

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1226-A)

ALLEGATI

ALLEGATO 1

ALLA

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974

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

I N D I C E

RAPPORTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI STATI DI PRE-	
VISIONE DELLA SPESA	
	Pag. 3
Tabella 2 (Tesoro): relatore Assirelli	» 5
Tabella 3 (Finanze): relatore Cipellini	» 11
Tabella 5 (Giustizia): relatore Viviani	» 17
Tabella 6 (Esteri): relatore Oliva	» 27
Tabella 7 (Istruzione): relatore Ermini	» 33
Tabella 8 (Interno): relatore Barra	» 41
Tabella 9 (Lavori pubblici): relatore Alessandrini	» 49
Tabella 10 (Trasporti): relatore Ligios	» 65
Tabella 11 (Poste): relatore Santalco	» 69
Tabella 12 (Difesa): relatore Montini	» 77
Tabella 13 (Agricoltura): relatore De Marzi	» 97
Tabella 14 (Industria): relatore Minnocci	» 105
Tabella 15 (Lavoro): relatore Sica	» 141
Tabella 16 (Commercio con l'estero): relatore Merloni	» 147
Tabella 17 (Marina mercantile): relatore Avezzano Comes	» 151
Tabella 19 (Sanità): relatore Pinto	» 155
Tabella 20 (Turismo): relatore Ariosto	» 159
(Spettacolo): relatore Scaglia	» 163

RAPPORTI

DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA

RAPPORTO DELLA 6^a COMMISSIONE

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

(RELATORE ASSIRELLI)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione finanze e tesoro, nel prendere in esame lo stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1974, tabella n. 2 del bilancio dello Stato, non ha potuto prescindere da una attenta analisi del grave momento congiunturale in cui si dibatte il nostro sistema economico, alla luce anche dei mutamenti intervenuti a livello di Governo.

Le ripercussioni della crisi monetaria internazionale sul valore della lira, la dinamica dei prezzi e l'incidenza su di essi dell'entrata in vigore dell'IVA; le motivazioni sociali, economiche e politiche della caduta del Governo Andreotti e del ritorno al centro-sinistra; la presa di coscienza della necessità di governare la Nazione con mano ferma, cercando nell'autorità dello Stato la applicazione di direttive chiare che evitino di far ricadere sulle classi sociali più povere il costo di una ripresa indispensabile alla salvezza della libertà e delle istituzioni democratiche sorte dalla Resistenza e dalla guerra di liberazione; sono stati, tutti, eventi di vita vissuta sottoposti a meditazione per capire il bilancio del 1974, per il quale è richiesta la nostra approvazione.

La Commissione si è trovata d'accordo col relatore sull'esame comparativo dei bilanci di previsione del 1973 e 1974, che mette in rilievo due preoccupazioni ugualmente importanti, sebbene contrastanti, per la vita economica del nostro Paese. Scriveva il senatore Carollo, relatore del bilancio 1973:

«...la dinamica dei costi ha determinato un'ulteriore contrazione dei profitti unitari, e, dato il ristagno della produzione, anche di quelli globali.

Per le imprese industriali in particolare, il risparmio netto d'impresa è risultato negativo: fatto completamente nuovo per la economia italiana del dopoguerra.

In sostanza, il segreto, la chiave di volta del superamento della crisi economica sta, come lo fu per la crisi del 1964, nella capacità e nella possibilità, e questa non puramente tecnica ma preminentemente politica, di "riassorbimento dei costi", di miglioramento dei profitti unitari, di garanzia del risparmio netto d'impresa.

Si potranno cioè prevedere, è sempre il senatore Carollo che scrive, la dilatazione del disavanzo del bilancio, dell'implicito e contestuale indebitamento pubblico, patrimoniale e di tesoreria, l'aumento delle spese correnti che dovrebbero tradursi in un trasferimento di maggiori risorse alle famiglie e perciò in un aumento dei consumi privati, la tonificazione delle spese in conto capitale e delle spese sociali, che dovrebbero determinare una ripresa della domanda di beni d'investimenti... ma tutto questo non servirà allo scopo prefisso se non ci si potrà avvalere di contestuali condizioni capaci di assicurare profitti unitari globali al nostro apparato produttivo con l'assorbimento urgente di maggiori costi (fiscalizzazione degli oneri sociali)».

Ma era in grado il Governo, l'anno scorso, di poter perseguire la via dell'assorbimento dei maggiori costi, con un sistema tributario logoro e antiquato e per di più in via di smobilitazione; con uffici impegnati nella applicazione dell'IVA e nella elaborazione dei decreti per la riforma delle imposte dirette; con la classe dirigenziale sul piede di partenza e la conseguente decapitazione di tutto l'apparato?

Oltre a questo vi era il clima atto a perseguire una politica dirigista fortemente caratterizzata per la quale, è ancora il senatore Carollo che scrive: «... il punto debole di questo e di tutti gli altri governi che l'hanno preceduto è da individuarsi nel fatto che l'autorità politica, nel proposito di condurre avanti una politica di stimolazione della ripresa produttiva, non ha potuto avvalersi adeguatamente dell'apporto solidale dei due fattori essenziali di ogni sviluppo economico: la classe imprenditoriale e la classe operaia.

La prima non ha retto ai tempi e, quando poteva disporre di profitti unitari soddisfacenti, si è lasciata travolgere dalla delusione di aver perduto l'esclusiva del potere economico e politico, trasformandosi, per pessimismo o per malizia, per ira o per inclinazione ritorsiva, per volontà di ricerca di guadagni meno difficili di quelli connessi alla gestione dei rapporti con gli operai, da classe industriale in classe di operatori finanziari, il cui passo verso la speculazione sulle valute, sui capitali e sui beni immobiliari in campo nazionale e internazionale è breve.

A sua volta la classe operaia, per una somma di motivi che non è opportuno esaminare in questa sede, ritenne di non collaborare con la classe politica, neppure con la classe politica di centro-sinistra, per il raggiungimento di quegli obiettivi che il sistema andava delineando nelle condizioni economiche e sociali che venivano maturando.

Ora è assolutamente certo che nessun Paese potrebbe raggiungere gli obiettivi che mostra di volere raggiungere oggi, come ieri, il Governo se ad essi non tenda con eguale interesse la classe operaia, dalla quale, in definitiva, dipende il livello di produttività,

non essendo sufficiente il ricorso alle più progredite tecnologie e agli investimenti conseguenti ».

Indubbiamente non vi erano le premesse per ripristinare, attraverso la fiscalizzazione degli oneri, il margine di utile delle imprese, corroso dall'aumento dei costi di produzione.

Quando avvenne la deliberata svalutazione del dollaro, il Governo non trovò obiettivamente altra strada che quella di sganciare la nostra moneta dalla convenzione fra le monete europee (il cosiddetto « serpente ») al fine di mantenere attraverso una svalutazione di fatto la competitività delle nostre imprese.

La governabilità di questa svalutazione si rivelò subito molto ardua con tutte le conseguenze note.

La ripresa del margine dei profitti delle industrie, dovuto alla svalutazione, stimolò le esportazioni con la conseguente rarefazione dei manufatti sul mercato interno; la stessa cosa avvenne per le derrate, con conseguente aumento dei prezzi per gli approvvigionamenti.

Strano a dirsi la bilancia dei pagamenti anziché andare in attivo, aumentò il passivo, perché all'attività industriale e commerciale si abbinò quella speculativa sulle valute.

Si comprava in contanti o addirittura si pagavano in anticipo le merci di importazione e si tardava la riconversione in lire italiane del fatturato esportato, per speculare sulla svalutazione galoppante.

Il 10 per cento di interesse annuo di scoperto, presso le banche italiane, veniva compensato ritardando di un mese la conversione delle valute straniere.

Affinchè la svalutazione non si ripercuotesse sull'aumento dei prezzi in modo da vanificare i benefici da perseguire, provocando la spirale dell'aumento dei prezzi e salari, tanto deleteria per i lavoratori ed in particolare per le classi meno protette dei pensionati e disoccupati; si tentò la via del calmiera (come qui a Roma) in un clima di derisione, di caccia alle streghe e senza mezzi adeguati, che fece fallire sul nascere il tentativo.

La lotta politica al Governo Andreotti, condotta in Parlamento, fece varare provvedimenti di aumento della spesa che andavano ben oltre la volontà del Governo stesso.

Ci si accorse allora, da parte di tutto l'arco politico, al di sopra delle dichiarazioni ufficiali, che si andava verso il suicidio, e, pur non potendo fare nè paragoni, nè paralleli, per la diversità intrinseca della situazione geografica, politica, sociale, culturale e storica dei due paesi, la vicenda del Cile può essere uno specchio ed un ammonimento.

Questa consapevolezza stimolò il tentativo, poi rivelatosi fruttuoso, del ripristino della collaborazione di centro-sinistra su una base di risanamento della vita economica del Paese chiamando alla collaborazione col Governo le forze del lavoro, sia imprenditoriali che del lavoro dipendente, come pure i commercianti e i consumatori.

I primi provvedimenti, è storia di ieri, hanno tamponato l'aumento dei prezzi all'interno e consentito la rivalutazione e stabilizzazione della lira in campo internazionale. Si sono rese altresì necessarie determinate scelte di indirizzo della spesa per evitare di cadere nel difetto opposto con il ritorno alla stagnazione economica ed alla riduzione dei posti di lavoro.

La qualificazione del credito bancario e l'aumento al 6,50 del tasso di sconto, ha fermato la speculazione; il blocco dei prezzi all'ingrosso e al minuto con un controllo articolato ha permesso di dare al Governo quel respiro necessario per assumere provvedimenti più radicali e duraturi.

Non è compito facile.

Per quanto ci riguarda, si può constatare che al rigoroso contenimento della spesa operato sia per le dotazioni dei capitoli di bilancio, che per gli accantonamenti sui fondi globali, nonchè per le quote da reperire sul mercato si è giunti attraverso abbattimenti alla base che hanno interessato per un complesso di 275 miliardi:

le sovvenzioni alle società marittime;

le somministrazioni al Consiglio nazionale delle ricerche;

lo stanziamento per la restituzione dell'IGE sui prodotti esportati;

Si è dovuto inoltre prendere atto dell'aumento della spesa corrente passata da 18.550 a 22.322 miliardi con un aumento di ben 3.772 miliardi nel corso di un solo esercizio.

La spesa per il personale si è massicciamente accresciuta per gli oneri derivanti dall'applicazione della piattaforma rivendicativa, con impegni che portano lo stanziamento da 7.316 a 8.870 miliardi con un aumento di 1.554 miliardi.

A questo conteggio mancano le somme necessarie a coprire gli accordi ancora da stipularsi con i ferrovieri e i dipendenti dei monopoli di Stato.

È ovvio che la rigidità di bilancio, determinata dalla prevalenza delle spese correnti, che assommano a lire 22.322 miliardi contro i 3.473 miliardi di spese in conto capitale, rende « evanescente » la funzione propulsiva e di aiuto allo sviluppo economico e sociale del Paese.

Sembra inderogabile alla Commissione la riforma delle leggi di controllo e delle norme della Ragioneria generale dello Stato in modo da snellire quelle procedure che producono residui passivi.

La possibilità di accelerare o frenare gli investimenti pubblici deve essere manovrata dal Ministro del bilancio e non condizionata da una macchina burocratica che riesce solo ad inceppare senza rimedio l'iter delle pratiche.

In questo modo può capitare d'avere investimenti sempre in ritardo con enorme spreco di costi e servizi inadeguati, ma peggio ancora, di avere investimenti quando la economia è fiorente e di non averne quando occorrerebbe una spinta alla produzione.

Anche per le riforme da affrontare occorre ricercare il meccanismo di finanziamento (aumento delle entrate, ricorso al credito, eccetera) in modo da non incidere sulla economia e, tanto meno, mettere in moto il movimento inflazionistico.

Il relatore concorda con quanto esposto nella nota preliminare al bilancio che: « In assenza di decisioni coordinate le piattaforme rivendicative determinano spinte infla-

zionistiche e non giovano affatto a coloro che ne usufruiscono, come non giovano al mondo del lavoro in genere ».

Non è solo la condizione del bilancio dello Stato e quella delle sue aziende autonome che desta preoccupazione.

Un'altra grave incognita è costituita dalle spese crescenti, e si tratta sempre di spese correnti, degli enti locali, degli enti previdenziali e degli enti pubblici in genere.

Occorre evitare che il volume di credito disponibile per l'attività produttiva non si riduca per effetto di un più ampio indebitamento, derivante dal disavanzo di questi enti, non compresi nel citato deficit di 7.400 miliardi.

La Commissione ha altresì concordato col relatore nel richiamare l'attenzione del Governo sulla situazione degli enti pubblici.

Mentre per l'industria, il miglioramento tecnologico e produttivo è imposto dalla libera concorrenza del mercato, nel campo del pubblico impiego non esistono raffronti per il costo dei servizi resi al cittadino.

Il giudizio degli organi di controllo si limita alla legittimità e quando entra nel merito è solo per ridurre quantitativamente delle spese cosiddette facoltative.

Che due città medie italiane di 55.000 abitanti abbiano l'una tremila dipendenti e l'altra 350, con servizi forse più efficienti, sfugge ad ogni controllo. Se una amministrazione ha un geometra ogni sette chilometri di strada e un'altra uno ogni 250 non è rilevato.

Avviene che un comune trattiene nove persone per lo stralcio delle pratiche residue dell'imposta sul dazio, e la delibera è considerata regolare; poi la stessa commissione di controllo fa rilievo ad un altro comune che compie lo stesso servizio con un contributo di 50 mila lire al mese da erogarsi all'ex direttore perchè compia il lavoro fuori orario essendo incaricato di un altro servizio.

Sono, questi, taluni esempi, ma una miriade di altri casi concreti potrebbero essere citati.

L'apparato dello Stato non ha uffici-studi attrezzati per l'esame dei costi dei servizi, con possibilità di raffronti che sarebbero utili agli stessi amministratori e potrebbero

evitare sprechi e spese superflue contenendo la spesa per il personale senza lesinare retribuzioni eque ai pubblici dipendenti.

Questo stato di cose ha messo, e mette, in imbarazzo il relatore, chiamato ad illustrare ai colleghi i criteri che presiedono alla spesa della pubblica amministrazione. Infatti, quale metro di misura può avere non solo il relatore, ma lo stesso Ministro responsabile, nel giudicare se l'organico è congruo, se il sistema burocratico è adeguato ai tempi, se i servizi sono espliciti nei tempi e nei modi più rapidi?

Ci si potrà dolere che gli organici risultino sempre incompleti per il sistema che ritarda la copertura dei posti resi vacanti dai pensionati, ma è evidente che il fenomeno è costante.

Dal bilancio non si rileva la distribuzione del personale: ed è noto che gli uffici del Sud sono sopraffollati e quelli del Nord sono carenti; fenomeno dovuto alla alta percentuale dei concorrenti meridionali ai pubblici impieghi, con conseguenti pressioni per rimanere o tornare vicino al luogo di origine.

Solo lo sviluppo economico e industriale del Mezzogiorno potrà ovviare a tale inconveniente, anche se forme di reclutamento regionale cercano di equilibrare il fenomeno.

Passando ad esaminare le spese correnti si può anzitutto rilevare la soppressione dell'Ufficio dei problemi della gioventù e la contestuale istituzione dell'Ufficio per l'ecologia; per accordi internazionali si rileva un incremento di spesa di 207.375 milioni in cifra tonda; 2.857 milioni per istruzione e cultura; per servizi sociali 73.635; per trasporti e comunicazioni 95.050 milioni; acquista rilievo l'aumento di spesa per interessi sui mutui contratti con il Consorzio di credito per le opere pubbliche che da 325.329 milioni è passato a 466.463 milioni con un incremento di 141.132 milioni solo in un esercizio; per i fondi per gli interessi a favore delle Regioni si riscontra un incremento di 142.018 milioni.

La sezione XII degli oneri non ripartibili presenta incrementi e soppressioni a seconda delle spese obbligatorie; una forte revisione viene effettuata sugli oneri relativi ai provvedimenti in corso, come si rileva

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dall'allegato al disegno di legge n. 1226, relativo al bilancio dello Stato, contenente l'elenco dei provvedimenti mantenuti, di quelli ridotti come importo di spesa e di quelli soppressi.

Per i provvedimenti mantenuti o ridimensionati sono stanziati 904.383 milioni, mentre 53.453 milioni vengono depennati.

Circa le spese in conto capitale, suscita perplessità la riduzione di 25 miliardi per la ricerca scientifica, a proposito della quale sarebbe utile conoscere come i finanziamenti devoluti alle Università a questo titolo vengono impiegati. Infatti, mentre il Centro nazionale delle ricerche è tenuto a rendere conto della spesa, altrettanto non sembra avvenga per le Università.

Rilevante è pure il disavanzo dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, che passa da 684.276 milioni a 799.390 milioni con un incremento di 115.114 milioni in un esercizio, oltre agli oneri per gli accordi in corso.

A questo proposito sarebbe utile conoscere il costo comparativo con le ferrovie di altri paesi, così da avere un metro di misura per giudicare se la spesa è giusta o meno, senza con questo entrare nel merito dell'incremento o meno delle entrate che può essere discusso solo in sede di programmazione, come per tutti i servizi di pubblica utilità.

L'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni porta il suo disavanzo da 257.412 milioni a 329.843 milioni, con un incremento di 72.430 milioni.

Anche in questo caso vale quanto detto a proposito delle Ferrovie dello Stato.

Il maggiore incremento di spesa in conto capitale avviene per il Mezzogiorno per i capitoli 5138, 5140, 5141, 5146, 5151, 5152, 5154 e 5157: da una spesa di 506 miliardi si passa ad una spesa di 751 miliardi, con un incremento per questo esercizio di 245 miliardi.

Il capitolo 5258 prevede 5 miliardi per il fondo di rotazione per iniziative economiche a Trieste e Gorizia.

Il capitolo 5272 porta il reintegro del « Fondo di solidarietà nazionale » da 30 miliardi a 50 miliardi annui.

Altri incrementi di spesa di rilievo sono dovuti per rimborso di buoni del tesoro: 64 miliardi.

Onorevoli senatori: riassumendo i dati della tabella n. 2 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1974 si rileva un aumento delle spese correnti da 5.885 miliardi a 6.336 miliardi, con un incremento di 450 miliardi di lire; mentre le spese in conto capitale passano da 2.536 miliardi a 3.168 miliardi, con un incremento di 632 miliardi; il rimborso per prestiti si incrementa da 795.283 miliardi a 961.858 miliardi con un aumento di 166.574 miliardi e così le competenze, secondo lo stato di previsione, passano da 9.217 miliardi a 10.466 miliardi, con un incremento di 1.249 miliardi di lire.

È da sperare che nel corso dell'esercizio non avvenga quanto lamentato nel rendiconto fra entrata e spesa del 1971, esaminato lo scorso gennaio, quando a fronte di un incremento delle entrate dello 0,5 per cento sulle previsioni si registrò un incremento delle spese del 6-7 per cento.

Il relatore condivide quanto ebbe a dire in merito l'allora presidente della Commissione finanze e tesoro senatore Martinelli: « Ciò è avvenuto perchè il legislatore, dopo avere approvato lo stato di previsione, ha larghissimamente accresciuto la spesa con suoi atti sovrani ».

C'è da augurarsi che, salvo motivi gravi di forza maggiore, il Governo ed il Parlamento sappiano fare scelte appropriate al momento della formulazione dei bilanci e quindi rimanervi fedeli.

La politica economico-finanziaria rappresentata dal presente bilancio è un motivo di avvicinamento alla politica europea.

Dopo le polemiche e le diffidenze riscontrate nel momento del nostro distacco dal « serpente » comunitario, il rapporto presentato dalla Commissione di Bruxelles presenta motivi di distensione e di normalizzazione anche in questo campo, tanto importante per le prospettive future del nostro Paese. Willy Haferkamp, Vice Presidente della Commissione del Mercato comune ha dichiarato: « La CEE approva senza riserve l'orien-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tamento della politica economica del Governo italiano. Non è più necessario che le autorità italiane appoggino e sostengano la espansione; questa ormai va avanti da sola.

Il compito fondamentale dei responsabili della politica economica è diventato il freno all'aumento dei prezzi, la lotta contro il carovita ».

Per i motivi e per le considerazioni sopra riportate la Commissione, a maggioranza, si è favorevolmente espressa sulla tabella n. 2.

È doveroso per il relatore fare presente che la minoranza comunista ha espresso voto contrario perchè non ha riscontrato nel testo del bilancio una rispondenza con la

realità che si andrà a maturare nel 1974, nè una impostazione valida ad affrontare i problemi che travagliano il Paese. Il Gruppo comunista ha comunque ritenuto questa posizione interlocutoria e possibile di modificazione in sede di discussione del bilancio nella 5ª Commissione se saranno date assicurazioni e chiarimenti, nel senso dal Gruppo stesso auspicato.

Anche da parte della opposizione del MSI-Destra nazionale, sono state formulate critiche alla impostazione del bilancio in esame, del quale è stata negata la credibilità.

ASSIRELLI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 6^a COMMISSIONE

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

(RELATORE CIPELLINI)

ONOREVOLI SENATORI. — Quando ci accingiamo ad esaminare un bilancio non ci limitiamo al suo aspetto tecnico, importante, è vero, ma non certo più di quello politico, che è strettamente connesso con la situazione economica, monetaria e finanziaria. Il bilancio è la cartina di tornasole della politica, dell'indirizzo, dell'azione del governo; abbastanza recentemente — non essendo trascorsi che alcuni mesi — il Senato esaminò il bilancio di previsione per l'anno 1973. E ricordo che allora, da tutte le parti, a cominciare dai relatori, esclusa soltanto la parte liberale, piovvero le critiche per il modo confuso e contraddittorio con il quale il bilancio era stato impostato e presentato, ultimo segno in ordine di tempo di una situazione politica ed economica che stava precipitando.

Si era all'indomani dell'applicazione dell'IVA, imposta da tutti dichiarata indispensabile, una riforma del sistema tributario considerata necessaria, ma che veniva introdotta senza le necessarie direttive, i necessari strumenti di applicazione e di divulgazione, i necessari collegamenti con l'altra parte della riforma, per cui si verificarono fenomeni di aumenti incontrollati dei prezzi e le spinte inflazionistiche che conosciamo e che i lavoratori pagano con un deprezzamento reale e consistente dei loro salari. Si disse allora che si rendeva indispensabile una precisa inversione di rotta, che occorreva riprendere la strada delle riforme e della program-

mazione. L'inversione di rotta c'è stata, la situazione economica e finanziaria è migliorata mentre il governo si accinge, attraverso la cosiddetta fase due, ad operare scelte di carattere economico tali da rilanciare ed espandere la produzione.

Stiamo uscendo, con le difficoltà che conosciamo, da una situazione di paralisi dell'economia, da uno stato confusionale che ha portato il Paese sull'orlo del collasso, con grave pericolo per le stesse istituzioni democratiche.

Tutti riconoscono, oggi, l'importanza dei problemi di fondo ormai non più dilazionabili, primo fra tutti il rilancio dell'economia. Ma il rilancio dell'economia richiede che i consumi vengano orientati in un certo modo, verso una diversa direzione che è quella dei consumi sociali. Si tratta di affrontare i problemi, gravi e sempre di drammatica attualità, del Mezzogiorno, dell'occupazione, con interventi a favore dell'agricoltura sia in sede nazionale che in sede comunitaria, puntando — in sede CEE — sulla necessità di sviluppo delle aree depresse, di quelle aree « regionali » che rappresentano finalmente un problema europeo, nel senso che finalmente si è presa coscienza a quel livello, dell'importanza e dell'urgenza di provvedimenti comunitari a favore prevalentemente del Mezzogiorno d'Italia.

Che il bilancio per il 1974 sia un bilancio difficile è facilmente rilevabile dalle cifre globali e dall'esame dei singoli capitoli. Bi-

lancio difficile che ha dovuto recepire leggi già approvate e impegni già assunti: quanto più si allargano i flussi della domanda di spesa corrente, tanto maggiore è l'influenza e la spinta sui prezzi, con grave pericolo per l'equilibrio interno ed esterno della nostra moneta. Ebbe a dire il Ministro delle finanze, onorevole Emilio Colombo, in una intervista ad un quotidiano: « Ci preoccupiamo tanto della criminalità politica e della criminalità comune; ma non ci rendiamo conto del fatto che ogni famiglia italiana ha, dietro la porta, un ladro: questo ladro è l'inflazione. L'inflazione, come certi gas tossici, uccide con dolcezza obliterando la coscienza. È necessario invece che la coscienza rimanga desta ».

Ebbene dobbiamo dire che il blocco dei prezzi, deciso dal Governo, la responsabile partecipazione dei sindacati e della stragrande maggioranza dell'opinione pubblica per far sì che il blocco funzionasse, stanno a dimostrare che la coscienza è ben desta e ben decisa a difendere il potere d'acquisto della moneta. Ma reclama qualcosa di più, perchè gli argini di difesa servono soltanto quando insieme all'azione di contenimento svolgono quella ancora più importante di convogliamento. È il caso nostro, che abbiamo al nostro esame: una politica di espansione e anticongiunturale deve poter contare su tre leve: i tributi, la spesa pubblica, la moneta. La leva tributaria si dimostra perciò indispensabile, ma quale forza ha e di quali strumenti si serve? La riforma tributaria potrà modificare la situazione oggi esistente e cioè il rapporto tra imposizione diretta ed indiretta, per cui aumenta sempre di più il peso delle imposte indirette, che colpiscono indiscriminatamente tutti i cittadini e quindi in misura maggiore i meno abbienti, nei confronti di quelle dirette? Siamo al 72 per cento contro il 28 per cento. Come ha funzionato e come funziona l'IVA? Che fare per correggere gli inconvenienti che sono balzati bruscamente fuori a pochi mesi dall'applicazione dell'imposta, provocando un calo sensibile delle entrate?

Il collega Assirelli, nella sua relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministe-

ro del tesoro per l'anno 1974, ha parlato di un sistema tributario logoro e antiquato e per di più in via di estinzione. Il collega Ricci, che fu relatore sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno 1973 ebbe a dire che « la mancata riforma della struttura burocratica del nostro Paese fa sorgere comprensibili dubbi sulla tempestiva adattabilità dell'organizzazione finanziaria al puntuale e corretto adempimento dei compiti imposti dalla riforma ». È vero, ma è anche vero — e questo è uno dei motivi che hanno provocato la caduta delle entrate IVA — che gli uffici finanziari si sono trovati a dover operare senza chiare e precise direttive, senza le necessarie attrezzature, ed in molti casi senza il personale occorrente. Già in precedenza ho avuto modo di dire che l'IVA venne introdotta senza le necessarie direttive, i necessari strumenti di applicazione, per cui dopo i primi tre mesi di buone riscossioni si è avuta una caduta continua del gettito, tanto più preoccupante in quanto in tal modo vengono a mancare le risorse per gli investimenti pubblici e sociali. Gli strumenti di applicazione avrebbero dovuto impedire l'evasione che purtroppo si è verificata e continua a verificarsi; molti contribuenti, dopo un primo assaggio prudente, si sono comportati non certo in modo onesto e corretto. Tra i motivi adottati, quello del collegamento fra l'IVA e le imposte dirette. Non è certo cosa simpatica premiare chi non ha risposto al fisco con sincerità ed onestà, ma dobbiamo prendere atto di una realtà che ha provocato nel contribuente un errore psicologico, portandolo a conclusioni distorte, a diffidenze: è chiaro che non si può collegare un sistema nuovo con le vecchie imposte che stanno per essere eliminate e nei riguardi delle quali il contribuente ha tenuto un certo comportamento e non del tutto per colpa sua.

La Commissione finanze e tesoro ha convenuto che qualcosa si debba fare per eliminare gli inconvenienti, le diffidenze: occorre innanzitutto affrontare il problema del contenzioso. Ma bisogna fare presto, perchè gli operatori economici, i contribuenti hanno ancora quattro mensilità IVA da versare

nel corrente anno: quelle di ottobre, novembre e dicembre e la tredicesima mensilità riepilogativa. Le casse dello Stato hanno urgente bisogno di denaro fresco: tutto il bilancio di previsione del 1974 non fa altro che sottolineare questa necessità. Vi sono 1.600.000 pendenze da sistemare e alla sistemazione si deve arrivare con legge, non con circolari che lasciano il tempo che trovano, perchè non fanno testo, e che perciò non vincono la diffidenza. Attraverso un provvedimento del governo si darà così quella tranquillità che gli operatori economici chiedono e si farà affluire nelle casse dello Stato denaro fresco. Inoltre, un condono ben articolato (non un condono indiscriminato) finirà con l'essere vantaggioso per lo Stato e la stessa amministrazione finanziaria, oggi paralizzata dalla mole di lavoro che il contenzioso comporta.

Con l'entrata in vigore della seconda parte della riforma tributaria, quella relativa alle imposte dirette che, pur con i suoi limiti costituisce tuttavia un netto salto di qualità, dovrebbe in gran parte eliminarsi il grosso fenomeno dell'evasione che raggiunge oggi livelli elevatissimi. Soltanto allora, migliorato il sistema di accertamento, impostata con tempestività l'anagrafe tributaria, indispensabile per una corretta e severa applicazione dell'imposta, si arriverà ad una consistente riduzione delle evasioni fiscali, a far pagare chi deve pagare e non soltanto — come oggi avviene — i percettori di reddito fisso, categoria che ha permesso, pagando un alto prezzo, lo stabilizzarsi della situazione, la ripresa della lira e della produzione. Sono gli operai delle catene di montaggio, i lavoratori a basso reddito che hanno visto decurtato il loro salario dalla svalutazione, che hanno stretto i denti rinviando a tempi migliori giuste richieste di adeguamenti normativi, ad avere operato nell'interesse della comunità, ad avere favorito l'aumento della produzione, ad avere permesso al Paese di superare (anche se molte difficoltà ancora sussistono) la congiuntura negativa. Come sempre, hanno dimostrato di essere i pilastri della stabilità democratica del nostro Paese, pagando — come sempre — di tasca propria.

Il blocco dei prezzi è stato un saggio provvedimento che ha potuto funzionare proprio per il senso di responsabilità dei lavoratori. Occorre però fare di più: fare realmente una politica dei prezzi, un modo serio per combattere quella spinta all'inflazione che costituisce un pericolo per tutti e che indebolisce soprattutto i meno difesi, i lavoratori a più basso reddito.

