentemente delle direttive generali che riguardano lo sviluppo del Mezzogiorno.

4. — *Inquinamento del mare.*

Un problema che ha assunto proporzioni e gravità preoccupanti, è quello dell'inquinamento del mare. Non è il caso che ci si intrattenga ad illustrarne l'importanza, perchè tanto se ne è parlato e scritto, specie da parte della stampa che ha adeguatamente sensibilizzato l'opinione pubblica. In Italia è ormai assai diffuso l'allarme nella popolazione ed in coloro che operano nel campo turistico, per gli inquinamenti; e non pochi sono stati, a tale proposito, gli interventi da parte delle autorità igienico-sanitarie e giudiziarie. Ciò è avvenuto non solo in Italia: lo scorso 28 novembre i sindacati giapponesi hanno organizzato una giornata di protesta contro l'inquinamento.

Il che è giustificato se si pensa che il mare è un grande patrimonio di tutti in quanto costituisce uno dei maggiori serbatoi di risorse animali, vegetali e minerarie, una fonte di salute, un bene economico rilevante, oltrechè un laboratorio insostituibile sia perchè dà il 70 per cento di ossigeno all'atmosfera, sia perchè è il metabolizzatore delle sostanze che provengono dalla terra.

Ebbene questo patrimonio, questa fonte inesauribile di ricchezza è oggi seriamente minacciato dall'inquinamento. E le cause principali sono note:

a) il versamento in mare delle acque di sentina delle navi azionate da olio combustibile, e il versamento delle acque di zavorra delle tanche dell'olio combustibile nelle navi a carico secco;

b) lo scarico delle acque di lavaggio delle petroliere. Per avere un'idea dell'inquinamento basti pensare che nel 1968 sono stati trasportati in tutto il mondo 1.100 milioni di tonnellate di petrolio; di esse il 3 per mille (circa 3 milioni e 330 mila tonnellate) vanno a finire in mare; e si tenga conto che esiste un processo di accumulazione dovuto al fatto che il petrolio resiste più d'ogni al-

tra sostanza all'azione depurante del mare;

c) spandimento accidentale di petrolio dovuto cioè a sinistri;

d) scarichi di acque utilizzate in certi tipi di lavorazioni industriali;

e) scarichi delle fognature, eccetera.

Il problema cominciò a preoccupare con lo sviluppo del trasporto del petrolio greggio e cioè sin dal 1950. Nel 1954 si ebbe la prima Conferenza internazionale (Londra), che ebbe come risultato un « Accordo » con cui veniva proibito lo scarico di petroli « stabili » in genere entro 50 miglia dalla costa, entro 100 miglia dalle coste orientali del Canada, 150 miglia dall'Australia, eccetera. Una seconda Conferenza internazionale (aprile 1962) apportò degli emendamenti al precedente accordo. In forza di questi furono estesi i limiti di interdizione, portandoli da 50 e 150 miglia (pressochè proibiti erano per il Mediterraneo), mentre si stabiliva una interdizione assoluta per le navi superiori a 20.000 tonnellate di stazza lorda. In virtù di questi accordi (ratificati recentemente anche dall'Italia), i Governi firmatari erano obbligati a stimolare la costruzione di installazioni per lo scarico delle acque di zavorra e degli altri petroli di rifiuto ai terminali di scarico ed ai porti di riparazioni o presso altri porti per petroliere.

Essendo, in seguito, nate difficoltà varie di ordine tecnico ed economico, sono stati di recente formulati e trasmessi ai diversi Paesi altri emendamenti destinati a perfezionare il sistema antinquinamento.

Bastano questi accordi? Evidentemente no. Innanzitutto è da tenere presente che il problema non può essere risolto totalmente da un solo Paese, perchè l'inquinamento non è un fatto divisibile per zone. Esso ha dimensioni molto più ampie, sicchè, ad esempio, nel Mediterraneo deve essere affrontato con la collaborazione di tutti i Paesi e con misure analoghe per ciascuno nell'interesse reciproco e generale.

In secondo luogo, si rende urgente, per quanto riguarda l'Italia, la emanazione dell'auspicata legge sui « mari puliti », legge che dia pratica attuazione agli accordi internazionali e affronti, nello stesso tempo, il

problema dell'inquinamento prevedendo tutte le cause di esso.

In terzo luogo, va ricordato che è necessario tenere presente che esiste, oltre all'« inquinamento operativo », prodotto cioè deliberatamente, anche quello « accidentale ». A questo proposito è necessario che si operi una ricerca circa i modi per prevenire gli incidenti, per quanto questi possano essere prevedibili, e per trovare i metodi ed i mezzi per ovviare agli inquinamenti già avvenuti. Lodevoli sono a questo scopo i corsi contro l'inquinamento del mare per specializzare il personale delle aziende petrolifere nelle tecniche più moderne da impiegare. È necessario però che si faccia un piano di pronti interventi, piano che coordini tutte le iniziative e le forze per concentrare in diversi punti della costa mezzi efficienti e adeguati allo scopo.

Ad esso dovrebbero assicurare la partecipazione e la collaborazione le imprese petrolifere.

5. — *Politica di piano*

Dopo quanto detto circa i problemi della Marina mercantile e della pesca, sorge spontanea una domanda: i suddetti problemi e la loro adeguata soluzione erano stati o no previsti dal primo piano quinquennale? Sostanzialmente essi sono stati previsti, seppure in modo piuttosto vago ed insufficiente quanto agli obiettivi; ma le indicazioni del piano solo in parte sono state realizzate, per cui non si è avuta quella svolta decisiva che ci si attendeva per lo sviluppo delle attività marittime. Così tra i principali obiettivi conseguiti secondo le previsioni, sono da ricordare lo sviluppo della flotta ed i finanziamenti per i porti; bisogna però rilevare che il programma era piuttosto modesto e che non era nelle previsioni (e in parte non si poteva prevedere) uno sviluppo del traffico marittimo tanto forte, da rendere improrogabile un adeguamento così imponente delle iniziative e delle provvidenze per farvi fronte in modo organico e autonomo.

È poi da notare che il piano 1966-70 ha avuto il difetto di limitarsi ad alcune indi-

cazioni, senza unità e organicità. Ora, una politica che voglia essere veramente efficace deve essere impostata innanzitutto su previsioni più attente ed in secondo luogo su di un programma ad ampio respiro, unitario e organico, che punti decisamente alla realizzazione di alcuni obiettivi fondamentali, formulati e precisati con chiarezza e che devono trovare rispondenza nei bilanci.

Purtroppo non è ancora pronto il secondo programma nazionale per il quinquennio 1971-75; tuttavia dallo schema già elaborato, su istruzioni dell'onorevole Ministro, dall'Ufficio studi economici del Ministero della Marina mercantile, possiamo rilevare quelle che saranno le linee future della politica marittima nelle quali si può dire che concordino le considerazioni sin qui svolte.

Il suddetto schema, infatti, dopo avere con molta obiettività rilevato i traguardi del primo piano quinquennale che sono stati raggiunti, ma anche quelli che non lo sono stati o lo sono stati solo in modo insufficiente, fissa sette obiettivi principali:

- 1) sviluppo della flotta mercantile;
- 2) razionalizzazione dell'industria cantieristica;
- 3) efficienza delle strutture portuali;
- 4) adeguamento e miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro del personale marittimo;
- 5) sviluppo della produttività della pesca;
- 6) tutela del mare e delle coste;
- 7) efficienza dell'amministrazione marittima.

È superfluo illustrare tutto lo schema, che i colleghi bene conoscono. Si può però dare senz'altro un giudizio globale positivo, in quanto si rinvengono in esso delle indicazioni precise e realistiche che abbracciano tutti gli aspetti del problema e presentano una sufficiente organicità.

6. — *I porti.*

In particolare, sembra però necessario evidenziare quanto nel documento è previsto

in materia di porti, sia sotto l'aspetto delle opere portuali sia sotto quello dell'organizzazione e della gestione.

La legge del 1885 sui porti non è certamente più attuale — sono in molti a riconoscerlo — per cui è urgente che si provveda ad elaborare nuovi criteri di classificazione dei porti e nuove procedure in materia di progettazione ed esecuzione delle opere portuali. La situazione odierna è profondamente mutata non solo rispetto al 1885 ma anche rispetto a trent'anni or sono, epoca dell'emanazione del Codice della navigazione. Non si possono ignorare legislativamente i problemi dei porti industriali, dei porti specializzati (nei quali non è la misura, ma la qualità del traffico che conta, mentre la legge del 1885 fa riferimento solo alla quantità del traffico), dei porti per il turismo nautico, per la pesca, come non possono essere ignorate le diverse prospettive che si pongono per i grandi porti d'interesse nazionale, per quelli di importanza regionale e per quelli, infine, che hanno un rilievo puramente locale nell'ambito di una economia cittadina.

Così, appare urgente modificare le strutture di realizzazione delle opere portuali, creando un organismo nuovo che con ampi poteri autonomi e disponibilità di mezzi adeguati provveda alla pratica esecuzione dei programmi di sviluppo deliberati dalle Amministrazioni competenti, in primo luogo la Marina mercantile.

Ed occorre anche (e va detto con soddisfazione che un progetto di legge-quadro per gli enti autonomi è stato elaborato dal Mi-

nistero) conciliare il principio di una sana autonomia locale che realizzi il tanto necessario decentramento decisionale con quello di una organica politica portuale a carattere nazionale. Anche qui, una « Associazione » dei porti a carattere privatistico ed un « Consiglio nazionale dei porti » a carattere pubblico appaiono soluzioni opportune per la realizzazione di una politica portuale adeguata ed al passo con i tempi.

7. — *Conclusione.*

Molti e molti altri aspetti del settore della Marina mercantile si sarebbero potuti e dovuti esaminare, ma, stante appunto la vastità della materia, ci si è soffermati prevalentemente sulla politica della spesa, solo accennando a qualche argomento di particolare importanza.

Con queste precisazioni, la 7^a Commissione permanente esprime parere favorevole allo stato di previsione illustrato; pur rilevando che l'attuale momento non consente un bilancio diverso, a causa sia della situazione economica, sia degli impegni attuali per le riforme sociali e per la ripresa economica del Paese, esprime la speranza che i susposti rilievi sulle carenze e sugli squilibri servano a determinare, nel futuro, una impostazione più produttivistica e a dare una consistenza finanziaria maggiore al bilancio del Ministero della marina mercantile perchè possano essere raggiunti gli obiettivi sopra indicati.

ANDÒ, *relatore*

PARERE DELLA 11^a COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero della sanità (Tabella 19)

(RELATORE ALBANESE)

ONOREVOLI SENATORI. — La liberazione dal bisogno è un mito che l'umanità insegue e persegue dalla notte dei tempi ed è problema che la società moderna ha il dovere di affrontare e risolvere con leggi e con presidi adeguati.

La riforma sanitaria è capitolo affascinante e preminente della liberazione dal bisogno. Dal lontano programma di politica sociale proposto da Beveridge, in Gran Bretagna, anche a noi è pervenuta l'immaginifica visione di una società serena, composta, ordinata, libera dal bisogno.

Lungo l'arco dei trenta anni, dal 1941 al 1970, quella visione bella ed attraente si è, da noi, distorta ed adattata a particolari impostazioni che riflettono interessi e posizioni diverse. Idealità e sentimenti hanno perso il loro fascino originario per divenire oggetto di brutale strumentalizzazione da parte delle più disparate forze che si contrappongono nella lotta per il potere.

L'assistenza sanitaria, anche per le antiche e recenti polemiche insorte fra vari Ministeri, è « terra di nessuno », sulla quale tutti si sentono in dovere ed in diritto di battere e di inserirsi sotto il sacro standardo della integrità fisica e psichica dei lavoratori.

Il discorso sulla riforma sanitaria si è svolto alla insegna di un certo dogmatismo, suggestivo nelle enunciazioni formali, ma non aderente e coerente con la realtà economica e sociale del Paese.

Bisognerà abbattere gli steccati e le palizzate che impediscono e vietano la collaborazione ed il confronto fra i vari gruppi interessati all'assistenza sanitaria, anche fra chi opera in prima linea, i medici, e coloro che hanno le responsabilità più alte della sanità e della mutualità, i Ministri del lavoro e della sanità.

Bisogna cercare un valido e sereno colloquio democratico che serva a chiarire ed illustrare i punti di vista degli interlocutori, non già perchè essi interlocutori non si comprendano, ma perchè hanno tesi opposte da difendere.

È possibile non solo, ma anche indispensabile che il discorso sulla riforma sanitaria venga fatto: esso potrà avere una validità solo se si terranno presenti le effettive correlazioni esistenti fra i vari progetti, le varie tendenze e la società nella quale la riforma dovrà attuarsi, permettendo finalmente di poter tradurre le idee e le parole in fatti e leggi concrete.

E perchè si possa fare un discorso serio e concreto bisognerà partire da alcune premesse e da alcuni dati che configurano altrettante realtà.

La prima è che circa 48 milioni di italiani sono assicurati contro l'evento malattia con assicurazione obbligatoria, come risulta dalla relazione economica presentata dal Governo al Parlamento.

Gli assicurati erano 47.911.092, anzi da recenti accertamenti risulterebbe che gli italiani assicurati contro l'evento malattia, fa-

cendo la somma di tutti gli assicurati presso la miriade di Enti esistenti, sarebbero addirittura oltre 64 milioni, cioè a dire di oltre un quarto superiori alla effettiva popolazione italiana. Ciò significa che oltre un quarto della popolazione italiana fruisce di una assicurazione doppia, in qualche caso addirittura tripla.

Da questi elementi che stanno a dimostrare il caos in cui si dibatte l'assistenza malattia in Italia è possibile ricavare un dato che dovrebbe servire a ridimensionare le preoccupazioni, certamente eccessive, che si manifestano per l'assicurazione globale della popolazione della Repubblica italiana.

Visto nei giusti termini, questo problema non costituisce la difficoltà più complessa da affrontare. Più difficile da risolvere, in quanto comporta una vera volontà politica, è invece quello che si riferisce alle diverse forme di intervento sia in campo assistenziale che profilattico.

Comuni e province, nell'ambito delle loro competenze ed attribuzioni, tramite gli « elenchi dei poveri », svolgono la loro funzione certamente insufficiente ed anacronistica (profilassi delle malattie infettive e contagiose e delle malattie mentali); ma dove queste mancanze e queste carenze si evidenziano in tutta la loro macroscopicità e gravità è nel campo della assistenza sociale.

Si annoverano diversi tipi di solidarietà mutualistica nell'ambito delle categorie e del territorio: solidarietà intercategoria a livello nazionale (INAM), solidarietà di grandi categorie (ENPAS-INADEL), di piccole categorie (ENPALS), o addirittura di categorie minime (Giornalisti) organizzate a livello provinciale od addirittura comunale (CCDD).

Pare che in Italia operino oltre 400 « casse mutue di assistenza ».

È proprio da questo enorme, inqualificabile, composito mosaico che partono le più aspre resistenze, le più irriducibili forze che si oppongono ad una riforma sanitaria e che non vogliono rinunciare alle loro posizioni di potere e di privilegio.

È tempo di passare all'azione.

Una vera determinante volontà politica dovrà radicalmente affrontare il problema. Se

ne parla ormai da molti, da troppi anni. È tempo di operare e di agire con determinazione e con vero impegno politico.

Dai vari progetti ufficiali ed ufficiosi, redatti ed elaborati dai partiti, da sindacati, da categorie; dalle stesse leggi e dagli stessi indirizzi presentati e discussi alle Camere, risulta in maniera chiara ed incontrovertibile, vorrei dire in maniera corale, che la sede naturale dove potranno organizzarsi ed affrontarsi i quesiti fondamentali della sicurezza sociale è quella che viene individuata come Unità sanitaria locale (USL).

Creato l'ordinamento regionale, le competenze organizzative e strutturali della Sanità dovranno essere devolute alle Regioni, riservando alla contrattazione nazionale lo esercizio della professione medica al fine di evitare la polverizzazione e la difformità dei compiti con i conseguenti riflessi negativi sulla funzionalità ed efficienza del servizio, con prestazioni mediche assicurate a tutti i cittadini.

Il Governo Colombo, uscito da una travagliata crisi, si è preoccupato, dopo aver approntati i mezzi ed i rimedi per un pronto intervento ai fini di un risanamento dell'economia, di affrontare gli aspetti qualificanti del programma governativo e fra questi primeggia la ormai indilazionabile riforma della assistenza sanitaria.

Il problema, a mio avviso, può essere risolto cercando di utilizzare gli elementi, positivi e negativi, emersi dopo anni di esperienze internazionali e cioè sulla scorta dei risultati acquisiti con la istituzione dei servizi sanitari nei Paesi del mondo occidentale e nei Paesi del blocco orientale.

La riforma del settore sanitario postula d'altro canto la consapevole partecipazione di tutti i cittadini che ne sono gli attori e i protagonisti principali. Assistiti, medici, ausiliari, Enti pubblici, istituzioni ed organizzazioni, privati sono chiamati responsabilmente a portare il contributo della loro capacità, della loro collaborazione. Con il concorso di tutti, senza inutili ed aprioristiche discriminazioni, con una gradualità responsabile e realistica, si potrà raggiungere quanto ci sta a cuore.

Il disegno di legge per la costituzione di un Fondo sanitario nazionale non si appalesa, a mio avviso, completo ed aderente alla realtà.

Tale documento si discosta in maniera notevole, direi sostanziale, dall'indirizzo tracciato nel Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-1970, nel quale è precisato che l'obiettivo finale della riforma del settore sanitario, dell'assistenza e della previdenza è quello dell'avvento della « Sicurezza sociale » alla quale si potrà solo pervenire gradualmente attraverso la fusione degli istituti mutualistici e il riordinamento dei vari regimi nel settore della previdenza.

Il complesso problema va affidato al Ministero della sanità che dovrà realizzare un Servizio sanitario nazionale utilizzando le diverse attività del settore, pubbliche e private, e ciò anche per evitare una inutile dispersione dei mezzi a disposizione.