Entrando nel merito dello stato di previsione, esso presenta una spesa di complessivi milioni 3.480.913, 1, di cui 3.477.288 per la parte corrente e 3.625,1 in conto capitale. Rispetto al bilancio di previsione del precedente esercizio, le spese aumentano di milioni 1.472.255,7. È la parte corrente che aumenta, diminuendo quella per conto capitale (— 997 milioni). Le variazioni relative alla parte corrente sono dovute: all'incidenza di leggi persistenti (+ 2.219,8 milioni); alla nuova disciplina delle funzioni dirigenziali (+ 2.949,5 milioni); all'indennità integrativa speciale ai sensi del decreto 26 luglio 1972 (+ 5.897,2 milioni); all'adeguamento capitoli per stipendi e retribuzioni del personale (+ 23.180,9 milioni); all'adeguamento capitoli per pensioni (+ 17.128,4 milioni); alle spese correttive, compensative o correlate con le entrate (+ 37.774,6 milioni); alla finanza locale e regionale (+ 1.638.940,5 milioni).

Più analiticamente, la Commissione ha esaminato taluni capitoli della tabella n. 3, che presentano, per l'esercizio 1974, variazioni in aumento.

Circa il capitolo 1442 (compensi per lavoro straordinario al personale di ruolo e non di ruolo), l'aumento di 172.800.000 è in relazione ai conguagli ed agli arretrati per lavoro straordinario da corrispondere ai dipendenti per effetto di promozioni ed inquadramenti. Da considerare inoltre che adeguati stanziamenti di fondi per lavoro straordinario si manifestano particolarmente necessari per sopperire con maggiori prestazioni alla insufficienza degli organici dell'amministrazione periferica, chiamati peraltro a più complessi e impegnativi compiti derivanti dall'attuazione della riforma tributaria.

Quanto al capitolo 1464 (spese per la esecuzione di lavori meccanografici richiesti dallo Stato) l'aumento proposto di lire 200

milioni si rapporta alla meccanizzazione degli uffici che ha avuto notevole estensione nel 1973 e che si prevede di completare nel 1974. Poichè gli uffici meccanizzati richiedono prestazioni al Consorzio nazionale obbligatorio fra gli esattori per la formazione dei ruoli e per gli altri elaborati statistici, la più estesa meccanizzazione richiede il proposto aumento di stanziamento, valutato in misura proporzionale al costo delle prestazioni rese dal citato Consorzio agli uffici che già erano meccanizzati.

Passando al capitolo 1466 (spese per i servizi schedaristici degli uffici delle imposte, ecc.), esso presenta un aumento di lire 500 milioni. Nell'anno 1974 dovranno acquistarsi n. 400 terminali per una spesa complessiva di circa lire 2.000 milioni. Sullo stesso capitolo gravano poi le spese relative all'acquisto di materiale cartotecnico per gli uffici delle imposte dirette e le spese relative all'acquisto e noleggio di materiale tecnico occorrente al funzionamento dello schedario generale dei titoli azionari, che si concretizzano in lire 1.000 milioni. Con il maggior stanziamento proposto si raggiunge la cifra complessiva di lire 3.000 milioni occorrente alla indicata previsione di spesa.

Il capitolo 1470 (fitto locali) propone un aumento di lire 1.500 milioni. L'aumento è in relazione alla revisione delle circoscrizioni territoriali degli uffici delle imposte e degli ispettorati compartimentali. La revisione, pur prevedendo la soppressione di molti uffici, comporta la necessità, nella maggior parte dei casi, della locazione, ai nuovi prezzi di mercato, di locali idonei ad ospitare uffici di ben più ampie dimensioni quali saranno quelli risultanti dall'aggregazione ad uffici più importanti degli uffici destinati alla soppressione.

Per il capitolo 1473 (spese di ufficio), si propone un aumento di lire 500 milioni, in relazione al fabbisogno, tenuta presente la lievitazione dei costi riguardanti tutti i servizi necessari al funzionamento degli uffici ed in particolare, il notevole aumento dei canoni.

Infine, il capitolo 1445, la cui entità dell'aumento non è eccessiva (lire 100 milioni) ma è significativa. Si tratta di un'ulteriore

conseguenza della legge sull'esodo e sui provvedimenti relativi alla disciplina delle funzioni dirigenziali, per cui si rende necessario un vasto movimento di personale per la completa ristrutturazione dell'amministrazione periferica. Si tratta, in sostanza, di operare trasferimenti per l'assegnazione dei funzionari da inquadrare nelle qualifiche dirigenziali alle sedi riservate a tali qualifiche e rimaste prive di titolari in conseguenza dell'anticipato collocamento a riposo; nonchè di distribuire il restante personale della carriera direttiva secondo le esigenze determinate dall'esodo volontario anche nei ruoli di tale carriera.

* * *

Onorevoli senatori, delicati e complessi problemi economici e finanziari ci stanno di fronte, e dovranno essere affrontati dal Governo e dal Parlamento nel prossimo futuro. Problemi grossi che riguardano tutti: lo Stato e i cittadini, il fisco e i contribuenti. Occorre denaro sonante e fresco? Colpiamo la speculazione, le società di comodo, i grossi evasori fiscali. Ristabiliamo la fiducia fra lo Stato e il contribuente portando avanti la riforma tributaria, la riforma delle società per azioni, la riforma delle Borse. Facciamo cadere la cortina di sospetto giustificata che le Regioni e gli enti locali hanno nei confronti del potere centrale, rovesciando le tendenze in corso che hanno provocato inceppamenti e gravi distorsioni nel rapporto Stato centralizzato e periferia. Chiamiamo a partecipare allo sforzo in atto per riprendere la strada del progresso e delle riforme i sindacati, i lavoratori, operando nella giusta direzione che è soltanto quella di un rapporto più vivo e più corretto con il mondo del lavoro. Diamo alle Regioni, ai Comuni, alle Province le devoluzioni che loro spettano; costringiamo la macchina burocratica a camminare con i tempi.

Soltanto così l'inversione di tendenza che è maturata con la formazione del Governo di centro-sinistra potrà diventare una inversione reale, capace di affrontare e risolvere i grossi problemi che conosciamo, primo fra tutti quello del Mezzogiorno.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In conclusione, onorevoli senatori, il bilancio di previsione al nostro esame rientra nel più grande disegno politico in corso, la cui concreta operatività dipende, in larga misura, dalle risorse che sarà possibile mobilitare per sostenere la ripresa produttiva, dopo la prima proficua fase di arginamento della spirale inflazionistica. In tale prospettiva particolare risalto acquista l'esigenza di una severa applicazione della nuova normativa fiscale, il cui successo è legato sia al diffondersi di una seria coscienza tributaria, quanto — ripeto — all'eliminazione delle ancora

troppo larghe fasce di evasione che sottraggono alle maglie del fisco le rendite parassitarie di ceti sociali dal tenore di vita particolarmente opulento; sarà così possibile assicurare il gettito indispensabile per finanziare quella politica di riforme che, superata l'attuale stretta congiunturale, occorrerà sollecitamente varare.

La Commissione finanze e tesoro, a maggioranza, si è espressa favorevolmente sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno 1974.

CIPPELLINI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 2^a COMMISSIONE

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

(RELATORE VIVIANI)

I

OSSERVAZIONE PRELIMINARE

ONOREVOLI SENATORI. — Prima di affrontare l'esame del bilancio, per la parte concernente il Ministero di grazia e giustizia, dal punto di vista tecnico e politico, riteniamo opportuno richiamare l'attenzione della Commissione sulle modalità di approvazione.

Fino a qualche anno fa la discussione del bilancio impegnava il Parlamento per un lungo periodo dell'anno; il che era eccessivo, tanto più che di contro non sussistevano corrispondenti vantaggi. Opportuna quindi una modifica; ma le attuali modalità di approvazione del bilancio non soddisfano perchè riducono l'esame di questo fondamentale documento ad un fatto meramente formale, quasi che esso non risponda ad esigenze reali. Purtroppo questa stessa relazione — necessariamente non approfondita e forse disorganica — sta a provare il fondamento di quanto abbiamo detto. Non è possibile nel breve periodo di quindici giorni — come è voluto dall'articolo 126 1° capoverso del regolamento — analizzare, studiare, valutare, deliberare un documento di tanta importanza quale il bilancio, così come non appare ragionevole che — nella solennità e nella pubblicità dell'Aula — la discussione generale sia « riservata agli interventi relativi all'impostazione globale del bilancio ed alle linee generali della

politica economica, finanziaria e dell'amministrazione dello Stato » (articolo 129 comma 1° del Regolamento).

Abbiamo inteso porre a chiare note questo problema perchè in sede competente sia valutata l'opportunità di un radicale cambiamento che — senza ricondurre ad eccessive lungaggini — dia però al Senato il modo di discutere il documento che rappresenta l'impostazione della vita economica, politica; sociale del Paese con la possibilità di approfondire i vari e gravi problemi della comunità.

II

ESAME DEL BILANCIO

1) — *Premessa.*

Riteniamo di dovere subito dire che la valutazione generale del bilancio, per quanto concerne il Ministero di grazia e giustizia, ci condurrà ad esprimere un parere favorevole, non tanto in relazione alle postazioni del documento, quanto all'impegno politico assunto dal Governo attraverso le dichiarazioni programmatiche dell'onorevole Rumor, riprese e precisate in importanti discorsi del Ministro di grazia e giustizia onorevole Zagari. Pertanto le osservazioni e le critiche che — nell'ansia di miglioramento — riteniamo di dovere avanzare, dovranno

no essere collocate in questa cornice di generale approvazione.

2) — *Esame dell'aspetto tecnico del bilancio.*

Le spese complessive dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia assommano a milioni 277.648, 1. Assommando quelle dell'esercizio precedente a milioni 258.626, abbiamo un aumento di milioni 19.022.

In realtà la spesa prevista ammonta ad una somma maggiore, non potendosi trascurare le somme accantonate su fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso non risultanti dal bilancio. Si tratta di provvedimenti che al momento della formazione del bilancio non avevano ottenuto il crisma dell'approvazione parlamentare. Questi fondi, accantonati in un capitolo (3523 della parte corrente) del bilancio del Ministero del tesoro, assommano a milioni 4.991,8. Siamo così ad un totale di spese previste di milioni 282.639,9. L'aumento pertanto nella previsione di spesa è di lire milioni 24.013,9; neppure il 10 per cento e cioè una percentuale chiaramente insufficiente perchè non copre neppure la svalutazione.

Ma il capitolo 3523 della parte corrente del bilancio del Ministero del tesoro richiede un'ulteriore osservazione; detto capitolo porta un accantonamento per milioni 2050 che non corrisponde al carico legislativo (milioni 4.100) che viene incomprensibilmente ridotto. Come è risaputo, detto carico — quando non è portato in modo specifico dal disegno di legge — rappresenta il risultato di un confronto tra il Ministero interessato e il Ministero del tesoro, per cui la riduzione successiva ed unilaterale da parte del Ministero del tesoro, se non rappresenta un atto politico (ostacolo all'attuazione della volontà legislativa) si riduce — specialmente quando si tratti di spese obbligatorie — ad un trucco contabile.

Ma la situazione diviene ancora più anomala anche sul piano pratico quando si tratta di disegni di legge che, al momento

della formazione del bilancio, stanno per essere approvati. Ciò premesso in via generale, vediamo la situazione del capitolo che ci interessa nell'ottica del bilancio di previsione del 1974, sottoposto al nostro esame.

La prima voce è « delega legislativa al Governo per l'emanazione di nuovi codici ». A parte l'imprecisione del titolo (la delega, infatti, riguarda esclusivamente il codice di procedura penale) il carico legislativo è di 100 milioni: l'iscrizione è per 50 milioni. In realtà non è facile prevedere un approdo sollecito di questo provvedimento e quindi la riduzione dell'iscrizione può essere spiegata, sebbene non accettata per la questione di principio cui abbiamo accennato. Ma nello stesso capitolo troviamo altre due voci. La prima riguarda il disegno di legge relativo alla « istituzione del patrocinio statale per i non abbienti » per il quale vi è già l'approvazione del Senato. Esso pertanto può entrare in vigore anche nell'anno in corso e quindi è inaccettabile che il carico legislativo previsto in 2.000 milioni sia iscritto solo per 1.000 milioni.

La seconda voce riguarda la « disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatoria ». Questa legge è già pubblicata ed entra in vigore il 13 dicembre 1973. Ebbene, il relativo carico legislativo di milioni 2.000 è stato iscritto solo per milioni 1.000. Dobbiamo domandarci in base a quale criterio il Ministero del tesoro ritiene di poter dimezzare la previsione di spesa per una legge sicuramente in vigore per l'anno 1974.

In ogni modo, allo stato, non possiamo non stare alle cifre fornite dal bilancio; sulle quali tuttavia non possiamo non esprimere dubbi in relazione alla loro esattezza.

A pagina 1 della tabella 5 si indica come previsione di maggiori spese per il 1974 milioni 19.022, come abbiamo già avuto occasione di sottolineare. Nel disegno di legge concernente il bilancio di previsione per l'anno 1974 (n. 1226) nella « nota preliminare al quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1974 » si legge — pagina 23 capitolo III: « Giustizia » —: « Rispetto alle previsioni

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del corrente anno finanziario le spese di che trattasi presentano un aumento di milioni 24.522 ». Allora milioni 19.022 o milioni 24.522? La risposta non sembra facile, perchè se è vero che la cifra segnata nella tabella 5 si riferisce soltanto al Ministero di grazia e giustizia mentre quella indicata alla citata pagina 23 della ricordata nota preliminare concerne la « funzione giustizia » e comprende, di conseguenza, anche spese gravanti su bilanci di altri dicasteri, semprechè riguardino la detta funzione, in realtà alla somma indicata nella tabella 5 si trova aggiunta solo quella di milioni 5.500, corrispondente alla variazione in più dell'allegata tabella n. 9, relativa al bilancio del Ministero dei lavori pubblici. Rimane da spiegare per quale ragione non vi siano le variazioni inerenti alla funzione giustizia portate da altri bilanci.

Passiamo all'esame analitico dei capitoli.

Capitoli il cui importo è raddoppiato:

capitolo 1114 concernente gli « assegni per spese di ufficio ai tribunali e alle preture ». Il capitolo passa da 350 a 700 milioni;

capitolo 1115 concernente le « spese per le esigenze straordinarie e le attrezzature degli uffici giudiziari comprese quelle per gli uffici giudiziari sistemati nelle nuove costruzioni ». Il capitolo passa da 200 a 400 milioni.

Altri capitoli in aumento:

capitolo 1116 concernente la « custodia e manutenzione dei locali del Palazzo di giustizia in Roma, canoni e servizi diversi ». Il capitolo passa da 80 a 140 milioni;

capitolo 5010 concernente i « contributi integrativi ai comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri generali di edifici giudiziari ». Il capitolo passa da milioni 3.500 a milioni 5.500, con un aumento di milioni 2.000. È un aumento proporzionalmente ragguardevole, cui non si può non dare un significato politico, nel senso di una dimostrazione di volontà da parte del Governo di porsi final-

mente sulla via dell'attuazione del rinnovo degli edifici giudiziari, per la parte che lo concerne. Come è risaputo, infatti, per una grave incongruenza gli edifici giudiziari sono a carico degli Enti locali, intervenendo il potere centrale solo con contributi. Il che crea complicazioni e difficoltà non lievi; sarebbe l'ora di modificare quest'assurda situazione.

Capitoli non in aumento o in aumento solo apparente:

Ci soffermiamo su alcuni di essi:

capitolo 1164 concernente la « manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili e dei relativi impianti — mercedi, gratifiche e contributi assicurativi per lavori eseguiti in economia — spese per studi, progetti e rilevazioni ». Il capitolo passa da milioni 6.500 a milioni 7.000, con un aumento di milioni 500 del tutto inadeguato, tenuto conto della svalutazione e del forte aumento dei prezzi.

A proposito di questo capitolo occorre sottolineare che la manutenzione straordinaria delle carceri (oltrechè l'edilizia carceraria) fa capo al Ministero dei lavori pubblici, anzichè a quello di grazia e giustizia. Non è una disposizione logica, ma così è; e come è facile intendere, il Ministero dei lavori pubblici — estraneo ai problemi della giustizia — è molto spesso restio all'adempimento del suo dovere, per cui il Ministero direttamente interessato deve talvolta provvedere anche alla straordinaria amministrazione con i fondi dell'ordinaria. Chi conosca lo stato desolante in cui si trovano gli edifici carcerari, in genere assai vetusti, e chi abbia presente le pesanti conseguenze delle note rivolte (secondo alcuni dati forniti dal Ministero, i danni assommerebbero a circa milioni 1.244), intende quale sia l'onere. Necessita, dunque, un intervento massiccio per non rendere del tutto inagibili le carceri; il che imporrebbe uno stanziamento molto superiore a quello ricordato, indipendentemente dalle « spese per studi, pro-

getto e rilevazioni » pure esse comprese nel ricordato stanziamento;

capitolo 1167 concernente il « mantenimento e trasporto dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena e nei manicomi convenzionati — trasporto dei corpi di reato ». Il capitolo passa da milioni 12.800 a milioni 13.000, con un aumento di milioni 200. Questa volta non vorremmo lamentarci della modesta variazione in più, a condizione che le si attribuisca un valore politico. Uno dei punti niente affatto chiari — nella vicenda sempre triste e spesso drammatica delle carceri —, è quello relativo ai trasferimenti. Dai detenuti proviene una lamentela generale ed angosciosa, (di cui abbiamo avuto triste conferma nella visita effettuata con la Sottocommissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario nelle carceri di Firenze) circa i trasferimenti giustificati troppo spesso da ragioni punitive, se non da pretesti, per effettuare autentiche persecuzioni. Prudenza vuole che da parte nostra si accolgano le lamentele con le dovute riserve, anche se alcuni detenuti hanno dato punti di riferimento assai precisi. Uno si è lamentato di essere stato trasferito da gennaio a settembre ben 30 volte; un altro ha raccontato di una decisione di trasferimento presa ai suoi danni solo per avere denunciato un fatto che avrebbe potuto integrare un'appropriazione indebita. Il trasferimento non sarebbe avvenuto solo per l'intervento di « un santo in paradiso » personalizzato in un alto magistrato. Ciò è sufficiente per farci richiedere all'onorevole Ministro un'accurata indagine, da condursi con la dovuta obiettività che naturalmente esclude di poter partire dal presupposto che chi è in catene ha sempre torto. Comunque, a proposito dei trasferimenti vale un richiamo: essi debbono essere attuati con grande ponderazione perchè da un lato esasperano il detenuto e dall'altro contribuiscono a rompere quei legami affettivi che possono permanere al di là delle mura delle carceri, e che sono così preziosi per il giorno, sia pure lontano, in cui il conto della pena giunga alla fine. Per fare questo non occorrono riforme; basta buona volontà, anzi esercizio di un dove-

re che, se adempiuto, colloca nella sua giusta luce le visite ai detenuti che caratterizzarono l'avvento di un Ministro socialista alla Grazia e Giustizia;

capitolo 1169 concernente le « spese per il funzionamento degli organi per la tutela e il riadattamento dei minorenni — accertamento e trattamento della personalità del minore e del suo ambiente familiare — spese per i mezzi rieducativi — mantenimento dei ricoverati negli istituti governativi e in quelli convenzionati — trasporto dei minorenni, dei corpi di reato e correlative scorte — assistenza ai minori — provviste e servizi di ogni genere — provvista, manutenzione ed esercizio di mezzi per trasporto di minori e di cose inerenti a servizi non appaltati ». Il capitolo passa da milioni 6.700 a milioni 7.000 con un aumento di milioni 300. Si tratta di un aumento apparente e di una diminuzione reale per le ragioni dette esaminando il capitolo 1167. Non si può non valutare negativamente questa riduzione effettiva concernente un capitolo che pone l'accento sulla riabilitazione o, per meglio dire, la risocializzazione del minore, con riguardo anche all'ambiente familiare in cui egli è vissuto.

Capitoli in diminuzione:

capitolo 1010 concernente « gli stipendi ed altri assegni fissi al Ministro ed ai sottosegretari di Stato ». Il capitolo passa da 21.019.000 a 14 milioni e 206.000 e cioè di quasi un terzo. Se andiamo a ricercare la causale della diminuzione, constatiamo che la variazione è costituita da un « più » irrilevante (86.400) e da un « meno » relativamente rilevante (6 milioni e 899.000). La diminuzione trova giustificazione in un generico riferimento al « fabbisogno ». Con quest'oscuro termine s'intenderebbe riferirsi al fatto che attualmente il Ministero di grazia e giustizia ha un solo sottosegretario; l'argomento tuttavia non è convincente giacchè l'impiego di lavoro è tale che non è difficile prevedere la nomina di altro sottosegretario, tanto più che vi sono Ministeri con tre, quattro, cinque sottosegretari

(senza contare la Presidenza che ne ha sei) pur non avendo un impegno di lavoro pari a quello del Ministero che ci interessa.

Capitolo 1012 concernente «gli assegni e l'indennità agli addetti al Gabinetto e alle segreterie particolari». Il capitolo passa da 35.417.000 a 26.530.000 con una diminuzione di 8.887.000 e cioè di oltre un quarto, basata sempre sull'equivoco riferimento «al fabbisogno» che — come abbiamo visto — si riferisce ad una situazione transeunte.

Capitolo 1097 concernente le «indennità ai funzionari preposti alla direzione delle Cancellerie e segreterie giudiziarie». Il capitolo passa da 116.160.000 a 100.000.000 con una diminuzione di 16.160.000. Anche per questo capitolo la giustificazione è: «diminuzione proposta in relazione alle esigenze, tenuto anche conto delle disposizioni inerenti la dirigenza statale». Non è dato capire quest'ultimo riferimento che — a ben guardare — dovrebbe condurre ad un aumento. D'altronde la prospettiva di una diminuzione delle «esigenze» nella direzione delle Cancellerie e segreterie giudiziarie rappresenta un'ipotesi del tutto fantomatica. Tutto ciò fa sorgere il sospetto di tagli di cui si conosce l'impossibilità ed ai quali s'intende riparare attraverso storni da capitoli per i quali si è prevista una spesa che già da questo momento si auspica di non effettuare.

Capitoli 1129 e 1173: il primo concerne l'impianto e funzionamento del servizio elettronico per le esigenze dell'amministrazione giudiziaria — noleggio ed esercizio di apparecchiature elettroniche per ricerche giuridiche»; il secondo concerne le «spese di impianto e funzionamento del centro elettronico dell'amministrazione penitenziaria — noleggio, acquisto e manutenzione di macchine, utensili, attrezzi e materiale vario — spese per le indagini di rilevazione ed elaborazione di dati». Questi due capitoli rappresentano la divisione in due distinte parti del capitolo 1064 che, nel bilancio di previsione dell'anno scorso, importava la spesa di lire milioni 1500. Il primo degli attuali capitoli (1129) importa una spesa di milioni 950, il secondo (1173) importa una spesa di milioni 550; ne deriva che l'importo complessivo non è variato.

Per quanto concerne il capitolo 1129 e la relativa spesa non mancano critiche; si dice in sostanza che il servizio si riduce ad offrire con particolare velocità il massimo delle sentenze di Cassazione e per questo non vale davvero spendere quasi un miliardo; senza considerare che ciò provocherebbe da parte dei giudici di merito una spinta ad un ancor maggiore conformismo alle decisioni della Cassazione. Non condividiamo le critiche; pensiamo intanto che attraverso una più ampia e meglio selezionata programmazione si possa allargare l'utilizzazione del servizio elettronico ricordato. In ogni modo non può dubitare circa l'utilità di conoscere il pensiero della Cassazione usufruendo dei servizi che la tecnica offre, convinti che il conformismo dei giudici di merito dipende non dal servizio elettronico, ma talvolta da neghittosità e tal'altra da un atteggiamento mentale di soggezione nei riguardi dei giudici di Cassazione che neppure i principi costituzionali sono riusciti a debellare.

Per quanto concerne il capitolo 1173 e la relativa spesa non possono essere avanzate critiche in quanto questo centro elettronico riguarda l'amministrazione penitenziaria. Esso rappresenta un concreto e serio passo innanzi per la modernizzazione ed una migliore organizzazione del sistema; si tratta di una realizzazione che non ha precedenti sul piano internazionale, dalla quale il Ministero, il Parlamento e la stessa autorità giudiziaria potranno trarre utili contributi conoscitivi. Non a caso il Consiglio d'Europa ha indetto in Roma per la primavera del '74 un seminario di studi sull'applicazione delle tecniche dell'informatica alla materia penitenziaria. Per opera di questo centro è ormai evitata la dichiarazione di irreperibilità in relazione ad imputati detenuti per altra causa (grave incidente spesso verificatosi nel nostro Paese). In verità certe magistrature, con ineguagliabile disinvoltura, superavano l'ostacolo dichiarando la validità della dichiarazione di irreperibilità, tanto che, anche in questo campo, è dovuta intervenire la Corte costituzionale per eliminare quest'autentico sconcio (sentenza n. 25 del 12-23 febbraio 1970). Per questo capitolo sa-

rebbe quindi augurabile l'aumento di previsione di spesa per superare le varie limitazioni di cui il centro soffre, nonostante l'appassionato contributo degli operatori. Basti ricordare i ritardi e gli errori connessi al supporto modulistico e al sistema postale di avviamento dei dati, oltrechè le difficoltà di trattenere in servizio gli analisti ed i programmatori che vedono offrirsi stipendi assai vantaggiosi da enti pubblici e da privati.

Abbiamo così terminato l'esame analitico delle voci che ci sono sembrate rilevanti.

3) *Esame dell'aspetto politico del bilancio.*

a) *Premessa*

Per la valutazione politica del bilancio di previsione non ci rifaremo al contenuto tecnico del bilancio del quale abbiamo già detto; ci riferiremo piuttosto all'impostazione programmatica data dal Governo e — in particolare — dal Ministro di grazia e giustizia. Diciamo subito che non potremmo davvero accontentarci di semplici promesse in un settore in cui si ripetono inutilmente da oltre un quarto di secolo. Nè la deludente constatazione perde di valore, solo perchè la responsabilità delle mancate realizzazioni non ricade soltanto sul potere esecutivo. Tuttavia ci sembra che l'attuale Governo e l'onorevole ministro Zagari abbiano impostato il loro lavoro in modo da tramutare le promesse in impegni concreti; ed a questi impegni intendiamo dare fiducia, anche perchè appaiono nella loro impostazione chiari e decisi.

Il Ministro non ha ancora avuto occasione di esporre in termini particolari il programma di fronte al Parlamento; egli, però, ha esaminato in modo approfondito la situazione ed ha proposto le relative soluzioni in due importanti discorsi, tenuti rispettivamente al Congresso degli avvocati a Perugia e ad un Convegno di Magistrati a Torino. Diamo dunque una rapida scorsa agli impegni assunti.

b) *Riforma dell'ordinamento penitenziario.*

Si parla nelle più svariate sedi della riforma penitenziaria e c'è un'insolita concor-

danza nel riconoscerne la necessità. È quindi da apprezzarsi la sensibilità del Ministro che l'ha posta all'ordine del giorno fra gli obiettivi da raggiungersi nel minor tempo possibile. Il lavoro che questa Commissione sta intensamente svolgendo intorno alla indicata riforma ci offre un concreto motivo per ritenere la piena validità dell'impegno assunto a livello ministeriale. Certamente occorre una riforma che vada in profondità e quindi un complesso di norme che rappresenti in un certo senso la carta del detenuto; ma essa non sarà sufficiente a dare un nuovo volto ai penitenziari e soprattutto ad offrire al condannato — attraverso l'espiazione — una concreta possibilità di redenzione, se non saremo capaci di trasformare in modo radicale l'assistenza e la custodia dei detenuti. Gli attuali agenti anche quando hanno buona volontà (e avrebbero ragione di non averla, quando si pensi che il tetto della loro paga è di lire 150.000 al mese) non hanno nè la capacità nè le cognizioni necessarie per adempiere ad una funzione che non può ridursi a quella di guardiano. E la sostituzione degli attuali agenti con un corpo di ben diversa struttura e di differente competenza richiede sicuramente, se non altro, lungo tempo. Questa necessità induce — se veramente sapremo mantenere i tempi brevi — a non consentire l'aumento degli agenti di custodia, sebbene il loro numero sia del tutto inadeguato. Purtroppo ciò non inibisce ad alcuni Presidenti di Corte e a certi Procuratori generali di distaccare gli agenti stessi in servizi che non sono di istituto, commettendo così un grave illecito. Nè vale a questo proposito dire che le Corti o le procure hanno bisogno di dattilografi o di autisti; se ogni volta che sorge una necessità vi si potesse provvedere anche commettendo azioni contrarie alla legge, molti comportamenti che importano censura dovrebbero invece trovare piena giustificazione. È doloroso che un esempio così negativo provenga proprio da chi dovrebbe essere il tutore della legge; ed è deplorabile che il Ministero non intervenga usando la sua legittima autorità per inibire che situazioni del genere continuino a verificarsi. Un altro problema strettamente collegato.

alla riforma penitenziaria è quello dell'edilizia carceraria. Vi sono carceri (quello di Santa Verdiana a Firenze, per esempio) che costringono il detenuto in celle addirittura inabitabili (senza servizi, senza finestre). Non è possibile pretendere che un essere umano viva in condizioni di tanta insufficienza e degradazione. Di qui la necessità di provvedere finalmente e con sollecitudine alla costruzione di nuove carceri. Ed è proprio a questo proposito che l'attuale Ministro di grazia e giustizia ha dato dimostrazione di un pronto e concreto intervento provvedendo a proporre uno schema di disegno di legge che rende assai più celere la realizzazione del programma edilizio da finanziare con i fondi della legge n. 1133 del 12 dicembre 1971. Qui sovviene una osservazione, analoga a quella che abbiamo fatto per la manutenzione straordinaria degli edifici carcerari. Anche la costruzione è riservata alla competenza del Ministero dei lavori pubblici, anziché a quella del Ministero di grazia e giustizia. Il che non è soltanto assurdo ma anche dannoso. Non si tratta, infatti, di costruire un immobile qualsiasi ma piuttosto di far sorgere un edificio che risponda a concezioni particolari, in modo che la indubbia esigenza della sicurezza non prevarichi su quella della riabilitazione del condannato. Si tratta di opere per le quali occorre una competenza, una sensibilità ed una esperienza del tutto particolari. È controproducente affidare una costruzione del genere a tecnici che non abbiano preparazione specifica. Essi infatti sono poi costretti a ricorrere ad esperti del Ministero della giustizia, forse non competenti in materia di architettura; e ciò finisce se non altro per ritardare l'esecuzione, facendoci correre il rischio (già realizzatosi con Rebibbia) di un penitenziario nuovo eppure già superato.

Auguriamoci che tutto ciò sia tenuto presente dall'attuale Governo ed in particolare dal Ministro di grazia e giustizia nell'attuazione della riforma penitenziaria.

c) Riforma dell'ordinamento giudiziario.

Non diciamo sicuramente cosa nuova affermando che la crisi della giustizia ha un

contenuto non soltanto tecnico, rappresentando essa il riflesso (verrebbe voglia di dire la fotografia) della crisi di una società in in rapida evoluzione. È inutile sottolineare alla onorevole Commissione il divario che esiste tra questa nuova società, che tende ad affermarsi talora anche in modo prepotente, ed una legislazione, non solo vecchia, ma superata per il contrasto esistente tra i nuovi e i vecchi principi. Molte leggi, (a cominciare dagli stessi codici) riflettono ancora esigenze autoritarie, non solo superate, ma addirittura inconcepibili nel quadro dei principi e dei valori affermati dalla Costituzione. Di fronte a questa antitesi insanabile ed insuperabile, difficilmente avrebbe potuto avere successo anche una Magistratura sensibile, pronta ad esaltare i nuovi valori e ad interpretare la legge nel quadro dei nuovi principi; ma il contrasto è divenuto esplosione di fronte a giudici per gran parte retrogradi, così legati anche sentimentalmente al passato da osteggiare la stessa Costituzione, che senza l'opera provvidenziale della Corte costituzionale, non sarebbe stata ancora attuata. In questa cornice anche i principi che avrebbero dovuto rappresentare una garanzia per il cittadino sono divenuti una vuota espressione di inutili privilegi. Ci riferiamo, ad esempio, all'indipendenza della magistratura. È un criterio della cui validità si può in sede teorica anche discutere; esso, però appare essenziale in una democrazia che ha scelto di articolarsi sulla divisione dei poteri. Ma se questa norma deve servire soltanto a costituire un corpo — per non dire una casta — davvero separato, avulso dalla realtà della vita e da un chiaro e necessario collegamento con gli altri poteri, allora l'indipendenza si riduce ad un privilegio del tutto fuori luogo. Per questo trova apprezzamento il programma governativo, là dove pone a base della sua opera la modificazione dell'ordinamento giudiziario. È una strada ardua, difficile, forse anche tortuosa, ma deve essere battuta. Su di un punto non si può non essere concordi: l'attuale sistema di reclutamento della magistratura non convince perchè non offre le dovute garanzie. Forse (e diciamo forse) le dà dal punto di vista

tecnico, anche se non si può dimenticare che il diritto del lavoro è entrato come materia di esame di concorso (e solo per l'orale) con la legge recentissima che ha modificato il nuovo processo del lavoro. Ma nessuna garanzia l'attuale sistema offre dagli altri punti di vista. Non può meravigliare, quindi, che in un recente concorso alcuni candidati giudici sono stati trovati in possesso di radio ricetrasmittenti che avrebbero dovuto consentire loro di avere dall'esterno lo svolgimento dei temi. Se il tentativo fosse riuscito (e non è da escludere che in concorsi precedenti abbia avuto successo) dopo pochi mesi questi distinti truffatori sarebbero stati chiamati a decidere dell'onore e della libertà dei cittadini; il che non è accettabile. Non è questa la sede per dibattere quale sarebbe il miglior sistema di reclutamento; diciamo soltanto come non sia da escludersi che a questa importante riforma debba procedersi per tappe.

Un altro dato posto in rilievo dal Ministro in relazione all'ordinamento giudiziario e sul quale egli si è impegnato ad una riforma è quello della responsabilizzazione del magistrato. Giustamente l'onorevole Zagari ha ritenuto che la soluzione del problema non possa essere più oltre dilazionata. Di questo avviso è lo stesso Presidente della Repubblica che — nonostante la delicatezza della sua posizione — ha ritenuto di non potere più oltre tacere su di un problema che investe una funzione di tanta importanza. Per parte nostra riteniamo che il magistrato possa (e forse anche debba) non rispondere dell'operato autenticamente decisionale e cioè del convincimento espresso nella interpretazione della legge e nella sua applicazione alla specie. In verità, per la correzione di questi errori possono essere sufficienti i controlli preposti dal sistema giurisdizionale; ma al di là di questo confine non c'è alcuna ragione per cui il Magistrato non debba rispondere, come qualsiasi altro pubblico ufficiale, di ciò che compie nell'esercizio delle sue funzioni. In un sistema democratico in cui lo stesso Capo dello Stato — per definizione irresponsabile — risponde per alto tradimento e per attentato alla Costituzione (articolo 90, pri-

mo comma della Costituzione) non è concepibile che chi svolge il delicato compito di rendere giustizia non risponda neppure a titolo di colpa grave. Paga il chirurgo che sbaglia; paga l'avvocato che non cura con diligenza gli interessi del cliente. Paghi, dunque, anche il giudice che per grave negligenza violi elementari doveri di diligenza. Non è tollerabile che una sentenza od una ordinanza, per la quale la legge pone precisi termini, sia emanata a distanza di lunghi mesi, se non di anni. Non può consentirsi che il giudice non rispetti l'obbligo della residenza e in conseguenza di ciò organizzi le udienze, in modo da essere occupato per il minore numero di giorni possibili. Non è ammissibile che il giudice disapplichi le leggi che non gli piacciono, costituendo ciò una autentica usurpazione di potere. Di queste violazioni egli deve rispondere. Giustamente la Costituzione afferma che il giudice è soggetto soltanto alla legge; ma ciò tutto può significare tranne che il giudice è sottratto alla legge. Solo responsabilizzando il magistrato eviteremo quegli autentici scandali che tanto discredito hanno portato all'amministrazione della giustizia. È recentissimo il caso del detenuto, accusato di furto, che si è impiccato perchè dopo 15 giorni di detenzione il magistrato, che aveva emesso il provvedimento di cattura, non aveva ancora adempiuto all'elementare dovere di interrogarlo. E nessuno dimentica l'omicidio del ragazzo di Pisa detenuto e malmenato in modo da procurargli la morte, come ha accertato la stessa perizia di ufficio. Eppure sul delitto si è fatto cadere il sipario di una fin troppo compiacente archiviazione dopo un pressante ed illecito intervento del Procuratore generale.

Altra questione concernente l'ordinamento giudiziario è quella relativa alla modifica dei criteri di distribuzione del lavoro. I magistrati si distinguono fra loro, ai sensi dell'articolo 107, secondo capoverso della Costituzione, « soltanto per diversità di funzioni »; ed anche questa norma contraria ad ogni gerarchia sta a garantirne l'indipendenza.

Ma quei magistrati che esercitano funzioni superiori non intendono rinunciare a prevaricare e pretendono addirittura — dimen-

tichi della legge — di imporre agli altri giudici, da loro evidentemente considerati inferiori, le proprie opinioni da tradursi nelle decisioni. Se così non sarà, pretestuose esigenze di servizio porteranno a sottrarre un certo processo ad un certo magistrato oppure addirittura al suo trasferimento a funzioni diverse. In questa situazione si impone il dovere di modificare i criteri vigenti per la distribuzione del lavoro all'interno degli uffici giudiziari. L'onorevole Zagari ha assunto, anche a questo proposito, un esplicito impegno.

d) Riforma della legge elettorale del Consiglio superiore.

Il Ministro, nel discorso tenuto a Torino, ha sostenuto la modificazione in senso proporzionale della legge elettorale per il Consiglio superiore della magistratura. Ciò risponde ad una necessità inderogabile per non dare ai magistrati che esercitano funzioni superiori un potere che loro non spetta.

e) Abolizione del segreto istruttorio.

Anche a questo proposito il Governo ha assunto precisi impegni, uscendo finalmente dalla genericità delle vaghe promesse. L'onorevole Zagari, infatti, ha parlato della abolizione del segreto istruttorio, anzi addirittura dell'abbattimento di questo limite « con un'apposita riforma legislativa »; prima verrà, meglio sarà. Egli ha collegato questa abolizione al principio della libertà di informazione, sottolineando come essa venga menomata dal segreto istruttorio che, del resto, si ricollega ad una concezione autoritaria ed inquisitoria del processo, ormai superata. In realtà, il segreto istruttorio non ha mai trovato alcuna logica giustificazione. Infatti il cittadino perseguito è danneggiato dal segreto istruttorio perchè la stampa, in relazione al diritto-dovere d'informazione, pubblica quello che sa, esponendo così l'indiziato ad attacchi che non possono essere smentiti proprio in conseguenza del decantato segreto. Una volta che esso sarà abolito, avremo dichiarazioni ufficiali che serviranno a stabilire gli esatti limiti dell'indagine ed eventualmente della

contestazione. Nè dal segreto istruttorio trae vantaggio l'efficacia dell'indagine; anzi è vero tutto il contrario, perchè il silenzio inibisce, almeno nel momento cruciale, un serio confronto tra gli elementi dell'accusa e quelli che possono essere forniti da altre fonti. Ciò senza considerare che la violazione del segreto istruttorio dà occasione ad un'opera di discriminazione, se non di persecuzione. Si persegue il giornalista che ha dato una notizia magari di nessuna importanza agli effetti dell'accusa; non si persegue il magistrato che rivela notizie importanti, magari con il dubbio gusto di usufruire di una certa pubblicità.

f) Riforma dei codici.

L'attuale Governo, quando ha sottolineato la volontà dell'esecutivo di riformare i codici, non ha certamente espresso un pensiero originale; sono oltre 25 anni che ce lo sentiamo ripetere. Possiamo dunque dirlo: è un discorso vecchio fino al punto da avere perso credibilità. Siamo tuttavia lieti di sottolineare come questa volta l'impegno sia stato accompagnato da un qualche elemento di novità che ci induce a tornare a credere, speriamo non invano. A differenza di altri Governi, l'esecutivo attuale non ci ha promesso la riforma contestuale di tutti i codici. Abbiamo colto, invece, specialmente nel discorso tenuto a Torino dall'onorevole Zagari, una distinzione che abbiamo apprezzata per la sua serietà. In sostanza il Ministro ci ha detto di non attenderci la riforma di tutti i codici nello stesso tempo; egli infatti ha distinto tra quelle riforme che possono essere attuate con sollecitudine, se non con urgenza, e quelle che invece debbono essere poste in prospettiva non molto prossima. Esaminiamole succintamente più da vicino.

A) Procedura penale.

La riforma del codice di procedura penale sarà compiuta a mezzo di legge delega che è di fronte alla Camera dei deputati. Sarebbe stato estremamente facile per il Governo dire semplicemente che in questa materia attendeva il potere legislativo. L'ono-

revole Zagari, invece, si è impegnato non solo a stimolare il Parlamento per una pronta approvazione, ma anche a prendere alcuni provvedimenti stralcio che attuino le riforme più urgenti subito dopo l'approvazione della legge delega. Il che significa anticipare di qualche anno la riforma per la parte che sarà stralciata.

B) *Codice penale.*

Anche per il codice penale il Governo avrebbe potuto togliersi facilmente di impaccio, assumendo che spetta al Parlamento condurre innanzi i disegni di legge di riforma in corso di approvazione. L'onorevole Zagari ha preferito assumere l'impegno di sollecitare l'approvazione della riforma del primo libro del codice penale già varata dal Senato ed ora di fronte alla Commissione giustizia della Camera dei deputati in sede legislativa. A differenza dell'onorevole Gonella, ministro di grazia e giustizia nel Governo Andreotti, Zagari non ha espresso la volontà di proporre emendamenti che naturalmente ritarderebbero l'iter. Per gli altri libri, il Governo è entrato nell'ordine di idee di opportune modificazioni in forma di stralcio; il che è discutibile dal punto di vista sistematico ma esprime concreta volontà riformatrice.

C) *Codice civile.*

Non a torto il Ministro ritiene « più complessa » la valutazione relativa alla riforma del codice civile in genere. È d'accordo, però, per una sollecita « riforma della disci-

plina del diritto di famiglia » per cui sta al Senato ora completare l'opera della Camera dei deputati, ove il disegno di legge fu approvato con il pieno accordo dei principali gruppi parlamentari. Anche per questo disegno di legge il governo Andreotti si era riservato di proporre emendamenti dei quali non a caso l'attuale Governo non è tornato a parlare. Il Ministro, infine, ha dichiarato la sua apertura ed il suo interesse per la modifica della disciplina delle società per azioni. Sono le parti del codice civile che esigono una pronta riforma e quindi non possiamo non dichiarare il nostro accordo con l'impostazione governativa.

D) *Codice di procedura civile.*

Il Ministro ha sottolineato l'importanza dell'esperimento relativo al nuovo processo del lavoro che potrebbe rappresentare — in caso di successo — il modello da tenere presente per la modifica del processo civile. È un'esatta impostazione che concorda con quanto auspicato dalla migliore dottrina e da molte parti politiche.

CONCLUSIONE

Per le ragioni che abbiamo avuto l'onore di esporre alla onorevole Commissione esprimiamo parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno 1974 (tabella n. 5) annessa al disegno di legge « bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974 » (n. 1226).

VIVIANI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 3^a COMMISSIONE

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

(RELATORE OLIVA)

La Commissione, dopo ampio dibattito, ha dato mandato al sottoscritto relatore di esprimere sulla tabella n. 6 del bilancio 1974 — relativa allo stato di previsione della spesa per il Ministero degli affari esteri —

Parere favorevole con emendamenti

Tali emendamenti, in seguito precisati, presuppongono però — da parte della Commissione bilancio — l'adozione di un emendamento preliminare, da operarsi sulla tabella n. 6 relativa allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, e precisamente allo stanziamento previsto dall'articolo 3523, riguardante il fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso.

La dettagliata analisi dei capitoli di spesa del bilancio degli affari esteri ha infatti convinto la maggioranza della Commissione dell'impossibilità di operare movimenti compensativi all'interno della tabella n. 6: mentre tutte le parti politiche sono state concordi nel rilevare, una volta di più, l'assoluta insufficienza globale dei fondi destinati al Ministero degli esteri nei confronti delle esigenze mondiali del servizio (*neppure lo 0,6 per cento dell'importo globale del bilancio dello Stato!*).

Altrettanto concorde è stata la Commissione nel concludere che si imponesse ogni possibile recupero di fondi sul citato capitolo 3523 della tabella n. 2 (i cosiddetti

«fondi globali»), beninteso per la parte espressamente accantonata per provvedimenti di competenza del Ministero degli affari esteri.

È stata perciò condotta dalla Commissione, in collaborazione con il Ministero degli esteri, una accurata analisi delle voci elencate nell'elenco n. 5 allegato al bilancio del tesoro, nell'intento di identificare quali tra i finanziamenti elencati potesse essere eliminato dalla previsione del 1974, per essere trasferito alle disponibilità dirette del Ministero degli esteri.

Tale analisi ha portato, col pieno consenso del Ministero degli affari esteri, alla decisione di chiedere alla Commissione bilancio di ridurre lo stanziamento di cui al citato capitolo 3523 (tabella n. 2) dell'importo di lire 650.000.000, che vi figurano accantonate per la «partecipazione italiana all'esposizione internazionale oceanografica Okinawa 1975», onde trasferirlo in aumento agli stanziamenti della tabella n. 6, secondo la suddivisione che verrà appresso precisata.

Il consenso del Ministero è invece mancato per altre riduzioni allo stesso capitolo 3523 della tabella n. 2, e per un'ulteriore riduzione all'analogo capitolo 5381 (fondi globali in conto capitale): riduzioni tutte proposte dal Gruppo comunista ma respinte dalla Commissione, la quale tuttavia, nella sua maggioranza, non ha mancato di esprimere la sua preoccupazione per il fatto che

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il nostro Paese vada via via assumendo, sia pure in obbedienza a nobilissimi impulsi di collaborazione internazionale, impegni finanziari di notevole portata, che il Parlamento si trova poi a dover sanzionare per doveroso riguardo alla parola data dal Governo, mentre però — d'altro canto — vengono a mancare ai servizi d'istituto del Ministero degli affari esteri i fondi necessari ad una azione coerente ed efficiente, sia nei settori di presenza più propriamente politica a livello di ambasciate e di rappresentanza negli Organismi internazionali, sia nei settori — non meno importanti e significativi — dell'azione culturale, della promozione economica, e specialmente dell'azione sociale a tutela delle nostre collettività all'estero e per l'assistenza scolastica dei loro familiari.

La 3ª Commissione chiede pertanto formalmente alla Commissione bilancio di voler approvare la riduzione di 650 milioni sul capitolo 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro (con la conseguente modifica dei totali parziali e finali della tabella stessa), per destinare l'importo così recuperato nel modo seguente:

— per lire 150 milioni al capitolo 1782 della tabella n. 6 (rubrica 2: rappresentanze all'estero), concernente « fitto di locali ed oneri accessori »;

— per lire 100 milioni al successivo capitolo 1783 (stessa rubrica) concernente « sedi diplomatiche e consolari ed altri edifici all'estero di proprietà demaniale, eccetera — manutenzione, riparazione, e adattamento di locali eccetera — acquisto di mobili e suppellettili, macchine di ufficio, eccetera »;

— per lire 100 milioni al capitolo 1788 (stessa rubrica) concernente « contributo per spese di ufficio e di rappresentanza ai titolari degli uffici consolari di 2ª categoria »;

— per lire 100 milioni al capitolo 2214 (rubrica 7: Istituto Diplomatico) concernente « spese per l'effettuazione di corsi, eccetera »;

— per lire 200 milioni al capitolo 3158 (rubrica 6: servizi per l'emigrazione e le collettività all'estero) concernente « contributi in denaro, libri e materiale didattico ad enti, eccetera, per l'assistenza educativa, scolastica e culturale e per la formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero e delle loro famiglie ».

Come è ovvio, andranno conseguentemente corretti i totali parziali e finali della tabella stessa.

A proposito dei suddetti emendamenti corre l'obbligo al relatore di precisare che l'accordo della Commissione — impregiudicato il giudizio globale sul bilancio per il 1974 — è stato unanime. Solo per la destinazione dei 200 milioni di cui all'ultimo emendamento, è stato dichiarato dal senatore Calamandrei, a nome del Gruppo comunista, che si sarebbe preferita l'assegnazione al capitolo 2341 « spese per la fornitura gratuita dei libri di testo, eccetera ».

Sul merito degli emendamenti adottati va detto quanto segue:

1) I due capitoli 1782 e 1783 condizionano in modo perentorio le possibilità di una presenza efficiente e quanto meno dignitosa dell'Italia in molti paesi con i quali sono state allacciate di recente relazioni diplomatiche, o si rende necessaria l'apertura di nuove sedi diplomatiche e consolari, oltre al restauro radicale di edifici troppo a lungo trascurati per la cronica ristrettezza del bilancio degli esteri.

In tale prospettiva sono coinvolte, ad esempio, le sedi di Pechino, di Hanoi, di Pankow, di Mosca, e di non poche capitali africane in Paesi di recente indipendenza, ove la presenza operativa della diplomazia italiana è stata finora dannosamente disancorata da una residenza effettiva *in loco*. Giuoca inoltre, su scala mondiale, la lievitazione dei canoni d'affitto e la svalutazione della nostra moneta.

È vero che i due capitoli suddetti hanno conseguito per il 1974 (rispetto alla previsione del 1973) un impinguamento di 200 milioni ciascuno: ma va rilevato che la docu-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mentata richiesta di aumento tempestivamente presentata dal Ministero degli affari esteri al Tesoro era stata di 1.143 milioni sul capitolo 1782 e di altri 1.525 milioni sul capitolo 1783.

2) Quanto al capitolo 1788 (che reca una previsione attuale di 400 milioni, immutata rispetto al 1973) l'incremento di 100 milioni è voluto dalla 3^a Commissione per venire incontro alla lamentata e riconosciuta insufficienza della rete consolare che dovrebbe provvedere alla tutela e all'assistenza dei nostri lavoratori emigrati, particolarmente nei Paesi dell'Europa, dove le collettività italiane sono particolarmente numerose ed attive (per un complesso di oltre due milioni di persone) ma anche disperse e frazionate in località lontane dalle sedi consolari di 1^a categoria, con le quali invece i singoli lavoratori hanno frequente bisogno di collegarsi personalmente. A tale bisogno potrebbe soddisfare una rete di consoli onorari, di agenti e corrispondenti consolari adeguatamente programmata. L'auspicio della Commissione è che il Ministero degli esteri venga incoraggiato tangibilmente alla creazione ed al potenziamento di detta rete, che da un lato fronteggia la deficienza di personale diplomatico disponibile, dall'altra consente di disporre dell'opera volenterosa ed appassionata di persone che la prestano a titolo gratuito, accontentandosi di modesti contributi di funzionamento, da finanziarsi appunto col capitolo in parola.

3) Per quanto riguarda il capitolo 2214 lo emendamento proposto tende a rendere attuabili i corsi specializzati dell'Istituto Diplomatico previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, all'articolo 102 (corsi di superiore informazione professionale per i funzionari del grado di consigliere di legazione). Si tratta di corsi che il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, ha reso obbligatori ai fini della promovibilità a consigliere d'ambasciata. Senza un adeguato finanziamento il Ministero non potrebbe dunque realizzare un corso espressamente prescritto dalla legge, con evidente sacrificio delle le-

gittime aspettative del personale. Da ciò la destinazione di un incremento pur modesto (ma sufficiente allo scopo) sul capitolo 2214, sul quale d'altronde già gravano le spese per gli ordinari corsi annuali che l'Istituto Diplomatico organizza per l'addestramento dei vincitori dei concorsi diplomatici appena entrati in carriera.

4) Infine, per quanto riguarda il capitolo 3158 l'emendamento approvato dalla Commissione tende a correggere, sia pure marginalmente, la palese perdurante incomprendimento per il gravissimo problema dell'assistenza scolastica ai figli dei nostri emigranti e dell'addestramento professionale dei lavoratori. La situazione è particolarmente grave nei Paesi europei, ove esiste una massa di circa 350 mila unità assistibili, che solo per un 15 per cento (come riconosce il Ministero) possono essere raggiunti dalle istituzioni ed iniziative esistenti, nonostante il benemerito impegno dei Consolati, delle autorità scolastiche anche straniere, di associazioni e comitati, che della assistenza educativa e dell'addestramento professionale per i nostri emigranti fanno motivo di inesauribile generosità ed operosità (comitati consolari, missioni, colonie libere, patronati di lavoro, ecc.).

L'attuale stato di cose, dipendente soprattutto se non esclusivamente dalla deficienza dei mezzi a disposizione dei nostri consolati, è stato più volte deplorato dalla stampa italiana all'estero ed è causa di profonda amarezza, talora di ribellione morale da parte di tanti nostri connazionali, che vedono nella nostra inadeguatezza un segno di abbandono e quasi di dispregio per chi è lontano, e non ha modo di far valere i suoi diritti nei confronti della comunità nazionale. Obiettivamente poi è da temersi che la maggior parte dei giovani connazionali sfugga all'obbligo scolastico, o lo adempia fra tante difficoltà di ordine linguistico, logistico, psicologico, eccetera, da trovarsi alla fine condannata all'isolamento culturale ed alla dequalificazione professionale, con le conseguenze di ordine sociale che a nessuno possono sfuggire, specie nella prospettiva del rientro in Italia.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Da ciò il lodevole e doveroso proposito del Ministero degli esteri di affrontare finalmente e radicalmente il problema chiedendo un adeguato stanziamento sul capitolo in esame, dotato per il 1973 di appena 1 miliardo e 850 milioni. La richiesta aggiuntiva del Ministero fu di 6 miliardi e 150 milioni: *ne sono stati concessi appena 570*, risultando così la previsione per il 1974 bloccata a 2 miliardi e 420 milioni.

L'evidente insufficienza del progresso così realizzato (che minaccia di restare inconcludente agli effetti finali) ha indotto la Commissione a destinare a questo stesso capitolo altri 200 milioni, approvando nel contempo su proposta del relatore un ordine del giorno, che il Governo ha accettato, recante impegno a provvedere ad un ulteriore adeguamento sostanziale con la prima nota di variazione al bilancio 1974.

Resta da dire (per chiudere l'argomento degli emendamenti) che da parte del Gruppo comunista sono stati proposti anche altri numerosi emendamenti compensativi all'interno della tabella n. 6: emendamenti che la Commissione ha respinti dopo aver dovuto constatare, sentito il rappresentante del Ministero, la inopportunità di sacrificare le dotazioni di altri capitoli del bilancio degli esteri, meritevoli — semmai — di integrazioni piuttosto che di riduzioni. Inoltre si è dovuto prendere atto che, per molti di essi, l'eventuale riduzione degli stanziamenti sarebbe andata contro precise prescrizioni di leggi o di convenzioni internazionali.

La Commissione si è trovata altresì nella spiacevole impossibilità di operare alcunchè (data la irreperibilità di altri cespiti, e la volontà politica di non aumentare il disavanzo già notevole del bilancio globale dello Stato) nei confronti di altra grave questione, che qui va segnalata. Si tratta dello stanziamento previsto dal capitolo 1743 « indennità di servizio all'estero per il personale in attività di servizio », dotato per il 1974 di 32 miliardi e mezzo, con un aumento di circa 6 miliardi e mezzo sulla previsione 1973 di 26 miliardi. Per questo capitolo il Ministero aveva chiesto, invece, un aumento di quasi 16 miliardi, ragion per cui resta scoperto un

complesso di esigenze valutabile a quasi 9 miliardi e mezzo.

Non si tratta di questione di poco momento. Essa coinvolge tutta la questione del trattamento economico del personale allo estero, trattamento che — per le speciali esigenze a tutti note — si regge non soltanto sugli assegni metropolitani, ma anche sulle speciali « indennità » destinate a fronteggiare le maggiori spese imposte — anche da giustificati motivi di rappresentanza — a chi accetti di trasferirsi fuori della madrepatria, spesso in località disagiate ed insalubri, trovandosi così a risolvere problemi personali e familiari di alloggio, di educazione, di cura, eccetera di portata assolutamente eccezionale.

La lievitazione dei prezzi in tutto il mondo e la progressiva, rapida svalutazione della nostra moneta sul mercato dei cambi internazionali hanno praticamente dimezzato il valore reale delle indennità di servizio fin qui corrisposte, ormai ampiamente deprezzate rispetto agli indici di costo accertati dalle indagini degli Istituti internazionali specializzati. Da ciò l'urgenza e l'obiettiva rilevanza delle richieste del Ministero, rimaste però (come si è detto) in gran parte disattese.

La Commissione, non potendo offrire una diversa e più concreta collaborazione, ha approvato su questo argomento un ordine del giorno presentato dal relatore (al quale si è già accennato con riferimento alle spese di assistenza scolastica per gli emigranti), impegnando il Governo a provvedere ad un ulteriore stanziamento di fondi sul capitolo 1743 in sede di prima nota di variazione al bilancio 1974.

Altre deficienze, tutt'altro che marginali, sono risultate alla Commissione e vanno qui almeno accennate: ad esempio la precarietà dello stato giuridico degli Istituti italiani di cultura (tuttora considerati estranei al corpo dell'Amministrazione, quasi fossero iniziative private dei direttori), l'insufficienza o la totale mancanza di personale amministrativo (cosicchè i direttori diventano i responsabili contabili della gestione), la limitatezza cronica delle disponibilità operative.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ma la deficienza più grave, come si torna a ripetere, è quella dei mezzi destinati al mondo ed ai problemi dell'emigrazione.

È rimasta sotto questo aspetto, sul bilancio del Ministero degli affari esteri, l'ombra cupa del passaporto rosso: dell'epoca cioè delle migrazioni bibliche, quando gli emigranti lasciavano il nostro Paese con la disperazione di un distacco definitivo, e sembravano ceduti ad altri popoli, ad altre terre, ad altra storia. L'Italia se ne vergognava e se ne liberava, per sempre. Inutile spendere per loro.

Oggi le cose stanno ben diversamente, ma qualcosa è rimasto di quell'antico senso di distacco e di liberazione. È vero: siamo ancora in troppi per le nostre risorse non abbastanza sviluppate e non possiamo certo affermare di riuscire a fare tutto ciò che occorre per gli italiani in Patria. Ma neppure possiamo continuare a regolarci come se i nostri lavoratori in Germania, in Svizzera, in Belgio, in Australia, non avessero diritto di essere considerati cittadini a pieno titolo e di ricevere quindi — da un lato — piena tutela di sicurezza sociale, dall'altro assistenza effettiva e generalizzata per la preparazione scolastica, culturale e professionale dei propri figli all'estero. Ed invece:

a) sul capitolo 3092 « spese per la tutela e l'assistenza delle collettività italiane all'estero, eccetera » è stato interamente rifiutato l'aumento di 500 milioni richiesto dal Ministero degli affari esteri rispetto alla previsione 1973 (800 milioni, chiaramente insufficienti di fronte a cinque milioni e mezzo di emigranti italiani in tutto il mondo);

b) sul capitolo 3094, relativo alla complessa attività editoriale, redazionale, informativa del Ministero per il mondo dell'emigrazione, comprese biblioteche e giornali da distribuire all'estero, attrezzature radiotelevisive e cinematografiche, attività ricreative eccetera, è stata interamente respinta la richiesta di aumento di 310 milioni rispetto alla previsione 1973 (490 milioni);

c) sul capitolo 3151 « contributi ad enti, associazioni e comitati per la tutela e l'assistenza delle collettività eccetera » è stato

concesso un aumento di soli 100 milioni contro una richiesta del Ministero di 800 milioni in più;

d) sul capitolo 3152 (sussidi assistenziali) sono stati negati i 100 milioni in più richiesti dal Ministero;

e) sul capitolo 3158, infine, è stato concesso — come già detto — un aumento di soli 570 milioni anziché di 6 miliardi e 150 milioni, come chiesto dal Ministero. È il capitolo su cui dovrebbe gravare l'onere dell'assistenza scolastica e dell'addestramento professionale dei figli dei nostri lavoratori, ai quali viene invece sistematicamente negato ciò che in Patria è offerto e predisposto per tutti, a cominciare dalle scuole materne, dai doposcuola, dagli istituti professionali, eccetera.