Del resto la legge sulla riforma ospedaliera del 12 febbraio 1968 dà in materia sufficienti e chiare indicazioni con l'articolo 1, mentre con l'articolo 26, precisa i criteri organizzativi e funzionali con i quali realizzare il coordinamento tra i presidi che concorrono alla funzione e costituzione del Servizio sanitario nazionale, devolvendo con l'articolo 51 al Ministero della sanità la facoltà di stabilire i requisiti tecnici e funzionali, oltre che le norme sull'ordinamento dei servizi e del personale delle case di cura private, confermando con l'articolo 53 la liceità delle convenzioni fra case di cura private e gli Enti mutualistici per l'assistenza dei loro assistibili, e stabilendo, con l'articolo 62, la partecipazione di un rappresentante delle case di cura private al Comitato regionale per la programmazione ospedaliera.

Pertanto il disegno di legge istitutivo del « Fondo sanitario nazionale » per la erogazione gratuita a tutti i cittadini dell'assistenza ospedaliera e di quella specialistica ambulatoriale — che prevede lo scorporo delle suddette prestazioni dagli Enti mutualistici, per affidarle a pubblici ospedali, escludendo senza alcuna motivazione le case di cura e gli istituti privati, con l'affidamento sempre agli ospedali pubblici anche degli ambulatori

e poliambulatori gestiti dai Comuni e dalle Province — non agevolerà certamente la costituzione delle USL. La USL, che rappresenta l'elemento base del futuro ordinamento sanitario, dovrà innanzitutto definire la sua configurazione giuridico-amministrativa, la sua struttura organica per un buon funzionamento dei presidi e delle prestazioni che dovrà erogare.

Il problema dei nosocomi non ha trovato, nè potrà trovare nel volgere di pochi anni la soluzione ottimale sotto il profilo quantitativo, qualitativo e distributivo per poter far fronte ai compiti ed alle esigenze istituzionali e alle richieste reali.

La riduzione dei posti letto a disposizione dell'aumentata popolazione che si vuole assistere non è, a mio avviso la maniera migliore di attuare quanto ci si prefigge.

Nell'attuale situazione di carenza di posti letto, le case di cura hanno adempiuto ed adempiono ad una funzione positiva che potranno anche svolgere nel futuro, se si adegueranno alle leggi di mercato e alla evoluzione dei tempi, della scienza e della società.

Sarebbe veramente inconcepibile, paradossale ed anacronistico che, mentre continua, inarrestabile, l'espansione delle prestazioni, sia per l'aumento della popolazione sia per una migliore coscienza sanitaria, si dovesse ricorrere alla soppressione delle case di cura private con conseguente aumento di richieste ai pubblici ospedali che non potrebbero accogliere le richieste di ospedalizzazione e di prestazioni.

Le attese operatorie si prolungherebbero anche per il dilatarsi del tempo di diagnosi, con un conseguente aumento del periodo di degenza che porterebbe ad una ulteriore riduzione dei posti letto e ad un aumento della spesa, che giustamente si vuole, se non ridurre, almeno contenere. Le case di cura private in Italia sono oltre mille, dislocate in tutto il territorio nazionale, dispongono di oltre centomila posti letto ed hanno fronteggiato oltre un milione di ricoveri all'anno, che l'attuale struttura ospedaliera pubblica non potrebbe in alcun modo fronteggiare.

Al fatto meramente numerico e diciamo materiale dobbiamo aggiungere anche il

grosso danno di non poter disporre dei quadri sanitari qualificati, del personale ausiliario e anche delle valide attrezzature curative e diagnostiche delle case di cura private.

È fin troppo chiaro ed evidente che si dovrà fare una selezione ed escludere quelle case di cura non idonee e non attrezzate a soddisfare le prestazioni che dovessero essere richieste.

Sono comunque d'accordo con quanto ha affermato il Ministro Mariotti, che con la totale attuazione della riforma sanitaria la importanza di tali istituti potrà essere ridimensionata, e che essi, forse, potranno essere più utilmente utilizzati per il ricovero dei lungodegenti.

La tendenza a scaricare sul sistema ospedaliero una parte sempre maggiore delle prestazioni sanitarie va sempre più aumentando nel nostro Paese. L'indice di ospedalizzazione in Italia ha raggiunto livelli insostenibili: gli assicurati INAM sono ospedalizzati con un indice di 136 su 1.000, mentre negli Stati Uniti, in Svezia, Danimarca, Norvegia, Inghilterra l'indice è di 64-100 persone su 1.000. È evidente che a tale inconveniente va cercato e trovato un rimedio valido ed efficace: una specie di filtro che consenta il passaggio solo di coloro che hanno veramente bisogno di essere ricoverati. Questa funzione di filtro la possono e la debbono esercitare gli ambulatori specialistici, che vanno potenziati e dislocati in maniera funzionale, perchè date le ampie possibilità offerte alla diagnosi dalla terapia ambulatoriale e domiciliare, è impensabile una medicina globale che di tutte queste possibilità non si avvalga.

La sede naturale dei presidi ambulatoriali con tutte le attribuzioni loro demandate è la USL, organismo essenziale e fondamentale per la evoluzione dell'assistenza sanitaria verso la sicurezza sociale, atto a riqualificare, in un clima di responsabilità, il rapporto fiduciario medico-paziente e realizzare uno dei postulati più importanti e qualificanti della riforma sanitaria, quello della medicina preventiva e profilattica.

La USL dovrà rappresentare l'epicentro dell'assistenza sanitaria di base e la estrinsecazione pratica dell'intervento del medico.

La riforma sanitaria potrà e dovrà attuarsi con gradualità, con responsabile tempestività, con compiti ed attribuzioni finalisticamente indirizzate all'uso, alla utilizzazione dei presidi e delle attrezzature esistenti.

Voglio ancora ribadire un'esigenza per me e per la mia formazione culturale e professionale molto importante e cioè che le decisioni finali, definitive non si prendano e non si attuino senza la collaborazione e l'intervento anche di qualificati rappresentanti della classe medica, che costituisce e costituirà l'asse sul quale dovrà ruotare la riforma sanitaria.

La notizia riportata dal giornale « La Stampa » di uno schema di disegno di legge che pare sia stato elaborato dal Ministero del lavoro senza alcuna partecipazione dei medici a livello decisionale e programmatico, se corrispondente a verità, costituirebbe un grave, gravissimo atto di prevaricazione e di sopruso che suonerebbe grave offesa per la classe medica, e vanificherebbe l'avvio al Servizio sanitario nazionale che si definisce come la prima tappa « verso la democratizzazione della gestione della salute ».

L'attuazione del Servizio sanitario nazionale comporterà necessariamente la scomparsa della miriade di Enti che hanno pululato e prosperato fin'ora con il sistema assicurativo, la fine di un sistema che i tempi hanno dimostrato superato ed inattuale, anche se non si può negare che esso ha costituito un elemento ed uno strumento, valido per i tempi, per il superamento della concezione caritativa dell'assistenza.

L'articolo 32 della nostra Costituzione considera la tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività e può trovare attuazione con l'istituendo sistema di sicurezza sociale, la quale ha trovato e trova validi e convinti assertori, che si sono sforzati e si sforzano di darne una esatta definizione.

Alcuni ne hanno sviluppato più l'aspetto giuridico ed organizzativo, altri invece hanno dato più importanza agli aspetti pratici ed operativi.

La politica per la salute non è soltanto una serie di proposte tecnico-pratiche, ope-

rative o giuridiche, ma è l'esaltazione dei valori e della solidarietà democratica che possono essere realizzati in una nuova organizzazione sanitaria.

Il sistema sanitario nazionale deve essere considerato come un primo momento di trasformazione della società verso forme più democratiche di gestione del potere e di godimento dei diritti politici, verso la libertà dal bisogno, in ciò cercando di attuare quanto sancisce il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione: la realizzazione di quella libertà in quanto garanzia del pieno sviluppo della personalità umana e dell'effettiva partecipazione di tutti i cittadini alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Non è quindi solo questione di aumento di posti letto, ma dell'instaurazione di un sistema diverso di intendere e di attuare quella che possiamo chiamare una nuova civiltà sanitaria, più avanzata, più aderente ai progressivi sviluppi dell'attuale società.

Il problema è alla stretta finale, non è il caso di ripetere e riconfermare principi o impostazioni sui quali si è d'accordo, ma di ricercare, individuare gli strumenti, i modi, i mezzi per passare dalla fase di formulazione e di discussione a quella dell'attuazione e della realizzazione in cui sarà dato di vedere e di valutare la vera volontà politica. Perchè, lo ripeto ancora, il problema è innanzi tutto e soprattutto un problema politico e c'è una presa di coscienza della opinione pubblica che investe un arco amplissimo di forze.

La Costituzione all'articolo 2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui svolge la sua attività. Ho voluto ricordare questo articolo nella speranza che la riforma sanitaria terrà presente questi diritti inalienabili che debbono essere riconosciuti ai due protagonisti della riforma: il medico e il cittadino.

Al cittadino sia data la possibilità di scegliere liberamente il suo medico di fiducia e il luogo di cura, e al medico sia riconosciuta la delicatezza della mansione che egli svolge, senza vincolarlo eccessivamente ad una attività burocratica.

Sulla riforma sanitaria è sorta una vastissima letteratura, dai documenti dei partiti politici, a quelli di gruppi di studio, di Confederazioni del lavoro, di Federazioni professionali, di studiosi singoli, il che dimostra come la riforma stessa sia un fatto veramente imponente, che non solo investirà la attività sanitaria del Paese, ma ne condizionerà la vita stessa.

Lo scopo fondamentale della riforma sanitaria è quello di dare un nuovo indirizzo alla medicina che finora è stato prevalentemente curativo, mentre, in osservanza all'articolo 32 della Costituzione, si è orientati verso la medicina preventiva e riabilitativa, realizzando appunto il principio della sicurezza sociale.

La medicina preventiva ha il compito di evitare l'insorgenza della malattia con le enormi implicazioni che essa comporta dal punto di vista morale, sociale ed economico.

La medicina preventiva si articola in tre stadi, tre momenti:

a) lo studio del soggetto sano per evidenziare le deviazioni dalla norma che possono essere sintomatiche di uno stato patologico e quindi prevenirlo;

b) la diagnosi precoce di malattia ancora non manifesta dal punto di vista clinico;

c) evitare i danni derivanti da uno stato di malattia accertato e che si identifica con la medicina curativa.

La medicina preventiva si potrà attuare con il controllo periodico dello stato di salute dei cittadini, con controlli elettronici, che già Nazioni più progredite della nostra, come la Svezia, attuano. Naturalmente non basterà controllare l'uomo, ma bisognerà potenziare la profilassi delle malattie infettive, la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, delle malattie sociali, delle malattie reumatiche, dei tumori, dell'arteriosclerosi, delle malattie di metabolismo, delle nevrosi, delle malattie cardiovascolari, e non basta ancora: bisognerà risolvere inoltre i grossi e gravi problemi attinenti agli inquinamenti delle acque, dell'aria e del suolo.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ma la riforma sanitaria non potrà raggiungere le mete ambiziose che si propone se non si provvederà a sviluppare una adeguata coscienza ed educazione sanitaria e a dare alla medicina un nuovo indirizzo, per la preparazione e la formazione di una nuova classe medica.

In Italia la facoltà di medicina ha ordinamenti vecchi, superati che risalgono addirittura all'ultimo decennio del secolo scorso, quando la figura del medico rispondeva in modo adeguato e dal punto di vista pratico e dottrinale alle conoscenze scientifiche e alle strutture del Paese. La legislazione prefigurava un medico capace, almeno in via teorica, di qualsiasi prestazione diagnostica e curativa: il dottore in medicina e chirurgia.

Questo dottore in medicina e chirurgia ha assolto in maniera degna il compito che la società gli aveva assegnato, pur con la superficialità delle sue cognizioni tecniche apprese in Università, che si sono quasi arrestate nel tempo e nella metodica dell'insegnamento, basata sulla lezione cattedratica e la strutturazione della facoltà in istituti monocattedra con insufficienza di strutture e di attrezzature, sia nell'ambito dell'insegnamento biologico che nell'ambito degli insegnamenti clinici con l'ulteriore aggravante della sproporzione tra numero di studenti, locali, attrezzature e numero di docenti.

Pur non ritenendo accettabile l'affermazione di quanti sostengono che molti laureati in medicina escono dall'Università senza aver mai visto un malato, è pur vero che il contatto con i pazienti è stato ed è molto scarso, tale da giustificare la imposizione ai laureati di un tirocinio pratico di un anno presso cliniche od ospedali.

L'attuazione della riforma sanitaria postula la necessità della preparazione e della formazione di un nuovo tipo di medico generico o di base. La medicina preventiva, la medicina sociale, insieme alla medicina curativa e riabilitativa esigono una preparazione di base molto più ampia.

E collegato a quello dei medici esiste il problema dei tecnici. Il piano di sicurezza sociale richiederà un numero notevole di tecnici per tutte le pratiche di *dépistage* clinico, di laboratorio, per l'elaborazione elettro-

nica dei dati medici; di tecnici di reparto ad alta preparazione.

La contestazione è la manifestazione più eclatante della insoddisfazione degli studenti di fronte ad una situazione gravemente patologica, e ha fatto sì che gran parte degli studenti non si senta impegnata ad accostarsi alle fonti dell'insegnamento e consideri l'università come un ostacolo inutile e pesante che si deve superare attraverso gli esami per raggiungere e conquistare un titolo che ha valore legale.

È in sostanza l'università degli esami che ha soppiantato l'università degli studi.

Lo studente è già un operatore nel Paese, riceve dallo Stato assegni di studio, pre-salario, esenzione di tasse, e pertanto deve essere considerato al pari di un apprendista in attività di diversa natura: una volta ottenuti i benefici, non può esimersi dal compiere un lavoro che deve essere regolato da orari e obblighi precisi. Deve essere altresì codificato l'obbligo della frequenza e il tempo da dedicare allo studio.

Gli obblighi potranno essere imposti, evidentemente, soltanto se allo studente verranno offerte delle strutture adeguate; al presente si potrebbe affrontare parzialmente il problema con l'obbligo della frequenza e con la riduzione delle vacanze estive ed invernali.

L'argomento che ho appena sfiorato è sommanente importante e mi auguro che in sede di riforma universitaria venga affrontato e risolto in maniera ottimale.

Concludo questo mio rapido *excursus* sulla riforma sanitaria, che presenta una tematica ponderosa, impegnativa ed avvincente, dicendomi sicuro che essa è ormai profondamente radicata nella mente dei più e, pertanto, va attuata e al più presto.

Mi sia comunque consentito di esprimere un giudizio e di formulare un augurio: la riforma è necessaria e va fatta e al più presto, ma occorre che non sia una riforma demagogica e velleitaria, ma una riforma ponderata e responsabile, che valuti e tenga presente la possibilità, i tempi, i modi di attuazione.

Non dico che nella ricerca dell'ottimo dobbiamo rimandare tutto, ma gli investimenti

che il Paese si accinge ad affrontare sono favolosi, e come impegno economico e più e principalmente come preparazione di quadri, di attrezzature, di strutture e non si dimentichi che occorre affrontare anche una riforma dell'educazione sanitaria.

Si facciano delle scelte prioritarie, si concordino un programma, magari con la creazione di un Comitato interministeriale della programmazione sanitaria.

Vorrei trattare un po' più diffusamente — ne ho accennato appena prima — il problema della libertà individuale e professionale in un regime di sicurezza sociale, che giuridico, nel contesto della riforma, argomento oltremodo interessante per la buona riuscita della riforma stessa.

La libertà costituisce, secondo la tradizionale concezione, la massima possibilità di autonomia dell'individuo, fino ai limiti del libero arbitrio, ma la libertà del singolo in una collettività organizzata e moderna, tesa al raggiungimento di particolari fini sociali, deve necessariamente essere condizionata e limitata.

L'individuo singolo pertanto è da considerarsi una parte integrata e integrante della società in cui vive, pur riconoscendogli particolari diritti. È la libertà rispettosa delle libertà altrui ed inserita in una nuova concezione di società moderna e pluralistica, che trova i suoi pilastri fondamentali nella Carta costituzionale: « È tendenza comune delle Costituzioni contemporanee, — è stato scritto — anche su basi ideologiche diverse e con diversità di valore giuridico, di inserire accanto ai diritti di libertà individuale (come già nelle Carte della fine del secolo XVII e poi del secolo XIX), anche diritti "sociali", differenziati dai primi nel senso che non comportano limiti ad interventi statali, ma che anzi impongono interventi atti a soddisfare esigenze di varia natura della collettività e dei singoli componenti attraverso prestazioni sia dello Stato, sia di altri Enti di formazione obbligatoria, od anche volontaria, in una gamma istituzionale e funzionale sempre più ricca e complessa in correlazione alla ricchezza e complessità della vita pubblica moderna in tutti i suoi aspetti.

Tra le materie costituzionalizzate v'è anche la tutela della salute ».

L'articolo 32 della Costituzione della Repubblica italiana stabilisce che « nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana ».

Tralascio e perchè l'argomento non è pertinente e per la mia incompetenza giuridica, di soffermarmi sulla portata dell'articolo 32, ma non posso non rilevare come il diritto assoluto venga necessariamente limitato dalla necessità che la salute sia tutelata come diritto del singolo ad interesse della collettività; ritrovando, nella malattia, come nella infermità, una unione indissolubile della vita sociale e della vita individuale, l'ambiente può fare peggiorare, o migliorare, lo stato di salute individuale.

Accettati, ritenuti validi i principi su esposti nell'interesse del singolo e della collettività, giova spendere qualche parola in favore del diritto inalienabile della libertà del singolo di poter scegliere nel sistema in cui è inserito quel medico, quello ospedale, quel centro sanitario che più soddisfa le sue esigenze e sanitarie e morali.