È tutta una mentalità che va riveduta, con la stessa ripresa di coscienza che oggi contraddistingue l'attenzione del Paese per il Mezzogiorno; e d'altronde non va dimenticato che anche l'emigrazione è — in gran parte — « Mezzogiorno », anzi è stata per molti decenni passati l'unica, dolorosa, negativa soluzione dei problemi del Mezzogiorno, ed è tuttora la valvola di scarico per consentire un graduale decollo dell'economia meridionale (e non solo meridionale) del nostro Paese.

Sembra inevitabile che anche la Commissione bilancio — pur nel clima di austerità imposto dalle circostanze — ne prenda atto come di un problema primario e pregiudiziale, nell'organica visione delle risorse nazionali e nella delicata fase della loro distribuzione per l'avvio del nuovo esercizio.

* * *

Si esprime infine *parere favorevole* anche per l'allegato bilancio dell'Istituto agronomico per l'oltremare, con le più volte ripetute riserve sul ritardo della sua ristrutturazione, che si ritiene indispensabile per un pieno recupero degli scopi della sua tradizionale attività.

OLIVA, relatore

RAPPORTO DELLA 7^a COMMISSIONE

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

(RELATORE ERMINI)

ONOREVOLI SENATORI. — Una « premessa » sia consentita all'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1974, in risposta alla domanda che si pone spontanea di fronte al bilancio suddetto. Quale valore sostanziale può avere ed ha questo documento, in un momento nel quale è consentito prevedere, come imminenti, non solo le attese riforme dell'Università e della scuola secondaria superiore, ma ancor più i provvedimenti urgenti richiesti per l'Università e già emanati dal Governo, che sono entrati subito in attuazione, e che porteranno con ogni probabilità non lievi aumenti nei capitoli di spesa già iscritti, o nuovi capitoli di spesa da introdurre nel bilancio? Si tratta delle zone più bisognose del mondo scolastico, alle quali non è più prorogabile il provvedere.

Certo — è la risposta — l'attuale stato di previsione della spesa non può avere che un valore relativo. Ma pur è necessario e doveroso esaminarlo e deliberare al riguardo, non soltanto per precetto di Costituzione, ma anche perchè la scuola e la cultura continuano a vivere, fino alla riforma, nel modo migliore.

È un'« avvertenza » altresì, è poi da aggiungere per chi legga il presente rapporto, e cioè che esso si atterrà strettamente al tema dei finanziamenti del bilancio al quale si riferisce, anche se ciò potrà farlo tacciare di arida mentalità ragionieristica. È noto

come la discussione del bilancio offra occasione al Parlamento, per antica prassi, di discutere di tutta la politica scolastica e culturale seguita fino al momento e da seguire; ma il rapporto eviterà di entrare nel *mare magnum* di tante discussioni già largamente svoltesi in passato, anche presso questa stessa Commissione, sui diversi aspetti di tanto complessi e importanti problemi, anche perchè si avrà modo di riprendere quelle discussioni e dibattere ampiamente non appena dal Governo saranno elaborate le proposte di riforma che si attendono, secondo il programma politico preannunciato dal Presidente del Consiglio.

* * *

La stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1974 porta finanziamenti per milioni 3.755.939,6, con un incremento, nei confronti del bilancio per il 1973, di milioni 813.535,2 (incremento più alto di quello previsto per ogni altro Ministero, pari ad oltre il 27,60 per cento, e cioè ben superiore a quello registrato alcuni anni passati, quando era intorno al 10-12 per cento), dovuto per milioni 801.534,3, di parte corrente, ad incidenza di leggi preesistenti o ad applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi (milioni 609.992: notevole, fra tutti, il provvedimento « Delega sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non

docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato » per lire 476.000 milioni) o all'attuazione di obblighi inderogabili; e all'espansione scolastica per milioni 70.564,2, di cui milioni 54.424,1 per nuove istituzioni e sdoppiamenti attuati nel 1973-74, e milioni 16.140,1 per nuove istituzioni e sdoppiamenti nell'anno scolastico 1974-75; e, in fine, all'adeguamento di capitoli di spesa per retribuzioni al personale, pensioni e per dotazioni di bilancio in relazione ad esigenze di gestione, per complessivi milioni 90.582,6; e dovuto inoltre per milioni 12.021 a spese in conto capitale. Vi è compresa altresì la somma di lire 50 milioni, di cui al capitolo 2781, per l'Ente di previdenza pittori, scultori, artisti.

Esistono infine, come sempre, accantonamenti, nel bilancio del Ministero del tesoro, di fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, concernenti attività del Ministero della pubblica istruzione, per milioni 80.693,5 (somma che tuttavia, la scure, imposta dall'attuale situazione generale economica del Paese, ha reso ben inferiore a quella di milioni 221.898 accantonata nel passato 1973), di cui milioni 71.693,5 per la parte corrente e milioni 9.000 per il conto capitale; sicchè il finanziamento complessivo, effettivamente messo a disposizione per le attività del Ministero della pubblica istruzione, è previsto in milioni 3.836.633,1.

Un dato di particolare significato, in merito all'orientamento politico in favore dell'istruzione e della cultura, è fornito dalla misura dell'incidenza del finanziamento destinato al Ministero della pubblica istruzione sulla spesa totale dello Stato e rispetto ai singoli finanziamenti riservati ai vari altri Dicasteri.

Chi riferisce ricorda bene l'epoca in cui il Parlamento auspicava che all'istruzione fossero assegnati finanziamenti non inferiori a quelli della Difesa — ad esempio — e, quando il Ministero della pubblica istruzione occupava il terzo posto nella graduatoria dei finanziamenti attribuiti ai vari Dicasteri; e ricorda anche chi ha l'onore di riferire un certo compiacimento manifestato quando si giunse a destinare al finanziamento del Ministero della pubblica istruzione una quota

parte che superò il 10 per cento dell'ammontare della spesa totale del bilancio dello Stato.

Nel bilancio del 1974, che si esamina, il finanziamento destinato al Ministero della pubblica istruzione supera notevolmente quello di qualsiasi altro particolare Ministero; e, se ci riferiamo anche a quanto si spende per la scuola e la cultura da altri Dicasteri, la incidenza a tal fine sulla spesa totale dello Stato raggiunge il 17,8 per cento. Cammino dunque è stato percorso nel senso voluto e ben dobbiamo prenderne atto con compiacimento, se vogliamo giudicare con obiettività!

E ciò perchè siamo tuttora fermamente convinti — come lo siamo stati sempre — che non esista difesa più efficace, per la libertà e la vita democratica, di quella rappresentata dalla cultura, e come sia pura illusione credere di potere rinvigorire la democrazia senza il presupposto di una più diffusa istruzione in tutti i cittadini; e perchè siamo similmente convinti che soltanto la cultura è in grado di promuovere, con il progresso civile e più di ogni altra forza, il progresso sociale ed economico che noi vogliamo. Si è sentito infatti più volte affermare — e ben a ragione — che l'uomo è più un prodotto della cultura che della natura, e che i denari spesi dallo Stato a favore della cultura danno l'interesse più alto!

Le spese per l'istruzione e per la cultura — occorre che l'annotazione non vada trascurata — non si esauriscono in quelle stanziare nel bilancio del Ministero della pubblica istruzione che andiamo esaminando, ma comprendono anche quelle stanziare in altri bilanci — ad esempio — per le informazioni, per il teatro e per la proprietà intellettuale; nè, anche a riferirsi alla sola istruzione pubblica, si può dire che tutte le spese relative siano racchiuse nel bilancio del nostro Ministero. Sicchè, correttamente, nella « classificazione funzionale delle spese » indicata nella relazione che accompagna il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974, al punto VI, *Istruzione e cultura*, si indicano le spese totali previste al riguardo in miliardi 4.218,8; con un aumento di per-

centuale sulla spesa totale di ben lo 0,3 nei confronti del 1973.

Siamo dunque in conclusione — si può dire — sulla buona strada: saliti i finanziamenti per l'istruzione e la cultura al primo posto e con incidenza percentuale notevole nei confronti della spesa totale dello Stato, vediamo questa percentuale cresciuta annualmente, a chiara indicazione di un indirizzo politico che non possiamo non approvare.

Ma quel che si è detto attiene solo al *quantum* monetario che viene proposto sia messo a disposizione dell'istruzione e della cultura nell'esercizio prossimo 1974; e poichè non è certo da dimenticare come accanto alle specifiche responsabilità che pesano direttamente sulla 7^a Commissione permanente del Senato, vi siano anche ben altre più generali responsabilità attinenti alla vita della nazione, non esclusa quella del severo contenimento della spesa imposto dalle ben note difficoltà economiche dell'attuale momento storico, è avviso del relatore sul quale la maggioranza della Commissione ha concordato, che non sia da respingere la misura della spesa sopra esposta, sebbene non vi sia dubbio che altri e maggiori finanziamenti richiederebbe quel più rapido progresso culturale che molti di noi certamente auspicano! Nel delicato momento che attraversiamo, attenta cura nostra — si vuol dire — dovrà essere quella di evitare che, per insufficienza di finanziamento, l'istruzione e la cultura vengano a mancare dell'alimento necessario, e vengano in tal modo compromessi i risultati finora raggiunti o arrestato il progresso con grave danno delle attuali e future generazioni, prima che le attese riforme siano decise e attuate.

Ma poichè non pare possibile — nelle attuali contingenze — avere più ampia dovizia di mezzi finanziari, non c'è che passare ad esaminare la ripartizione che viene proposta, del finanziamento complessivo già detto, tra le varie esigenze.

Come spendere il denaro è tema — si sa — ben più arduo forse del trovarlo, specie in periodo di austerità come è quello nel quale viviamo: si tratta di distribuire nel modo migliore e con somma saggezza quel che ab-

biamo, graduando nella misura e nel tempo la spesa a seconda delle necessità e dell'urgenza, consapevoli che non è possibile far tanto e tutto nello stesso tempo e subito, come sarebbe forse desiderio di non pochi di noi.

Il finanziamento proposto in bilancio per le spese correnti è (come mi pare logico che sia, essendo l'efficienza della scuola affidata principalmente al suo personale docente e non docente, che supera oggi le 700.000 unità) per la massima parte destinato al personale in servizio e in quiescenza e cioè per spese correnti, e soltanto per milioni 105.004,2 ad acquisto di beni e servizi.

Complessivamente, poi, esso si presenta così distribuito, in spese correnti e in conto capitale, nelle 20 rubriche in cui il bilancio si articola:

- 1) *Servizi generali*: 316.943.154.000, con un aumento di lire 18.577.439.000 nei confronti del 1973;
- 2) *Scuola materna*: 75 miliardi 465.786.000, con un aumento di lire 10.800.642.200;
- 3) *Istruzione elementare*: 924.724.584.000, con un aumento di lire 88.649.293.000;
- 4) *Scuola popolare e scuole elementari per adulti*: 16.924.472.000, con un aumento di lire 1.533.474.000;
- 5) *Istruzione secondaria di I grado*: 764.969.667.000, con un aumento di lire 97.856.667.000;
- 6) *Istruzione classica, scientifica e magistrale*: 178 miliardi e 507.311.000, con un aumento di lire 19.357.375.000;
- 7) *Istruzione tecnica*: 389 miliardi e 480.403.000, con un aumento di lire 46.459.818.000;
- 8) *Istruzione artistica*: 53 miliardi e 733.932.000, con un aumento di lire 4.521.427.000;
- 9) *Educazione fisica*: 89 miliardi e 553.504.000, con un aumento di lire 14.815.000.000;
- 10) *Istituti di educazione*: 6.152.772.000, con una diminuzione di lire 604.220.000;
- 11) *Istituti dei sordomuti e dei ciechi*: 1.212.479.000, con un aumento di lire 22.478.000;
- 12) *Istruzione media non statale*: 325.568.000.000;
- 13) *Istruzione universitaria*: 372.198.231.000, con un aumento di lire 38 miliardi e 372.499.000;
- 14) *Accademie, biblioteche e diffusione della cultura*: 13 miliardi e 365.507.000, con un aumento di lire 826 milioni e 396.000;
- 15) *Antichità e belle arti*: 44.510.280.000, con un aumento di lire 2 mi-

liardi e 362.000.000; 17) *Scambi culturali*: 253.000.000; 18) *Assistenza scolastica*: 30 miliardi e 444.000.000; 19) *Edilizia e arredamento della scuola*: 1.175.000.000, con una diminuzione di lire 15.000.000; 20) *Fondi da ripartire*: 476.000.000.000.

Per quanto riguarda l'esame analitico delle varie rubriche e dei singoli capitoli, alcuni specifici punti che appaiono degni di essere sottolineati per vari motivi, vanno ora messi in evidenza.

Sono da indicare, in primo luogo, come particolarmente significative le variazioni in aumento risultanti, ad esempio, nella Rubrica 3 (scuola materna), al capitolo 1281: « Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo ». Vi si prevede un aumento di rilievo, per sdoppiamenti di corsi e classi, per nuove istituzioni dal 1° settembre 1974, di oltre 6 miliardi e si tratta di un orientamento da approvare, in un settore così bisognoso di ulteriore incremento qual è la scuola materna.

Anche al capitolo 1302 (« Rimborsi alla Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, alle aziende concessionarie e alle gestioni governative di pubblici servizi di trasporto, delle riduzioni da accordare per i viaggi dei maestri e delle maestre degli asili infantili e loro famiglie »), l'aumento dell'80 per cento dello stanziamento, operato « in relazione alle esigenze », dimostra l'utilità notevole di tanto importante servizio, ed è approvabile.

Nella Rubrica 4 (istruzione elementare) l'aumento rilevante allo stanziamento del capitolo 1382, dovuto anche per circa 19 miliardi a sdoppiamento di corsi e classi e nuove istituzioni e in relazione alla situazione di fatto del personale, e da mettere in rapporto inoltre con l'applicazione del disposto della legge n. 820 del 24 settembre 1971, non può non essere approvato.

Uguualmente va rilevato per la Rubrica 5 (Scuola popolare e scuole elementari per adulti), al capitolo 1621 (« Spese per lo svolgimento di attività didattiche popolari mediante corsi per adulti, visite guidate nelle pinacoteche, nei musei e nei complessi industriali »): si tratta di attività che ha dato già, com'è noto, frutti benefici e che viene pertanto molto opportunamente incremen-

tata con un aumento notevole di finanziamento, « in relazione alle esigenze ».

Alla Rubrica 6 (Istruzione secondaria di I grado), poi, al capitolo 1761 (« Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo, dei ruoli transitori e non di ruolo »), l'aumento è dovuto per ben oltre 23 miliardi a sdoppiamento di classi e nuove istituzioni dal 1° ottobre 1974 e alla situazione di fatto del personale: può testimoniare del graduale giungere in ogni luogo della scuola media; mentre al capitolo 1762 (« Spese per il personale insegnante addetto al doposcuola »), l'incremento di stanziamento di oltre 4 miliardi, è dovuto per la metà circa ad esigenze del servizio; il « doposcuola » non sembra istituzione deteriorata, e anzi dovrebbe funzionare sempre meglio, il che purtroppo non avviene sempre: orari ridotti, insegnanti studenti universitari (i cosiddetti *animatori*), attività superflue chiamate libere (cinema, giornalismo, eccetera). Il doposcuola serve oggi troppo spesso a sistemare studenti o laureati disoccupati.

Quella variazione in aumento è apparsa quindi positiva, ma a condizione del controllo più severo sulla erogazione della spesa.

Nella Rubrica 7 (Istruzione classica, scientifica e magistrale), inoltre, al capitolo 1841 (« Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo, dei ruoli transitori e non di ruolo »), il fatto che l'aumento sia di misura piuttosto lieve, è stato giudicato come indice positivo, in quanto ben opportunamente non si intende stimolare l'incremento di questo tipo di cultura classica, sia pure nobilissima, ma non più rispondente a sentite esigenze attuali di lavoro.

Un'osservazione reciproca può essere fatta invece sulla Rubrica 6 (Istruzione tecnica), dove, al capitolo 2004 (« Assegnazioni per stipendi, retribuzioni, altri assegni fissi e competenze varie al personale degli Istituti tecnici, degli Istituti professionali, delle scuole tecniche, delle scuole speciali di tecnologia, delle scuole professionali dotate di autonomia amministrativa, nonché dei corsi speciali »), appare un incremento, rispetto al 1973, di oltre 46 miliardi, dei quali più di 17 per sdoppiamenti e nuove classi e istituzioni e in relazione con la situazione di fatto del

personale: appare infatti buona politica quella di incrementare tale tipo di cultura tecnica e professionale e, pertanto, da approvare la maggiore spesa prevista.

Diverso tipo di rilievo va fatto, sulla Rubrica 9 (Istruzione artistica), per il capitolo 2081 (« Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, eccetera »): notevolmente aumentato nello scorso anno, l'incremento per il 1974 si presenta giustamente modesto.

Quanto poi al capitolo 2141 (« Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, eccetera »), nella Rubrica 10 (Educazione fisica) che pure ha avuto un notevole incremento nello scorso anno, va precisato che, in relazione alla situazione di fatto del personale, è seguita una variazione in più per il 1974 di oltre sei miliardi di lire. Se oggi andiamo ad osservare l'allegato 9, relativo al capitolo 2141, può notarsi un troppo numeroso personale non di ruolo rispetto a quello di ruolo; il che induce a richiamare sul fatto la vigile attenzione del Ministro.

Qualche perplessità hanno poi suscitato le variazioni registrate in altri capitoli: ad esempio, nella Rubrica 1 (servizi generali), al capitolo 1053 (« Assegni ed indennità agli addetti al Gabinetto ed alle segreterie particolari »), si constata un aumento di oltre il 40 per cento; al capitolo 1069 (« Indennità ai componenti le commissioni per il conferimento degli incarichi, per le sistemazioni e per i trasferimenti degli insegnanti non di ruolo nonché di quelle per l'esame dei ricorsi negli Istituti e scuole d'istruzione secondaria e artistica »), si nota un aumento di stanziamento, « in relazione alle esigenze », di oltre il 100 per cento.

Su tali punti sono stati chiesti precisazioni e chiarimenti.

Diverso tipo di considerazioni ha suscitato il fatto che, al capitolo 1097 (« Fitto locali »), si prevede la stessa spesa di 580.000.000 dello scorso anno. È sembrato opportuno, in quest'occasione che il Ministro addivenga alla costruzione o acquisto di locali propri per i propri uffici, e, con l'occasione, per richiedere una qualche notizia sull'operazione di adattamento e restauro, e poi di trasferimento degli uffici centrali nei locali del « San Michele », già da tempo a disposizione.

Per quanto riguarda poi la Rubrica 14 (Istruzione universitaria), — a parte un rilievo formale suscitato dal capitolo 2371, nella cui denominazione si parla ancora di « libera docenza » (evidentemente si tratta di una materiale svista, peraltro da correggere), e un'osservazione specifica sul capitolo 2360 (« Indennità di lavoro nocivo e rischioso, di proflassi e di servizio notturno. Indennità di rischio da radiazione per i tecnici di radiologia medica »), che richiama l'attenzione su un tema che va radicalmente riesaminato, alla luce della reale situazione di oggi, ed anche con riguardo ai rischi che possono avere gli studenti — in generale va affermato che quella delle Università costituisce oggi una nota ben dolente della scuola italiana, soprattutto a causa del troppo ritardo fraposto alla più volte richiesta e proposta riforma universitaria: i nostri Atenei, e particolarmente alcuni, si trovano oggi in condizioni di quasi impossibilità di funzionare regolarmente.

Si possono pertanto accettare i finanziamenti proposti nel bilancio di previsione solo come specchio dell'attuale situazione deficiaria, in ansiosa attesa, intanto, della convalida parlamentare dei provvedimenti urgentissimi, che il Governo ha adottato recentemente e che attualmente sono all'esame del Senato per la conversione in legge.

Ogni discussione, di conseguenza, è da rinviare alla sede del dibattito che su tale specifico provvedimento deve aver luogo e a quella dell'esame della successiva riforma.

Un argomento particolarmente delicato è toccato poi dal capitolo 5041 (« Spese per la ricerca scientifica »).

È una delle voci più importanti della rubrica, che porta il finanziamento di lire 7 miliardi, assolutamente insufficiente, per nostra esperienza, al minimo di lavoro scientifico universitario.

È ben noto come, per questa loro essenziale attività di ricerca scientifica, così connessa e indispensabile all'insegnamento, le Università ricevono oggi aiuto notevole dal Consiglio nazionale delle ricerche, tramite i numerosi contratti di ricerca che stipulano con quest'ultimo organismo. È così che pervengono agli Atenei finanziamenti ben più

consistenti di solito di quelli che giungono loro dal capitolo 5041 del bilancio della pubblica istruzione, di cui parliamo.

Ma pende per il prossimo anno 1974 grave minaccia sulle Università, per tale punto; poichè avviene che il CNR, che aveva chiesto per l'anno 1974 un aumento della sua dotazione annua da 75 a 100 miliardi, secondo un programma di ricerca già formulato, si vede ora ridurre il proprio contributo, a carico del bilancio del Tesoro, di circa 25 miliardi.

Il fatto ha già destato notevole preoccupazione e scalpore nel mondo universitario, poichè saranno soprattutto le università a subirne le conseguenze, con una drastica riduzione della propria attività di lavoro scientifico e cioè del loro funzionamento, costrette a interrompere in buona parte il lavoro di ricerca e di studio per mancanza degli indispensabili mezzi finanziari.

Infatti, il capitolo 5021 del bilancio di previsione del Ministero del tesoro riduce la « spesa per la ricerca scientifica » da 75 a 50 miliardi (cfr. anche l'articolo 13 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1974), riduzione che si dice apportata « nel quadro del contenimento delle spese ».

Era parso al relatore alla 7^a Commissione che fosse da emendare il bilancio in questo che si pensa di poter qualificare errore, forse dovuto alla rapidità con la quale il bilancio di previsione fu necessariamente preparato per la sua presentazione entro il termine di legge: a tal fine egli aveva immaginato che i 25 miliardi da restituire al capitolo 5021 potessero essere trovati, in tutto o in parte, riducendo il finanziamento per la partecipazione italiana ai programmi spaziali internazionali, previsti dal disegno di legge n. 839 del Senato, già presentato dal Governo e non ancora discusso; ed attingendo quindi al fondo accantonato all'uopo nel fondo speciale per provvedimenti legislativi in corso (elenco n. 6 del bilancio di previsione del Ministero del tesoro per il 1974). È sembrato tuttavia migliore partito chiedere alla 7^a Commissione di inquadrare in un più ampio contesto il tema specifico, impostando il problema generale dei finan-

ziamenti per la ricerca in tutta la sua estensione, attraverso quell'indagine conoscitiva, già promossa in via di massima dalla Commissione stessa, da condurre con ogni urgenza in un così importante settore della pubblica spesa.

Ulteriori osservazioni suscita poi, a proposito della Rubrica 15 (Accademie, biblioteche e diffusione della cultura), l'allegato 14: si nota come i ruoli del personale risultino esigui e del tutto insufficienti ai bisogni, e come i posti siano ricoperti in misura troppo limitata.

Altro punto su cui pare opportuno richiamare l'attenzione è quello se esista o meno per le biblioteche statali, una regolare assicurazione contro gli incendi, trattandosi di esigenze particolari ma di evidente rilievo.

Nel settore delle antichità e belle arti (Rubrica 16) è stata messa in evidenza la necessità di maggiori cure, di personale e di mezzi finanziari; e, per quanto i finanziamenti proposti in bilancio presentino un incremento di lire 2 miliardi e 362.000.000 nei confronti del 1973, non può il relatore non unire la sua voce a quanti richiedono oggi allo Stato di compiere uno sforzo eccezionale di finanziamento e di rivolgere una particolare attenzione all'immenso patrimonio di monumenti e di arte del quale siamo custodi per l'umanità intera, per rispondere alle comuni gravi responsabilità e per evitare gravissimi pericoli: viene alla mente ora il grave rischio di distruzione — ad esempio — che vanno correndo in Umbria gli affreschi di Cimabue, di Giotto e di Simone Martini in Assisi, e quelli del Pinturicchio in Spello, ove non si addivenga immediatamente al loro restauro! E casi simili potrebbero essere facilmente ricordati a centinaia.

In tema di scambi culturali (Rubrica 17), gran parte della competenza è da tempo passata al Ministero degli affari esteri, dove provvede una direzione generale analoga a quella esistente per tali scambi presso il Ministero della pubblica istruzione. Ma c'è che, mentre il Ministero degli affari esteri provvede al riguardo in vista degli interessi politici che sono di sua cura nel settore internazionale, il Ministero della pubblica istruzione dovrebbe provvedere, tramite la sua

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

direzione generale, agli scambi in vista soprattutto degli interessi culturali. Avviene ciò nella misura dovuta? Dubbi sono leciti, e pertanto il relatore si permette di richiamare sul punto l'attenzione del Ministro e quella dei colleghi senatori.

A proposito della Rubrica 18 (Assistenza scolastica) va detto che non esiste alcuna variazione in aumento nei confronti del 1973, sebbene gli scolari siano aumentati di numero e i costi siano notevolmente saliti.

Ora peraltro è urgente soprattutto definire con maggiore precisione la rispettiva competenza in materia, delle regioni e dello Stato.

Riguardo alla Rubrica 19 (Edilizia e arredamento della scuola), patologica può essere definita la enorme misura dei residui passivi in materia: al relatore non sembra necessario far altro, tuttavia, che ribadire la necessità di diagnosticare la malattia, e al più presto provvedere alla terapia!

Infine si fa presente che il capitolo 2714 segna una diminuzione di stanziamento di 15 milioni, che si dice apportata in relazione alle esigenze. Non si è detto però che esigenze numerose pare esistano per altri capitoli, che pur restano invariati rispetto a quelli del 1973.

Nell'ampia discussione svoltasi in Commissione, mentre i senatori della maggioranza si sono dichiarati d'accordo col parere espresso dal relatore, favorevole all'approvazione della Tabella 7, i senatori di opposizione hanno manifestato non poche critiche.

È stata espressa in primo luogo contrarietà ai tagli operati, particolarmente sul fondo speciale del bilancio del Tesoro accantonato per provvedimenti legislativi; si è lamentato poi che la gran parte del finanziamento complessivo sia destinata alle spese correnti e troppo poco invece a quelle in conto capitale, o per servizi e investimenti; che il bilancio non solo non contenga riforme di qualità ma non le avvii nemmeno; che vari finanziamenti non siano stati trasferiti alle Regioni, in tutto o in parte. Un commissario ha asserito che il numero dei docenti è eccessivamente alto in rapporto agli effet-

tivi bisogni; altri hanno lamentato che la scuola non renda a sufficienza in relazione alla spesa, e sostenuto che occorre opporsi alla faciloneria e non serietà di cui è malata, con un richiamo severo a docenti e a scolari; taluno si è domandato come troveranno occupazione, tra qualche anno, tanto numerosi diplomati o laureati, ed ha auspicato un più immediato rapporto tra scuola e lavoro; si è anche detto che troppi sarebbero gli aiuti dati alle scuole materne e alle altre non statali; si è insistito sulle esigenze della ricerca scientifica e sulla necessaria e urgente maggiore tutela dei monumenti e dei beni culturali in genere; è stata richiamata l'attenzione sul tema della scuola per lavoratori; sono stati da taluno dichiarati non adeguati alle esigenze i finanziamenti per nuovi impianti per l'educazione fisica; si è insistito sulla educazione civica da insegnare seriamente a tutti gli alunni.

Punti specifici sono stati fatti oggetto di ordini del giorno presentati in numero di 11: due sono stati respinti dalla Commissione e sette sono stati accolti dal Ministro come raccomandazione, alcuni in parte, altri con alcuni emendamenti. I relativi documenti sono riportati in allegato.

La Commissione si è anche pronunciata su non pochi emendamenti, presentati, nella quasi totalità, dai senatori comunisti: ne è stato accolto uno, del tutto formale, che propone di sopprimere al capitolo 2371 le parole « e alla libera docenza », evidentemente incluse per distrazione; gli altri sono stati tutti dichiarati improponibili, o respinti con voto, o ritirati.

Un secondo emendamento che ha raccolto il consenso della Commissione è stato presentato dal senatore Spigaroli al capitolo 2570: anch'esso formale, sostituisce, nella denominazione del capitolo in questione, alla parola « Spesa », la seguente altra: « Contributo ».

Infine la Commissione si è favorevolmente espressa sullo stato di previsione, e ha dato incarico al relatore di formulare in tal senso il relativo rapporto.

ERMINI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 1^a COMMISSIONE

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

(RELATORE BARRA)

ONOREVOLI SENATORI. — Nell'affrontare l'esame dello stato di previsione in titolo, la 1^a Commissione ha ritenuto necessario non limitarsi ad un esame meramente contabile, ma valutare la spesa nel contesto di una visione sintetica, ma nello stesso tempo ampia dei problemi politico-amministrativi scaturenti dall'attività del dicastero nelle previste funzioni istituzionali, e nei connessi problemi di coordinamento e decentramento, certamente non definiti, imposti dall'ordinamento regionale, e nel riscontro della positività o meno delle esperienze vissute e delle prospettive, nella concreta realtà e quindi anche negli aspetti finanziari, questi conseguentemente non enucleati da una valutazione dell'equilibrio globale del bilancio di previsione dello Stato, che va responsabilmente rapportato alla attuale difficile situazione del paese.

A tale proposito e sotto tale aspetto la situazione è particolarmente delicata ove si consideri la necessità di contemperare esigenze spesso opposte.

L'incremento del reddito nazionale, previsto nel 6 per cento in termini reali e ipotizzato nell'indicata misura ove si verifichi « la piena utilizzazione in senso economico della capacità produttiva attuale » postula, nel giudizio del Governo, quale limite insuperabile

al disavanzo dell'esercizio dello Stato la cifra di 7.400 miliardi, con la conseguente necessità di drastica limitazione della spesa pubblica, con conseguente irrigidimento del bilancio.

Nel più ampio quadro della finanza pubblica, la nota preliminare considera « una grave incognita » l'incremento della spesa corrente degli enti pubblici in genere, i cui disavanzi non sono naturalmente calcolati nei 7.400 miliardi, e che sensibilmente incidono in senso riduttivo sul volume di credito disponibile per l'attività produttiva.

Se tali principi non sono contestabili in rapporto alla necessità di una politica di bilancio antinflazionistica, pur tuttavia appare particolarmente ardua la soluzione del problema della finanza locale, problema di fondo per gli enti locali e sotto alcuni aspetti pregiudiziale sia in termini di funzionalità sia in termini di autonomia, essendo evidente che, indipendentemente dalla radicale modifica della legge comunale e provinciale l'auto-sufficienza finanziaria è il presupposto e la garanzia certa per una reale autonomia come concepita nel disegno del costituente.

Tanto premesso, in linea preliminare, e salvo l'approfondimento dei singoli temi che cercheremo di delineare, appare necessaria una rapida e sintetica disamina delle cifre esposte nella tabella.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Lo stato di previsione presenta un ammontare complessivo di spesa di lire 772 miliardi 302 milioni 836 mila, superiore in lire 27.699.721.000 al totale degli stanziamenti iscritti nella tabella 8 annessa alla legge n. 18 del 27 febbraio 1973.

La variazione in aumento innanzi indicata è contenuta per il trasporto di fondi allo stato di previsione del tesoro con la conseguente soppressione del capitolo 6001 ed attiene esclusivamente alla spesa corrente (non si registrano incrementi in conto capitale) che presenta un effettivo incremento di lire 28.471.192.000 ed è dovuto alla incidenza di disposizioni legislative, afferenti nell'esercizio 1974 ma precipuamente alla disciplina delle funzioni dirigenziali, all'aumento della indennità integrativa speciale, all'adeguamento delle retribuzioni e pensioni, all'aumento dell'onere assistenziale d'istituto.

I dati complessivi della spesa si ricavano dal riassunto allo stato di previsione onde è utile l'analisi della incidenza percentuale, rispetto al totale degli stanziamenti per sezioni, rubriche e categorie sia ai fini funzionali che economici poichè individuano anche statisticamente le residue funzioni istituzionali del dicastero, dopo l'attuazione dell'ordinamento regionale, ed il costo, invero notevole della Pubblica amministrazione, nel mentre evidenziano, sotto il profilo della funzionalità dei servizi, la necessità di una revisione accurata delle attuali strutture e funzioni degli organi decentrati di governo, come imposto dalla realtà regionale, e conseguentemente il riordinamento degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione dell'interno non attuato, come è noto, per la scadenza della delega di cui agli articoli 1 e 3 della legge 18 marzo 1968, n. 249 (come modificati dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775).

PROSPETTO A

RIASSUNTO GENERALE PER SEZIONI

(Secondo l'analisi funzionale)

Numero Sezioni	DENOMINAZIONE DELLE SEZIONI	Stanziamenti ammessi per il 1974	Percentuale di incidenza rispetto al Totale generale
I	Amministrazione generale	66.916.412.000	8,66
IV	Sicurezza pubblica	466.923.833.000	60,46
VI	Istruzione e Cultura	5.893.169.000	0,76
VII	Azione ed interventi nel campo delle abitazioni	100.000.000	0,01
VIII	Azioni ed interventi nel campo sociale	148.021.893.000	19,17
XI	Interventi a favore della finanza regionale e locale....	84.447.529.000	10,94
	Totale.....	772.302.836.000	100,00

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO B

RIASSUNTO GENERALE PER CATEGORIE

(Secondo l'analisi economica)

Numero Categorie	DENOMINAZIONE DELLE CATEGORIE	Stanziamen- ti ammessi per il 1974	Percentuale di incidenza rispetto al totale generale
II	Personale in attività di servizio.....	362.614.420.000	46,95
III	Personale in quiescenza	88.104.520.000	11,41
IV	Acquisto di beni e servizi	84.935.697.000	11,00
V	Trasferimenti.....	233.598.199.000	30,25
VII	Poste correttive e compensative delle entrate	850.000.000	0,11
IX	Somme non attribuibili.....	2.100.000.000	0,27
XII	Trasferimenti in conto capitale	100.000.000	0,01
	Totale.....	772.302.836.000	100,00

TABELLA C

RIASSUNTO GENERALE PER RUBRICHE

Numero Sezioni	DENOMINAZIONE DELLE RUBRICHE	Stanziamen- ti ammessi per il 1974	Percentuale di incidenza rispetto al totale generale
1	Servizi generali	60.499.992.000	7,83
2	Amministrazione civile	90.603.093.000	11,73
3	Affari di Culto	384.856.000	0,05
4	Pubblica sicurezza	411.483.031.000	53,28
5	Servizi antincendi.....	55.541.802.000	7,19
6	Archivi di Stato	5.893.169.000	0,76
7	Assistenza pubblica	145.391.688.000	18,83
8	Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali	2.505.205.000	0,33
	Totale.....	772.302.836.000	100,00

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Comunque il processo di decentramento in atto risulta ancor più evidente ove si raffronti l'andamento dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno percentualmente rapportato alla spesa globale del Bilancio dello Stato nei decorsi esercizi e che registra un brusco decremento, da circa il 5 per cento in media negli esercizi dal 1965 al 1972, al 2,90 per cento come accertato nello stato di previsione al nostro esame.

È fuori discussione che le Regioni a statuto ordinario, esaurita la fase di prima organizzazione, hanno intrapreso una intensa attività legislativa ed amministrativa: ciò tuttavia rende ancor più urgente, a nostro avviso, l'emanazione delle leggi quadro, come ad esempio nel settore dell'assistenza, poichè dettandosi esplicitamente, in una visione aggiornata dei problemi, i principi cui deve uniformarsi la legislazione regionale, si costituisce una garanzia di svolgimento, secondo una direttiva unitaria, della legislazione medesima, attualmente soggetta all'osservanza dei principi ricavabili con una interpretazione, sovente opinabile, delle leggi statali vigenti, ragione non ultima dei conflitti che insorgono tra Stato e Regione.

Se il quadro istituzionale assegna alla Regione un decentrato ed autonomo potere amministrativo, non va trascurato che i Comuni e le Province rappresentano i poli primari e la diretta, capillare espressione delle comunità locali, assolvendo ad una funzione di rilevanza costituzionale, per i compiti che ad essi vanno demandati dalla Regione.

Va infatti sottolineato che, per precetto costituzionale, le funzioni amministrative della Regione dovranno essere prevalentemente esercitate per delega dai Comuni e dalle Province.

Pertanto perchè si possa contare su un ordinato processo di sviluppo articolato dalle istituzioni locali, è necessario garantire che la Regione non travalichi dai suoi compiti essenziali, cedendo a tentazioni accentratrici lesive dal principio dell'autonomia locale e che d'altro lato Comuni e Province non assumano, nei confronti delle Regioni, posizioni contestatrici ingiustificate.

Ciò presuppone (nell'attuale sistema pluralistico Stato - Regione - Provincia - Co-

mune) che siano ben definiti i compiti e le funzioni degli enti locali ma è quindi tale esigenza che va calata nella necessaria riforma della legge comunale e provinciale, o più precisamente in un rinnovamento in radice di tutta la legislazione sulle autonomie locali che investa anche il sistema dei controlli, non soltanto per quanto attiene gli organi elettivi, materia che ai sensi dell'articolo 130 della Costituzione non sembra dubbio che appartenga allo Stato, ma a quelli stessi esercitati dalla Regione, tramite le commissioni di controllo, sugli atti amministrativi e che spesso travalicano il puro controllo di legittimità, come dimostra la recente esperienza, per sconfinare in un controllo di merito, spesso più penetrante di quello precedentemente esercitato dagli organi burocratici dello Stato, costituendo remora al processo di autogoverno della Comunità locale.

Ma anche la sola attività delegata dalla Regione ai Comuni e alle Province, quali nuove ed ordinarie funzioni istituzionali, pone non solo esigenze di riforma legislativa, cui si è accennato, bensì poderosi problemi di ordine finanziario anche prescindendo dal problema della congruità del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (art. 9) di cui alla legge n. 281 del 1970 (e che attiene ai rapporti tra Stato e Regioni) inevitabilmente legati alla soluzione del problema della finanza locale essendo inammissibile l'attribuzione di nuovi oneri, nell'attuale situazione finanziaria dei Comuni e delle Province, travagliata da un grave persistente squilibrio tra le entrate e le spese correnti in conseguenza del più accentuato ritmo di espansione della spesa di funzionamento, rispetto al tasso di incremento delle entrate, anche se vanno contenute le spinte rivendicative del personale il cui stato economico va allineato e non dovrebbe superare quello del personale statale, oltretutto per ragioni di giustizia perequativa nel rapporto di pubblico impiego, stante le affinità di funzioni.

Nel 1972 infatti la spesa corrente degli Enti locali, ha registrato, rispetto all'esercizio precedente un incremento del 14,5 per cento di fronte ad un incremento del 9,3 per cento dell'entrata, nel mentre il ricorso al

credito assorbe mezzi finanziari che potrebbero essere destinati a spese di investimento (nell'esercizio 1971 le sole amministrazioni comunali sono state gravate di un onere per interessi passivi, pari a 462 miliardi).

Da una indagine svolta dal Ministero dell'interno risulta che l'indebitamento globale dei comuni e delle provincie, per spese correnti e di investimenti, pari a 6.252 miliardi nel 1968, è salito nell'esercizio 1972 a 10.546 miliardi.

Di fronte all'imponenza di tali cifre, lo stanziamento nello stato di previsione dell'interno al capitolo 2778 e traente causa dalla legge 22 dicembre 1969, n. 964, concernente provvidenze in materia di finanza locale appare come la classica goccia d'acqua nel deserto.

Al riguardo va considerato che la legge delega per la riforma tributaria 9 ottobre 1971, n. 825 pur creando delle premesse per l'equilibrio finanziario dei bilanci degli Enti locali e per il superamento del pregresso indebitamento rinvia nel futuro il riassetto della finanza locale.

Infatti l'articolo 12 della legge 825 fissa un termine di quattro anni per stabilire con legge ordinaria la disciplina delle entrate delle provincie e dei Comuni, diversa da quella prevista dai precedenti articoli della legge stessa, in relazione alla riforma tributaria e alle « funzioni e ai compiti che con nuovo ordinamento risulteranno assegnati per legge agli enti medesimi ». Conseguentemente, nell'indicato periodo transitorio saranno assicurati agli Enti locali somme pari alle entrate riscosse in precedenza con i tributi soppressi, con relative graduali maggiorazioni nel mentre si prevede l'istituzione del cosiddetto « fondo di risanamento » onde realizzare, in un periodo decennale, il totale o parziale risanamento della situazione deficitaria dei Comuni e delle Provincie.

L'illustrato sistema non può non sollevare perplessità poichè pone seri dubbi sulla proporzionalità delle entrate realizzate in rapporto al costante aumento della spesa, con prospettive quanto mai incerte al fine dell'autosufficienza dei bilanci, nel mentre, per il ripiano delle passività arretrate, è opinabile la concreta possibilità di presentare piani di

risanamento da finanziarsi col fondo, legato peraltro alla incognita dell'entità delle somme che saranno stanziato allo scopo nel bilancio dello Stato onde vanno attentamente valutate le considerazioni in materia e le possibili soluzioni emerse in seno all'ANCI, essendo certamente azzardato, in questa sede, affrontare od avanzare proposte di soluzioni, su un tema, certamente incidente anche sul piano della programmazione nazionale, ma oggettivamente non di stretta competenza, ai fini dello studio delle possibili soluzioni, del Ministero dell'interno e della 1ª Commissione.

Nel quadro delle attività gestite diremo in via promiscua tra Stato e Regioni, particolare importanza riveste l'ordinamento dell'assistenza pubblica che trova la sua matrice negli articoli 38, 117 e 118 della Costituzione e nei decreti delegati 15 gennaio 1972, n. 9 e 5 giugno 1972 n. 315 che sostanzialmente attuano il precetto costituzionale, dando avvio e concretezza alla competenza dell'attività delle Regioni in campo assistenziale.

Il decreto n. 9 infatti, ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario tutte le funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica ed il decreto n. 315, poi, ha delegato alle Regioni stesse le funzioni inerenti alle istituzioni assistenziali private.

Allo Stato, e quindi al Ministero dell'interno, sono state conservate alcune limitate attribuzioni, per il loro carattere unitario la cui legittimità, ai fini della riserva, trova conferma nella nota sentenza n. 139 del 1972 della Corte costituzionale.

Tali attribuzioni in sintesi riguardano: a) la vigilanza sugli Enti assistenziali a carattere nazionale o pluriregionale e l'autorizzazione agli acquisti patrimoniali; b) i rapporti internazionali e l'assistenza agli stranieri; c) l'assistenza sociale in forme pensionistiche ai ciechi civili, sordomuti ed invalidi civili; d) l'assistenza straordinaria in caso di calamità.

Gli oneri per tali attribuzioni trovano collocazione alla rubrica 7 dello Stato di previsione ed incidono per il 18,83 per cento rispetto al totale generale segnando nella previsione un incremento di lire 5.100.000.000 della spesa da erogarsi alle categorie assistite

(capitoli 2530 e 2531) onde lo stanziamento ascende rispettivamente a lire 3.500.000.000 e a lire 39.000.000.000.

Tuttavia la materia, anche per la sua interconnessione con alcuni aspetti sanitari, rende necessario nel campo legislativo l'emancipazione, come già accennato, di una legge quadro precipuamente per i problemi della infanzia handicappata e che sia destinata a statuire principi ed indirizzi anche scientifici e pedagogici per la produzione normativa delle Regioni, in tale delicato settore.

Passando alle funzioni tipicamente d'istituto del dicastero dell'Interno particolare rilievo assume la sicurezza pubblica.

Non può esservi dubbio che il mantenimento dell'ordine pubblico, la tutela della sicurezza collettiva ed individuale, l'osservanza della legge, il pubblico soccorso, costituiscono i principali obiettivi dell'attività del Ministero dell'interno e la cui relativa spesa assorbe il 60,46 per cento degli stanziamenti globali in uscita.

Tali obiettivi, il cui raggiungimento costituisce esigenza fondamentale in ogni Paese democratico, impone l'organizzazione di quadri sempre più qualificati di fronte all'insorgenza della delinquenza e la creazione di servizi dotati di congruo personale nonché di attrezzature moderne contro le sempre più perfezionate e complesse tecniche delinquenziali.

L'andamento della criminalità, se pure ha registrato, come nel 1972, una parabola discendente per quanto concerne i delitti contro la famiglia, la moralità ed il buon costume, registra nel 1973 un sensibile aumento dei delitti contro il patrimonio.

I dati non ufficiali del primo semestre del 1973 registrano, purtroppo, rispetto al corrispondente periodo del 1972, un preoccupante aumento dei delitti in parola: del 31 per cento per i furti, del 16 per cento per le rapine, con accentuazione di quelle perpetrate in danno di uffici postali, banche e gioiellerie, del 51 per cento per le estorsioni, del 70 per cento per i sequestri di persona.

Va sottolineata la partecipazione dei minori alle attività criminose e l'estrema facilità nell'uso delle armi delle nuove leve della delinquenza, fenomeni che non possono non

suscitare particolari apprensioni, nel mentre vanno fronteggiati con metodi idonei particolari crimini quali il traffico della droga, sempre più diffuso, e delle armi, con conseguente accurata vigilanza nei porti, negli aeroporti e valichi di frontiera.

La necessità pertanto di prevenire e reprimere la criminalità, che, come si è visto, registra punte preoccupanti nonostante il maggiore impegno della Pubblica sicurezza nel settore della polizia giudiziaria, per il clima di attenuata tensione sociale, postula, senza indugio, a nostro avviso, anche al fine di un migliore rendimento del servizio, l'approvazione dell'incremento dell'organico delle guardie di Pubblica sicurezza, già approvato dal Senato ed attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento e l'integrazione dell'organico dei funzionari di Pubblica sicurezza, sulla cui consistenza numerica hanno inciso la legge 24 maggio 1970, n. 336 (ex combattenti) e il decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1972, numero 748 (esodo volontario).

Ma per la prevenzione del delitto componente non accessoria è il sostegno, il prestigio e la comprensione che Governo, Magistratura, Parlamento e pubblica opinione (questa sempre orientata, in regime democratico, dalle forze politiche) daranno alle forze dell'ordine e alla funzione della sicurezza pubblica, quale insopprimibile strumento dello Stato, non di polizia autoritaria, ma di diritto, concorrendo a rafforzare, se non a creare, un sincero e convinto rapporto di fiducia tra polizia e cittadino nella reciproca consapevolezza delle libertà e dei diritti sanciti e garantiti dalla Costituzione.

Passando all'esame delle altre attività di istituto del dicastero, per quanto attiene la spesa del servizio antincendi e la protezione civile, quest'ultima attività connessa e coordinata con le competenti amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali (secondo la nuova fisionomia, aggiornata ed articolata in applicazione della legge 8 dicembre 1970, n. 966) vanno segnalate particolarmente le seguenti variazioni: a) *Servizio antincendi* la riduzione di lire 520.000.0000 (capitolo 1607) in relazione alla situazione di fatto del personale volontario del corpo dei

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Vigili del fuoco; e globalmente di lire 400 milioni (capitoli 1661 e 1662) per effetto del disposto legislativo di cui all'articolo 17 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, che prevedeva per il potenziamento delle opere, delle attrezzature e dei mezzi, in relazione agli interventi per le calamità ex articolo 6, la spesa di 1.000 milioni per ciascuno degli anni dal 1970 al 1973 ridotti a 500 milioni per l'anno 1974; b) *Per la protezione civile*: la riduzione di lire 21 milioni in relazione alle esigenze effettive di servizio.

Pur rendendosi conto della necessità e della rigidità del presente stato di previsione, è doveroso tuttavia segnalare come tali riduzioni, pur giustificate, indubbiamente limitano l'attività organizzatoria ad un auspicabi-

le, più ampio funzionamento dei servizi negli indicati settori. Le rubriche 3 (Affari di culto) 6 (archivi di Stato) o (amministrazione per le gestioni assistenziali italiane ed internazionali) non registrano variazioni degne di nota rispetto al precedente esercizio, e rientrano nella stretta attività di un bilancio di gestione.

Alla stregua delle premesse considerazioni ed a conclusione del dibattito la Commissione esprime parere favorevole sullo stato di previsione per il 1974 del Ministero dell'interno e ne propone l'approvazione nella parte finanziaria e nel conto residui.

BARRA, *relatore*

RAPPORTO DELLA 8^a COMMISSIONE

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

(RELATORE ALESSANDRINI)

ONOREVOLI SENATORI. —

1. — PREMESSA

Prima di affrontare il merito della materia sottoposta al nostro esame, è necessaria una premessa per lamentare la schematicità della nota preliminare che accompagna lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1974.

Per di più nel testo sono state ridotte in misura inaccettabile le note alle singole impostazioni del bilancio, quasi si voglia renderne più ardua la comprensione e la valutazione. La nota preliminare dalle 26 pagine del bilancio 1973, già ritenute insufficienti, viene ridotta a solo 13 scarse paginette.

Notizie essenziali per una comprensione sostanziale dello stato di previsione debbono essere ricercate qua e là in altri documenti.

2. — LE CIFRE E LE POSSIBILITÀ

Anche per l'esercizio 1974 il bilancio del Ministero dei lavori pubblici presenta variazioni notevoli in relazione all'avvento delle regioni a statuto ordinario e per una più corretta impostazione di alcuni capitoli.

Tutto ciò rende meno agevole il confronto e la valutazione dei dati.

Un primo esame deve essere rivolto alle cifre del documento.

In sintesi lo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1974 permette spese per 611.204,7 milioni di cui 69.672,3 milioni per la parte corrente e 541.532,4 milioni in conto capitale segnando, rispetto all'esercizio finanziario 1973 un incremento di 58.221,2 milioni.

Allo stanziamento di base si debbono aggiungere gli accantonamenti di competenza del Ministero dei lavori pubblici compresi nei « fondi speciali » del Ministero del tesoro che ammontano a 80.180 milioni di cui 300 milioni riferibili alle spese correnti e 79.880 milioni alle spese in conto capitale.

L'imponente somma diverrà peraltro disponibile solo dopo l'approvazione da parte del Parlamento dei vari provvedimenti di legge che il Governo ha inteso di finanziare.

Da quanto esposto la possibilità di spesa del Ministero — in parte solo potenziale — sale complessivamente a 691.384,7 milioni ripartibili per 69.972,3 milioni in spese correnti e 621.412,4 milioni in spese in conto capitale.

Per chi volesse conoscere dettagliatamente a quali spese si riferiscono gli accantonamenti nei « fondi speciali », si riportano i dati (nel passato riassunti nella nota preliminare) contenuti nel disegno di legge — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974 —.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE PER LA PARTE CORRENTE		in milioni di lire
Capitolo n. 3523 - Bilancio del Tesoro.		
	in milioni di lire	
Disposizioni integrative alla legge 4 febbraio 1963, n. 129, relativa al piano regolatore generale degli acquedotti (Atto Camera 1417 - Atto Senato 1095)	300	renza del provvedimento stesso o se ne è ritenuto opportuno un contenimento dell'onere » milioni 56.880 relativi a progetti di legge all'esame del Parlamento o di prossima presentazione e riguardante: costruzione di case da assegnare al personale del centro internazionale di fisica teorica di Trieste (Atto Camera 1418 - Atto Senato 1096)
SPESE PER LA PARTE DEL CONTO CAPITALE		
Capitolo n. 5381 - Bilancio del Tesoro. Milioni 23.000 ripartiti per:		
Integrazione della spesa per la costruzione di ponti stabili sul fiume Po (carico legislativo milioni 1.400)	1.000	modifiche ed integrazioni alla legge 15 dicembre 1969 n. 972, recante autorizzazione alla spesa di lire 15.000 milioni per la costruzione della nuova sede degli Istituti archivistici di Roma e per l'acquisto di un immobile destinato ai servizi del Senato della Repubblica (Atto Senato 251 - Atto Camera 653)
Ulteriore contributo per il completamento dei bacini di carenaggio nei porti di Trieste, Genova e Livorno (carico legislativo milioni 5.700)	5.000	provvedimenti per il risanamento e consolidamento del Colle di Trodi e per la salvaguardia del carattere artistico e storico della città di Trodi (Atto Camera 1830)
Stanziamiento di spesa per l'ammodernamento ed il potenziamento del Porto di Ancona (Atto Camera 2067) (Carico legislativo milioni 5.000)	2.000	rifinanziamento della legge 3 gennaio 1963, n. 3 recante provvedimenti per la tutela del carattere storico, monumentale ed artistico della città di Siena e per opere di risanamento urbano (Atti Camera 447 e 587)
Finanziamento dei lavori per le idrovie (Atto Camera 1588) (Carico legislativo milioni 12 mila)	5.000	proroga o rifinanziamento della legge 29 maggio 1971, n. 457, concernente sovvenzioni per la nuova produzione di energia elettrica nell'Italia meridionale ed insulare
Autorizzazione di spesa per la progettazione e l'esecuzione di opere portuali (Atto Camera 2066) (Carico legislativo milioni 22.000)	10.000	sistemazione, ampliamento e completamento dei valichi stradali di frontiera
con l'avvertenza che gli:		provvidenze per il completamento della ricostruzione e per lo sviluppo globale delle zone
« accantonamenti che sono stati iscritti in misura ridotta rispetto all'onere recato dai disegni di legge già presentati al Parlamento (od a quello considerato nei progetti di legge già definiti in sede governativa) in quanto è stato ipotizzato il rinvio della decor-		

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	in milioni di lire
colpite dal terremoto dell'agosto 1962 (Atto Senato 75 - Atto Camera 2225)	5.000
interventi urgenti ed indispensabili da attuare negli aeroporti aperti al traffico aereo civile (Fiumicino) (Atto Senato 882) .	7.000
concessione di contributi per opere ospedaliere (Atto Senato 369 - Atto Camera 1447)	10.750
legge per la casa	30.000

Ritornando ai dati di bilancio pare utile un quadro comparativo della dinamica degli stanziamenti di spesa per gli esercizi finanziari 1972-1973 e quello dello stato di previsione in esame.

È da osservare subito che nell'esercizio finanziario per l'anno 1972 si è proceduto alla scorporazione dei fondi di competenza delle regioni a statuto ordinario per l'importo complessivo di lire 136.720,4 milioni (Relazione sullo stato della pubblica Amministrazione - Senato Doc. XXXIII - n. 1).

PARTE CORRENTE

(In milioni di lire)

Stanziamen- to 1972	Nuova competenza 1972 a seguito della riduzione apportata dal decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8	Stanziamen- to 1973	Stanziamen- to 1974
90.298	53.964,5 (— 36.338,8)	61.211 (+ 7.246,5)	69.672 (+ 8.460,8)
L'aumento della somma di lire 7.246,5 è così ripartito:		L'aumento della somma di lire 8.460,8 è così ripartito:	
1)	501,3 (legge 27 maggio 1959, n. 324 - Nuova misura in- dennità integrativa speciale).		Legge 30 giugno 1972, n. 748 (di- rigenziali) 2.000
2)	378,5 (legge 6 ottobre 1971, n. 1053 - Assistenza sanitaria diretta opzionale).		Legge 27 maggio 1959, n. 324. In- dennità integrativa speciale 862,6
3)	1.000 (cap. 1347 - Manutenzione e riparazione opere idrauliche).		Adeguamenti capitoli per stipendi e retribuzione al personale 1.049
4)	900 (cap. 1360).		Adeguamento capitolo per le pensioni 4.731,7
5)	500 (cap. 1345).		Al trasporto di fondi dal conto capitale 30
6)	1.500 (cap. 1156 - Pensioni).		Adeguamento delle dotazioni alle esigenze della gestione 57,5
7)	1.245,4 (cap. 1126 - Stipendi).		8.460,8
8)	210 (cap. 1235).		
9)	210 (cap. 1202).		
10)	90 (capp. 1231-1232).		
11)	600 (cap. 1090).		
12)	102,5 (adeguamenti vari).		
	7.246,5		

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE IN CONTO CAPITALE

(In milioni di lire)

Stanziamen- to 1972	Nuova competenza 1972 a seguito della riduzione apportata dal decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8	Stanziamen- to 1973	Stanziamen- to 1974
493.258,4	394.276,8 (— 98.981,6)	491.771,9 (+ 97.495,1)	541.532,4 (+ 49.760,4)
<p>L'aumento della somma di lire 97.495,1 milioni è dovuto:</p> <p>1) per lire 82.022 milioni all'incidenza di leggi preesistenti od alla applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi.</p> <p>2) per lire 15.473,1 milioni all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alla occorrenza della nuova gestione.</p> <p style="text-align: right;">97.495,1</p>		<p>L'aumento della somma di lire 49.760,4 milioni è dovuto:</p> <p>1) per milioni 48.567,5 alla incidenza di leggi.</p> <p>2) per milioni 1.233,1 per adeguamento dei contributi per le Regioni a statuto speciale.</p> <p>3) per milioni 30 al trasporto di fondi dalla parte corrente.</p> <p>4) per milioni 10,2 adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze di gestione.</p> <p style="text-align: right;">49.760,4</p>	

La lettura delle tabelle rivela una continua espansione sia delle spese correnti che delle spese in conto capitale.

In che misura i maggiori mezzi a disposizione contribuiscono allo sviluppo del Paese?

Quali sono le possibilità di intervento del Ministero?

Queste domande sono ricorrenti e mai hanno avuto una risposta soddisfacente.

A parte l'incremento delle spese correnti, dovute soprattutto al lievitare del costo del-

la vita oltre che ai recenti provvedimenti in favore del personale dirigenziale, per le spese in conto capitale gli stanziamenti risultano solo in apparenza cospicui perchè per la maggior parte si riferiscono a opere già realizzate e sono quindi privi di capacità promozionale. Inoltre il bilancio si presenta estremamente rigido in conseguenza anche di precise prescrizioni legislative.

Le tabelle che seguono mettono eloquentemente in evidenza la pesante situazione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dati variabili e rigidi dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1974 confrontati con quelli del 1973

PARTE RIGIDA

STANZIAMENTO 1973		%	STANZIAMENTO 1974		%
<i>Parte corrente (Titolo I)</i>			<i>Parte corrente (Titolo I)</i>		
1) Spese di personale:			1) Spese di personale:		
a) personale in servizio 23.800,5			a) personale in servizio 27.501,3		
b) personale in quiescenza . . . 11.385			b) personale in quiescenza . . . 16.385		
c) personale trasferimenti 30,8			c) personale trasferimenti 30,8		
	35.216,3	57,53		43.917,1	63,03
<i>Spese in conto capitale (Titolo II)</i>			<i>Spese in conto capitale (Titolo II)</i>		
1) Incidenza annua- lità per limiti di impegno per eser- cizi precedenti . . 263.005,6			1) Incidenza annua- lità per limiti di impegno per eser- cizi precedenti . . 343.842,3		
2) Stanziamenti di- pendenti da leggi speciali 152.506,4			2) Stanziamenti di- pendenti da leggi speciali 102.730,1		
	415.512,0	84,49		446.572,4	82,47
	<u>450.728,3</u>	81,50		<u>490.489,5</u>	80,25

PARTE VARIABILE

STANZIAMENTO 1973		%	STANZIAMENTO 1974		%
<i>Parte corrente (Titolo I)</i>			<i>Parte corrente (Titolo I)</i>		
a) Acquisto beni e servizi 23.843,2			a) Acquisto beni e servizi 23.603,2		
b) Trasferimenti . . . 2.000			b) Trasferimenti . . . 2.000		
c) Poste correttive e compensative del- le entrate 2			c) Poste correttive e compensative del- le entrate 2		
d) Somme non attri- buibili 150			d) Somme non attri- buibili 150		
	25.995,2	42,47		25.755,2	36,97
<i>Spese in conto capitale (Titolo II)</i>			<i>Spese in conto capitale (Titolo II)</i>		
1) Nuovi limiti di im- pegno (art. 71, 72 e 73) 1.840			1) Nuovi limiti di im- pegno (art. 79, 80, 81 e 82) 6.040		
2) Stanziamenti con- cernenti spese in unica soluzione autorizzati con leg- ge di bilancio (ar- ticoli 67, 68, 69, 70, 74 e 75) 73.155			2) Stanziamenti con- cernenti spese in unica soluzione autorizzati con leg- ge di bilancio (ar- ticoli 74, 75, 76, 77, 78 e 83) 87.655		
3) Stanziamenti con- cernenti spese per la ricerca scientifi- ca, pianificazione ecc. (cap. 5722, 5723, 5729 e 5764) 1.265			3) Stanziamenti con- cernenti spese per la ricerca scientifi- ca, pianificazione ecc. (cap. 5722, 5723, 5729 e 5754) 1.265		
	76.260	15,51		94.960	17,53
	<u>102.255,2</u>	18,50		<u>120.715,2</u>	19,75

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dunque, della grossa somma che figura nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1974, solo 120.715,2 milioni lasciano possibilità di scelte e di interventi all'esecutivo. Ben poco, pur tenendo conto che per 6.040 milioni si tratta di « nuovi limiti di impegno », in annualità per soddisfare alla domanda del paese spesso determinata da situazioni di emergenza.