Il vecchio rapporto fiduciario del medico di famiglia, di concezione patriarcale e liberale, potrà e dovrà trovare ancora modo di vivere e sopravvivere, pur con le limitazioni, le regolamentazioni e le esigenze della nuova società. La tutela e la salvaguardia della salute è certamente un fatto scientifico, ma tutti sanno che la reazione psichica del soggetto ammalato, valida e determinante nell'andamento di tutte le malattie, è in rapporto e in funzione della fiducia che l'ammalato ripone nel medico che lo cura: permane, nonostante tutto, anche nelle più moderne ed avanzate civiltà qualcosa, nell'inconscio del malato, delle vecchie medioevali credenze di considerare il medico uno stregone.

La ricerca scientifica riveste ed ha per una nazione civile una importanza enorme: addirittura, a mio avviso, essa dovrebbe far parte di quel ristretto gruppo di scelte ve-

ramente prioritarie che andrebbe potenziato in maniera adeguata.

Nella ricerca scientifica, oltre alla ricerca tecnologica, ha indubbiamente importanza fondamentale quella medico-sanitaria, che purtroppo in Italia non ha seguito il passo dello sviluppo industriale e della stessa dinamica culturale. Certamente l'inadeguato stanziamento di fondi è causa importante, ma non è nè l'unica nè la più rilevante causa di tale arretratezza, che è piuttosto da ricondurre alla inadeguata struttura della società italiana ancorata tuttora a viete forme istituzionali ed ad anacronistiche mentalità.

La riforma universitaria potrebbe essere un primo passo verso il rilancio della ricerca scientifica specialmente nel campo medico-sanitario, e l'università con i suoi istituti dovrebbe costituire il vero centro, il vero fulcro della ricerca fondamentale, sia pura che applicata.

Il campo di ricerca è vastissimo e, tanto per esemplificare, si possono ricordare le ricerche necessarie per l'igiene ecologica, per l'igiene industriale, sulla eziologia, patologia e cura dei tumori, sulla medicina preventiva, sulla medicina sociale, di sociologia medica, con valutazione critica degli atteggiamenti della popolazione nei confronti delle strutture sanitarie, oltre naturalmente alla ricerca e all'approntamento di nuovi farmaci più sicuri, meno tossici e più attivi.

Ed a proposito di farmaci, è bene ricordare l'importanza che riveste, ai fini della incentivazione della ricerca, l'istituzione del brevetto, e, a mio avviso, la regolamentazione dell'informazione scientifica con relativa riduzione delle eccessive spese che sostiene la industria farmaceutica per la pubblicità.

L'attuale Ministro della sanità mi pare che sia favorevole all'istituzione del brevetto, mentre, per quanto attiene la regolamentazione dell'informazione scientifica, la 11^a Commissione permanente del Senato se ne sta occupando e auguriamoci che, in attesa dell'auspicata riforma sanitaria, si possa almeno, al presente, disciplinare sì importante materia, così come la discussione al Senato della riforma universitaria potrà, quanto meno, porre le premesse per un effettivo sviluppo delle università, non in

senso astratto, ma come inserimento nel contesto della moderna società, con capacità di impostazione obiettiva dei problemi e con la curiosità, direi, e l'interesse a risolverli.

Che la ricerca scientifica in Italia sia in crisi, è un dato di fatto certo. Esiste in Italia un Ministero della ricerca scientifica, molto giovane in verità, e dotato di mezzi, di strutture, di organico non aderenti alla realtà ed ai bisogni.

L'Italia fra le nazioni industriali è quella che destina alla ricerca scientifica, appena lo 0,85 per cento del prodotto nazionale lordo, contro il 2,2 per cento dei Paesi Bassi, del 2,2 della Gran Bretagna, del 2 per cento della Francia, del 2,9 per cento degli Stati Uniti.

A questo punto, e per finire sull'argomento, vorrei dire che non sono soltanto gli stanziamenti insufficienti, la crisi del Comitato nazionale delle ricerche (CNR), che tarpano le ali alla ricerca scientifica, che provocano la cosiddetta « fuga dei cervelli », ma, a mio avviso, la colpa principale è della concezione burocratica ritardatrice, e bisogna pertanto, per dare slancio, vigore, incremento alla ricerca, stabilire una programmazione fondata su scelte globali prioritarie, opponendosi alla tendenza, tutta italiana, di accontentare tutti, dando poco e disperdendo i fondi.

L'esame delle cifre riportate nei prospetti del bilancio portano a fare immediatamente delle considerazioni: gli stanziamenti previsti nei singoli capitoli di spesa sono stati completamente o quasi utilizzati, mentre nel settore contributi buona parte delle somme impegnate nel corso dell'anno non sono state spese e, conseguentemente, sono state trasferite in conto residui.

Di questo particolare fenomeno i burocrati danno una spiegazione immediata e fin troppo semplicistica: gli enti non forniscono in tempo debito i documenti necessari per poter incassare il contributo e questo cade in prescrizione.

Il ritardo a inviare entro i termini la documentazione richiesta presenta evidentemente difficoltà notevoli, non facilmente sormontabili, che è quindi bene rimuovere.

Una delle difficoltà maggiori è data dal fatto che le Amministrazioni interessate non possono reperire i mezzi integrativi necessari appunto perchè hanno bilanci passivi che le spingono a chiedere i contributi, per cui si viene a verificare un fatto molto grave e cioè che le Amministrazioni più solide, che magari potrebbero affrontare i loro problemi senza contributo, riescono ad ottenerlo, anche se forse non è necessario, mentre le Amministrazioni povere non riescono ad ottenere ciò di cui hanno bisogno. Il fenomeno è, come dicevo, grave, specie poi se si tiene presente che è proprio il settore della medicina scolastica che lo rivela e lo denuncia in maniera più macroscopica. E allora? Allora è necessario burocratizzare al massimo le pratiche, snellirle, agevolarle.

Ma non basta: bisognerebbe abolire la concessione di contributi almeno per quelle Amministrazioni che hanno bilanci deficitari. Si sa che i bilanci si pareggiano col contributo dello Stato; pertanto, il contributo richiesto verrebbe a gravare, in ultima analisi, sempre sul bilancio dello Stato; sarebbe allora più opportuno, come dicevo, concedere direttamente quanto si reputa utile e necessario.

Dopo le considerazioni d'ordine generale già svolte e che possono e debbono considerarsi come i presupposti fondamentali di quello che avrebbe dovuto e potuto essere il vero bilancio di previsione, il « grande bilancio », bisognerà pur dare uno sguardo anche sommario alla tabella 19 che tratta dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'anno finanziario 1971 e che va considerato come piccolo bilancio.

Tale stato di previsione assomma a meno dell'1 per cento della spesa che la collettività sostiene per la tutela della salute.

Questo dato ci dà la misura dell'inadeguatezza, della poca incidenza, della assenza, quasi della estromissione del Ministero della sanità dalla trattazione, dalla impostazione dei problemi che riguardano e attengono alla sanità e alla sicurezza sociale, dal punto di vista pratico e concreto.

L'attività di fondo del Ministero della sanità, in base al bilancio, resta quella con-

cernente la sua efficienza ed attività centrale e periferica, attività peraltro molto importante, vista anche nell'ambito del riordinamento generale della Pubblica amministrazione e delle urgenti inderogabili necessità del Ministero stesso, con un organico assolutamente inadeguato ed insufficiente a far fronte all'incremento dei suoi compiti e alla attribuzione di nuove competenze oltre che allo sviluppo di quelle originarie. Il Ministero stesso dovrà poi trovare un valido argine all'esodo del personale con un equo riordinamento delle carriere e con il riassetto delle retribuzioni.

L'ONMI e la CRI, i due grossi enti a carattere nazionale, sottoposti al controllo del Ministero della sanità, debbono essere ristrutturati adeguando la loro attività al nuovo concetto di assistenza nel piano nazionale della sicurezza sociale e nell'ambito delle Regioni.

L'ONMI dovrà essere ristrutturata, snellita, fare fronte ai compiti che istituzionalmente le furono affidati ed adeguarsi, inserirsi nella nuova realtà socio-economica con capacità ed efficacia di prestazioni e di funzioni.

Occorre una azione ed uno sforzo più intenso, una presenza più efficace e più valida anche nei piccoli sperduti paesi del profondo Sud abbisognevole di aiuto più degli altri.

Si è fatto e si fa un gran parlare di medicina preventiva: quale migliore campo per poterla sviluppare di quello della prima infanzia, dove sarebbe agevole poter mettere in evidenza eventuali insufficienze fisiologiche, tare ereditarie e specialmente intervenire in quei disturbi psichici che sarebbe possibile diagnosticare da parte di neuropsichiatri infantili, di cui, peraltro, abbiamo assoluta carenza e che la moderna società reclama, come reclama il potenziamento degli asili-nido?

Gli asili-nido non sono da considerarsi come un luogo dove la madre « posteggia » la sua creatura, ma anche, e principalmente, sotto il profilo igienico-sanitario-sociale.

Gli asili-nido sono pochissimi e inadeguati, e come attrezzatura e come funzionamento.

Una inchiesta televisiva recentissima ci ha informato che gli asili aprono i battenti non prima delle otto. Come fa la lavoratrice che deve essere sul posto di lavoro per le otto, se non prima, ad usufruire dell'asilo-nido che deve essere considerato un servizio sociale?

I consultori ONMI dovrebbero svolgere la loro attività con adeguata opera di assistenza e di propaganda nel campo della mortalità infantile, con interventi razionalmente programmati. A tal fine sarebbe utile e necessaria anche la collaborazione delle ostetriche condotte e delle puericultrici.

Per raggiungere tali scopi e tali risultati si rivela insufficiente lo stanziamento del capitolo 1208 e sarebbe necessario che la legge 12 dicembre 1969, n. 1021, che stanziava un contributo statale per la organizzazione sociale della pediatria preventiva, emanata in favore dell'Istituto di puericoltura di Roma, fosse estesa anche alle altre università.

L'altro grosso ente che ha carattere nazionale è la CRI che va ristrutturata, potenziata per poter affrontare con maggiore adeguatezza ed efficacia i compiti posti dalla nuova realtà sociale: gli interventi a favore delle popolazioni civili colpite da pubbliche calamità, l'organizzazione e l'attuazione del servizio di pronto soccorso stradale, specialmente necessario con l'aumento della motorizzazione e con la creazione di una lunga rete autostradale, luoghi di cura specializzati, eliminando quei periodi di vacanza curativa, quando un ammalato deve essere trasferito dalla competenza di un ente ad altro ente o peggio ancora quando l'ammalato non è coperto sul piano assicurativo.

Nel campo della prevenzione bisognerà intervenire ancora più incisivamente per limitare i danni irreparabili ed irreversibili che provocano le malattie infettive, i tumori.

Necessitano altresì interventi validi e qualificati per l'igiene e il controllo degli alimenti; per la disciplina dell'*habitat* dove l'uomo è destinato a vivere, nel campo veterinario.

Nel settore della lotta alle malattie infettive va sempre più intensificata l'azione

intrapresa per ridurre e consolidare i risultati conseguiti con la vaccinazione Sabin, per la riduzione degli indici di morbosità e mortalità per tetano e difterite con la vaccinazione legalmente sancita con la legge n. 419 del 20 marzo 1968; la vaccinazione tifoidea, contro l'influenza, l'epatite virale, la anchilostomasi, le malattie reumatiche, le cardiopatie sono oltretutto occasioni e moventi di malattia che richiedono il massimo impegno e di ricerche e di controllo.

Un fenomeno che va seguito con molto interesse è quello delle tossicosi da stupefacenti e da sostanze psicoattive.

L'inadeguato stanziamento nel settore veterinario non permetterà certamente al Ministero di potere, non diciamo risolvere, ma nemmeno marginalmente affrontare il grave problema del risanamento sanitario degli allevamenti affetti da brucellosi e da tubercolosi.

Il problema va affrontato in maniera massiccia ed organica e inadeguati sono gli stanziamenti previsti dalle leggi nn. 615 e 33.

Il ritardo nella attuazione di una responsabile e valida politica veterinaria porterà danni dal punto di vista prettamente economico e psicologico, all'allevatore che si sente abbandonato e negletto e all'economia nazionale, stante la pesante situazione della nostra bilancia commerciale nel settore delle importazioni di carni.

Altro compito che la limitatezza del bilancio dovrebbe consentire è la sensibilizzazione della opinione pubblica, chiamata a partecipare al processo di evoluzione, allo sviluppo organizzativo, scientifico, che lo Stato compie, cercando di formare una nuova coscienza sanitaria, con adeguate pubblicazioni, con giornali murali, con la presenza attiva della Rai-TV, che non dovrebbe limitarsi a delle inchieste, peraltro giuste a volte, alle quali ci ha chiamati fin qui ad assistere, che hanno principalmente valore contestativo della società e della sua arretratezza, ma che non hanno certamente valore ed indirizzo educativo, formativo e di collaborazione.

Per l'igiene degli alimenti sarà necessario emanare leggi e provvedimenti più attuali ed aderenti alla realtà, aumentando

e qualificando il personale addetto alla prevenzione, alla repressione delle frodi alimentari, e facendo applicare le disposizioni esistenti.

Circa poi l'*habitat*, il Ministero della sanità dovrebbe, di concerto col Ministero dei lavori pubblici, disciplinare lo sviluppo dei paesi e delle città per una crescita più umana, col rispetto delle più elementari norme di igiene, inteso non nel suo significato più comune e ristretto come *habitat* fisico e psichico.

Si fa sempre più drammatico il problema dell'acqua. La migliore condizione umana e sociale comporta un uso e un consumo sempre maggiore di acqua. Si persegua e si attui una politica programmata ed univoca anche in questi settori. Si realizzino come scelte prioritarie il maggior numero possibile di invasi, si acceleri la soluzione della desalinizzazione delle acque marine. Il problema è forse molto più grave e più importante di quanto non si creda comunemente.

Un argomento che ha dato luogo in questa Commissione, in occasione degli esami dei bilanci pervenuti, a discussioni appassionate, è quello degli ospedali psichiatrici che purtroppo è fermo nel tempo.

L'unico risultato ottenuto è quello di non parlare più di « manicomi », ma di « ospedali psichiatrici »: è cambiata la dizione, l'etichetta, ma la sostanza è rimasta la stessa.

Abbiamo avuto modo, in occasione della indagine conoscitiva sugli ospedali siciliani fatta da questa Commissione (e purtroppo, a distanza di oltre un anno dalla indagine, non siamo pervenuti ad una relazione finale) di osservare *de visu* lo stato veramente miserevole e disonorante per una società civile in cui vivono gli ospiti dei cosiddetti ospedali psichiatrici, che manicomi erano e manicomi continuano ancora ad essere.

Ambienti che richiamano alla mente le bolgie dantesche, che la più sfrenata fantasia non riesce ad immaginare. È proprio di questi giorni una inchiesta sul manicomio di Palermo, condotta da un giornale locale, ove le carenze, le insufficienze

riscontrate dalla Commissione permangono, anzi pare che siano ulteriormente aggravate e sempre sotto la gestione ultradecennale di un commissario inamovibile.

La società moderna riconosce e non potrebbe fare diversamente, il diritto alla sanità e all'igiene mentale e la legge 18 marzo 1968, n. 341, ha affrontato decisamente la materia con risoluzione di problemi contingenti. Resta comunque sempre insoluto il grosso problema del reinserimento nella società, anche con adeguati aiuti economici, del dimesso dal manicomio.

Nel vasto campo della sicurezza sociale resta parimenti insoluta la grave questione degli anziani e dei vecchi. È necessario ed indifferibile costruire, creare dei « cronicari », delle case-albergo.

I cronicari scaricherebbero gli ospedali preposti alla cura e alla riabilitazione di una massa notevole di ospiti che potrebbero essere meglio e più economicamente assistiti. Le case-albergo per i vecchi pensionanti risolverebbero il grave problema che la società moderna ha creato, dei vecchi abbandonati, nel rispetto della personalità umana e della propria individualità.

La legge n. 625 del 6 agosto 1966, è, e continua a rimanere, inoperante, perchè mancano adeguati stanziamenti e i motulesi, i neurolesi, gli spastici aspettano.

Aspettano che il loro grave problema venga risolto con la costruzione di idonei istituti, con la formazione di personale medico ed ausiliario altamente qualificato e specializzato per tentare il recupero e l'inserimento di tali malati nella società attiva.

La loro situazione è veramente traumatica. Nulla si è fatto di concreto e di efficace da parte del pubblico intervento come scelta cosciente e responsabile.

Quello che si è fatto, lo si è fatto sotto la spinta delle pressioni e delle rivendicazioni delle categorie interessate, ma in maniera frammentaria, disarticolata, non potendo il Ministero della sanità collegare la materia, stante i conflitti di competenza tra i vari Dicasteri, con conseguenti frazionamenti degli stanziamenti, peraltro insufficienti e dispersivi.

Non ci si è posti nemmeno il gravissimo problema dei cardiopatici che con adeguati trattamenti d'ordine medico e psicologico potrebbero essere recuperati e reinseriti nel ciclo attivo e produttivo della società.

L'ottimismo diffuso per quanto concerne l'andamento della infezione tubercolare non mi trova consenziente. Se come statistica non c'è stato un aumento nell'Italia considerata nel suo insieme, certamente l'aumento c'è stato e c'è nel profondo Sud, specialmente nella prima e nella seconda infanzia.

Pertanto, non si deve assolutamente parlare di smobilitazione dei preventori e dei dispensari.

I grossi e gravi problemi che la moderna civiltà industriale ha creato: l'inquinamento atmosferico e l'inquinamento delle acque cominciano ad essere in qualche misura avviati a soluzione.

La legge *antismog* è stata varata, faticosamente, e con remore non giustificate e comincia ad avere un inizio di attuazione che bisogna sollecitare per renderla attiva e valida.

Per quanto riguarda l'inquinamento delle acque, abbiamo approvato recentemente una legge sui detersivi. Legge certamente insufficiente, ma che ci auguriamo possa mettere un freno e un riparo ai gravissimi danni per tanti lati irreversibili che il Paese sta soffrendo.

Bisognerà affrontare serenamente e responsabilmente il problema, stabilendo in maniera chiara ed inequivoca la tossicità di essi detersivi e il grado vero della loro bio-

degradabilità. Che se non è possibile creare detersivi veramente innocui, anziché pensare a pazzesche spese di impianti di depurazione, si provveda addirittura a vietarli.

La vecchia candeggina, la varecchina della nonna, il sapone che hanno contribuito in maniera valida e dignitosa a tenere l'umanità pulita possono riprendere il loro vecchio ruolo, rendendo utilizzabili per altri scopi più produttivi e civili gli enormi investimenti necessari per gli impianti di depurazione.

A conclusione della presente relazione si può affermare che la somma di 179 miliardi e ben poca cosa, meno del 10 per cento, sulla spesa complessiva di oltre 2.000 miliardi che è l'onere che la collettività nazionale sopporta per la tutela della salute e che evidentemente non permette e non consente al Ministero della sanità di essere un centro unitario politico ed operativo.

Questa mancanza di indirizzo univoco e globale è motivo di grave perplessità e di pessimismo che trova conforto e speranza nella riconosciuta volontà, indice di tempi nuovi, di attuare il Servizio sanitario nazionale.

È in considerazione delle speranze riposte nelle nuove prospettive della riforma sanitaria, atto veramente rivoluzionario e qualificante di un Governo, di un legislatore, di un popolo, non già nella valutazione delle cifre, delle competenze, delle attribuzioni che si propone alla Commissione di esprimere parere favorevole.

ALBANESE, *relatore*

PARERE DELLA 9ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero del turismo e dello spettacolo (Tabella 20)

(per la parte relativa al turismo)

(RELATORE CATELLANI)

ONOREVOLI SENATORI. — Le considerazioni, certamente non incoraggianti, che si è portati, in modo spontaneo, a svolgere sul valore quasi essenzialmente formale del rito della discussione delle singole tabelle del bilancio di previsione dello Stato trovano, anche quest'anno, puntuale e ricorrente conferma.

Le risultanze complessive che figurano nel bilancio per l'esercizio 1971 sono le seguenti:

Spese per il turismo	L.	20.503.800.000
Spese per il teatro	»	30.232.081.000
Spese per la cinematografia	»	15.035.900.000
Spese per il personale	»	1.877.295.000
Spese generali	»	461.300.000
	<u>L.</u>	<u>68.110.376.000</u>

Inoltre, nel fondo globale iscritto nel bilancio del Ministero del tesoro per la copertura di nuovi provvedimenti legislativi risultano accantonate le cifre appresso indicate:

1) per il riordinamento del teatro drammatico italiano	L.	1.000.000.000
2) per aumento contributo annuo al Club Alpino Italiano	»	80.000.000
3) per aumento contributo annuo alla Casa di riposo per artisti drammatici	»	15.000.000
4) per interventi a favore della cinematografia	»	1.000.000.000

Rispetto al precedente bilancio per l'esercizio finanziario 1970, le spese considerate nello stato di previsione di che trattasi presentano un aumento netto di milioni 6.776,7 dovuto:

— all'incidenza di leggi preesistenti o all'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi	+	milioni 5.347,6
— all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione	+	milioni 1.429,1
	<u>+</u>	<u>milioni 6.776,7</u>

La definizione di quest'ultima postazione appare alquanto eufemistica.

La staticità che emerge chiaramente dal raffronto degli stati di previsione della spesa per l'anno 1970 e quello per il 1971 evidenzia ancora una volta quello che ormai è diventato un « leit motiv » cioè l'assoluta sproproporzione fra l'eseguità degli stanziamenti ed il ruolo del turismo nel contesto economico e sociale della nostra nazione.

Al di là dell'incisiva significatività delle cifre, inoltre, appare evidente come tutte le argomentazioni, le critiche, i rilievi, le proposte, i suggerimenti avanzati sinora dai vari relatori — ai quali non si può veramente muovere l'addebito di aver difettato di idee e di buoni propositi — siano rimasti sterile accademia e non abbiano inciso sull'impostazione e la strutturazione del settore.

Si tratta, in definitiva, di un valido contributo fornito dal Parlamento, che non si è voluto o non si è potuto utilizzare.

Importanza del turismo.

Le considerazioni negative sinora svolte non devono comunque costituire una remora al nostro impegno, perchè ciò significherebbe una mancanza di coraggio e di responsabilità nei confronti della vitale importanza che il turismo riveste per l'economia italiana.

Concetto, quest'ultimo, sul quale ritengo esista un'unanime convergenza di pareri e per suffragare il quale non reputo necessario riportare le serie di dati statistici fornite dal collega Fortuna, nella sua pregevole e dettagliata relazione svolta alla II Commissione della Camera. È sufficiente ricordare che nel 1969 sono stati complessivamente ospitati dall'intera attrezzatura ricettiva italiana (alberghiera e extra alberghiera) 35.381.307 clienti (dei quali 12.247.184 stranieri e 23.134.123 italiani) per un totale di 228.692.845 presenze (70.318.565 straniere e 158.374.280 italiane).

Questi dati non solo offrono un confortante paragone con quelli dell'anno precedente — incremento del 5,8 per cento negli arrivi e del 6,7 per cento nelle presenze — ma se raffrontati nel più lungo periodo con quelli del 1954, costituiti da circa 15 milioni

di arrivi e 45 milioni di presenze, evidenziano chiaramente le macroscopiche linee di sviluppo dell'attività turistica.

Bisogna infine considerare come il turismo determini un apporto valutario di oltre mille miliardi di lire, che il suo fatturato globale si avvicina ai tremila miliardi di lire e che vede impegnati nelle sue strutturazioni principali e complementari oltre un milione di persone.

Di fronte a queste dimensioni non si può non convenire, con l'onorevole Fortuna, che « il turismo ha le caratteristiche, le dimensioni, il valore di una delle maggiori industrie produttive del Paese ».

È necessario allora imprimere all'azione turistica un carattere industriale che la tolga dal dilettantismo e dall'empirismo nei quali si dibatte, che la ponga all'altezza dei tempi e dei mezzi moderni, sia in fase di programmazione ed esecuzione, sia nella sua strutturazione.

Il turismo, come osserva realisticamente uno scritto del Capo ufficio studi e programmazione dell'Ente provinciale per il turismo di Roma, come ogni industria ha bisogno di investimenti: strade, autostrade, aeroporti, porticcioli — con annessi moderni servizi — ricettività maggiore (catene di alberghi funzionali e di pensioni) e minore, la così detta pararicettività (campeggi, rifugi di montagna, case per ferie studenti); necessita di una serie di iniziative atte a proteggere ed a valorizzare le zone paesaggisticamente interessanti (sfruttamento intelligente ed ordinato dei litorali costieri e lacuali purtroppo fino ad oggi lasciati in balia della speculazione edilizia più dissennata), di mari ed acque terse, di leggi e disposizioni chiare per la circolazione degli uomini e dei mezzi motorizzati, su terra, aria e mari, di pulizia, di « zone oasi » nel concerto generale dei rumori molesti, di pubblici esercizi attraenti, di musei e monumenti ben conservati e facilmente visitabili, di centri di vita culturale ed artistica e così via; ma abbisogna anche, e forse soprattutto, di un'organizzazione capace di interventi immediati e di sviluppare un'azione di propaganda ricca d'idee nuove, massiccia e ben concentrata, di tecnici qualificati, di programmatori, di giornalisti, di grafici, di esperti in tutte quelle materie che hanno attinenza col turismo.

Chi pensa ad un'organizzazione del turismo burocratica, di tipo amministrativo, evidentemente ignora la dinamica di una qualunque industria e particolarmente di quella del turismo che deve operare in modo da precedere e da soddisfare, in tutti i loro aspetti, i gusti e le esigenze di una clientela che si rinnova di anno in anno.

Industria giovane, fatta di gente giovane, inserita in una razionale organizzazione dotata di poteri d'intervento a tutti i livelli e di mezzi economici rapportati ai frutti che dalla sua operosità il Paese può trarre; questa la fisionomia che tale industria dovrebbe possedere nell'interesse della comunità nazionale.

A queste considerazioni di natura economica non si può non aggiungere un accenno, anche se l'argomento meriterebbe senz'altro ben più ampia trattazione, all'importanza sociale del turismo specie in ordine all'impiego ed alla valorizzazione del tempo libero ed alla sua funzione di rigenerazione psicofisica a tutela del patrimonio umano del Paese.

Esiste, in proposito, una serie di considerazioni e di interessanti proposte che dovranno, e presto, richiamare l'attenzione e l'intervento del legislatore, ma che non appare opportuno, per l'economia della relazione, svolgere in questa sede.

Da questo esposto sinora emerge, per il relatore, il convincimento che l'attuale strutturazione del turismo non è in grado di perseguire razionalmente gli obiettivi che si propone.

La limitatezza dei compiti e la mancanza di potere d'intervento, l'assoluta incongruità dei mezzi finanziari a sua disposizione, per quanto concerne il Ministero; la confusione e talvolta l'antagonismo, la dispersione che caratterizza l'opera degli Enti periferici (Enti provinciali per il turismo, Aziende autonome di cura e soggiorno, Pro-loco ed organismi similari) l'azione autonoma di altri Enti che operano, sia pure in modo complementare, nel campo turistico (Touring Club italiano, CIT, Club Alpino Italiano, Automobili Club d'Italia, altri Enti o Associazioni di varia natura) sono, in sintesi, l'espressione dei mali, delle carenze, della confusione, della burocratizzazione, del velleitarismo dell'attuale struttura organizzativa del turismo.

Non si può, infine, sottacere il rilievo avanzato dalla Corte dei conti, nella sua relazione al consuntivo 1969, in ordine agli interventi a favore dell'industria alberghiera. La procedura per la concessione dei mutui, in ragione della complessità degli accertamenti relativi alla costruzione, ampliamento o arredamento degli esercizi, nonché delle operazioni di perfezionamento dei contratti di mutuo con i vari Istituti di credito, si è rivelata quanto mai lenta, determinando un accumulo di residui passivi. Sempre a causa del complesso meccanismo che regola la concessione dei contributi, nel 1969 nessun provvedimento è pervenuto alla Corte dei conti, in applicazione della nuova legge 12 marzo 1968, n. 326, recante norme per la razionalizzazione e lo sviluppo della ricettività alberghiera e turistica, dal 1968 al 1972.

Appare drammaticamente assurdo, di fronte alla pressante richiesta degli operatori turistici, constatare come non sia possibile erogare efficacemente e tempestivamente i sia pur limitati importi stanziati a questo fine.

Ristrutturazione regionale della politica turistica.

Il problema di ristrutturare la nostra politica turistica è senz'altro arduo e potrebbe apparire addirittura insormontabile se non ci trovassimo in presenza dell'evento nuovo e determinante costituito dalle Regioni a statuto ordinario, poichè una delle materie che l'articolo 117 della Costituzione prevede di competenza della regione è proprio relativa al « Turismo e industria alberghiera ». Anche per il settore che stiamo esaminando si presenta, quindi, un'occasione storica, irripetibile ed imperdibile, per darsi una nuova configurazione basata su nuovi principi e nuovi apporti.

Ed è proprio in questa occasione che il Ministero deve dimostrare la sua concreta volontà di operare in favore del turismo e del rinnovamento delle sue strutture, superando quelle limitazioni operative addotte sinora, e plausibilmente, alla sua azione. Il principio che, deve essere innanzi tutto salvaguardato è quello della piena autonomia e della piena titolarità di poteri da parte della

Regione, non tanto per rispettare in modi formalmente corretti il dettato della Costituzione, quanto per evitare i fenomeni dello sdoppiamento di competenze, con conseguente conflitto tra il centro e la periferia, proliferazione dell'apparato burocratico e, infine, sperequazioni e squilibri tra settori e tra territori diversi. Ora, in questa materia è apparso chiaro, fin dai primi contatti che il Ministero per le Regioni ha avuto con gli altri Ministeri in merito al trasferimento alle Regioni di funzioni e uffici, che è e sarà estremamente difficile tracciare una chiara e razionale linea di demarcazione tra i compiti e le funzioni che rimangono affidate agli Organi centrali e quelle che invece saranno di competenza regionale. Le difficoltà sorgono infatti per una naturale predisposizione del potere centrale alla conservazione e difesa di posizioni acquisite e consolidate nel corso degli anni, e il problema quindi, può essere affrontato e risolto certo sul piano tecnico-giuridico, ma soprattutto politico tenendo ben presente il principio che alle Regioni, per evidenti motivi di funzionalità, di effettiva democratizzazione nella gestione del potere e per conseguire quel decentramento cui fa esplicito riferimento l'articolo 5 della Costituzione, deve essere al più presto trasferita tutta la materia. La salvaguardia di equilibri artificialmente creati, di malintesi interessi di parte, il pretesto anche in questo settore, di un pericoloso frazionamento dell'unità nazionale, rappresentano, chiaramente, argomenti speciosi che occorre rapidamente eliminare e battere, evidentemente non solo in sede politica, ma, quel che più conta in sede legislativa. Un ruolo della Regione, del resto, non può essere concepito solamente in termini promozionali, organizzativi, ma soprattutto in termini politici, cioè in termini di scelte concrete, democratiche, di sequenze di iniziative che sempre più e sempre meglio si adeguano alla realtà locale e quindi possono nella loro organicità sostanziale, meglio rispondere anche a un più ampio e in un certo senso astratto programma nazionale.

Su questo piano risalta, cioè in tutto il suo significato innovatore il ruolo delle Regioni, un ruolo che secondo le intenzioni della clas-

se politica che lo ha voluto è, in primo luogo, quello di garantire gli indirizzi della politica dello Stato più aderenti e più espressivi delle esigenze reali del Paese. La partecipazione diretta delle comunità Regionali alle politiche che condizionano la loro crescita sociale, economica, civile deve canalizzarsi nei diversi strumenti istituzionali e amministrativi che attuano le politiche regionali nella loro autonomia.

E questo significato primario di responsabilizzazione delle comunità regionali, di decentramento di responsabilità dello Stato alle strutture del potere regionale, di decongestionamento dell'amministrazione pubblica da un volume di problemi che meglio possono essere valutati e risolti nella dimensione della regione ha una sua validità anche in rapporto ai problemi del turismo. Non vi è dubbio, infatti, che il turismo, nella sua espressione di interessi sia pubblici sia privati, reclama una coscienza delle comunità locali viva e matura, come purtroppo non è dato ancora riscontrare.

È questa scarsa sensibilità che poi, al livello politico, si riflette nella inadeguata ricezione da parte del Parlamento, dei Governi, dei Partiti ed anche dei Sindacati, dei problemi generali del turismo.

Il decentramento delle decisioni che riguardano i problemi turistici di interesse regionale deve pertanto costituire l'occasione per richiamare intorno alla soluzione di questi problemi tutti i centri direttamente interessati: da quelli elettivi, diretta espressione della democrazia, a quelli organizzativi della sfera pubblica, quelli privati, rappresentativi degli interessi delle forze economiche e sociali. Se intorno al turismo si coagulano questi interessi, attraverso la responsabile mediazione politica delle Regioni, potremo finalmente imprimere al settore un nuovo corso, un ritmo più intenso ed adeguato alla problematica degli anni a venire.

È su questa tematica, pur astenendomi dal formulare concrete proposte che andrebbero troppo al di là del mio compito di relatore, che ritengo vada incentrato il dibattito del Senato, superando così la sterile e formale discussione su di un bilancio di previsione che, come argutamente ha osservato il colle-

ga Minnocci nella sua relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, non si vede neppure come potrebbe essere respinto, ed evitando una superflua analisi di un tipo di politica turistica che sta per essere e deve essere cambiata.

È su questa tematica che è necessario l'apporto e il contributo di tutti i colleghi del Senato che saranno, senza dubbio alcuno, un aiuto validissimo ed un'espressione di volontà tesa alla realizzazione di una riforma dell'azione turistica attraverso le regioni.

In conclusione la 9ª Commissione permanente del Senato, esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1971, per la parte relativa al turismo, esprime parere favorevole alla sua approvazione.

Ritiene peraltro di evidenziare le seguenti considerazioni:

1) affidamento alle regioni della piena autonomia e responsabilità in materia di turismo ed industria alberghiera. Necessità,

quindi, di una sollecita predisposizione della delega per il trasferimento delle attribuzioni dal Ministero alle regioni, secondo le indicazioni degli articoli 117 e 118 della Costituzione ed in armonia ai criteri interpretativi approvati dal Senato nell'ordine del giorno dello scorso dicembre;

2) assegnazione allo Stato, mediante decreto delegato, della funzione di indirizzo e di coordinamento che si esprime nella attività di programmazione dello sviluppo turistico nazionale;

3) necessità di mantenere il carattere unitario nel campo delle relazioni turistiche internazionali e della propaganda all'estero.

L'attività promozionale dovrà infatti esprimere le istanze di tutte le regioni mediante una ristrutturazione democratica degli organi deliberanti dell'ENIT che consenta alle regioni di partecipare sia alla elaborazione sia all'esecuzione dei programmi.

CATELLANI, *relatore*

PARERE DELLA 1^a 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 PENNACCHIO)

ONOREVOLI SENATORI. — Le risultanze complessive che si riscontrano nel bilancio per l'esercizio per il settore dello spettacolo prevedono:

Spese per il teatro	30.232.081.000
Spese per la cinematografia	15.035.900.000
Spese per il personale	1.877.295.000
Spese generali	461.300.000

A dette spese sono da aggiungersi quelle iscritte nel fondo globale del Ministero del tesoro per il finanziamento di nuove iniziative legislative che concernono il riordinamento del teatro drammatico (lire 1.000.000.000); l'aumento del contributo annuo alla Casa di riposo per artisti drammatici (15.000.000); l'intervento a favore della cinematografia (1.000.000.000). Va rilevato che il Parlamento con recente legge ha già aumentato la quota del fondo di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 20 febbraio 1948, n. 62 (teatri di prosa) di lire 500.000.000 per il 1970 e di lire 1.000.000.000 a decorrere dall'anno 1971; ha approvato la concessione di 300.000.000 a favore della Biennale di Venezia; ha incrementato il fondo speciale per lo sviluppo e il potenziamento delle attività cinematografiche (art. 45 della legge n. 1213 del 1965) di 200.000.000 per gli anni 1971-75.