C'è solo da rallegrarsi per il lieve miglioramento della percentuale delle disponibilità non vincolate, sulla spesa globale rispetto all'esercizio 1973.

3. — LE STRUTTURE

L'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 ha reso necessario una integrale ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici per adeguarlo, dopo il passaggio di talune competenze alle Regioni, ai nuovi compiti.

L'ambito del Ministero ristrutturato abbraccia un campo molto vasto e soprattutto di grande importanza per il Paese.

Il riassetto del dicastero non ha fatto grandi passi in avanti. Le difficoltà incontrate dalla Commissione incaricata della formazione dei nuovi quadri del personale si è trovato davanti ad ostacoli di ogni genere.

Il compito della Commissione è stato appesantito anche dalla applicazione delle leggi sullo sfollamento, mentre il trasferimento del personale dal Ministero alle Regioni ha determinato seri inconvenienti.

Da tutto questo è derivato un appesantimento della funzionalità — se non addirittura la paralisi del Ministero — che, ancora, non ha potuto affrontare con organicità i propri compiti.

Al centro, l'esigenza di portare avanti le pratiche già avviate riguardanti le competenze passate alle Regioni, costringe a conservare, per ora, molti uffici della vecchia struttura.

Alla periferia gli uffici operano a mezzadria fra Stato e Regioni suscitando scontento e critiche anche per il diverso trattamento economico esistente fra il personale di-

pendente dallo Stato e quello dipendente dalla Regione.

Dal 1° gennaio 1972 sono bloccate le promozioni non potendo il Consiglio di amministrazione deliberare sulle stesse per l'incertezza del numero delle vacanze e di quello degli scrutinabili. Per analoghi motivi non si è potuto procedere agli inquadramenti nelle nuove carriere dirigenziali ed alla ristrutturazione delle carriere direttive in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748. Di conseguenza il personale lavora in uno stato di disagio per non dire di tensione, certo poco propizio a favorire la sollecitudine e la produttività.

In attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 l'Amministrazione dei lavori pubblici doveva trasferire alle Regioni a statuto ordinario entro il 1° aprile 1972, di diritto (art. 18) 5.856 impiegati in servizio presso i propri Uffici decentrati periferici ed entro il 30 giugno 1972 (art. 19), 644 volontari. In effetti sono stati trasferiti 5.093 impiegati di diritto e 604 volontari.

L'impossibilità di rispettare i contingenti fissati dalla legge sono da ricercare nel depauperamento degli organici degli Uffici periferici per motivi vari (collocamenti a riposo anticipati in virtù della legge 24 maggio 1970, n. 336, decessi, trasferimenti) e nella mancanza di istanze di volontari all'atto dell'operazione di trasferimento.

Sembra inoltre impossibile reperire le unità mancanti per dare piena attuazione al decreto del Presidente della Repubblica numero 8 (803 unità) e per di più le Regioni oppongono difficoltà ad una ulteriore acquisizione di personale.

Nella particolare situazione è stato studiato uno schema di disegno di legge per ridurre il contingente di personale da passare alle Regioni, alle unità effettivamente reperite.

Il progetto non ha sinora trovato il consenso delle Amministrazioni interessate e quindi l'iter dello schema è rimasto bloccato.

Da recenti statistiche si apprende che alle dipendenze del Ministero rimangono com-

plessimamente 6.871 unità lavorative alle quali se ne debbono aggiungere altre 156 del Ruolo speciale, ad esaurimento, in servizio nella Regione Friuli-Venezia Giulia.

4. — RAPPORTI CON LE REGIONI

Si può affermare che i rapporti con le Regioni risultano improntati al principio della più ampia collaborazione anche se di tanto in tanto insorgono dei contrasti e nascono delle difficoltà.

Ecco alcuni punti dolenti: non è stata, per esempio, raggiunta un'intesa per casi di notevole importanza come quello della conservazione dei contributi a Enti ai quali il Ministero aveva fatto promessa, prima del 1° aprile 1972.

La maggior parte delle Regioni non intendono riconoscere le promesse fatte dal Ministero prima della suddetta data, con conseguenze facilmente intuibili.

Altro argomento scottante: la determinazione dei criteri direttivi in merito al finanziamento delle cooperative edilizie in base alla legge 22 ottobre 1971, n. 865. Non risulta che si sia raggiunta ancora un'intesa seria, con la conseguenza che il settore è immobile da due anni e le case non vengono costruite.

5. — L'AZIONE

5. 1. — *L'assetto del territorio*

L'avvento delle Regioni ha determinato una evoluzione sostanziale del Ministero dei lavori pubblici. Funzioni un tempo proprie come la messa a punto di procedure relative all'istruttoria, al controllo e alla gestione di opere o di complessi di opere generalmente al di fuori di un quadro programmatico complessivo, tutt'al più organizzate per piani di settore, sono passate quasi integralmente alle Regioni.

I nuovi compiti del Ministero devono concretizzarsi in un processo continuo di elaborazione e di ricerca sui temi che attengono direttamente ai problemi generali della programmazione dello sviluppo economico e territoriale.

In questo senso è chiaramente orientato il decreto del Presidente della Repubblica numero 8 del 15 gennaio 1972, che attribuisce, tra l'altro, al Ministero dei lavori pubblici:

l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e la verifica periodica di esse con il programma economico nazionale;

la metodologia e le procedure per la formazione dei piani territoriali regionali;

la definizione degli standard urbanistici di livello nazionale;

le reti infrastrutturali d'interesse nazionale, la classificazione e declassificazione delle strade statali;

l'edilizia demaniale e patrimoniale dello Stato, l'edilizia universitaria e religiosa, le opere di prevenzione e soccorso per le calamità naturali e per i danni bellici, la normativa tecnica per le opere pubbliche;

la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo;

l'azione di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni per le attività in materia di viabilità acquedotti e lavori pubblici.

Le nuove importanti funzioni del Ministero per essere efficaci debbono coordinarsi con l'azione programmatica delle Regioni. Per l'assetto del territorio sono indispensabili rapporti corretti e costruttivi con le amministrazioni regionali.

La riforma regionale ha costituito indubbiamente un trauma del quale ancora oggi risentono le amministrazioni centrali ma, nel suo complesso, la crisi può ritenersi superata. Oggi, vinte le perplessità e le diffidenze iniziali le Regioni sollecitano spesso — specialmente in materia di politica del territorio — la formazione di una adeguata struttura di orientamento unitario, di unificazione metodologica, di dibattito tecnico e politico.

È indispensabile, quindi, affrettare le riorganizzazione del Ministero preparando personale adeguato per cultura e capacità ai nuovi compiti. Non c'è tempo da perdere!

In attesa della ristrutturazione si cerca, sia pure faticosamente, di far comunque fronte, nel migliore dei modi, ai nuovi compiti istituzionali.

Nel merito del lavoro che viene condotto va osservato che il rallentamento subito dall'attività di programmazione economica ha in parte modificato la scala di priorità delle nuove funzioni attribuite al Ministero. Ci si riferisce al fatto che la programmazione economica nazionale non si pone più come obiettivo centrale quello della elaborazione di un programma complessivo ed articolato come fu per il 1° programma economico nazionale, ma è orientata in quella direzione che si può definire della « programmazione per progetti ».

Questa variazione di rotta induce analoghe modificazioni nell'attività del Ministero dei lavori pubblici, per il quale l'obiettivo della « identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e la verifica periodica di esse con il programma economico nazionale » si trasforma nell'impegno della « verifica di coerenza », in materia di assetto del territorio di ciascuna « azione programmatica ».

Nella politica di assetto del territorio e di programmazione economica si sono inseriti altri temi che in questi giorni sono al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica.

Tra questi può ricordarsi l'applicazione della legge per la salvaguardia di Venezia. Dopo l'emanazione delle norme delegate per combattere l'inquinamento delle acque e per disciplinare gli interventi di restauro e risanamento conservativo, sono allo studio gli indirizzi che il Governo deve fissare ai fini della redazione, da parte della Regione Veneta, del piano comprensoriale di Venezia e del suo entroterra.

Sotto il profilo della programmazione dello sviluppo urbanistico del territorio si inserisce anche il problema della casa. È necessario adottare i provvedimenti rivolti ad incrementare la produzione di alloggi, in una coordinata visione delle esigenze territoriali.

Esistono, poi, i problemi connessi al rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno e al piano straordinario di opere pubbliche nel sud del Paese.

Rimangono sempre aperti gli interrogativi in merito ai vincoli di piano regolatore

preordinati a l'espropriazione o che comportino inedificabilità.

Come è noto, la legge 19 novembre 1968, n. 1187 (la cosiddetta legge tampone) ha disciplinato la materia, disponendo la inefficacia di tali vincoli qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i piani particolareggiati o autorizzati i piani di lottizzazione.

Siamo, pertanto, nel 1973, alla scadenza del termine per tutti i piani già approvati al momento dell'entrata in vigore della legge e, man mano, per quelli approvati successivamente. Le conseguenze, in termini di indisponibilità di aree per le utilizzazioni pubbliche sarebbero gravissime se, alla detta scadenza, i Comuni non avessero in mano uno strumento valido per assicurarsi il controllo di dette aree: ed è, pertanto, urgente provvedere in proposito.

Infine, deve essere affrontata con urgenza la riforma della legislazione urbanistica per fornire il « quadro » alle varie leggi regionali.

5. 2. — *Lavori di pronto soccorso.*

Sempre a seguito dell'emanazione del più volte citato decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, si rende necessario fornire chiarimenti anche in merito agli interventi di carattere urgente ed inderogabile determinati da eventi calamitosi.

L'articolo 8, lettera 1 del decreto stabilisce che resta ferma la competenza degli organi statali in ordine « agli interventi straordinari nelle opere di soccorso relative a calamità di estensione ed entità particolarmente gravi ».

Di conseguenza gli uffici del Genio civile, nell'esercizio delle funzioni trasferite alle Regioni a statuto ordinario, dovranno inviare le segnalazioni relative a danni causati da eventi calamitosi di limitata entità all'Ente Regione; signaleranno invece ai Provveditorati, perchè ne riferiscano al Ministero, non solo i danni derivanti da calamità naturali alle opere rimaste alla competenza del Ministero, ma anche quelli deri-

vanti da calamità di estensione ed entità particolarmente gravi che richiedano provvedimenti dichiarativi da parte dello Stato.

Dal nuovo assetto delle competenze fra Stato e Regioni deriva l'obbligo per i Presidenti delle Giunte regionali a statuto ordinario di osservare le norme e la procedura relativa all'attuazione degli interventi di cui al decreto legislativo 13 aprile 1948, n. 1010.

Gli stanziamenti per le pubbliche calamità sono ridotti al minimo e derivano, per la massima parte, da provvedimenti legislativi specifici. In tutto 46.761.000 milioni con una integrazione di 19.544.000 milioni rispetto al 1973 comprendendovi gli oneri per gli interventi relativi agli ultimi terremoti che hanno colpito il Paese e i fenomeni alluvionali abbattutisi sulla Sicilia, Calabria e Basilicata.

6. — EDILIZIA STATALE E SOVVENZIONATA

6.1. — Edilizia demaniale.

Il Ministero dei lavori pubblici, per quanto riguarda l'edilizia statale e sovvenzionata, non ha perduto quasi nessuna delle proprie competenze per effetto del trasferimento di poteri alle Regioni, di contro si è trovato a disagio per la falciatura nelle unità di personale addetto al settore, specie negli Uffici periferici. Conseguenza diretta della situazione il ristagno nella trattazione delle pratiche e l'accrescersi dell'arretrato con la conseguente formazione di nuovi residui passivi, come si dirà, ma soprattutto con il ritardo nella realizzazione di opere indispensabili. A questo grave inconveniente si aggiungono le incertezze e i dubbi insorti nell'applicazione della legge 22 ottobre 1971, n. 865 per quanto riguarda l'acquisizione delle aree a seguito del noto parere espresso dal Consiglio di Stato. Tali incertezze hanno determinato remore ed intralci considerevoli specie nei due settori dell'edilizia scolastica e dell'edilizia demaniale.

Nel quadro dell'edilizia demaniale merita una parola l'edilizia carceraria per la quale esistono, in virtù della legge 12 dicembre 1971, n. 1130, autorizzazioni di spesa per lire 100.000 milioni.

Al riguardo risulta esservi un particolare impegno per snellire le procedure ed affrettare gli appalti con l'apposito disegno di legge approvato di recente dal Consiglio dei ministri.

6.2. — Edilizia scolastica.

Per i fondi in favore dell'edilizia scolastica, il programma relativo è in avanzato stato di attuazione pur con gli intralci derivanti oltre che dalla difficoltà di acquisire le aree, dalla grave lievitazione dei prezzi dell'edilizia.

A questo punto non possono essere ignorate le istanze e addirittura i progetti di legge elaborati da varie Regioni per affrettare il rifinanziamento della edilizia scolastica.

6.3. — Patrimonio storico-artistico.

Scoraggiante carenza si rileva negli interventi per la tutela del patrimonio storico-artistico.

Gli stanziamenti di fondo riguardano il ripristino dei monumenti delle Marche, Umbria, Abruzzo e Lazio danneggiati dal terremoto del novembre 1972 e si limitano ad un miliardo.

Un altro stanziamento pure di un miliardo è destinato ad interventi di emergenza.

Una miseria il resto!

6.4. — Politica della casa.

Avviando l'applicazione della legge 22 ottobre 1971, n. 865, il Comitato dell'edilizia residenziale (CER) ha provveduto, fin dal marzo 1972, all'impostazione di un piano di attribuzione di fondi alle regioni prevedente un programma di investimenti per lire 1.062.000 milioni di cui 362.000 milioni per la costruzione di abitazioni a totale carico dello Stato per la eliminazione di abitazioni malsane; lire 323.000 milioni per la realizzazione di programmi costruttivi, anche a cura di cooperative edilizie, ai sensi della legge 2 luglio 1949, n. 408, e lire 377.000 milioni da finanziare ai sensi dell'articolo 55, con i fondi GESCAL (legge 14 febbraio 1963, n. 60).

Le singole regioni hanno predisposto i piani di localizzazione che risultano approvati dal CER. Pertanto vennero trasferiti ai provveditorati alle opere pubbliche i fon-

di per la concessione dei finanziamenti agli enti costruttori. Dopo un biennio che la legge è in vigore risultano in attuazione programmi costruttivi per oltre 270.000 milioni.

Si richiama, con l'occasione, all'attenzione degli onorevoli senatori il problema, di carattere generale e di rilevanti dimensioni, rappresentato dalla mancanza di disponibilità concreta di aree per l'edilizia residenziale pubblica.

In effetti, pur essendosi, anche da tempo, vincolate aree in una quantità che, a quanto risulta, potrebbe ritenersi sufficiente a soddisfare le esigenze relative alla costruzione di alloggi per i prossimi anni, di fatto, in molti casi, l'utilizzazione di tali aree non risulta possibile per molteplici motivi, tra cui in particolare quelli inerenti alla loro acquisizione ed alla urbanizzazione.

Questo perchè, nonostante le facilitazioni di ordine finanziario concesse, i comuni incontrano difficoltà di vario genere non ultime quelle di perfezionare i mutui con la Cassa depositi e prestiti. Su 200.000 milioni disponibili sono state definite le procedure solo per 24.000 milioni.

Si aggiunga che il nuovo meccanismo per l'acquisizione delle aree ha sollevato complessi problemi di natura giuridica non ancora risolti. Tanto, che al fine di facilitare il superamento dei vari ostacoli sono state formulate proposte di ampliare al massimo le possibilità operative previste dall'articolo 60 della legge, attribuendo agli enti ed istituti incaricati dell'attuazione dei programmi di edilizia economica e residenziale la facoltà di procedere direttamente all'acquisizione delle aree per conto dei comuni.

Nel contempo sono stati emanati, come è noto, ai sensi dell'articolo 8 della legge, due provvedimenti delegati apparsi sulla *Gazzetta Ufficiale* solo il 3 marzo 1973. Con i due decreti delegati si sono stabilite le nuove norme per l'assegnazione e la revoca, nonché la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché le norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

A tali provvedimenti è seguita la circolare n. 300 dell'11 giugno 1972 con la quale sono stati forniti alle Regioni e agli enti interessati, chiarimenti ed istruzioni per la migliore e più uniforme applicazione della legge n. 865 e dei decreti delegati stessi.

Rimane da chiarire, come si è già detto, il finanziamento alle cooperative. Le questioni insorte con le Regioni debbono essere definite con urgenza. Non è lecito ritardare ulteriormente la realizzazione di nuove abitazioni da parte delle cooperative per questioni che la gente non comprende. A questo punto si ritiene di dover segnalare che nella ricerca per svolgere questa relazione è risultata l'esistenza di una ingente massa di finanziamenti disposti in passato a favore delle cooperative edilizie e non ancora utilizzati.

In particolare, a Roma, oltre 29.000 milioni di investimenti debbono essere ancora realizzati a causa delle note difficoltà di ordine burocratico e urbanistico.

Dell'accantonamento di 60.000 milioni, disposto dal CER per interventi straordinari a seguito di pubbliche calamità (di cui 40.000 milioni rappresentanti gli investimenti provocati da 2.000 milioni di contributi e 20.000 milioni da prelevare dai fondi GESCAL) sono state finanziate opere per complessivi 32.050 milioni. I progetti presentati riguardano una spesa di circa 12.300 milioni, ed i lavori in corso di esecuzione ammontano a circa 10.000 milioni, ivi compreso il primo lotto di finanziamenti per Ancona.

Una parola ancora circa gli IACP per rilevare come da parte delle Regioni e degli organismi interessati non si sia ancora provveduto agli adempimenti previsti dalla legge con evidenti e dannose ripercussioni sul funzionamento degli organi statutari. Infine sarà bene ripetere che per il 1974 vi è la previsione di dotare il bilancio, per opere di edilizia abitativa con lo stanziamento di 30 miliardi.

7. — SPESE VARIE

Le spese in conto capitale di cui è investita l'amministrazione generale riguardano l'esercizio per il culto, spesa che rimane pressochè invariata se si eccettua lo stanziamen-

to di 500 milioni in annualità derivante dalla legge 17 giugno 1973, n. 444; gli immobili demaniali o privati in uso alla Presidenza della Repubblica con uno stanziamento di 2.850 milioni.

Si trascina poi la realizzazione del nuovo palazzo di giustizia di Napoli e di quello di Ancona con altri 3.000 milioni di spesa.

8. — OPERE IGIENICHE

Come premessa indispensabile, sembra opportuno evidenziare e precisare che l'intervento dello Stato nel settore delle opere igieniche e sanitarie, con special riguardo per gli acquedotti, le fognature e gli ospedali, di competenza dei Comuni e delle Provincie, è sempre consistito generalmente nella concessione di contributi che agevolassero gli Enti interessati nella realizzazione di tali categorie di opere.

Con l'entrata in vigore della legge 3 agosto 1949, n. 589 (la cosiddetta legge Tupini) si ebbe una più organica disciplina dell'aiuto dello Stato che divenne più consistente e determinante.

Lo sviluppo del Paese e l'acuirsi dei problemi per quanto riguarda il rifornimento idrico e lo smaltimento dei liquami ha ispirato l'adozione di un piano organico di interventi proiettato nel futuro. Venne così approvato il piano regolatore generale degli acquedotti e delle fognature.

Per l'attuazione di detto piano furono dettate, dal decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 1968, n. 1090, speciali norme che disposero il vincolo per gli usi potabili delle risorse idriche disponibili.

A termini del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 1090 venne predisposto ed approvato un piano quinquennale di interventi dal 1971 al 1975; sulla base di esso, i programmi esecutivi annuali per gli anni 1970, 1971 e 1972, purtroppo con limiti di spesa molto modesti.

Attualmente tutto quanto riguarda le opere igieniche è stato trasferito alle Regioni a statuto ordinario e al Ministero compete solo l'intervento per le Regioni a Statuto speciale.

Nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno fi-

nanziario in corso, risultano pertanto autorizzati modesti stanziamenti solo per interventi nei territori delle suddette Regioni.

Le disponibilità permettono spese per circa 7.000 milioni da ripartire fra le cinque Regioni a statuto speciale.

Per quanto riguarda il programma e l'attuazione di opere di edilizia ospedaliera si possono fare considerazioni analoghe a quelle per gli acquedotti.

È sperabile, per dare un nuovo impulso all'attività costruttiva, che il disegno di legge in esame presso il Senato e per il quale è assicurato il finanziamento, trovi sollecita approvazione.

Un cenno per quanto riguarda la tutela delle acque dall'inquinamento.

Nel febbraio 1968 venne presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge sulla tutela delle acque dagli inquinamenti elaborato ad iniziativa del Ministero dei lavori pubblici di concerto con altri Ministeri interessati. La proposta decadde per fine legislatura. Ripresentato, decadde una seconda volta.

L'importanza del problema, la cui soluzione presenta carattere di sempre maggiore urgenza e di piena attualità, è tale da richiedere una tempestiva presa di posizione per evitare danni maggiori di quelli già verificatisi e per un minimo di coerenza con il clamore ecologico sollevato nel Paese.

9. — RILANCIO PIANO DEI PORTI.

Gli stanziamenti per le opere marittime rimangono molto al di sotto delle necessità.

Lo sviluppo delle coste italiane e il numero dei porti di competenza dello Stato richiederebbero interventi ben più consistenti.

La legge 27 ottobre 1965, n. 1200, ha assicurato un finanziamento in cinque anni di 90.000 milioni con i quali è stato dato inizio ad un notevole programma di potenziamento dei porti nazionali, programma che deve essere proseguito senza soluzioni di continuità.

A tal fine il CIPE ha recepito la proposta avanzata dal gruppo di lavoro interministeriale di studio per la programmazione portuale, costituito nell'ambito del CIPE stesso, proposta che prevede investimenti per lire

160.000 milioni e nel fondo speciale del Ministero del tesoro sono stati accantonati 10.000 milioni per l'anno 1973 e 10.000 milioni per l'anno 1974 per l'esecuzione di opere portuali. Il relativo disegno di legge è però ancora all'esame del Parlamento.

Alla ripartizione delle somme stanziare provvederà il CIPE sulla base di proposte del Ministero dei lavori pubblici di concerto con quello della Marina mercantile.

Molte cose vi sarebbero da dire su aspetti particolari del settore, ci limiteremo tuttavia a richiamare l'attenzione dei colleghi senatori sul nuovo limite di impegno del capitolo 5632 (ex 5698) che prevede per il 1974 un aumento di lire 20 milioni, pari a circa 400 milioni di lavori da eseguire ai sensi della legge 3 agosto 1949, n. 589, nelle Regioni a Statuto speciale tramite i comuni e loro consorzi o da parte di Enti autorizzati.

Lo stanziamento è così modesto che non permette di far fronte al finanziamento delle opere per le quali è stato già promesso il contributo e tanto meno all'accoglimento delle numerose nuove domande presentate.

Le promesse di intervento riguardano, per quanto consta, lavori per oltre 6.000 milioni di lire e le domande inevase giacenti si riferiscono ad opere per circa 8.000 milioni.

10. — VIABILITÀ MINORE

Il settore dei trasporti e delle comunicazioni, a parte quanto si riferisce agli studi ed esperimenti rivolti all'educazione stradale, alla segnaletica, alla prevenzione degli incidenti stradali e via dicendo, si riduce, dopo il passaggio delle competenze specifiche alle Regioni a statuto ordinario, agli interventi a vantaggio della viabilità minore, in favore delle amministrazioni provinciali delle Regioni a statuto speciale per i quali è stato conservato lo stanziamento di 2.000 milioni dello scorso esercizio.

11. — DIFESA DEL SUOLO

Qualche cenno sulla difesa del suolo, parlando della quale non si può ignorare la Commissione De Marchi che verso la fine del 1970

presentò la nota relazione conclusiva del dibattuto problema.

Il documento, redatto anche alla luce delle disastrose esperienze del 1967 quando Firenze, Trento ed altre città furono invase dalle acque dei fiumi in piena e molte zone devastate, indicò fra l'altro una previsione di spesa di circa milioni 9.000.000, da spendere in un trentennio, comprensiva di 5.300.000 milioni per la difesa idraulica del suolo e di milioni 2.370.000 per la sistemazione idraulico-agraria ed il potenziamento silvo-pastorale.

I 5.300.000 milioni per la difesa idraulica del suolo dovevano essere ripartiti nel modo seguente:

1.892.000 milioni nel primo quinquennio;

1.784.000 milioni nel decennio successivo;

1.624.000 milioni nel successivo quindicennio.

Queste cifre, ovviamente, devono oggi essere maggiorate di almeno un 25-30 per cento a seguito dello slittamento della moneta e in conseguenza delle ulteriori opere da preventivare dopo gli ultimi gravi eventi alluvionali, oltre che per l'insufficiente azione manutentiva delle opere esistenti.

A seguito di tale risultanze specifiche, furono elaborate successive proposte di stanziamenti straordinari di fondi che hanno formato oggetto di schemi di disegni di legge. Il grosso problema è stato affrontato sul piano legislativo sia da parte del Senato che della Camera dei deputati. Si ricorda l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo promossa dalle Commissioni lavori pubblici e agricoltura al fine di finanziare opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, mirante soprattutto al « rifinanziamento della legge 27 luglio 1967, n. 632, in attesa che una legge organica per la difesa del suolo regoli tutta la materia », per una spesa complessiva di circa lire 414.000 milioni.

Si ricorda anche il disegno di legge d'iniziativa del Governo presentato il 25 ottobre 1972 che prevede interventi per una spesa complessiva, in un triennio, di lire 130.000 milioni (65.000 milioni per i lavori pubblici e

lire 65.000 milioni per l'agricoltura e le foreste), tuttora all'esame del Parlamento.

A parte i progetti legislativi giacenti o in discussione, risulta che negli ultimi anni non è più intervenuto alcun finanziamento straordinario per la difesa del suolo.

Nel frattempo si manifesta più impellente la necessità di interventi per la difesa del suolo e per la sistemazione idraulica, che si stimano, nel primo quinquennio operativo, in lire 2.500.000 milioni. Sarà quindi opportuno che dati i modesti stanziamenti di bilancio, il Parlamento porti avanti con urgenza la trattazione dei disegni di legge presentati.

12. — L'ANAS. STRADE-AUTOSTRADE

Non possiamo esimerci dal dare uno sguardo al bilancio dell'ANAS per l'anno 1974 che prevede entrate e spese per milioni 425.500.

In dettaglio si rilevano:

	milioni di lire
Entrate correnti	147.100
Entrate in conto capitale	278.400
Entrate per accensione di prestiti.	—
in complesso entrate	425.500
con una espansione di 34 miliardi 614,5 milioni.	

Di contro si prevedono:

Di conto si prevedono:

Spese correnti	147.100
Spese in conto capitale	271.700
Spese per rimborso di prestiti	6.700
per un totale di	425.500

Nelle entrate e nelle spese suindicate sono comprese « partite figurative e compensative » per milioni 26.200, riguardanti quote di ammortamento di beni patrimoniali per milioni 1.200, l'investimento di momentanee disponibilità di cassa per milioni 25.000.

Di conseguenza le effettive componenti attive e passive del bilancio si riducono a milioni 399.300.

Le componenti attive del bilancio sono rappresentate: per milioni 348.400 dal contributo ordinario del Tesoro ai sensi dell'articolo 26 della legge 7 febbraio 1961, n. 59, e successive modificazioni; per milioni 41.800 da

somministrazioni dello Stato relative al finanziamento di programmi stradali ed autostradali approvati con leggi speciali e milioni 9.100 da entrate proprie dell'Azienda (canoni per licenze e concessioni accordate lungo le strade ed autostrade statali, interessi attivi, eccetera).

Di contro le componenti passive sono rappresentate per milioni 45.600 da oneri per il personale in attività e in quiescenza. Per il raggiungimento delle finalità istituzionali l'ANAS dispone di 12.366 unità lavorative fra personale civile e personale operaio. La consistenza numerica del personale in attività di servizio si presenta ridotta di 450 unità rispetto all'anno precedente. Si tratta di personale collocato a riposo per anzianità e per sfollamento volontario.

Oneri per 6.000 milioni riguardano spese generali necessarie al funzionamento degli Uffici.

Altri 29.700 milioni sono impegnati da oneri per l'ammortamento dei mutui e precisamente circa milioni 22.000 per interessi passivi e circa milioni 7.000 riguardanti rimborsi in conto capitale, e milioni 46.300 si riferiscono a spese di manutenzione ordinaria delle strade ed autostrade statali. Gran parte di questa somma destinata alla manutenzione ordinaria delle strade statali viene erogata appaltando i lavori a imprese private, con grande instabilità del personale operaio impiegato che non ha nessuna sicurezza di occupazione. Infine milioni 31.800 costituiscono l'ammontare dei contributi a favore degli Enti e Società concessionarie di autostrade. La spesa è coperta da specifiche somministrazioni del Ministero del tesoro. Rimangono milioni 239.900, somma destinata a lavori di riparazione e di rinnovamento della rete stradale ed autostradale statale e a nuove costruzioni.

Quanto è stato brevemente posto in rilievo costituisce un complesso di spese incomprimibili ammontanti a milioni 159.400.

Ecco, in sintesi, le principali caratteristiche finanziarie del bilancio dell'ANAS per l'anno 1973.

Una valutazione più squisitamente politica dei dati innanzi citati non può prescindere dall'indicazione dei risultati che l'Azienda

da potrà conseguire, con riferimento soprattutto agli investimenti, con i mezzi recati dal bilancio in esame.