Il Ministro del tesoro è stato autorizzato a provvedere alle variazioni di competenza del bilancio. Ciò premesso, si rileva che non

è certo coi provvedimenti di mero sostegno finanziario che si risolvono problemi, la cui crisi ha radici molto più profonde, che sono da individuarsi soprattutto nelle superate strutture su cui si regge la disciplina dello spettacolo. Il settore dello spettacolo non è da sottovalutare, per le implicazioni di carattere culturale, politico e sociale che si riverberano nell'ambito della comunità nazionale.

La crisi maggiore riguarda gli Enti lirici e sinfonici. Soltanto nel 1969 si è verificata una spesa di lire 30.757.000.000 pari al 10,5 per cento in più rispetto al 1968, di fronte ad una entrata complessiva di 20.136.000.000 di appena un 2,3 per cento in più rispetto al 1968. Di tali entrate solo 3.650 milioni costituiscono la voce incassi e 3 miliardi la voce contributi locali. Il residuo, cioè circa 23 miliardi, in un modo o nell'altro, grava sul bilancio dello Stato, e vi graverà sempre di più secondo una spirale dell'ordine del 30 per cento annuo.

L'analisi statistica delle spese registra che il 60 per cento degli oneri concernono la voce per il personale, il cui problema tuttavia è socialmente rilevante ove si pensi che gli Enti utilizzano annualmente circa 8.000 elementi tra personale artistico (orchestrali corali, ballerini) e amministrativo e tecnico. Il costo massa ha avuto una sensibile dinamica d'incremento: da lire 13.159 milioni nel 1966 a lire 18.169 milioni nel 1969. Per essere più

completi dobbiamo aggiungere che il nuovo contratto di lavoro prevede un aumento di circa 4 miliardi annui, il che porta il costo complessivo nel 1971 ad una previsione di circa 26 miliardi. Si è giunti, quindi, ad una fase di tale gravità, che legittima da parte dello Stato interventi radicali e risolutivi. Un'altra cifra appare eloquente a dimostrare che non si può insistere sulla via intrapresa, quella cioè del mero risanamento dei *deficit* degli Enti. Lo Stato dopo aver ripianato il disavanzo globale sino al 31 dicembre 1968, ha elevato, come è noto, lo stanziamento annuale a 16 miliardi a partire dall'esercizio finanziario 1969.

Tale sforzo non è più giustificabile solo che lo si voglia porre al confronto con la spesa destinata alle attività turistiche, la cui disponibilità in bilancio supera di poco i 20 miliardi. Ma c'è di più.

Nel quadro ancora più limitato degli interventi nei vari settori dello spettacolo, si registra un'altra palese sperequazione: mentre, infatti, per le varie attività musicali, concertistiche, corali, lo Stato eroga poco più di 2 miliardi e mezzo, e per il teatro di prosa 3 miliardi, il fondo a favore degli Enti lirici ha superato il limite di 26 miliardi annui: 15 miliardi per contributi, 10 per l'ammortamento dei mutui. Occorrono quindi interventi radicali ed urgenti, indirizzati a realizzare un nuovo ordinamento delle attività musicali. Ciò è possibile se si tiene conto di alcuni fattori base e cioè:

1) del piano di sviluppo economico e della programmazione nazionale;

2) dell'attuazione dell'ordinamento regionale;

3) della necessità di collegare organicamente la scuola con l'attività musicale, e di coordinare fra di loro tutti gli Enti e le istituzioni che operano nel settore.

Sono, a mio avviso, da scartare alcune proposte di soluzioni radicali o straordinarie che sono state rappresentate, quella cioè dello scioglimento dei Consigli di amministrazione. E sotto questo punto è stato un bene che il ministro Matteotti abbia potuto smentire tempestivamente tale voce tendenziosa. Le gestioni commissariali non risolve-

no il problema del passaggio da un ordinamento all'altro. Sono piuttosto da considerare e da utilizzare altri rimedi, che partendo dal presupposto di una soluzione organica e di una disciplina nuova per le attività musicali, possono incidere nel settore più efficacemente e tempestivamente. Tale rimedio sarebbe da identificarsi dalla richiesta del Governo al Parlamento di una legge delega, con la quale è possibile conseguire i seguenti obiettivi: 1) l'impegno del Governo a predisporre entro una data predeterminata la legge sul nuovo ordinamento col pari impegno dei gruppi politici in Parlamento ad esaminare il provvedimento onde approvarlo entro un certo termine; 2) il risanamento degli esercizi finanziari 1969-70, senza attendere la entrata in vigore della nuova legge; 3) la predisposizione dei mezzi finanziari per la realizzazione delle attività programmate e per il mantenimento dei singoli esecutori e dei complessi artistico-tecnici e amministrativi.

Circa il contenuto della delega, le norme relative dovrebbe contenere indicazioni per una nuova strutturazione legislativa della vita musicale impostandola per settori omogenei (lirica e balletti, concertistica, festival, concorsi) ma superando il concetto di non partecità tra i vari centri di produzione musicale; e ciò per evitare una mortificante graduatoria di importanza e quindi possibili criteri di differenziazione nella destinazione degli interventi economici (contributi e sovvenzioni).

Circa gli Enti lirici, la normativa dovrà tenere conto della necessità di assicurare uno snellimento alle strutture burocratiche, particolarmente appesantite dalla legge n. 800, in essa compreso il funzionamento dei Consigli di amministrazione; di stabilire con precisione competenze e responsabilità, nonché la natura dei rapporti tra gli Enti e il personale dipendente; di assicurare ai bilanci contivazione della produzione nazionale, la de-di predisporre regolamenti organici; di regolare il coordinamento degli Enti fra di loro, e fra gli Enti e la scuola a tutti i livelli, e i mezzi d'informazione; di fissare la composizione della Commissione centrale su base rappresentativa ma funzionale; di utilizzare gli Enti e le istituzioni come centri di pro-

duzione culturali. Inoltre è opportuno prevedere norme che assicurino l'erogazione tempestiva dei contributi per evitare il ricorso alle anticipazioni bancarie e quindi a insostenibili interessi passivi. Un ulteriore strumento da introdurre nella delega riguarda l'istituto della detassazione, che incide per il 14 per cento sulle entrate per gli spettacoli e nell'ammissione di tutto il settore al credito agevolato. È il caso di sottolineare, come è già avvenuto alla Camera, che il nuovo ordinamento sia improntato a finalità ed obiettivi di valorizzazione delle attività musicali, intese come discipline che concorrono notevolmente alla formazione artistica e culturale della società italiana.

Per il teatro.

Negli ultimi anni il teatro di prosa ha registrato una soddisfacente dinamica d'espansione. La frequenza del pubblico è in costante aumento: nel 1963, anno di particolare depressione gli spettatori furono 2.805.469; nel 1969 invece 4.031.304. L'aumento della domanda ha comportato l'incremento della offerta: sono aumentate così il numero delle compagnie e delle recite. Dalla espansione hanno tratto beneficio le sedi decentrate.

Si rende particolarmente urgente un nuovo legge organica sul teatro di prosa, che concerna tutte le attività (drammatica, commedia musicale, avanspettacolo, cabaret) con norme dirette a sostenere ed incentivare la economia del settore. Una legge che preveda finalmente l'istituzione di teatri regionali, che stabilisca i criteri e i limiti di una determinazione già prevista peraltro in un disegno di legge ancora in sede referente alla Camera, che assicuri l'aumento di fondi, l'incorporazione della produzione nazionale, la democratizzazione e il potenziamento dei circuiti ETI, l'ampliamento del credito, Tutto ciò però, comporta una maggiore utilizzazione della quota del fondo speciale n. 3523 dello Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, che è stato utilizzato in maggiore misura per i bisogni connessi con l'applicazione della legge n. 800 dell'articolo 67. Ne è derivata una decurtazione del 50

per cento al 40 per cento della parte riservata al teatro di prosa sulla quota del fondo RAI.

Per il cinema.

La spesa destinata dalla popolazione italiana a spettacoli pubblici in genere nel 1969 è aumentata a 419,7 miliardi, di cui 179,2 miliardi riguarda il cinema (42,7). Le percentuali negli ultimi anni non hanno subito variazioni di rilievo e segnano un incremento dal 2 al 5 per cento. Occorre però tenere presente che al lieve aumento degli incassi ha corrisposto quasi ovunque un aumento del prezzo (1969 = lire 325) con il 6,6 in più rispetto al 1968.

I cinema a gestione industriale sono 7.044 (59,6 per cento), i cinema parrocchiali 4.055 (34 per cento) gli altri 726 (6,2 per cento). Circa la produzione, i film nazionali e di coproduzione maggioritaria nel 1969 sono stati 195, 53 di coproduzione minoritaria, per un totale di 248; nel 1968 sono stati realizzati 354 films, nel 1967, 252.

La cinematografia è soggetta ad un regime di fiscalità eccezionale: il solo diritto erariale ha assicurato all'Erario nel 1969 un gettito di 43,3 miliardi con un aumento del 10,7 per cento rispetto al 1968.

Anche per il cinema occorre un riordino organico attraverso il potenziamento dell'Ente gestione cinema a mezzo di una politica che non punti alla quantità, ma soprattutto ai livelli qualitativi, fondati sui valori culturali e didattici.

Occorre snellire le procedure per la liquidazione dei premi e delle esecuzioni, sopprimendo almeno in parte alla scarsa liquidità del mercato dei capitali. Atteso il ruolo assunto dal cinema italiano nei rapporti internazionali e in quelli comunitari, si rendono necessari interventi tali da armonizzare i vari sistemi delle cinematografie nei paesi della CEE.

Spettacolo viaggiante.

La legge 18 marzo 1968, n. 337, dando una regolamentazione organica all'attività dei cir-

chi e dello spettacolo viaggiante, ne ha affermato la funzione sociale.

Dopo due anni di applicazione, però, alcuni inconvenienti sono affiorati, dipendenti soprattutto dalla carenza di un regolamento di esecuzione della legge stessa. Basti pensare all'incertezza della documentazione per i contributi straordinari, all'assenza di qualsiasi norma che stabilisca i requisiti per ottenere l'agibilità e il riconoscimento della qualifica d'organizzatore.

Si rileva, inoltre, la necessità dell'aumento del fondo costitutivo straordinario di cui all'articolo 19 della legge per fornire un aiuto più efficace agli esercenti danneggiati da eventi fortuiti e che versano in gravi difficoltà di gestione. Sempre in ordine alla gestione del fondo, giova rilevare il fatto che mentre si è proceduto tempestivamente alla assegnazione dei contributi, notevoli e ingiustificati ritardi si lamentano nella loro effettiva erogazione. Il Governo dovrebbe inoltre tenere presente l'esigenza di favorire le cooperative dei lavoratori autonomi, attraverso il riconoscimento prioritario del diritto al lavoro ed alla formazione di un credito preventivo.

Sport.

Non ci stanchiamo di ripetere che lo sport non è quello destinato a fabbricare i campioni ed esaltare le platee, ma quello diretto a formare fisicamente e moralmente i cittadini. Esso sarà veramente tale quando si sposterà in tale direzione, ed avrà investito ad ogni livello la società italiana ed in particolare la gioventù. Ora mentre lo sport agonistico o da competizione in omaggio alle leggi istitutive ed alle regole olimpiche deve essere amministrato dal CONI attraverso le federazioni, altri organismi dovranno essere istituiti per amministrare lo sport inteso come educazione, formazione, tempo libero. Di qua un'annua strutturazione dello sport, con chiarezza di compiti e senza confusioni, come quella di ritenere che possa essere il CONI a sostituirsi all'iniziativa dello Stato nella disciplina dello sport educativo e formativo. Nella materia bisogna

quindi, necessariamente richiedere l'attività di compartecipazione ad attuare la devoluzione di alcune competenze agli enti locali. E qui si inserisce il problema della costituzione degli impianti sportivi, delle aree e degli spazi, come della conservazione del verde e dell'ambiente. Occorre moltiplicare i centri di addestramento per i giovanissimi e non vederli ridotti a pochi, a vantaggio di alcune zone e di alcuni strati della popolazione. Oggi solo 85.000 ragazzi su milioni possono usufruire dei centri di addestramento. Ed invero questo resta compito della scuola, degli enti pubblici, e di altri enti locali mentre al CONI dovrebbero riservarsi i centri di specializzazione per i giovani dotati di talento, e destinati alle manifestazioni agonistiche. Si parla, e giustamente, di procedere in senso lato, alla creazione di un servizio sociale dello sport, che interessi oltre gli enti già citati, il mondo del lavoro, le Forze armate, e gli strumenti importanti dell'assistenza e consulenza tecnica, e del credito. Per quanto riguarda in senso stretto la nostra esposizione giudichiamo lodevole l'iniziativa dei giochi annuali della gioventù, estivi e invernali, la scelta di Firenze per i prossimi giochi olimpici, a condizione che lo Stato assicuri i mezzi finanziari, nonché il potenziamento della scuola centrale dello sport.

Tutto ciò non esclude che si debba sottoporre ad una attenta analisi l'attività del CONI, che non è certo esente da censure, ovvero che si debbano istituire nuove forme di controllo sulla sua attività, oltre naturalmente quella di legittimità della Corte dei conti.

Il settore dello sport con riferimento a quello agonistico, ha bisogno di una più attenta considerazione da parte del Governo e del Parlamento. Le relazioni al bilancio dello Stato sono sempre condensate in poche righe, rinviando ogni altra conoscenza alle relazioni ed ai conti consuntivi del CONI. Di siffatta esigenza è traccia nelle numerose interrogazioni e interpellanze parlamentari, che esprimono l'interesse con cui larghissimi strati della nostra Società seguono le vicende delle competizioni sportivenazionali ed internazionali. Si chiede in

pratica più garanzia a base del regolare svolgimento delle gare, una riforma dell'arbitraggio e non ultima, una più idonea tutela previdenziale-infortunistica dei giocatori professionisti in tutte le manifestazioni in cui sono impegnati. Inoltre è il caso di approfondire in che modo e in quali limiti si può assegnare alle regioni l'incarico di creare il servizio sociale dello sport su basi educative, formative e di ricreazione; come regolare nel settore dilettantistico i rapporti collaborativi con le varie federazioni, tenendo presente in questo campo la felice esperienza delle Regioni a Statuto speciale, e favorendo il li-

bero associazionismo ed ogni attività promozionale.

Anche per i comuni occorre mutare il vecchio indirizzo che relega a spese facoltative (art. 91 l.c.p.) quelle destinate allo sport, come la costruzione, l'attrezzatura, la manutenzione degli impianti sportivi comunali. Ragione per cui è opportuno richiamare l'attenzione, in vista della imminente discussione sulla riforma della casa, che siano tradotti a tutti i livelli, le inderogabili esigenze urbanistiche connesse con gli spazi verdi e la pratica dello sport per i più giovani.

PENNACCHIO, *relatore*

ORDINI DEL GIORNO

ACCOLTI DAL GOVERNO O APPROVATI DALLE COMMISSIONI

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella 5)

Il Senato,

considerata la necessità che gli uffici del giudice tutelare assicurino lo svolgimento delle importantissime funzioni ad essi affidate dalla legge in materia di tutela e protezione dei minori;

visti gli orientamenti a suo tempo opportunamente manifestati dal Ministero di grazia e giustizia con la circolare 1626/4083 del 28 dicembre 1966 — inviata ai primi presidenti delle Corti di appello e ai procuratori generali della Repubblica — nella quale si richiamava l'attenzione sulla necessità che « i giudici tutelari esplichino opportuni interventi di controllo e di protezione a favore dei minori accolti presso istituti assistenziali e che siano affidati, ai sensi degli articoli 354 e 402 del codice civile, ai poteri tutelari dell'ente affidante »,

invita il Governo a prendere le necessarie misure affinché gli uffici del giudice tutelare siano adeguatamente attrezzati a riguardo, anche agevolando le iniziative legislative relative.

TEDESCO Giglia, MARIS, MACCARONE Pietro

— Stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri (Tabella 6)

Il Senato,

considerato che, ancora una volta per l'anno finanziario 1971, la nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri lamenta la seria inadeguatezza in cui le dotazioni di bilancio continuano a mantenere le attrezzature, il personale e, in genere, i mezzi di attività del Ministero stesso,

Accolto dal Governo e approvato dalla Commissione

Approvato dalla Commissione

impegna il Governo

a provvedere perchè, a cominciare dal prossimo anno finanziario 1972, i mezzi a disposizione siano incrementati, secondo criteri di razionale distribuzione della spesa generale dello Stato tra le varie Amministrazioni, in modo da assicurare al Ministero degli affari esteri la possibilità di svolgere, in ogni settore di sua competenza, un'azione adeguata alle sue alte responsabilità per una effettiva ed originale presenza dell'Italia in ogni sede internazionale, e particolarmente a favore del potenziamento dell'universalità dell'ONU, del processo democratico di unificazione politica ed economica dell'Europa, della sicurezza mondiale attraverso il disarmo e della collaborazione pacifica con tutti i popoli, specialmente con quelli in via di sviluppo.

CALAMANDREI, OLIVA, ALBERTINI

Il Senato,

richiamandosi ai principi enunciati nel preambolo e nell'articolo 2 del Trattato istitutivo dell'Alleanza atlantica,

invita il Governo

a proseguire, nelle sedi internazionali, l'azione diretta a promuovere o ad appoggiare ogni opportuna iniziativa perchè in Grecia e nel Portogallo — Stati membri dell'Alleanza e della NATO — siano restaurate le libere istituzioni, in conformità ai principi di democrazia che stanno a fondamento dell'Alleanza.

GIRAUDO, OLIVA, ALBERTINI

Il Senato,

considerato il contributo che i soggiorni di studio in Italia di studenti stranieri possono dare alla promozione e allo sviluppo dei rapporti di conoscenza, collaborazione e amicizia tra il nostro e gli altri paesi,

invita il Governo

a curare che, nell'ambito della dotazione assegnata all'Amministrazione degli

Approvato dalla Commissione

Accolto come raccomandazione

esteri per premi, sussidi e borse di studio a stranieri che vengono nel nostro Paese a studiare (stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1971, titolo I, sezione VI, rubrica 4, categoria V, capitolo 2604), tali fondi vengano utilizzati anche per ospitare in Italia studenti di paesi non ancora in rapporti diplomatici con la Repubblica italiana.

ROMAGNOLI CARETTONI Tullia, CALAMANDREI, D'ANGELOSANTE, FABBRINI, SALATI

Il Senato,

considerata l'ampiezza del movimento migratorio all'interno del paese e verso l'estero che aggrava ulteriormente gli attuali squilibri regionali;

ritenuto ormai soddisfacente l'accumulazione di una documentazione (indagini conoscitive della Camera e del CNEL) sulle origini e sulle cause dell'emigrazione, sulle condizioni di vita e di lavoro degli emigrati,

impegna il Governo

1) ad approntare con urgenza un vasto programma di investimenti (specie nel Mezzogiorno e nelle isole) tale da creare subito nuove fonti di lavoro capaci di arrestare l'attuale esodo;

2) a dare concreta applicazione alla proposta di convocazione della conferenza nazionale dell'emigrazione rivendicata unitariamente da tutte le organizzazioni degli emigrati e dai sindacati, entro e non oltre il 31 dicembre 1971.

SALATI, TOMASUCCI

Il Senato,

nel prendere atto con soddisfazione degli adeguamenti introdotti dal bilancio 1971 nei riguardi dell'entità finanziaria dei capitoli destinati ai servizi dell'emigrazione, e particolarmente di quelli relativi all'assistenza diretta e indiretta dei lavoratori italiani all'estero (ivi compreso lo sviluppo delle iniziative scolastiche e di formazione professionale in esecuzione della legge recente-

Accolto come raccomandazione, con esclusione del termine temporale che figura al n. 2)

Approvato dalla Commissione

mente approvata dal Parlamento), rileva tuttavia la perdurante inadeguatezza dei mezzi previsti e ne auspica l'ulteriore incremento, specialmente per i servizi di stampa ed informazione per i nostri connazionali all'estero;

segnala l'urgenza che sia provveduto al potenziamento delle funzioni del Comitato consultivo degli italiani all'estero mediante l'attesa riforma della sua composizione e del metodo per la designazione dei suoi componenti, che deve risultare il più largamente possibile rappresentativa delle nostre collettività all'estero,

impegna il Governo

alla più vigilante iniziativa per la difesa degli interessi materiali e morali dei nostri lavoratori all'estero, particolarmente nell'ambito della Comunità economica europea, attraverso il perfezionamento dei regolamenti comunitari in tema di libera circolazione, ed altresì nei confronti della delicata situazione creatasi nella vicina Confederazione Elvetica in considerazione della imponente presenza degli emigranti italiani, divenuta fattore determinante dello sviluppo economico e dell'assetto sociale di un Paese tradizionalmente amico dell'Italia;

invita altresì il Governo

a promuovere iniziative idonee a raccogliere, utilizzare e garantire il risparmio dei lavoratori emigrati, indirizzandolo in particolare al settore edilizio ed all'organizzazione di case di accoglimento e riposo per i lavoratori anziani che rientrano in Italia.

OLIVA, GIRAUDO, CARON

— **Stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione (Tabella 7)**

Il Senato,

nella convinzione che le riforme di struttura della scuola siano condizionate anche dalla esistenza di adeguate infrastrutture e

Accolto dal Governo

in particolare dalla risoluzione del problema dell'edilizia scolastica;

constatati i ritardi e le carenze verificatisi nei settori indicati,

impegna il Governo

a predisporre a brevissima scadenza gli strumenti legislativi e i mezzi finanziari che la critica situazione richiede, perchè avvenga un'immediata ripresa di quell'edilizia scolastica che, per difetto di stanziamenti, per complicazioni burocratiche e a causa di non sempre felici dettati legislativi oggi ristagna con gravissimo danno per la scuola e per la società.

LIMONI

Il Senato,

in considerazione della mancata approvazione del disegno di legge recante norme sull'ordinamento scolastico che, senza prede-terminare in alcun modo i contenuti della riforma della scuola secondaria superiore, ne prefigurava opportune linee di tendenza,

chiede al Governo

di assumere l'impegno di presentare al più presto, per la scuola del grado anzidetto, un disegno di legge di organica riforma;

di accettare l'invito ad attuare, mediante atti amministrativi, tutti i provvedimenti che, compatibilmente con la vigente legislazione scolastica, si mostrino utili per l'avvio, anche a titolo sperimentale, dell'auspicato processo di rinnovamento strutturale, oltre che pedagogico-didattico e disciplinare, della scuola secondaria di secondo grado.

LIMONI, SPIGAROLI, DE ZAN

Il Senato,

preso atto della preoccupazione vivissima di cui ogni settore politico si fa interprete circa lo stato di precarietà in cui versa il nostro patrimonio artistico e circa i pericoli di deterioramento di esso a causa dell'inadeguatezza del personale e dei locali di custodia;

Accolto come raccomandazione

Accolto come raccomandazione

in attesa della sollecita approvazione di norme legislative che provvedano, secondo piani organici, alla conservazione e alla valorizzazione di detto patrimonio,

impegna il Governo

a promuovere la più rigorosa vigilanza sui beni culturali del nostro Paese al triplice scopo della conservazione, della difesa dai trafugamenti, della « vitalizzazione » di tali beni, nel quadro di una loro utilizzazione come mezzi di istruzione permanente per tutte indistintamente le classi sociali.

LIMONI, RUSSO, DE ZAN, SPIGAROLI

Il Senato,

considerato il notevole ritardo con cui vengono assolte le operazioni relative alla definizione del trattamento di quiescenza del personale docente e non docente della scuola italiana,

impegna il Governo

ad adottare i provvedimenti necessari perchè il servizio delle pensioni del Ministero della pubblica istruzione venga opportunamente potenziato al fine di ottenere che gli atti afferenti alla liquidazione e alla riliquidazione delle pensioni vengano effettuati con la necessaria speditezza.

GERMANÒ

Il Senato,

considerate le dimensioni preoccupanti con cui si manifesta il fenomeno della fuga dall'obbligo scolastico, non solo nelle isole e nelle regioni meridionali, ma anche nelle zone industriali del centro-nord,

impegna il Governo

ad adottare i provvedimenti necessari per la eliminazione di tale fenomeno di evasione da parte di coloro che sono tenuti all'assolvimento dell'obbligo, e per stroncare, con l'intervento degli organi responsabili, l'illegale impiego dei ragazzi in età d'obbligo, nelle attività agricole ed industriali.

GERMANÒ

Accolto come raccomandazione

Accolto come raccomandazione

Il Senato,

considerata la particolarissima importanza, anche scientifica, che riveste l'insegnamento dell'educazione civica, specie nella scuola secondaria superiore;

rilevata l'insufficienza di preparazione, di vocazione e di attitudine specifica denunciata da una parte cospicua degli insegnanti cui oggi spetta l'insegnamento di tale materia,

invita il Governo

a studiare i modi più opportuni per configurare sollecitamente l'insegnamento della educazione civica nella scuola secondaria superiore come disciplina autonoma, e per destinare al suo insegnamento personale specificamente abilitato, con cattedra autonoma.

DE ZAN, LIMONI,

Il Senato,

rilevato che molte classi differenziali vengono costituite sulla base di un mero giudizio di profitto scolastico senza adeguati accertamenti delle cause del disadattamento, soprattutto di quelle riportabili alle condizioni ambientali e sociali,

preso atto dell'esistenza di elevati residui passivi sui capitoli 1401 e 1803 dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per il 1969, riguardanti le spese di funzionamento di scuole speciali per minorati psico-fisici e di classi differenziali nelle scuole elementari;

in attesa della legge organica che assicuri idonee istituzioni e forme di educazione e di assistenza per i sub-normali e i disadattati,

invita il Governo

a) ad emanare norme più restrittive e a far applicare con maggior rigore le disposizioni esistenti in materia di costituzione di classi differenziali;

b) ad agevolare i passaggi dalle classi differenziali alle classi normali mediante l'aprestamento di servizi specialistici (psicologi, assistenti sociali, équipes ambulatoriali, eccetera) che offrano agli insegnanti le ne-

Accolto come raccomandazione

Accolto come raccomandazione

cessarie illuminazioni sullo stato psico-fisico e sui condizionamenti ambientali di ciascun alunno;

c) a favorire e a stimolare le iniziative dei centri medico-psico-pedagogici e delle province più impegnate per una diffusione capillare e programmata delle scuole speciali;

d) ad assicurare, con interventi idonei, la formazione di personale specializzato all'insegnamento nelle scuole speciali;

e) ad utilizzare, per quanto precede, tutti i residui passivi su citati.

DE ZAN, LIMONI, ZACCARI

— Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici (Tabella 9)

Il Senato,

constatato che non sono stati mantenuti gli impegni assunti dal Governo in Parlamento in ordine al potenziamento delle strutture ed alla necessaria riorganizzazione del Ministero dei lavori pubblici, anche in relazione all'ordinamento regionale, condizione primaria dell'assolvimento delle funzioni ad esso affidate nell'ambito di una politica di programmazione economica;

considerato che il mancato assolvimento di tali impegni rende di difficile esecuzione l'attività del Ministero soprattutto in direzione dell'urbanistica, dell'assetto territoriale e della difesa del suolo, della collocazione della spesa nel quadro delle scelte economiche, dei tempi di esecuzione, dei servizi sociali e civili;

ritenuto che le realtà locali impongono un decentramento amministrativo ed una collaborazione degli uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici con le regioni, le provincie e i comuni,

invita il Governo:

a promuovere un maggiore coordinamento dell'attività del Ministero dei lavori

Accolto dal Governo

pubblici con gli altri Ministeri e in particolare con quelli dei trasporti, dell'agricoltura, dell'industria, della pubblica istruzione e della marina mercantile, con conseguente ristrutturazione delle direzioni generali;

a promuovere il più rapido decentramento delle funzioni alle regioni a statuto ordinario, in base agli articoli 117 e 118 della Carta costituzionale, favorendo altresì le condizioni per lo sviluppo dei rapporti degli uffici del dicastero con gli enti locali;

ad assicurare mezzi, strumenti e personale qualificato sufficienti all'assolvimento dei compiti affidati ai predetti uffici decentrati;

a provvedere alla ristrutturazione e al potenziamento del servizio geologico di Stato, assegnando al medesimo mezzi, strumenti e tecnici qualificati, sì da poterne fare uno strumento moderno, funzionale e in grado di assolvere pienamente ai gravi problemi geologici attuali e futuri;

a promuovere un sollecito e concreto snellimento delle procedure;

a sollecitare — anche attraverso un migliore trattamento economico e giuridico — l'accesso agli uffici del Ministero di personale tecnico qualificato.

POERIO, CAVALLI, ABENANTE, AIMONI, CATALANO, FABRETTI, MADERCHI, BONAZZI

Il Senato,

con riferimento all'ordine del giorno presentato in occasione della discussione del disegno di legge n. 670-B, concernente modifiche ed integrazioni alla legislazione autostradale;

ricordato come in quella sede fu richiamata l'attenzione del rappresentante del Governo perchè l'autostrada Caserta-Nola-Camerelle fosse raccordata con la vasta e popolosa zona vesuviana, mediante un casello di accesso all'altezza del comune di S. Giuseppe Vesuviano,

ribadisce tale richiesta, che interessa una zona di oltre 200 mila abitanti, con numerose e notevoli medie industrie *in loco*, assolu-

Accolto come raccomandazione

tamente sprovvista di vie di comunicazione, facendo presente che oltre una decina di centri importanti, ciascuno dei quali con una popolazione media di oltre 20 mila abitanti, sono collegati alla città di Napoli ed alla zona del Golfo (Torre Annunziata, Castellammare di Stabia, autostrada per Salerno, eccetera) attraverso la statale Ottaviano, della larghezza media di poco più di 6 metri;

chiede che alle suddette popolazioni venga intanto assicurato un apposito casello di accesso lungo la predetta autostrada, non essendo concepibile tra l'altro che il grande sacrificio imposto alle pregiate campagne di quella zona non venga neppure compensato da un accesso proprio, indispensabile per la loro economia;

fa presente l'opportunità che il Ministro dei lavori pubblici ed il Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno riesaminino un vecchio progetto predisposto dall'Amministrazione provinciale di Napoli relativo alla costruenda via Argine, indispensabile ed urgente per quelle popolazioni, allo scopo di liberare dall'attuale situazione asfittica la predetta zona ed in considerazione anche dell'interesse di altri comuni come quelli di Pompei, di Boscoreale, di Torre Annunziata, eccetera (e creando una strada degna di questo nome, come alternativa, anzi come circumvallazione dei menzionati numerosi ed importanti centri, allo stato serviti, come si è detto, da una sola strada della larghezza media di poco più di 6 metri, attraversante in pieno gli agglomerati urbani);

tutto ciò premesso, invita il Governo ad intervenire:

1) presso l'ANAS, perchè predisponga di urgenza la variante per la costruzione di un casello di accesso lungo l'autostrada Caserta-Nola-Camerelle, all'altezza del comune di S. Giuseppe Vesuviano;

2) perchè venga ripreso l'esame del progetto di costruzione della via Argine, diretto a circumvallare i comuni di S. Sebastiano al Vesuvio, Pollena Trocchia, S. Anastasia, Somma Vesuviana, Ottaviano, S. Giuseppe Vesuviano, S. Gennaro Vesuviano, Palma Campania, Terzino, Poggio Marino, Striano,

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Boscoreale, Torre Annunziata, Pompei, per una popolazione di oltre 300 mila abitanti.

PICCOLO

— Stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile (Tabella 10)

Il Senato,

considerato che tutte le autostrade del Meridione non dovrebbero essere a pagamento;

considerata altresì la precaria situazione economico-sociale della Sicilia,

invita il Governo ad esaminare con la dovuta attenzione la possibilità di esentare tutti gli automezzi in transito da e per la Sicilia dal pagamento del prezzo del trasporto sui traghetti in servizio nello Stretto di Messina e dal pagamento dei pedaggi sulle autostrade nazionali.

RAIA, VENTURI Lino

Il Senato,

riafferma l'insostituibile validità dei trasporti ferroviari, sia per le merci che per i passeggeri, allo scopo di corrispondere alle sempre più pressanti necessità delle popolazioni;

constatata l'insufficienza e i disagi derivanti dal fatto che il tronco ferroviario che collega Verona a Bologna (linea del Brennero) sia ancora a binario unico,

impegna il Governo a provvedere affinché nel piano di sviluppo della rete delle ferrovie dello Stato sia inclusa la costruzione del doppio binario del tronco di strada ferrata che va da Verona a Bologna.

AIMONI, LUCCHI

Il Senato,

considerate la pericolosità e le dannose conseguenze per lo svolgimento del traffico derivanti dall'esistenza di passaggi a livello sulle strade ferrate,

Accolto come raccomandazione, per la parte di competenza del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile

Accolto dal Governo

Accolto dal Governo

invita il Governo a presentare il più sollecitamente possibile un organico piano che gradualmente consenta la più rapida eliminazione dei suddetti passaggi a livello.

AIMONI, ABENANTE, CATALANO, CAVALLI, FABRETTI, MADERCHI, POERIO

Il Senato,

considerata l'esigenza di sviluppo dell'intero settore dei trasporti e delle comunicazioni, superando i ritardi particolarmente gravi nei settori dei trasporti marittimi, ferroviari e urbani;

valutata l'urgenza di procedere ad una politica di decentramento che trasferisca alle regioni, agli enti, alle aziende, ai consorzi, nuovi poteri decisionali e responsabilità in campo economico;

considerato che ogni politica di effettivo decentramento impone una sostanziale riforma degli organi centrali ed una massima qualificazione e unitarietà del momento decisionale del Ministero,

invita il Governo:

1) ad elaborare al più presto un conto nazionale dei trasporti, nel quale siano considerate distintamente e nel dettaglio le spese d'esercizio e di investimento sostenute nel settore dallo Stato, dagli Enti pubblici e da privati;

2) a riferire al più presto circa l'opera di coordinamento dell'intero sistema nazionale dei trasporti — come è previsto dal Piano — che ponga al centro i settori marittimo, portuale, ferroviario, stradale e dei trasporti urbani, commisurandoli ed armonizzandoli con i piani regionali di assetto del territorio e dei trasporti formulati già dai comitati regionali per la programmazione economica;

3) a verificare tali orientamenti attraverso la discussione in commissioni regionali a carattere consultivo, all'uopo costituite, composte da rappresentanti del Parlamento, della Regione, del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile, e dei sindacati dei lavoratori del settore, al fine di definire e concretizzare una linea di coordina-

Accolto dal Governo

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mento e di interventi nell'intero settore dei trasporti;

4) a predisporre gli atti necessari per unificare nel Ministero dei trasporti i poteri decisionali su tutta la politica generale del settore, in grado di definire indirizzi, scelte fondamentali ed investimenti, e a trasferire alle regioni i poteri loro conferiti dalla Costituzione.

AIMONI, ABENANTE, CATALANO, CAVALLI, FABRETTI, MADERCHI, POERIO

Il Senato,

consapevole della posizione geo-politica della città di Bari, sede di una grande Fiera internazionale, sbocco di vaste correnti di traffici anche di regioni limitrofe;

di fronte ai nuovi intralci che ritardano ancora una volta l'ultimazione della nuova pista dell'aeroporto di Palese;

nel mentre invita il Governo a rimuoverli con la maggiore urgenza,

lo impegna a reperire i fondi necessari perchè, con l'entrata in funzione della pista, sia assicurata la costruzione della nuova stazione e di tutti i relativi impianti di sicurezza, sì da porre l'aeroporto in condizioni di piena efficienza in occasione dell'entrata in servizio degli aviogetti.