In proposito si è potuto accertare che dei 239.900 milioni previsti come spese per investimenti, 29.200 milioni sono costituiti da annualità già vincolate con specifica destinazione da leggi di autorizzazione della spesa, mentre i rimanenti 210.700 milioni risultano così attribuiti: lire 23.700 milioni alle opere di riparazione dei danni causati al patrimonio stradale, sempre più frequentemente colpito dalle calamità naturali; lire 1.700 milioni all'acquisto di automezzi e macchinari per il servizio delle strade; lire 2.000 milioni alla costruzione e riparazione straordinaria di case cantoniere e ricoveri per automezzi. Rimangono milioni 183.300 destinati alle opere di miglioramento e ammodernamento della rete stradale statale.

La cifra è rispettabile, tuttavia non si tratta di effettiva disponibilità di mezzi finanziari per nuovi investimenti in quanto le somme iscritte a bilancio risultano già utilizzate per circa 133.000 milioni in favore di opere affidate o in corso di affidamento o addirittura in corso di realizzazione.

Ciò è stato possibile in virtù della norma contenuta nell'articolo 5 della legge 21 aprile 1961, n. 181, che consente all'ANAS di assumere impegni di spesa anche a carico degli esercizi finanziari successivi a quello di competenza, in misura tuttavia non eccedente complessivamente i quattro.

Rimane quindi realmente utilizzabile per nuovi investimenti da attuare nel 1974 la somma di circa 50.000 milioni, semprechè non intervengano situazioni di emergenza a modificare le previsioni d'impegno dei fondi in questione.

La norma del citato articolo 5 della legge n. 181 ha sostanzialmente lo scopo di avvicinare il più possibile i tempi di realizzazione delle opere con l'iscrizione in bilancio dei fondi occorrenti e quindi di ridurre la formazione dei residui passivi, ma determina, col tempo, una intuibile rigidità del bilancio riducendo a ben poco la possibilità di manovra degli investimenti.

Questa considerazione è avvalorata dalla constatazione del sempre più frequente ac-

collo al bilancio ordinario dell'azienda di oneri che in passato erano solitamente a carico del bilancio del tesoro, attraverso corrispondenti somministrazioni all'ANAS.

Basti ricordare, al riguardo, la legge 28 marzo 1968, n. 360, relativa al completamento del programma di costruzione dei raccordi autostradali e delle strade di grande comunicazione, che ha comportato per l'ANAS un onere complessivo di 70.000 milioni, di cui gli ultimi 10.000 a carico del bilancio per l'anno 1974; la legge 23 marzo 1973, n. 36, concernente provvidenze a favore delle popolazioni della Sicilia e della Calabria colpite dalle alluvioni del dicembre 1972 e del gennaio 1973, la quale oltre a porre a carico dell'azienda la spesa di 18.000 milioni per investimenti sulle strade statali ha altresì posto a carico della stessa la spesa di 24.000 milioni per gli interventi occorrenti sulle strade provinciali.

Si è accennato alla riduzione delle disponibilità ordinarie in virtù di provvedimenti legislativi, ma altre decurtazioni vengono progressivamente aggiunte in conseguenza dei crescenti oneri di ammortamento dei mutui passivi contratti dall'azienda per il finanziamento dei lavori di costruzione dell'autostrada senza pedaggio Salerno-Reggio Calabria e degli altri programmi costruttivi dell'ANAS, nonchè al maggiore onere derivante dalla riduzione, dal 10 al 5 per cento, dell'aliquota di variazione dei prezzi correnti per l'assoggettabilità degli appalti alla revisione dei prezzi contrattuali ed infine al nuovo onere rappresentato dall'IVA.

L'insieme di questi fattori hanno, in pratica, frustrato gli obiettivi che il legislatore si era prefisso con la legge 9 aprile 1971, n. 167 e cioè di dotare l'ANAS, sebbene limitatamente al periodo 1971-1977, di mezzi finanziari da usare essenzialmente per opere di sistemazione ed ammodernamento delle strade statali di primaria importanza.

Sarà quindi necessario riprendere in esame tutto il settore della viabilità per fare il punto della situazione e stabilire un inventario delle esigenze del paese in fatto di strade ma soprattutto per programmare un serio coordinamento delle comunicazioni nel

quadro più vasto di un razionale assetto del territorio.

Nel frattempo è necessario si affretti l'indagine conoscitiva sollecitata dal Senato sulla politica delle autostrade che tante discussioni ha suscitato nel paese. Proprio in questi giorni la polemica in corso sul problema ha trovato clamorosi echi nella conferenza del traffico e della circolazione di Stresa.

13. — I RESIDUI PASSIVI

L'accumulazione dei residui passivi è stata oggetto, in occasione dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno 1973, di una seria analisi.

Si ritorna ora sull'argomento constatando, con disappunto, un ulteriore incremento del loro ammontare.

La cifra raggiunta è imponente: 3.058.000 milioni con un aumento di lire 120.000 milioni, rispetto all'esercizio precedente, aumento dovuto per la massima parte a spese in conto capitale.

Purtroppo l'espansione dei residui passivi trova quest'anno una motivazione nuova data dall'aumento dei costi nell'edilizia che ha paralizzato le gare d'appalto inutilizzando i fondi stanziati. Da varie parti del Paese giunge la denuncia di una situazione di stasi alla quale il Parlamento dovrà dare una risposta.

Primeggiano sempre i residui passivi riguardanti l'edilizia scolastica con 8.347 milioni di impegni a pagamento in unica soluzione e 194.500 milioni per somme trasferite sia riguardanti spese in unica soluzione, sia spese in annualità.

Anche l'edilizia abitativa registra, nel complesso, una accentuazione dei residui passivi saliti a 443.000 milioni con un aumento di oltre 100.000 milioni.

Si sono richiamati all'attenzione della Commissione i residui passivi riguardanti i settori sui quali più vivace si appunta la critica sia nel Parlamento che nel Paese.

Nella selva dei residui altri aspetti potrebbero essere offerti alla considerazione degli onorevoli senatori ma si ritiene l'esemplificazione esposta sufficiente a stimolare

la ricerca e il confronto per trarne utili informazioni.

Giova peraltro sottolineare, a conclusione, che i residui passivi riguardanti le competenze trasferite alle Regioni segnano, in generale, una significativa contrazione.

Un fenomeno analogo a quello registrato per il Ministero dei lavori pubblici si è verificato per l'ANAS ove i residui passivi sono lievitati nell'anno di circa il 14 per cento raggiungendo un tetto di 539.000 milioni.

L'incremento riguarda in primo luogo le spese correnti che raddoppiano la consistenza per impegni vari nei confronti del personale ma in modo particolare a seguito dell'iscrizione di una partita compensativa delle entrate ammontante a 25.000 milioni che sarà immediatamente eliminata nel nuovo esercizio, e le spese in conto capitale per i tempi tecnici e amministrativi necessari all'esecuzione dei lavori e alla loro liquidazione.

È doveroso infine porre in risalto la diversa natura dei residui passivi dell'ANAS rispetto a quelli del Ministero dei lavori pubblici. Mentre i residui passivi dell'ANAS si riferiscono prevalentemente a spese in unica soluzione, quelli del Ministero derivano per la maggior parte da spese in annualità.

Da questo scaturisce anche il diverso rapporto esistente fra l'ammontare annuale degli stanziamenti della competenza e l'entità dei residui passivi. Difatti per il Ministero dei lavori pubblici il monte residui passivi raggiunge un importo pari a quasi cinque volte gli stanziamenti annui del bilancio di competenza, contro meno di una volta e mezzo per l'ANAS.

Un'ultima osservazione, per ribadire che con il sistema amministrativo vigente nel Paese la formazione dei residui passivi è ineliminabile.

A conclusione del presente rapporto, invito, a nome dell'8^a Commissione che me ne ha conferito il mandato gli onorevoli colleghi della Commissione bilancio a dare il proprio assenso allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici.

ALESSANDRINI, *relatore.*

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

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

(RELATORE LIGIOS)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti e aviazione civile per il 1974 ammonta a complessivi 217.432,5 milioni di cui 34.977,9 in conto capitale (circa 5 miliardi in più rispetto all'esercizio precedente), destinati alla costruzione, ammodernamento ed ampliamento di aeroporti (11 miliardi); alla costruzione della seconda linea della metropolitana di Roma (5 miliardi); a spese di carattere patrimoniale per le gestioni dirette di ferrovie e di servizi di navigazione lacuale (3 miliardi) e a contributi per la costruzione di ferrovie metropolitane (9 miliardi).

Rispetto alle previsioni del bilancio 1973 si ha un aumento di 60 miliardi e 314,2 milioni di cui circa 5 miliardi in conto capitale. Per la parte corrente su circa 55,5 miliardi di aumento nella previsione si può rilevare che 52,624 miliardi sono destinati « all'adeguamento delle sovvenzioni e dei sussidi integrativi per le ferrovie in concessione ».

Alle variazioni testè riportate vanno aggiunti gli accantonamenti riportati nei fondi speciali del Tesoro per futuri oneri legislativi di esclusiva competenza del Ministero dei trasporti e aviazione civile: essi ammontano a 6,4 miliardi, di cui 6 in conto capitale.

Ho voluto doverosamente premettere un quadro aritmetico il più possibile sintetico alla mia esposizione, pur nella sentita esi-

genza di considerazioni più vaste che vadano ben al di là dello schema aritmetico.

Io ritengo che sia molto sentita l'esigenza di un ampio esame politico dei trasporti nel momento in cui si è ricostituito il quadro politico con la collaborazione delle forze di centro-sinistra; collaborazione senza la quale, dicemmo in questa sede lo scorso anno, ogni indicazione di soluzione dei problemi di fondo di questo settore rischiava di essere quanto meno velleitaria.

Mai come in questo momento è apparsa urgente la necessità di elaborare una politica globale dei trasporti nel nostro Paese.

Lo scarso coordinamento fra la rete ferroviaria dello Stato e gli zoppicanti sistemi secondari di trasporto nelle aree urbane ed industriali più affollate, in cui più grave è il problema dei pendolari; la frammentazione delle competenze e le dannose forme di concorrenza fra diversi settori dei trasporti, perfino all'interno della sfera pubblica; il collasso dei principali aeroporti scoppiato nello scorso anno e l'inadeguatezza dei loro collegamenti con le rispettive zone di gravitazione; la necessità di partecipare con lo sviluppo dei trasporti al rinnovato impegno meridionalista del Governo; la notevole importanza assunta da taluni problemi locali in conseguenza dell'istituzione delle Regioni e l'urgenza di coordinare le iniziative che esse intendono e debbono assumere in questo settore; le esigenze di carattere internazionale rese più urgenti dalla nostra

partecipazione comunitaria, costituiscono altrettanti problemi di fondo che debbono essere affrontati e risolti in una visione globale e coordinata dei trasporti.

Certo a nessuno sfugge che la soluzione di problemi così vasti richiede una particolare volontà e stabilità politica, nonché la maturazione a tutti i livelli, compreso quello sindacale, di una coscienza dei problemi sindacali, che finora è mancata.

Occorre innanzi tutto modificare il quadro istituzionale, accentrando nel Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile tutte le competenze decisionali del settore, eliminando le duplicazioni di competenze e lasciando eventualmente ad altri ministeri la esecuzione delle infrastrutture decise dal Ministero stesso.

È necessario che aziende come l'ANAS e le ferrovie dello Stato godano di maggiore autonomia e vengano articolate in maniera da operare in concreto collegamento con gli Enti locali e particolarmente con le Regioni, superando metodi e rigidità non più accettabili in una struttura dello Stato articolata su diversi livelli decisionali, come quella determinatasi con la istituzione delle Regioni.

L'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato merita evidentemente alcune considerazioni particolari in sede di esame del bilancio preventivo del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

Anzitutto per la dimensione del suo disavanzo, che per il 1974 è previsto in circa 800 miliardi con un aumento di oltre 115 miliardi rispetto all'esercizio precedente; in secondo luogo per la constatazione che questo *deficit* è in gran parte dovuto agli oneri di pubblico servizio che le ferrovie dello Stato sopportano e che il Tesoro rimborsa solo in parte.

A parte queste considerazioni di natura contabile, noi riteniamo che le ferrovie dello Stato debbano ampliare e modificare la propria partecipazione allo sviluppo del Paese.

Le tesi, forse non tutte disinteressate, che affidavano al trasporto su rotaia un ruolo del tutto secondario nella società moderna sembrano essere smentite dai fatti e vi è

un ritorno sempre più rilevante al trasporto su treno.

Esse hanno tuttavia portato alla perdita di tempo prezioso in termini di espansione e di miglioramento tecnologico, favorendo di conseguenza il disegno autostradale ed il diffondersi dei trasporti privati.

Occorre innanzi tutto accentuare il coordinamento, direi quasi « l'osmosi » fra le linee delle ferrovie dello Stato ed i sistemi di trasporto delle grosse aree metropolitane per favorirne il decongestionamento, nonché un potenziamento dei collegamenti con le Isole per mezzo dei traghetti ferroviari, aumentando anche i punti di imbarco che oggi sono limitati, nel caso almeno delle due grandi Isole.

Le ferrovie dello Stato non possono più avere una partecipazione marginale allo sviluppo delle aree depresse del Mezzogiorno e delle Isole (esempio: la Sardegna centrale) ma debbano anzi costituire uno degli strumenti più validi di attuazione dell'impegno meridionalista che l'attuale Governo anche giorni fa ha voluto riaffermare per mezzo di suoi autorevoli esponenti.

Questo discorso presuppone — lo ripetiamo — una diversa articolazione ed autonomia funzionale dell'Azienda; vi è chi sostiene che essa debba avere una struttura analoga a quella dell'Enel; vi sono altri che sostengono — almeno lo hanno fatto in questa Commissione, lo scorso anno — che si potrebbe iniziare con la creazione di un Consiglio superiore dei trasporti. Il problema era stato portato, almeno così disse il Ministro dei trasporti lo scorso anno, all'attenzione e all'esame del CIPE; la soluzione dello stesso problema postula inoltre un quadro globale del settore dei trasporti e finanziamenti programmati di gran lunga superiore a quelli decisi con recenti provvedimenti dagli organi della programmazione.

Un cenno a parte meritano le ferrovie in concessione. Già da alcuni anni nessuno difende apertamente questo istituto anacronistico. Tuttavia si continuano ad erogare contributi per la gestione di ferrovie che forse sarebbe meglio conservare per il divertimento dei nostri bambini, similmente a quanto avviene nelle varie città dei ragazzi

di tutto il mondo. In Sardegna, soprattutto nel centro dell'Isola, abbiamo la dimostrazione concreta dell'inutilità di queste ferrovie in concessione, che negli ultimi 18 anni hanno avuto anche finanziamenti enormi, che vanno al di là del contributo per la gestione. Sono state fatte opere in nessun modo coordinate e inquadrare nell'insieme dello sviluppo dei trasporti, cioè non c'è stata mai la tendenza a modificare quelle strutture ferroviarie che erano state create il secolo scorso per una società che è diversa da quella attuale; quando, nel caso specifico della Sardegna, vi era una società esclusivamente pastorale, concentrata, per ragioni storiche che non è qui il caso di approfondire, nelle zone montuose, nelle zone interne della Sardegna, perchè le zone rivierasche non erano abitate per motivi che vanno dalla malaria alle invasioni barbaresche, e via dicendo.

Negli ultimi diciotto anni sono stati spesi miliardi in modifiche di tracciato e nella costruzione di opere tanto colossali quanto inutili, senza però modificare lo scartamento ridotto. Ebbene dopo tutti questi lavori, dopo gli enormi contributi erogati, nessuno si serve di treni, che per percorrere i 54 chilometri che separano Nuoro da Macomer impiegano un'ora e tre quarti!

Occorre smantellare subito questa struttura inutile, ammodernarla ed adattarla alle attuali prospettive di sviluppo delle comunità del centro della Sardegna, radicalmente mutate dai notevoli interventi dello Stato per lo sviluppo industriale di quelle zone, affidandone la gestione alle ferrovie dello Stato.

Sempre a questo proposito i problemi relativi sono ricorrenti: l'anno scorso, ad esempio, si parlò della concorrenza tra le ferrovie dello Stato e la Circumvesuviana.

Il problema del taglio dei « rami secchi » delle ferrovie oggi va infatti rivisto e inquadrato in una dimensione regionale, oltre che nazionale.

Per quanto riguarda il settore dell'aviazione civile, giova ricordare i dibattiti che si svolsero in questa Commissione nei primi mesi dell'anno. I problemi di oggi sono gli stessi che si evidenziarono in quella sede, pur dovendosi riconoscere che la situazione attuale degli aeroporti è meno drammatica di qualche anno fa e di certi momenti dell'anno scorso e che è stato definito qualche provvedimento di una certa rilevanza per la soluzione dei problemi immediati.

Tuttavia resta da fare moltissimo, quasi tutto, particolarmente per quanto riguarda il coordinamento e la delimitazione delle competenze dei diversi Ministeri nel settore dell'aviazione civile. Ciò è stato denunciato da molti commissari in diverse occasioni e anche dallo stesso Ministro dei trasporti in occasione della discussione dell'ultimo bilancio.

Noi abbiamo fiducia che il Governo, in questo rinnovato quadro di collaborazione politica delle forze di centro-sinistra, saprà impostare i problemi del traffico in modo realistico e coordinato, nell'interesse di tutta la nostra società, che nelle carenze di questo settore trova una delle remore fondamentali al proprio sviluppo armonico ed equilibrato.

Ed è in questo spirito, e con queste osservazioni, che ho proposto all'8ª Commissione permanente di esprimere parere favorevole, e che l'8ª Commissione mi ha conferito mandato di esprimere alla Commissione Bilancio parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile per il 1974.

LIGIOS, *relatore*

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

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

(RELATORE SANTALCO)

ONOREVOLI SENATORI. — Anche quest'anno sono stato incaricato di riferire sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Si tratta, come è noto, della Tabella 11 annessa al disegno di legge relativo al bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1974.

Dirò subito che nell'esprimere il mio pensiero sul bilancio, sull'organizzazione e sui servizi del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni terrò dovuto conto delle direttive date ai massimi dirigenti delle Amministrazioni che fanno capo al predetto Dicastero dal ministro, senatore Togni, in occasione del discorso dallo stesso tenuto all'EUR il giorno 8 settembre 1973.

Innanzitutto desidero esprimere al senatore Togni, il quale ha lasciato la presidenza della 8ª Commissione, che egli ha tenuto per parecchi anni con grande prestigio e competenza, per ricoprire la carica di Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, il più vivo compiacimento mio e della Commissione accompagnato dall'augurio di proficuo lavoro al servizio del Paese.

Al di là delle aride cifre e delle varie voci di spesa, desidero sottolineare lo stato di funzionalità dei settori in cui opera il Ministero e quali progressi, se progressi ci sono stati, si sono registrati dall'anno scorso ad oggi.

Ho letto attentamente il discorso che il Ministro, a mio modesto avviso, molto opportunamente ha tenuto a tutti i dirigenti

del Ministero ed ho apprezzato come il nuovo titolare del Dicastero abbia, con estrema franchezza e chiarezza, nell'indicare le direttive, fatto una diagnosi obiettiva e serena su talune lacune che oggi si riscontrano nella Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni. La sua esperienza e preparazione gli hanno consentito, dopo qualche mese dal suo insediamento, di inquadrare la situazione ed indicare i rimedi. Egli ha inteso, come ha detto, porre le premesse per la creazione di un clima di serietà, di intransigente volontà di compiere fino in fondo il proprio dovere, al fine di portare i servizi postali e di telecomunicazioni a quei livelli che il Paese ha il diritto di esigere, di condurre i servizi su un piano di regolarità e di efficienza.

Questo è quanto il Parlamento ed il Paese si attendono e noi siamo grati che l'abbia detto in maniera molto chiara proprio il Ministro. Ci auguriamo che tutto ciò si realizzi in maniera concreta e definitiva.

L'introduzione al bilancio 1974 l'ha fatta il Ministro quando afferma che bisognerà affrontare la ristrutturazione di cui abbisognano i servizi di recapito e di ripartizione, per i quali è ben noto lo stato di insoddisfazione dell'opinione pubblica.

Prendiamo atto che il Ministro si sia posto l'obiettivo di giungere entro il 1977 alla completa automazione della meccanizzazione postale nel settore dell'ecorrispondenze e dei pacchi, così come previsto dal piano regola-

tore della meccanizzazione, anche se ci rendiamo conto dei complessi problemi da superare; ma è col concreto superamento delle difficoltà che il Parlamento ed il Paese avranno modo di apprezzare non solo la volontà politica del Ministro, che fin da ora è fuori discussione, ma soprattutto la volontà, la capacità, l'attaccamento al dovere dei dirigenti tutti e dei dipendenti del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni sui quali, come nel passato, siamo certi di dovere e di poter contare.

Sappiamo di essere tutti, ognuno nel ruolo che ci è stato assegnato, al servizio della comunità nazionale che tanti sacrifici affronta per assicurare l'efficienza delle strutture e delle organizzazioni dello Stato democratico che non può prosperare nel disordine. Ed è perciò che apprezziamo i richiami fatti al senso del dovere ed al rispetto delle leggi.

So bene di trattare di una grande azienda che ha da superare problemi molto complessi: problemi di personale, di organizzazione, di mezzi, di attrezzatura; sono dei sacrifici enormi che spesso si è chiamati ad affrontare, ma ciò non giustifica affatto i gravi disservizi che si sono registrati in quest'ultimo periodo, mentre affermiamo di volerli porre all'avanguardia dei Paesi europei.

Il Ministero, comunque, e va dato atto, ha già incominciato ad affrontare il problema della ristrutturazione e riorganizzazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni con la nomina dei capi comparto e colmando tutti i vuoti creati nei quadri direttivi a seguito dell'esodo dei burocrati, causa questa non ultima di talune carenze e lentezze. A me sembra che così sia stato compiuto un primo passo importantissimo, che va seguito da altri e soprattutto dai provvedimenti atti a mettere i comparti in condizione di funzionare. Se sarà, come io spero, portato a buon fine l'accordo tra il Governo ed i sindacati dei postelegrafonici, raggiunto al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni il 6 maggio 1973, molti dei problemi connessi con la riforma dell'Azienda saranno risolti anche e soprattutto nell'interesse della nostra comunità, al servizio della quale, non va mai dimenticato, tutti siamo. Giudico positiva l'approvazione

del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di banco-posta e di telecomunicazioni col decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156; è urgente affrontare le norme di esecuzione ed a ciò credo stiano provvedendo gli uffici competenti. Ciò consentirà di mettere un po' di ordine in tutta la complessa materia delle norme che spesso creano problemi di interpretazione, incidendo in maniera assolutamente negativa sulla speditezza del lavoro. È da augurarsi che altrettanto facciano gli altri Ministeri che fanno capo alle diverse Commissioni, in quanto oggi non solo i cittadini, ma persino i burocrati incontrano serie difficoltà nella interpretazione ed applicazione di una serie infinita di leggi che richiamano e modificano norme precedenti creando enorme confusione. In tal senso, forse, dovremmo prendere delle iniziative per impegnare ciascun Ministero ad approntare il testo unico delle leggi relative al proprio settore. La confusione delle norme, la poca chiarezza crea incertezza e disordine ed i primi responsabili siamo noi legislatori.

Entrando nel vivo dello stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1974, va subito detto che esso comprende, come è noto, tre stati di previsione: uno riferito all'organo ministeriale (uffici del Ministro e dei Sottosegretari), uno riferito all'Amministrazione delle poste e dei telegrafi ed uno riferito all'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Gli ultimi due stati di previsione, che attingono alle aziende autonome comprendono l'entrata e la spesa. Il primo stato di previsione manca dell'entrata, si occupa solo della spesa (corrente) che è a carico del bilancio del Ministero del tesoro — sezione nona Trasporti e comunicazioni.

Quest'ultima spesa per l'anno finanziario 1974 è prevista in lire 187.580 milioni, con un aumento rispetto al 1973 di lire 11.257 milioni, dovuto alla considerazione di obblighi inderogabili quale l'indennità integrativa speciale dal 1° gennaio 1973 ai sensi del decreto del Ministero del tesoro 26 luglio 1972, all'adeguamento dei capitoli per stipendi e

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

retribuzioni al personale e all'adeguamento dei capitoli per pensioni.

Lo stato di previsione delle Poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1974 prevede entrate per lire 801.729,2 milioni e spese per lire 1.131.572,9 milioni con un disavanzo di lire 329.843,7 milioni e con un peggioramento rispetto all'anno 1973 di lire 72.000 milioni e mezzo.

L'incremento del disavanzo è dovuto in massima parte a maggiori spese per il personale in attività di servizio e in quiescenza.

La copertura del disavanzo avviene con anticipazione del Tesoro. Rispetto al 1973 le entrate presentano un aumento di lire 63.380,2 milioni dovuto all'adeguamento delle previsioni all'andamento degli accertamenti: lire 801.729,2 milioni rispetto a lire 738.349 milioni del 1973.

Le entrate complessive ammontanti a lire 1.131.572,9 milioni sono così raggruppate:

entrate correnti lire 664.581,2 milioni;
entrate in conto capitale lire 137.148 milioni;
accensione prestiti lire 329.843,7 milioni.

Le altre entrate si riferiscono al maggior importo della somma proveniente dalla spesa corrente per lo sviluppo ed il miglioramento degli impianti. Credo doveroso segnalare che dei 15 miliardi e 400 milioni di incremento previsti per la postalettere, 10 miliardi sono da attribuire alle modifiche introdotte col testo unico delle leggi postali al regime tariffario per la spedizione delle stampe propagandistiche e dei libri. In tal modo il Ministero ha inteso anche rispondere positivamente alle sollecitazioni avanzate nel passato da questa Commissione.

Va inoltre sottolineato che circa l'incremento preventivato per i servizi radioelettrici, la maggior parte è da attribuire alla norma (articolo 409 del citato testo unico) che legalizza l'uso di apparati radioelettrici di debole potenza nell'ambito cittadino, imponendo il pagamento di un canone di lire 15.000 in attesa dell'emanazione di norme definitive.

Concludendo sulle entrate possiamo affermare che l'incremento dei servizi, eccettua-

ti i conti correnti, è di modeste proporzioni.

La spesa è prevista in lire 1.131.572,9 milioni di cui 1.010.498,8 milioni per la parte corrente e lire 114.121 milioni per la parte in conto capitale e lire 6.953,1 milioni per rimborso prestiti.

Rispetto alla previsione di spesa per l'anno 1973, le spese considerate nello stato di previsione per il 1974 presentano un aumento di lire 135.811,2 milioni dovuto per lire 22.227 milioni all'incidenza di leggi preesistenti ed all'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi, per lire 84.135,6 milioni all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione, per lire 5.132 milioni all'adeguamento della posta relativa all'ammortamento dei beni patrimoniali e lire 24.316,6 milioni all'adeguamento della somma da versare all'entrata in conto capitale per lo sviluppo ed il miglioramento degli impianti.

Come si può facilmente rilevare siamo di fronte ad un bilancio di previsione estremamente rigido, che non consente movimenti essendo in massima parte la spesa assorbita dalla parte corrente.

Su lire 1.131.572,9 milioni solo lire 114.121 milioni figurano per la parte in conto capitale o di investimento e cioè meno del 10 per cento dell'intera spesa prevista.

Nella parte spese correnti o di funzionamento e mantenimento le spese per il personale in attività di servizio incidono per lire 536.087,3 milioni, contro lire 492.409 milioni dell'anno 1973 e quelle per il personale in quiescenza per lire 78.784,1 milioni rispetto a lire 69.916,6 milioni del 1973. Le spese per il personale dal 1969 ad oggi sono aumentate da circa 370 miliardi a circa 615 miliardi, con un incremento di circa il 66 per cento, mentre di contro le tariffe postali e telegrafiche sono rimaste invariate al 1° agosto 1967. Da qui lo squilibrio tra ricavi e costi in continuo aumento. Il disavanzo di gestione è dovuto ai costi sociali; gran parte dei servizi viene resa al disotto del costo per motivi di politica sociale.

Va rilevata la forte incidenza della spesa per lavoro straordinario del personale che,

come è negli auspici dell'Amministrazione e dei sindacati, va gradualmente ridotto.

Le spese per acquisto di beni e servizi sono passate da lire 117.783,6 milioni dell'anno scorso a lire 146.071,4 milioni e quelle per ammortamenti, rinnovamenti e migliorie da lire 106.704,6 milioni del 1973 a lire 136.153 milioni.

Le spese in conto capitale o investimento in lire 114.121 milioni, rispetto a lire 89.744,4 milioni del 1973, si riferiscono a spese di acquisto, costruzione e installazione di macchinari e impianti tecnici di servizio per lire 65.000 milioni; acquisto di terreni, acquisto costruzione di fabbricati ad uso degli uffici e dei servizi postali, telegrafici e radioelettrici, per milioni 40.500; miglioramento, ampliamenti e sopraelevazione di fabbricati, per lire 3.118 milioni; acquisto di materiali, di accessori, di attrezzi ed utensili, di macchine, di apparati, apparecchiature e strumenti vari di misura, per lire 2.540 milioni; acquisto di automezzi e di altri mezzi motorizzati di trasporto ordinari e speciali per lire 1.500 milioni; per la spesa per il potenziamento e l'ampliamento degli impianti tecnologici, per lire 516 milioni.

Sul piano del potenziamento dei servizi dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e della riforma va rilevato che già l'Amministrazione ha realizzato nel quinquennio 1966-1970 un programma di investimenti per lire 120 miliardi. Allo scadere del quinquennio fu elaborato un nuovo piano per il periodo 1971-1975, fatto poi slittare al quinquennio 1973-1977 che prevede investimenti per lire 996.187 milioni, di cui lire 147.510,3 milioni per il 1973 e lire 293.313 milioni per il 1974.

La realizzazione di tale piano potrà certamente contribuire al miglioramento di tutti i servizi e ad eliminare i gravi inconvenienti lamentati dall'utenza e da me ricordati. Il piano, infatti, si prefigge l'ammodernamento tecnico ed il potenziamento degli impianti, di tutte le infrastrutture al fine di offrire all'utenza servizi più funzionali e rispondenti alle più recenti innovazioni tecnologiche.