CROLLALANZA, GENCO

Il Senato,

considerata la necessità di rendere sempre più efficienti le comunicazioni tra la Puglia, Napoli e Roma, e quelle tra la suddetta regione e la Valle padana;

in considerazione anche delle prospettive di sviluppo industriale e di valorizzazione socio-economica di una tra le più promettenti aree del Mezzogiorno,

impegna il Governo ad includere nel nuovo piano quinquennale:

il raddoppio del binario, con le eventuali rettifiche di tracciato, sul tronco Foggia-Ariano-Benevento-Caserta;

nonchè il completamento del doppio binario, con relativa elettrificazione, della linea Adriatica fino a Lecce.

CROLLALANZA, GENCO

Accolto dal Governo

Accolto dal Governo, ad eccezione della prima parte del dispositivo accolta come raccomandazione

— Stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (Tabella 11)

Il Senato,

considerando le iniziative assunte già da tempo, dagli Stati confinanti col territorio italiano, in materia di televisione a colori, i cui sistemi (Pal o Secam) coprono fino a questo momento un'area di circa 12 milioni di utenti italiani;

ritenuto che tale circostanza crea grave pregiudizio di carattere economico e sociale al nostro Paese,

sollecita il Governo ad informare il Parlamento circa le proprie determinazioni in merito e, più specificamente, su quale dei due sistemi si va orientando per l'adozione della TV a colori anche in Italia e la presumibile data di inizio di tali trasmissioni sulla rete italiana.

SAMMARTINO, AVEZZANO COMES

— Stato di previsione della spesa del Ministero della difesa (Tabella 12)

Il Senato,

considerato che in pratica quasi nessun esonero o congedo anticipato è stato concesso nell'ultimo anno;

ritenuto che numerosi casi si presentano come esigenze familiari e umane difficilmente negabili,

impegna il Governo a rivedere questo atteggiamento ed a considerare con maggiore larghezza questi casi, come pure quelli di amministratori comunali e provinciali per i quali, ove non si possa prevedere un congedo anticipato, si predisponga per l'avvicinamento e per la concessione di licenze brevi tali da mettere questi cittadini democraticamen-

Accolto dal Governo

Accolto come raccomandazione

te eletti in condizioni di svolgere effettivamente il loro mandato.

LUSOLI, SEMA, DI VITTORIO BERTI
Baldina, ANTONINI, CARUCCI, AL-
BARELLO

Il Senato,

interprete delle giuste attese delle Forze armate interessate,

invita il Governo ad esaminare con cortese sollecitudine l'esigenza di rendere pensionabili le indennità di cui alla legge 27 maggio 1970, n. 365.

ROSA, CIPELLINI, PELIZZO, BERTHET,
MORANDI, NICCOLI, BONALDI, SEMA

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (Tabella 13)

Il Senato

impegna il Governo a presentare al Parlamento, rapidamente e comunque non oltre il 30 giugno del corrente anno, le leggi-quadro per il passaggio dei poteri in materia agricola alle Regioni, in modo tale che possa rapidamente iniziarsi l'effettivo funzionamento delle Regioni stesse nel settore agricolo.

Dette leggi-quadro dovranno fra l'altro prevedere:

1) il passaggio alle Regioni di tutti gli organi decentrati del Ministero dell'agricoltura;

2) la costituzione in tutte le Regioni degli Enti di sviluppo agricolo quali organi esecutivi della politica agricola regionale;

3) un nuovo tipo di intervento pubblico in agricoltura conforme all'esigenza della programmazione, attraverso le Regioni e con un finanziamento straordinario per il biennio 1971-72, cioè fino al pieno funzionamento delle Regioni stesse;

Accolto dal Governo e approvato dalla Commissione

Accolto come raccomandazione

4) immediate disposizioni per affidare ai Consigli regionali l'elaborazione dei piani zionali di sviluppo agricolo.

DEL PACE, PEGORARO, BENEDETTI,
CHIAROMONTE, COMPAGNONI, CO-
LOMBI, CIPOLLA, POERIO, CUCCU

Il Senato,

a conoscenza della grave siccità che ha colpito, nel corso dell'annata agraria 1969-1970, i territori di quaranta Comuni della zona jonico-catanzarese-crotonese in provincia di Catanzaro, ricadenti tutti nel comprensorio di riforma agraria;

considerato che i più colpiti da tale avversità atmosferica sono stati gli assegnatari e i quotisti dell'opera Sila nonchè le piccole e medie imprese agricole che nella zona praticano quasi esclusivamente la granicoltura, da cui traggono i mezzi di vita e di lavoro;

che un mancato intervento da parte del Governo in aiuto delle quasi 20.000 piccole e medie aziende agricole ubicate in quella zona, già accertate dal locale Ispettorato provinciale dell'agricoltura e delimitate da un voto solenne della regione Calabria così come voluto dall'articolo 5 della legge 25 maggio 1970, n. 364, provocherebbe ulteriori disagi ed incalcolabili danni all'economia dei singoli e dell'intera zona, nonchè incoraggierebbe l'esodo ed il conseguente abbandono delle campagne,

invita il Governo all'immediata applicazione dei benefici previsti dalla legge esecutiva del fondo di solidarietà nazionale in agricoltura, già invocata dalle organizzazioni sindacali, in favore delle zone colpite dalla siccità nell'annata agraria 1969-70 e dalle altre avversità atmosferiche.

POERIO, ROSSI DORIA, CHIAROMONTE,
DEL PACE, COMPAGNONI, CIPOLLA,
COLOMBI, PEGORARO, BENEDETTI,
CUCCU

Il Senato,

considerato che nel bilancio di previsione dell'agricoltura per l'esercizio finan-

Accolto come raccomandazione

Accolto come raccomandazione

ziario 1971 sono state apportate rilevanti riduzioni di stanziamento;

ritenuto che di contro l'agricoltura ha bisogno di una politica organica che deve trovare sostegno in validi finanziamenti, senza dei quali non ha senso parlare di rilancio del settore agricolo,

impegna il Governo:

1) all'approvazione sollecita di una nuova legge sulla montagna che, sulla esperienza di quanto operato in passato, assicuri alle popolazioni delle montagne mezzi idonei ad incoraggiare lo sviluppo dell'attività agricola, artigianale e turistica;

2) al finanziamento del Piano verde e all'approvazione di una nuova legge che sia più attuale e più rispondente alle esigenze del mondo rurale, che necessità di acqua potabile, di energia elettrica industriale e per usi domestici, intervenendo per la riduzione o la eliminazione delle spese di allacciamento alle case coloniche;

3) alla revisione delle leggi sul credito agrario, affinché sia reso più facile agli operatori agricoli l'accesso ad esso e la concessione di prestiti ad un tasso non superiore, specialmente per le aziende ricadenti in zone montane, al 3 per cento;

4) al rifinanziamento della legge n. 590 per la formazione della proprietà contadina, affinché possa, opportunamente modificata, essere strumento di ricomposizione fondiaria.

GRIMALDI

Il Senato,

rilevato che la costante mancata tempestività nel pagamento delle integrazioni di prezzo per l'olio e per il grano duro è causa di gravi danni per i produttori, i quali hanno ripetutamente fatto presente la loro situazione di disagio perchè l'intervento comunitario viene assorbito in larga parte dagli interessi passivi che essi devono corrispondere agli Istituti bancari;

considerato che da tutti gli schieramenti politici è stata più volte richiamata l'at-

Accolto come raccomandazione

tenzione del Governo su tale situazione senza per altro ottenersi l'auspicata soluzione;

invita il Governo:

1) a snellire le procedure in atto affinché sia più rapido il sistema di accertamento e controllo delle denunce di produzione;

2) al reperimento tempestivo dei fondi necessari affinché i produttori possano realmente godere del beneficio loro accordato.

GRIMALDI

Il Senato

impegna il Governo a risolvere quanto prima, in termini chiari e definitivi, il problema della collocazione ai fini previdenziali dei lavoratori agricoli dipendenti dalle cooperative, avendo presente l'esigenza di alleviare le già ingenti difficoltà di natura finanziaria e normativa che ostacolano l'azione di detti Enti.

BOANO, BRUGGER, DINDO

Il Senato

impegna il Governo ad emanare quanto prima norme per l'immediata costituzione degli Enti di sviluppo agricolo, ove ancora non sussistano, configurandoli come strumenti operativi delle Regioni nel settore dell'agricoltura.

BOANO, BRUGGER, DINDO

Il Senato,

mentre constata i gravissimi ritardi ancora esistenti, nonostante l'avvenuta approvazione della nuova legge sul bilancio AIMA, per il pagamento ai produttori delle integrazioni sull'olio di oliva e sui grani duri,

impegna il Governo ad intervenire immediatamente sull'AIMA affinché siano rapidamente liquidate tutte le pendenze arre-

Accolto come raccomandazione

Accolto come raccomandazione

Accolto come raccomandazione

trate, dando la prevalenza assoluta ai piccoli e medi produttori e garantendo da qui in avanti la regolare liquidazione delle integrazioni a venire, raccolto per raccolto.

DEL PACE, POERIO, PEGORARO, BENEDETTI, COMPAGNONI, CIPOLLA, CUCCU

Il Senato,

considerata la lentezza con cui viene applicato in alcune regioni d'Italia il decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1963, n. 930, sulla denominazione d'origine dei vini, dalla quale dipende da una parte la valorizzazione — in termini di espansione e di redditi — di uno dei fondamentali prodotti dell'agricoltura nazionale, e dall'altra può trarre incentivo determinante il processo associazionistico e cooperativo fra i produttori del settore e, per analogia, in tutti i settori analoghi dell'agricoltura del nostro Paese,

invita il Governo ad apprestare tutte le misure tendenti:

a) ad accertare la regolarità delle procedure in atto per la concessione delle denominazioni d'origine in corso d'istruttoria;

b) a sollecitare la concessione dei decreti e dei relativi disciplinari di produzione a favore di tutti i vini che presentino le caratteristiche di legge;

c) a disporre gli stanziamenti necessari per gli impianti d'imbottigliamento e le strutture di commercializzazione a favore delle cantine sociali.

CUCCU

Il Senato,

considerato che sono trascorsi circa cinque mesi dalla avvenuta approvazione da parte dei due rami del Parlamento del « decreto » che stanziava 100 miliardi per la irrigazione delle campagne nelle regioni del Mezzogiorno, finanziamenti per la montagna per gli anni 1970-1971, nonchè finanziamenti in favore delle Comunità montane;

Accolto come raccomandazione

**Accolto come raccomandazione, limitata-
mente alla parte concernente i finanzia-
menti per la montagna**

preso atto che soltanto per alcuni di quegli stanziamenti è avvenuta la semplice suddivisione indicativa alle regioni,

impegna il Governo ad assegnare rapidamente i fondi stanziati in modo che le opere previste e programmate possano avere immediata realizzazione e trasformarsi in lavoro soprattutto per i disoccupati delle regioni meridionali e servire di freno allo esodo dalle campagne.

DEL PACE, POERIO, CHIAROMONTE,
COLOMBI, BENEDETTI, PEGORARO,
CIPOLLA, CUCCU

Il Senato

sollecita il Governo ad erogare — nel quadro degli interventi auspicati per la promozione in Italia e all'estero del consumo e della vendita dei nostri prodotti agricoli — contributi adeguati per consentire un'efficace azione di propaganda e diffusione dei nostri vini, analogamente a quanto già effettuato dagli altri Stati membri della CEE.

BOANO, BENEDETTI, PEGORARO, DEL
PACE, CUCCU, BRUGGER, SCARDAC-
CIONE, GRIMALDI, CAGNASSO

Il Senato,

considerato che l'attuale procedura, che dalla fissazione dei prezzi da parte della Comunità europea va fino alle norme di attuazione da parte dell'AIMA, e il clima di incertezza con il quale si è affrontato il piano di riconversione del settore agrumario hanno determinato seri ritardi che hanno influito negativamente sulla utilizzazione degli interventi di mercato in favore dell'agrumicoltura che interessa vasti territori nazionali,

impegna il Governo ad assumere le necessarie iniziative affinché venga perseguita una politica agricola più consona alle esigenze di inserimento della economia agrumicola italiana nell'ambito dell'economia ortofrutticola comunitaria.

GRIMALDI

Accolto dal Governo

Accolto come raccomandazione

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (Tabella 14)

Il Senato

invita il Governo ad adoperarsi per una sollecita approvazione del disegno di legge sugli orari dei negozi, già approvato dal Senato, nonché di quello sulla riforma del commercio in discussione alla Camera.

CATELLANI

Il Senato,

considerato che il credito di esercizio è uno strumento vitale per le imprese artigiane;

constatato che fino al 1969 le Camere di commercio, industria, agricoltura ed artigianato disponevano di un fondo di garanzia per il credito di esercizio agli artigiani;

rilevato che dal 1° gennaio 1970 è venuto a cessare il credito di esercizio in parola per decisione del Ministero dell'industria, con notevole disappunto e disagio della categoria interessata,

impegna il Governo a revocare ogni disposizione limitativa delle attività delle Camere di commercio, in materia di credito di esercizio alle imprese artigiane.

MINNOCCI, DE VITO, FARABEGOLI

Il Senato,

considerato che l'Ispettorato tecnico del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato svolge importanti compiti di vigilanza, di accertamento e di controllo sui settori più rilevanti della produzione industriale;

rilevato che l'Ispettorato tecnico comprende attualmente soltanto cinquantadue unità nelle varie categorie, di cui diciotto ingegneri;

Accolto come raccomandazione per quanto attiene alla competenza del Governo

Accolto come raccomandazione dal Governo e approvato dalla Commissione

Accolto come raccomandazione

visto che per altri Ministeri, come quello dell'agricoltura e quello del lavoro, si sono già realizzati notevoli rafforzamenti dei rispettivi Ispettorati,

impegna il Governo

a provvedere con la necessaria urgenza a potenziare l'esistente Ispettorato tecnico del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al fine di renderlo idoneo allo svolgimento dei numerosi compiti di carattere tecnico ed economico ad esso affidati dalla legge.

MINNOCCI

Il Senato,

considerato che l'aumento delle tariffe elettriche e del prezzo della benzina determinerebbe un aumento del costo della vita e dei costi di produzione e di distribuzione in ogni campo dell'attività economica in un momento delicatissimo per l'economia, la bilancia commerciale e la situazione monetaria,

impegna il Governo

a provvedere affinché alle esigenze ed alle richieste dell'ENEL (in parte soddisfatte con l'assegnazione del Fondo di dotazione) e delle società petrolifere sia fatto fronte in modo da non determinare aumenti delle tariffe elettriche e del prezzo della benzina.

MAMMUCARI, FUSI, PIVA, CATELLANI

Il Senato,

considerata la gravità della crisi che investe il settore minerario italiano,

impegna il Governo a:

realizzare con la massima urgenza la Conferenza nazionale del settore, da tempo annunciata dal Ministero per la discussione e l'adozione di provvedimenti volti allo sviluppo dell'industria mineraria;

adoperarsi per un sollecito esame dei progetti di legge di riforma della legislazione mineraria;

Accolto come raccomandazione

Accolto come raccomandazione, per la parte di competenza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

intervenire con urgenza, unitamente al Ministero delle partecipazioni statali, per la soluzione positiva delle vertenze in atto nelle miniere sarde e del Grossetano.

FUSI, PIVA, MAMMUCARI

Il Senato,

preso atto della crisi che attualmente investe molti settori produttivi, crisi particolarmente grave per il settore della piccola e media industria;

constatato che le industrie di minori dimensioni hanno un ruolo importante nello sviluppo del Paese;

considerato che il riequilibrio della situazione potrà essere raggiunto attraverso un'intensa attività di investimento, attualmente ostacolata dall'insufficienza di risparmio aziendale, e aggravata dalla persistente onerosità del credito a breve termine;

tenuto conto, in particolare, che il funzionamento del sistema del credito a medio termine ordinario ed agevolato è ostacolato dalla cronica penuria di mezzi, dall'insufficienza degli stanziamenti statali diretti ad abbassare il tasso d'interesse, dalle eccessive complicazioni delle procedure, dalla lentezza nelle erogazioni dei finanziamenti,

raccomanda al Governo e lo impegna ad un intervento coordinato a favore della piccola e media industria che miri a realizzare:

una realistica programmazione a medio periodo delle occorrenze finanziarie del sistema del credito a medio termine ed un volume di stanziamenti adeguato;

l'aumento della partecipazione degli istituti ordinari all'attività degli istituti di mediocredito e la continuità di tale partecipazione, in modo da rendere possibile una maggiore diversificazione dei fondi ai quali si possa accedere, così da rendere più elastica la rispondenza delle misure di politica monetaria sull'amministrazione del credito alle imprese di media e piccola dimensione;

l'utilizzazione di parte delle risorse « congelate » (riserva obbligatoria delle banche, riserve degli istituti previdenziali e de-

Accolto dal Governo

gli istituti assicurativi) nell'acquisto di titoli degli istituti di mediocredito;

la semplificazione dell'intero sistema attraverso l'armonizzazione delle troppo numerose disposizioni legislative e regolamentari oggi vigenti;

la sollecita ripresa della erogazione dei contributi in conto interessi sulla legge 30 luglio 1959, n. 623;

la estensione di sistemi assicurativi per la copertura dei rischi di insolvenza connessi al credito industriale, che consentano, fra l'altro, di finanziare anche quelle iniziative valide che oggi restano escluse dal sostegno del mediocredito per l'insufficienza delle garanzie;

il ripristino delle agevolazioni fiscali sulla legge 28 novembre 1965, n. 1329, per l'acquisto di macchinari;

l'agevolazione delle forme di collaborazione interaziendale;

una maggiore partecipazione delle aziende minori alle forniture e commesse pubbliche e l'alleggerimento delle procedure burocratiche ad esse collegate ed in specie l'acceleramento del sistema di pagamento;

una maggiore assistenza alle imprese minori del Mezzogiorno e delle aree depresse del Centro-Nord;

la revisione del carico degli oneri sociali che tenga conto della diversa intensità di occupazione del fattore lavoro nelle imprese.

MINNOCCI, COLLEONI, BERLANDA,
CATELLANI, ALESSANDRINI, TRABUCCHI, DE VITO, FARABEGOLI

— **Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (Tabella 15)**

Il Senato,

considerato che le provocazioni eversive di marca fascista tendono ad intaccare la democrazia nelle fabbriche e nella società, con la organizzazione di uno squadristico tep-

Accolto dal Governo

pistico camuffato da pseudo sindacalismo, in funzione antisciopero e in appoggio alla serrata di aziende;

rilevato come in più occasioni tali azioni eversive sono dirette e finanziate da direzioni aziendali con il fine di colpire i più elementari diritti di libertà garantiti dalla Costituzione e il potere contrattuale conquistato dai lavoratori;

impegna il Governo a colpire con tutti i mezzi a disposizione dello Stato ogni atto di provocazione di tipo squadristico fascista e padronale, per garantire nella libertà e nella democrazia le lotte delle masse popolari per le riforme e per un mutamento radicale degli indirizzi dello sviluppo economico e politico del paese.

VIGNOLO, BONATTI, ABBIATI GRECO
CASOTTI Dolores, FERMARIELLO,
BRAMBILLA, PALAZZESCHI

Il Senato,

preso atto della circolare n. 34 del Ministro della sanità del 5 marzo 1971, avente per oggetto la « competenza regionale in materia ospedaliera », con la quale si precisano i compiti delle Regioni in materia di riconoscimento quali enti ospedalieri degli enti pubblici che provvedono esclusivamente al ricovero e alla cura degli infermi e la costituzione in enti ospedalieri degli ospedali dipendenti da enti pubblici;

ritenuto che le regioni dovranno in conseguenza trasformare in enti ospedalieri gli ospedali attualmente gestiti dall'INPS per la cura della tubercolosi;

ritenuto che nella operazione di distacco, attraverso una opportuna indagine, sarà possibile rilevare una grande disponibilità di posti-letto così da poter ottenere, dopo i necessari spostamenti di degenti per tubercolosi negli ospedali tecnicamente più idonei, la completa disponibilità di interi ospedali,

invita il Ministero del lavoro ad intervenire presso il Ministero della sanità perchè, dopo le decisioni e gli interventi di cui in premessa, tutti gli enti ospedalieri che si renderanno liberi e disponibili assumano la

Accolto come raccomandazione, nei limiti della competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale

precisa destinazione quali ospedali specializzati per l'assistenza e la cura delle malattie del lavoro.

TORELLI

Il Senato,

rilevato il ruolo sempre più importante che assumono le associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute valide interlocutrici del Governo in tutti i problemi interessanti lo sviluppo e l'avanzamento della cooperazione in armonia col dettato costituzionale;

preso atto della preziosa collaborazione che dette associazioni assicurano al Ministero del lavoro e della previdenza sociale nel campo della vigilanza sugli enti cooperativi, dell'adeguamento della legislazione cooperativa, della promozione e diffusione dei principi cooperativi e della formazione dei dirigenti;

impegna il Ministro del lavoro e della previdenza sociale a dare assoluta priorità alle designazioni delle rispettive associazioni nazionali nella scelta delle persone da utilizzare come commissari o liquidatori in occasione della adozione di eventuali provvedimenti relativi a gestioni commissariali, ammesse in liquidazione coatta amministrativa o di scioglimenti di ufficio di enti cooperativi.

BONATTI, POZZAR, TORELLI, FERMA-
RIELLO, VIGNOLA

Il Senato,

rilevato il ruolo sempre più importante che il movimento cooperativo in tutti i suoi settori ha nella soluzione dei problemi di fondo del Paese e le accresciute responsabilità che esso ha assunto di fronte ai lavoratori e alle grandi masse dei cittadini nelle lotte per le grandi riforme e per un indirizzo alternativo alla attuale politica economica e sociale;

preso atto dello sforzo di rinnovamento e di sviluppo della cooperazione che effet-

Accolto dal Governo

Accolto dal Governo

tuano oggi le associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo nella loro azione generale, affinché la cooperazione possa rafforzare la propria capacità economica e sociale, estendersi a tutto il Paese, diventando una realtà nazionale, e corrispondere sempre di più alle aspirazioni e alle attese di giustizia, democrazia e progresso delle masse popolari;

constatato che in occasione del varo del « decreto economico » e della piccola riforma della legislazione cooperativa e dei primi articoli sulla legge delega per la riforma tributaria importanti norme e riconoscimenti sono stati ottenuti dall'azione unitaria delle forze cooperative, mentre in sede di Commissione centrale per le cooperative procedono gli studi per la riforma organica della legislazione cooperativa e le Regioni si apprestano a legiferare in materie cui la cooperazione è direttamente interessata perchè protagonista dei relativi processi di sviluppo economico, sociale e democratico,

impegna il Governo ad assecondare gli sforzi dei operatori rendendo subito operante la norma contenuta nell'articolo 19 della recente legge di piccola riforma, relativamente ai compiti che vengono assegnati al Ministero del lavoro e alle associazioni nazionali del movimento cooperativo in materia di promozione e propaganda cooperativa e di formazione dei quadri, provvedendo a reperire i fondi necessari, attraverso anche opportune variazioni di bilancio, onde portare immediatamente da lire 15 milioni a 1 miliardo e 500 milioni per il 1972 il relativo stanziamento sul capitolo n. 1241 dello stato di previsione del Ministero del lavoro.

BONATTI, PALAZZESCHI, ABBIATI
GRECO CASOTTI Dolores, FERMA-
RIELLO, BRAMBILLA

Il Senato,

considerato che, malgrado i ripetuti impegni del Governo, non si è ancora provveduto alla perequazione della previdenza agricola alla previdenza goduta dai lavoratori dipendenti degli altri settori produttivi,

impegna il Governo a prendere le più opportune iniziative affinché i lavoratori agri-

Accolto dal Governo

coli siano ammessi al più presto a un trattamento previdenziale identico a quello vigente per i lavoratori dipendenti degli altri settori.

MAGNO, ABBIATI GRECO CASOTTI
Dolores, BONATTI, BRAMBILLA,
FERMARIELLO, PALAZZESCHI, VI-
GNOLO

Il Senato,

considerata la drammatica condizione della gioventù lavoratrice rivelata dall'aumento della disoccupazione giovanile, anche qualificata e derivante dalla precarietà del rapporto di lavoro dei giovani occupati, nonché dalla permanenza di una vasta area di sottosalario (legalizzata dalla sopravvivenza dell'istituto dell'apprendistato) e dalla mancanza di una organica politica di formazione professionale corrispondente alle esigenze dei giovani e di un equilibrato sviluppo economico,

impegna il Governo a promuovere un approfondito esame della situazione della gioventù lavoratrice in tutti i suoi complessi aspetti, con la partecipazione delle organizzazioni giovanili democratiche e dei sindacati, al fine di delineare — anche con il loro apporto — le linee generali di una politica della piena occupazione e della valorizzazione delle forze giovani di lavoro, e di predisporre immediate misure legislative per:

1) il superamento dell'istituto dell'apprendistato;

2) la riconduzione della istruzione professionale nell'ambito di una scuola rinnovata ed unitaria;

3) il trasferimento alle Regioni dei compiti di programmazione, coordinamento, controllo e gestione della formazione professionale extra-scolastica con la partecipazione determinante dei sindacati e la soppressione della miriade di enti pubblici e privati;

4) i lavoratori-studenti, sui quali oggi pesano tutte le contraddizioni di una scuola dequalificata e di una condizione di lavoro intollerabile.

ABBIATI GRECO CASOTTI Dolores,
BONATTI, BRAMBILLA, FERMA-
RIELLO, MAGNO, PALAZZESCHI,
VIGNOLO

Accolto dal Governo, con riserva per quanto riguarda il punto 1)

Il Senato,

ritenuta, in piena adesione a quanto esposto nella nota preliminare dello stato di previsione del Ministero del lavoro, la necessità indilazionabile di ristrutturare i servizi centrali e periferici del Ministero stesso;

ritenuta rispondente ad urgente necessità la costituzione di una « Direzione generale per la politica della famiglia », con le competenze e alle condizioni enunciate dalla nota su indicata;

ritenuto che tale necessità deriva dal fatto che nell'attuale ordinamento italiano non esiste un organismo centrale, che accentri nella sua attività la « politica della famiglia », il che rende difficile la pianificazione e l'attuazione delle varie attività dei servizi sociali e la predisposizione dei relativi provvedimenti,

impegna il Governo

a costituire presso il Ministero del lavoro, così come già fatto in altri Paesi europei, una « Commissione consultiva per la famiglia », nella quale siano rappresentate tutte le maggiori organizzazioni sociali, quale organo consultivo su tutti i problemi specifici e i progetti di legge riguardanti la politica familiare nei suoi diversi aspetti.

TORELLI, VARALDO, RICCI, POZZAR

Il Senato,

considerata la mancata applicazione delle norme di tutela contenute nel trattato italo-svizzero del 1964 a favore dei lavoratori italiani emigrati nella Confederazione Elvetica;

considerato il susseguirsi di norme unilateralmente disposte dalla stessa Confederazione e da prese di posizione che hanno portato le parti ad interrompere nel dicembre 1970 le trattative per la stipulazione di una nuova convenzione;

ritenuto che la ripresa delle trattative non può che valutarsi urgente da ambo le parti contraenti, specialmente per quanto riguarda la più sollecitata tutela dei nostri emigranti,

esprime, in occasione della discussione sul bilancio dello Stato, la propria commos-

Accolto dal Governo

Accolto dal Governo

sa solidarietà con la famiglia dell'operaio Alfredo Zardini, vittima, a Zurigo, nel marzo scorso, di un improvviso quanto aberrante scoppio di odio xenofobo;

impegna il Governo:

a porre in atto ogni azione opportuna atta a riprendere le trattative interrotte, tenuto presente che la richiesta di inserimento della Svizzera nella CEE non può che comportare il rispetto della libera circolazione della manodopera, sia pure con ogni opportuna gradualità, e che la questione non deve essere decisa bilateralmente ma sul piano comunitario;

a discutere su nuove realistiche basi il trattamento dei lavoratori stagionali e frontalieri operanti in Svizzera, specie in relazione alla situazione delle loro famiglie;

a garantire a tutti i lavoratori emigrati, al momento del loro rientro in Patria, il godimento degli stessi diritti dei lavoratori rimasti in territorio nazionale, specie per quanto riguarda l'assegnazione di case popolari (esentando gli emigrati da ogni contribuzione Gescal), e a riconoscere, ai fini pensionistici, il lavoro prestato all'estero e la completa assistenza di malattia ai familiari rimasti in Patria.

TORELLI, VARALDO, RICCI, POZZAR,
BRAMBILLA, VIGNOLO, ABBIATI
GRECO CASOTTI Dolores, BONATTI,
FERMARIELLO

Il Senato,

constatato che attualmente l'attività di vigilanza per l'applicazione delle leggi sul lavoro viene vanificata dalla eccessiva dispersione conseguente ai numerosi uffici ed enti pubblici che vi attendono con sovrapposizioni ed interferenze di competenze;

considerata la necessità di perseguire dilaganti fenomeni antisociali che incidono notevolmente sulle condizioni di vita dei lavoratori e delle loro famiglie;

ritenuto che la suddetta attività di vigilanza investe una delicata ed importante funzione pubblica propria dello Stato il quale deve poterla esercitare direttamente attraverso l'apposito organo, l'Ispettorato del

Accolto dal Governo

lavoro, che, per la lunga esperienza e per la gamma di specializzazione del suo personale, offre le più ampie garanzie,

invita il Governo:

a procedere con sollecitudine alla ristrutturazione dei servizi di vigilanza, accentrando tale funzione nell'Ispettorato del lavoro, che deve essere adeguatamente potenziato e alleggerito di quei compiti non connessi con la vigilanza;

a sentire, sul nuovo assetto dei servizi suddetti e dell'organo ispettivo, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le rappresentanze del personale dell'Ispettorato del lavoro;

a riconoscere al personale dell'Ispettorato del lavoro un trattamento adeguato ai rischi, ai disagi e alla delicatezza dei compiti ad esso demandati;

a rendere con urgenza operante l'articolo 91 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, che consente l'immediato impiego nella vigilanza di altre mille unità già in servizio.

GARAVELLI

— **Stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero (Tabella 16)**

Il Senato,

preso atto che i rimborsi dell'IGE alla esportazione costituiscono una componente rappresentativa del costo economico delle aziende esportatrici;

constatato che le operazioni di rimborso subiscono gravi ritardi che in taluni casi superano l'anno;

impegna il Governo a promuovere, nell'attesa dell'introduzione dell'IVA, opportuni provvedimenti, non esclusi più congrui accreditamenti di fondi alle Intendenze di finanza, affinché i rimborsi in questione siano resi più tempestivi.

ALESSANDRINI, COLLEONI, CATELLANI, BERLANDA

Accolto dal Governo e approvato dalla Commissione

— Stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile (Tabella 17)

Il Senato,

presa in esame la situazione altamente lesiva delle condizioni ecologiche e delle possibilità turistiche che verrebbe a crearsi nel golfo di Gaeta con la concessione del campo boe per lo scarico delle grosse petroliere,

impegna il Governo a non concedere in alcun modo e in nessuna forma, e a revocare se già concessa, questa autorizzazione, che pregiudicherebbe nel modo più grave e permanente le possibilità soprattutto turistiche di un golfo di naturale bellezza, in conseguenza degli inevitabili inquinamenti determinati dal carico e scarico dei carburanti.

TOGNI

Il Senato,

considerata la urgente necessità di realizzare una flotta nazionale adeguata ai crescenti bisogni dei traffici marittimi del Paese ed il ruolo propulsivo che in essa deve svolgere la flotta PIN;

ritenuto che l'industria cantieristica italiana, con la attuazione del « piano CIPE » ed il passaggio all'IRI dei cantieri del « Gruppo Piaggio », non è strutturalmente e tecnologicamente adeguata per soddisfare le necessità produttive occorrenti all'armamento nazionale, nè per acquisire sufficientemente commesse estere in un periodo di impetuoso sviluppo dei traffici marittimi e di altissima congiuntura a lungo termine, con prospettive di commesse ai cantieri navali europei e mondiali;

constatato l'accentuarsi della grave crisi strutturale che da anni investe gli scali marittimi, resa ancora più acuta dalla mancata attuazione, nel quinquennio decorso, del piano di investimenti deciso, e l'urgenza di affrontare i problemi dei porti in modo organico e programmato in una visione coordinata dell'insieme dei traffici;

Accolto dal Governo

Accolto dal Governo, per la parte di competenza del Ministero della marina mercantile

ritenendo indilazionabile la necessità di affrontare adeguatamente ed in forma coordinata le questioni sempre aggravantisi della pesca, dei pescatori, eccetera;

impegna il Governo:

1) ad approntare un piano pluriennale di sviluppo della flotta al fine di portarla entro il 1975 a livelli di consistenza (12 milioni di tonn.) e di struttura tecnologica riconosciuti indilazionabili anche dal Governo e dalla maggioranza parlamentare, e sottoponendo al Parlamento i piani per la FINMARE;

2) ad elaborare un piano di potenziamento e sviluppo dei cantieri nazionali imperniato sulle necessità di sviluppo della flotta nazionale e sulle possibilità crescenti che il mercato mondiale delle commesse navali offre, e fondato sulle tecniche più avanzate, che tenda a far assolvere all'industria cantieristica una funzione trainante nel campo dei trasporti e della economia nazionale;

3) ad elaborare e sottoporre al Parlamento un piano organico per i porti, che preveda i finanziamenti indispensabili per evitare sollecitamente che la crisi in atto da anni trasformi ancor più i porti in una crescente strozzatura dei traffici, e si fondi sulla necessaria organizzazione di un sistema portuale nazionale, articolato regionalmente e democraticamente concepito come una delle grandi infrastrutture al servizio di una economia programmata;

4) ad indire rapidamente una conferenza nazionale della pesca, che recepisca tutte le esigenze economiche e sociali dei ceti operanti nel settore e le traduca in provvedimenti organici, costituenti un piano di sviluppo e potenziamento della pesca marittima.

FABRETTI, CAVALLI, ABENANTE, CATALANO

Il Senato,

atteso che è necessario assicurare e garantire a tutti i cittadini il libero accesso al mare e alla spiaggia;

considerato che la stragrande maggioranza se non tutta la costa del nostro paese

Accolto come raccomandazione

è soggetta a concessioni legittime e abusive che impongono balzelli insostenibili per i cittadini, costretti a sopportare grossi costi per godere del mare e del sole,

impegna il Governo

ad adottare urgenti provvedimenti e controlli perchè siano limitate le concessioni delle spiagge a privati; perchè sia garantito il libero accesso al mare, così come prevede la legge; perchè si predispongano provvedimenti atti ad assicurare l'intervento pubblico o di enti pubblici per una razionale utilizzazione delle spiagge.

ABENANTE, POERIO, FABRETTI, CATALANO, MADERCHI, AIMONI

Il Senato,

atteso che a fine giugno del corrente anno scade l'efficacia della legge di proroga dell'Ente porto di Napoli;

considerato che occorre predisporre con urgenza un nuovo provvedimento legislativo che assicuri un nuovo strumento di gestione,

impegna il Governo ad avviare un dibattito per precisare le linee del provvedimento stesso, che deve assicurare:

una gestione democratica con una reale partecipazione degli Enti locali e dei lavoratori;

una circoscrizione che comprenda almeno tutti i porti della provincia di Napoli e sia collegata alla scelte di assetto territoriale che la Regione adotterà o che i comuni interessati hanno già adottato;

una forma organizzativa (Ente o Consorzio) che abbia reali poteri di intervento nella determinazione delle scelte che interessino tutte le attività portuali (costruzioni, opere, imprese, gestione servizi, ecc.);

la tutela degli interessi dei lavoratori, salvaguardando e potenziando la forma di autogestione in atto, per assicurare, nel quadro del sistema portuale, le più avanzate strutture tecnologiche nell'ambito di una specializzazione dei vari scali, al fine di una equa distribuzione del traffico.

ABENANTE, FABRETTI, AIMONI, CATALANO, POERIO, MADERCHI

Accolto dal Governo fino alle parole: « provvedimento stesso »; non accolta la parte restante