Per l'edilizia è prevista una spesa di circa lire 262 miliardi, di cui lire 55 miliardi per gli edifici necessari per la meccanizzazione

postale, lire 300 miliardi per 6.000 uffici locali e lire 106 miliardi per completare gli impianti in tutti i capiluogo, comprese le sedi compartimentali e l'attuazione dei piani regolatori.

Apprezzabile l'impegno del Ministero di mettere in atto ogni iniziativa utile per il miglioramento dell'ambiente di lavoro che, fra l'altro, influisce positivamente sul rendimento del personale.

Circa il problema degli alloggi del personale postelegrafonico, particolarmente avvertito nei grandi centri, il Governo si è dichiarato sensibile e disponibile, però credo che il Parlamento debba fare la sua parte. Personalmente non ritengo che il problema possa trovare soluzione nell'ambito delle vigenti norme.

I provvedimenti per il personale credo che trovino soddisfacente soluzione nell'accordo sopraccitato del 6 maggio 1973 fra Governo e sindacati e nella definitiva approvazione, che mi auguro sollecita, da parte del Senato dei disegni di legge nn. 1249, 1250 e 1251, già approvati dalla Camera dei deputati il 1° e 2 agosto 1973. Si impone la qualificazione del personale della quale necessità abbiamo parlato l'anno scorso; la spesa di lire 935 milioni, a tale scopo prevista, non può considerarsi soddisfacente.

La situazione deficitaria del bilancio delle poste e delle telecomunicazioni ci porta ad affermare che solamente col rilancio dei servizi resi alla comunità nazionale, l'Azienda potrà raggiungere l'auspicata economicità di gestione.

La riforma dell'Azienda, già in fase di attuazione con la riduzione delle direzioni centrali e con l'istituzione delle direzioni compartimentali, potrà imprimere un nuovo indirizzo al bilancio. Ciò però potrà avvenire se saranno radicalmente trasformate le attuali strutture, incapaci di rispondere alle richieste di una società moderna.

Il bilancio di previsione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici (ASST) per il 1974 presenta la seguente situazione: entrate lire 398.118,4 milioni, spese per 310.656,3 milioni, avanzo lire 87.462,1 milioni.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le entrate per il 1974 rispetto alle previsioni del 1973 presentano un aumento di lire 62.647,4 milioni, dovuto per lire 37.745,7 milioni all'adeguamento delle previsioni, tenuto conto dell'andamento degli accertamenti, per lire 735 milioni all'adeguamento per la posta relativa all'ammortamento di beni patrimoniali e per lire 24.166,7 milioni all'aumento della somma proveniente dalla parte corrente della spesa da destinare agli investimenti. Vanno evidenziati maggiori proventi del traffico telefonico interurbano per lire 7.000 milioni e quelli del traffico telefonico internazionale per lire 6.500 milioni, oltre quelli per affitto di mezzi televisivi per lire 5.373 milioni.

Sulle prime due voci l'incremento del 1974 è inferiore a quello previsto nel 1973. L'aumento dei proventi derivanti dalla vendita dei beni e servizi, previsto in lire 24.283 milioni, dà la misura dell'incremento del traffico telefonico interurbano e internazionale. Gli incrementi annui si aggirano intorno al 15 per cento. Le spese per lire 398.118,4 milioni, comprensive dell'avanzo di gestione, presentano rispetto al 1973 un aumento di lire 62.647,4 milioni dovuto per lire 3.914,2 milioni all'incidenza di leggi preesistenti ed all'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi, per lire 33.831,5 milioni all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione, per lire 735 milioni alla considerazione della posta relativa all'ammortamento di beni patrimoniali e per lire 24.166,7 milioni all'adeguamento della somma da versare all'entrata in conto capitale per il rinnovamento ed il miglioramento degli impianti.

Su 398.118,4 milioni di spese, 297.329,2 milioni sono per la parte corrente, lire 97.258,7 milioni per la parte conto capitale e lire 3.206,5 milioni per rimborso prestiti. Le spese per il personale in attività di servizio e in quiescenza, che gravano sulla parte corrente, ammontano rispettivamente a lire 50.087,8 milioni e a lire 5.944,7 milioni.

Le spese in conto capitale o di investimento sono passate da lire 73.197 milioni del 1973 a lire 97.528,7 milioni, con un incremento di oltre 24 miliardi. Tali spese riguardano principalmente le costruzioni e l'amplia-

mento degli impianti telefonici, che passano da lire 68.700 milioni del 1973 a lire 85.166,7 milioni, con un aumento di lire 16.466,7 milioni; la manutenzione straordinaria della rete telefonica che passa da 2.200 milioni a 4.800 milioni di lire, con un aumento di lire 2.600 milioni; l'acquisto di macchine, apparecchiature, attrezzi, utensili, che passa da 2.000 milioni a 3.300 milioni di lire, con un aumento di 1.300 milioni di lire; l'impianto di collegamenti telefonici nell'interesse del servizio telefonico sociale per 2.000 milioni di lire. Si tratta di impianti di collegamenti telefonici nelle frazioni e nei nuclei abitati in base alla legge 538. A questo punto va rilevato che è in corso di realizzazione il piano quinquennale che prevede: di aumentare il coefficiente di sicurezza della rete sulle più importanti direttrici del traffico, mediante la posa di cavi coassiali in sede autostradale, di integrare la rete in cavi con ampliamenti della rete in ponti radio, di avviare il programma di riassetto dei centri nodali di Roma, Milano, Napoli, Torino e Genova, di acquisire gli equipaggiamenti di trasmissione e commutazione necessari per consentire che l'espletamento del traffico e specialmente di quello in teleselezione da utente avvenga regolarmente e senza attesa, di proseguire la costruzione degli edifici industriali nei centri più importanti della rete e di avviare il processo globale di automazione delle strutture organizzative aziendali.

Nel piano 1973-77 inoltre è previsto il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) miglioramento e potenziamento delle strutture e degli equipaggiamenti della rete telefonica a grande distanza per assicurare, nell'ambito nazionale un servizio automatico sempre più efficiente, sicuro e rapido con una dimensione largamente sufficiente a sopprimere ogni e qualsiasi esigenza di sviluppo;

b) estensione a tutta l'area europea del servizio internazionale di teleselezione da operatrici e del servizio di teleselezione da utente, con priorità per i paesi dell'area del MEC;

c) graduale introduzione di tecnologie più avanzate sulla rete telefonica nazionale

e scelta di nuovi sistemi per la commutazione;

d) adozione di un piano organico di interventi nel settore della sperimentazione di nuove tecniche e della realizzazione di prototipi;

e) consolidamento ulteriore del proficuo coordinamento di interventi e di indirizzi tra Azienda di Stato e società concessionaria.

Questi gli obiettivi che l'Amministrazione intende raggiungere. Non possiamo però nel discutere il bilancio dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici non mettere in risalto le gravissime carenze che si registrano in tale settore. Se non lo facessi verrei meno ai doveri di rappresentante del popolo: è un problema di coscienza. Non si può non richiamare l'attenzione del Ministero e del Parlamento sui gravi disservizi telefonici che si registrano nel nostro Paese.

I ritardi nelle chiamate interurbane con centralino, la difficoltà di bloccare nelle ore di punta i prefissi di teleselezione, le cadute di linea, ormai sono divenuti snervanti, per non parlare delle interferenze e dei disturbi.

Se ne parla in ogni casa, se ne discute ovunque, si scrive su tutta la stampa nazionale, è necessario quindi che gli sforzi che si stanno facendo per giungere alla normalizzazione di questo importantissimo settore siano intensificati superando le difficoltà che scaturiscono dallo sforzo richiesto all'industria manifatturiera per adeguare gli impianti al ritmo senza precedenti di sviluppo della domanda.

Occorre che l'Azienda di Stato, per la parte di sua competenza, si adoperi perchè la polemica sull'efficienza del servizio telefonico abbia a cessare nel più breve tempo possibile.

Non sarebbero giustificabili lentezze ed omissioni soprattutto quando si è addetti ad un settore tanto delicato di servizi che lo Stato ha il dovere di assicurare ai cittadini.

A questo punto viene chiamata in causa la SIP.

Il 12 agosto 1972 è stata stipulata con la SIP la convenzione aggiuntiva, con la quale la predetta società si è impegnata a nuove

maggiori realizzazioni e non ultimo di realizzare un incremento di almeno 800 mila collegamenti annui dimensionando correlativamente le reti e gli impianti in modo da garantire l'efficienza e la regolarità del servizio.

Conseguentemente la Società sta investendo oltre 650 miliardi nel 1973 con la previsione di raggiungere 750 miliardi nel 1974. Detti programmi comprendono una quota di spesa di oltre 230 miliardi annui dedicati al potenziamento e miglioramento del servizio nel Mezzogiorno.

Non si può però nascondere che, dall'aumento delle tariffe ad oggi, la situazione ancora non sembra che sia migliorata per i circa 8 milioni di utenti.

Mi rendo tuttavia conto dei ritardi intervenuti nelle forniture di apparecchiature per l'Azienda di Stato e per la SIP dovuti alle difficoltà di produzione che hanno ostacolato la realizzazione dei programmi.

Nell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, se non vado errato, opera una direzione centrale dedicata esclusivamente al controllo delle concessioni che deve provvedere in via normale alla supervisione ed al controllo dei programmi e realizzazioni e di tutta l'attività dei concessionari. Il controllo sulla qualità e quantità dei servizi prestati dalla SIP si estrinseca in una serie di interventi fra cui quello relativo a verifiche ed indagini sull'andamento della gestione ed alla vigilanza sugli impianti e sul funzionamento dei servizi dati in concessione.

L'Amministrazione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici sotto il profilo tecnico dovrebbe vigilare affinché gli impianti rispondano, per caratteristiche e modalità di funzionamento, alle norme e previsioni stabilite dal piano regolatore telefonico nazionale.

Anche qui torna acconcio il discorso del ministro Togni, quando afferma dinanzi ai suoi funzionari che fra le direttive deve ricordare in particolare l'importanza e la delicatezza di quelle volte a rendere oltre che possibile soprattutto efficace e penetrante l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo nei confronti di quelle società che producono, ed offrono al pubblico, servizi per conto dell'Amministrazione delle poste e delle te-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lecomunicazioni che ne è anche responsabile.

È lo stesso Ministro che chiede ai suoi funzionari una azione più vigile e costante nell'intento di non mandare deluse le aspettative del paese e quindi del Parlamento.

Noi apprezziamo tale impegno ed attendiamo fiduciosi i risultati.

Onorevoli senatori, non credo che debba approfittare oltre della vostra pazienza, anche perchè non ritengo sia il caso di addentrarmi in altri problemi che nei mesi scorsi hanno impegnato tanto questa Commissione: mi riferisco alla RAI-TV. Questa Commissione è stata impegnata per parecchie sedute nell'esame della situazione dell'Ente;

sono stati approfonditi tutti i problemi da quelli organizzativi a quelli finanziari, per cui ritengo che non ci resti che attendere che il Governo presenti i provvedimenti legislativi per la riforma dell'Ente.

Nella speranza di avervi fornito elementi sufficienti sull'attività di uno dei settori più importanti dell'Amministrazione dello Stato, mi permetto invitarvi, a nome dell'8^a Commissione permanente, che unanimemente me ne ha conferito l'incarico, ad esprimere parere favorevole alla tabella n. 11, avente per oggetto lo stato di previsione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno 1974.

SANTALCO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 4ª COMMISSIONE

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

(RELATORE MONTINI)

ONOREVOLI SENATORI. — Appare necessario ed opportuno, nella relazione della 4ª Commissione permanente sullo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, premettere considerazioni sulla linea di politica generale del Paese per trarne deduzioni e giudizi in ordine alla validità o meno dei criteri seguiti nella sua predisposizione ed all'adeguatezza dei relativi stanziamenti.

La presente relazione obbedirà quindi a questa impostazione, che del resto trova giustificazione e convalida soprattutto nelle relazioni degli ultimi esercizi finanziari.

La politica militare non è infatti che una delle componenti della linea politica generale del Governo, ed a quest'ultima necessariamente si informa.

Così considerata, essa trova la propria direttrice fondamentale nei seguenti punti: tutela della sicurezza del Paese; fedeltà alla alleanza atlantica; attiva partecipazione alla cooperazione europea; tenace, infaticabile perseguimento della distensione e della coesistenza pacifica fra gli Stati.

Sono note le ragioni per le quali la sicurezza viene ricercata innanzitutto nella partecipazione alla alleanza atlantica e nelle iniziative volte a realizzare una più stretta integrazione militare con gli alleati europei. Una siffatta scelta consente infatti di mantenere forze militari di entità assai ridotta, rispetto a quelle necessarie in caso di non appartenenza ad una organizzazione difensiva integrata, garantendo così le migliori

condizioni di sicurezza col minimo dispendio di forze.

Allo stato delle cose il perseguimento della sicurezza nazionale appare assolutamente inscindibile, quindi, dalla partecipazione all'Alleanza atlantica. E pertanto nell'ambito di tale coalizione che deve essere esaminata ogni ipotesi di conflitto.

Pur non potendosi infatti escludere *a priori* la possibilità che il nostro Paese venga coinvolto in conflitti ad esclusivo carattere nazionale, è ovvio che l'ipotesi di una aggressione generale non possa essere considerata che nel più ampio contesto della alleanza.

La politica militare nazionale, conseguentemente, deve perseguire e persegue due obiettivi fondamentali, e cioè quello di assicurare l'assolvimento dei compiti che abbiamo concordato nell'ambito della difesa integrata NATO, mediante l'armonico inserimento delle Forze armate italiane nel contesto generale del dispositivo difensivo NATO, e quello di porre nel contempo lo strumento difensivo nazionale in condizioni di intervenire in modo autonomo ed efficace contro minacce per le quali non si possa fare immediato affidamento sui nostri alleati.

Prima di scendere all'esame dell'adeguatezza o meno del nostro bilancio, e della nostra struttura militare, ai compiti suindicati, è opportuno considerare in rapida sintesi gli avvenimenti internazionali di que-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

st'ultimo periodo per esaminare se siano tali da poter indurre a considerare l'opportunità di una modifica della nostra politica estera, e quindi della nostra politica militare, e per valutare altresì l'operato del Governo italiano in favore della distensione e della pace.

Diremo subito che, a nostro avviso, la situazione politica internazionale non offre assolutamente motivi per una revisione delle nostre direttrici di politica generale e militare, in quanto permangono i motivi e le valutazioni per le quali esse sono state scelte.

Se è vero infatti che esistono nuovi sintomi di una maggior distensione e fondate speranze di una graduale e progressiva, seppur lenta e difficile, ulteriore comprensione tra le due massime superpotenze e quindi fra i gruppi di Stati che attorno ad esse si aggregano, è altrettanto vero che la realtà dei blocchi contrapposti permane, e che l'azione per l'attenuazione delle contrapposizioni tra gli stessi e, in prospettiva, per il loro superamento presuppone anzi trattative condotte da posizioni di equilibrio, mentre la valutazione delle capacità del presumibile avversario va tenuta ben distinta dalle sue eventuali intenzioni distensive.

Ed è infatti anche su questo piano, oltre che per la possibilità di un minore sforzo del Paese per la sua difesa, che dobbiamo valutare come positiva, alla luce dell'esperienza e per i risultati di pace conseguiti in un notevole arco di tempo, la costituzione della NATO e la nostra appartenenza ad essa.

Si diceva che esistono indubbiamente avvenimenti positivi sopravvenuti in quest'ultimo periodo nel faticoso cammino verso la pace nel mondo.

Si è pervenuti infatti innanzitutto alla auspicata cessazione delle ostilità nel Vietnam, e cioè in uno dei punti più delicati dello scacchiere internazionale, sul quale si concentravano interessi contrastanti delle grandi potenze e che costituiva pertanto un grave elemento di possibile tutela armata di siffatti interessi, e quindi di conflitto generalizzato.

Anche in Indocina, soprattutto a seguito di detta cessazione delle ostilità nel Vietnam, la situazione appare meno suscettibile di deterioramento, ai fini in particolare dei rapporti fra le grandi potenze.

L'ammissione all'ONU delle due Germanie, con la presa d'atto della situazione costituita dall'esistenza dei due Stati, significa indubbiamente, e non solo per noi europei, l'eliminazione di un grosso fattore di frizione esistente proprio nel centro del nostro continente.

Il giudizio attuale sull'*Ostpolitik* non può non essere in parte riservato, dato che essa non è riuscita a produrre quegli effetti di liberalizzazione fra cittadini delle due parti che si riprometteva.

Si spera però che essa possa comportare, se perseguita con le cautele necessarie, in una situazione indubbiamente non semplice e che va affrontata con assoluta chiarezza di idee, effetti positivi, conseguendo dal miglioramento degli scambi commerciali, e quindi dall'accentuazione dei rapporti con l'Est europeo, una lievitazione di interessi comuni con quest'ultimo e conseguentemente una sempre maggiore reciproca comprensione.

Valutazione indubbiamente positiva deve essere data al miglioramento dei rapporti fra Stati Uniti d'America ed Unione Sovietica, evidenziato da molti avvenimenti, fra i quali una particolare menzione merita la visita di Breznev negli Stati Uniti e le conseguenti intese, soprattutto commerciali.

Vi è poi da segnalare non soltanto il permanere di un processo, sia pur cauto e lento, di costituzione di rapporti fra la Cina e gli Stati Uniti, ma la oramai sostanziale ripresa delle relazioni a tutti i livelli fra Cina e Giappone, relazioni che fino a poco tempo fa lasciavano ben poco spazio a considerazioni ottimistiche. Il tentativo di incremento del processo di distensione internazionale, in relazione soprattutto ai rapporti fra il gruppo sovietico e la NATO ed il gruppo sovietico e l'Europa collegata con l'Occidente, cerca di estrinsecarsi in questo periodo anche attraverso la conferenza della sicurezza

europea di Helsinki (attualmente in sessione a Ginevra) e la conferenza sulla riduzione bilanciata delle forze nell'Europa centrale (MBFR).

Si tratta di due iniziative dalle quali non dobbiamo certamente aspettarci dei risultati spettacolari e delle fondamentali modifiche della situazione politica generale a breve scadenza e che vanno affrontate con la cautela e la perseveranza che si impongono in una situazione obiettivamente difficile e complessa, ma che testimoniano in ogni caso l'esistenza di una tendenza a ricercare punti di contatto, a non trascurare quanto può attenuare le linee di dissenso e ad evidenziare quelle di convergenza; tendenza che deve essere valutata positivamente e coltivata senza interruzioni o stanchezze. Ciò affermiamo anche se i lavori di questi giorni a Ginevra della suddetta conferenza paneuropea per la sicurezza e la cooperazione trovano delle difficoltà, data la tendenza del gruppo che si appoggia alla Russia di orientare la conferenza verso testi generici, mentre gli occidentali vorrebbero riempire le formulazioni concordate nella fase di Helsinki di contenuti più concreti, soprattutto in rapporto alla liberalizzazione dei rapporti umani tra le due Europee.

Di fronte a questi elementi, in maggiore o minor misura di distensione, vi sono però elementi di segno contrario o comunque tali da essere attentamente seguiti.

Permane, in primo luogo, in tutta la sua acutezza, la tensione generata nel Medio Oriente, e quindi nel mondo, dal conflitto arabo-israeliano, che appare ancora ben lungi dall'essere risolto. Se il passare degli anni senza una ripresa sostanziale delle ostilità tra le due parti può legittimare da un lato la speranza che esse si siano rese realisticamente conto dei pericoli di un nuovo ricorso alla guerra e dell'impossibilità di realizzare i loro obiettivi con la forza, la stagnazione della situazione in un settore così delicato, e sul quale incidono forze così differenziate (basta pensare al progressivo evidenziarsi del problema palestinese) ed insta-

bili, costituisce indubbiamente un focolaio di estrema pericolosità.

Quale non ultima conseguenza, nei nostri confronti, esso ha portato, come è noto, a decrementi economici derivanti dalla chiusura del canale di Suez ed alla preoccupazione derivante dalla presenza navale russa nel Mediterraneo, presenza che ci pone indubbiamente non indifferenti problemi, come è stato ampiamente lumeggiato nella relazione dello scorso esercizio.

Continua altresì la situazione di tensione fra Russia e Cina, la cui effettiva portata, al di là delle conclamate posizioni dialettiche delle due potenze, è difficile valutare, anche se il rafforzamento militare alla frontiera comune costituisce certamente un reale elemento di preoccupazione.

Situazione di tensione che indubbiamente, anche per i riflessi sugli Stati che le due potenze si sforzano decisamente di acquistare o conservare nella rispettiva sfera di influenza, assume un carattere di naturale gravità.

Esistono poi situazioni di emergenza in diversi Stati, specie dell'America latina, delle quali l'ultima preoccupante espressione si è determinata con i noti, gravissimi avvenimenti cileni, situazioni incompatibili con l'esercizio della democrazia e nelle quali la pressione dei problemi sociali incide su istituzioni ed organismi inidonei o impreparati ad evolverli verso i loro naturali e pacifici sbocchi.

Anch'esse costituiscono certamente un fattore di notevole malessere e di appesantimento per lo sviluppo pacifico della situazione internazionale. Tutto ciò ci fa concludere, come dicevamo, nel senso di ritenere che permangono tutte le premesse per il mantenimento delle nostre direttrici in politica militare, dal momento che il panorama internazionale continua ad essere caratterizzato, pur nel costante estrinsecarsi di tentativi volti a migliorarlo e pur nell'esistenza di nuovi elementi positivi, dalla presenza di elementi che ancora si contrappongono e da obiettive situazioni di pericolo,

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che potrebbero determinare fenomeni di violenta rottura di rapporti tra Stati, suscettibili a loro volta di ulteriori gravi conseguenze di carattere generalizzato.

In questa situazione l'Italia democratica, nella sua fedeltà alle alleanze, persegue una politica di vera pace, contribuendo con ogni possibile iniziativa e con il sostegno a positive iniziative altrui, ad un'opera alla quale la sua natura e la sua vocazione particolarmente la impegnano.

Ci pare, infatti, di dover constatare che l'azione dell'Italia, anche in questo ultimo periodo, ha risposto a queste finalità ed a queste esigenze.

Ciò ovviamente, come ha ben detto il presidente Rumor, nel quadro dell'unità europea, che « rimane il nostro obiettivo privilegiato », ed agendo in modo da concretare le affermazioni di una « identità europea », onde essa Europa dei nove riesca ad esprimersi con una sola voce nei confronti dei Paesi socialisti, degli Stati Uniti e di tutti gli altri Paesi.

Muoversi secondo quest'angolo di visuale è necessario anche per far sì che la nota politica di « adeguamento » e di « selettività nell'impegno » (che non vuole assolutamente significare disimpegno) degli Stati Uniti nel mondo, conseguente fra l'altro ad un ragionato convincimento dell'allontanarsi della nefasta possibilità di una guerra nucleare e di un conflitto generalizzato, e le stesse implicazioni derivanti dai maggiori rapporti diretti fra le due superpotenze, trovino l'Europa responsabilizzata sulla strada di una maggiore realizzazione di se stessa, sia per quanto riguarda i diritti, sia per quanto riguarda i doveri.

Il peso di un'Europa veramente unita sul piano politico sarebbe infatti rilevante soprattutto per dare, nell'assoluta fedeltà alle alleanze, più slancio al graduale superamento dei blocchi ed al processo di continuazione del dialogo delle superpotenze su di un piano effettivamente multilaterale. Esso accentuerebbe una funzione alla quale il superamento definitivo di ogni eventuale residuo di nazionalismo ed il notevole poten-

ziale economico darebbero indubbio sostegno.

L'opera dei nostri delegati ad Helsinki, nelle riunioni preliminari, ed ora a Ginevra, si è mossa su questi presupposti, con una visione lungimirante ed aperta delle prospettive, e ciò sia in adesione al concetto espresso dal Presidente del Consiglio, secondo il quale essa conferenza deve servire per stabilire gradualmente rapporti di tipo nuovo tra i popoli europei e favorire i contatti fra gli uomini, sia in adesione al concetto secondo il quale una conferenza in cui si tratta di sicurezza non può prescindere dal considerare in qualche modo anche gli aspetti militari di essa sicurezza.

Anche l'azione per la composizione del conflitto arabo-israeliano, esercitata dal nostro Paese, è stata continua ed attenta nella ricerca e nella prospettazione di una soluzione sia pure graduale, che renda fra l'altro possibile il crearsi delle condizioni idonee per la convocazione di una conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo, con la partecipazione di tutti i Paesi rivieraschi, secondo la proposta a suo tempo avanzata dal nostro Ministro degli affari esteri, onorevole Moro, e fatta propria senza esitazioni prima dal Governo Andreotti e poi dall'attuale.

Curato è stato, infine, il rafforzamento delle già ottime relazioni con i Paesi confinanti ed in particolare con la Jugoslavia e con l'Austria.

Tralasciamo per ragioni di sintesi ogni altro riferimento ad altre esplicazioni della nostra politica di pace, come quelle a favore dei Paesi africani e del terzo mondo, per dire che tutta questa attività è stata armonizzata nella nostra appassionata partecipazione alla vita ed alle iniziative dell'ONU.

Nell'incremento di prestigio e di poteri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite vediamo infatti una fondamentale garanzia di sicurezza e di pace internazionale.

Appare opportuno a questo punto, individuate le direttrici della nostra politica militare nel quadro della politica generale del Paese, definire le caratteristiche dello stru-

mento difensivo nazionale alla luce della realistica valutazione di una possibile minaccia e delle condizioni politiche, economiche e sociali del Paese.

Allo stato attuale, dobbiamo riconoscere che il problema primo di tutta la politica militare italiana è costituito dal non adeguato livello di efficienza del nostro strumento militare. Ciò deve essere ricondotto, in linea generale, al fatto che per anni la Difesa ha ricevuto assegnazioni insufficienti in riferimento allo schema di organizzazione delle Forze armate e di strutturazione delle stesse, donde il pregiudizio ad una programmazione pluriennale che consentisse loro di rinnovarsi e di mantenersi al passo con il progresso tecnico e sociale.

Ciò mentre la situazione politico-strategica non ha subito, anche sul piano strettamente militare, mutamenti tali da giustificare una diminuzione delle capacità operative delle Forze armate. Anche al presente, anzi, siamo di fronte ad un graduale e costante potenziamento delle forze del Patto di Varsavia, per cui la valutazione militare, che deve riferirsi ai dati reali di fatto ed agli effettivi rapporti di forze piuttosto che alle intenzioni o alle auspicabili situazioni future, non può essere che una valutazione di inadeguatezza del nostro strumento militare.

Il quadro globale, per quanto riguarda il nostro Paese, può essere così riassunto:

diminuita probabilità di una guerra generale, anche se il pericolo permane in conseguenza del citato incessante incremento dello strumento bellico del Patto di Varsavia;

esistente possibilità, in corrispondenza dell'area mediterranea, di situazioni di emergenza locali, che potrebbero coinvolgere l'Italia;

situazione sostanzialmente immutata alla frontiera Giulia ed in Adriatico.

Premesso quanto sopra, è possibile asserire che una valutazione responsabile ed equilibrata della situazione politico-strategica generale, dei nostri innegabili interessi

nell'ambito dell'Alleanza atlantica, della imprescindibile necessità di conferire al più presto, almeno ad una parte del nostro potenziale militare, un migliore livello di capacità operativa, consiglia di impostare una programmazione pluriennale con l'intendimento di conseguire gli obiettivi di forze NATO indicati per l'Italia al 1978, integrati da un minimo di esigenze di stretto interesse nazionale.

Occorre precisare che gli obiettivi indicati dalla NATO per il 1978 in realtà sono in parte inferiori a quelli che in passato furono accettati anche in sede politica e poi via via slittati nel tempo per insufficienza di risorse e rappresentano l'« assetto minimo » al di sotto del quale lo strumento difensivo non è più in grado di assolvere i compiti per esso previsti.

D'altra parte, questi obiettivi derivano da precise indicazioni scaturite dallo studio sui problemi difensivi dell'Alleanza atlantica per il decennio 1970-1980, condotto in ambito NATO con la collaborazione di tutti i Paesi membri, Italia compresa. Essi prevedono un ammodernamento e un miglioramento qualitativo degli armamenti e degli equipaggiamenti per adeguarli agli sviluppi della tecnica ed alle nuove esigenze operative.

In altri termini, essi tendono non tanto ad un incremento delle forze, quanto alla sostituzione dei sistemi d'arma che sono stati radiati o sono da radiare per vetustà o il cui impiego non potrà più, a breve scadenza, essere considerato operativamente efficace e conveniente.

Sino ad oggi, nonostante l'unanime riconoscimento dell'indispensabilità di tali obiettivi, solo una minima parte di essi è stata realizzata, mentre l'Italia ha potuto accettare, per quanto già esposto, gli obiettivi di forze proposti dalla NATO soltanto nell'intesa che non costituiscono impegni vincolante e di indicarne la fattibilità di volta in volta nella pianificazione annuale, in relazione alle effettive disponibilità di risorse economiche.

Le autorità militari, ben conscie della realtà odierna del Paese che denuncia una grave

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

situazione economica, stanno affrontando anche il problema della ristrutturazione, nell'intento di meglio contemperare le esigenze della difesa con le risorse disponibili e di dare all'organismo militare una struttura organizzativa più agile e più aderente alle attuali e future esigenze.

Per altro, indipendentemente dai risultati della ristrutturazione, dalla quale ci si può attendere soprattutto una migliore utilizzazione delle risorse disponibili, restano le imprescindibili necessità di ammodernamento delle unità, che dovrebbero comun-

que essere fronteggiate attraverso una programmazione pluriennale, da impostare su basi realistiche e concrete, per scongiurare il mantenimento di una situazione che deve essere assolutamente superata.

Andiamo ora ad esaminare distintamente le possibilità offerte dal bilancio, in relazione alle maggiori voci in cui si articola l'organizzazione militare, ed alcuni problemi specifici delle singole Armi, premettendo una nota finanziaria sullo stato di previsione stesso, sia in base all'analisi economica, sia in base all'analisi funzionale.

NOTA FINANZIARIA

1. — RIPARTIZIONE DEGLI STANZIAMENTI IN BASE ALL'ANALISI ECONOMICA

Lo stato di previsione della spesa della Difesa per l'anno finanziario 1974 ammonta a lire 2.373.405.976.000 di cui:

- L. 2.353.334.901.000 relative al titolo I « Spese correnti »;
- » 20.071.075.000 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 24 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	L.	(1) 1.425.885.000
— 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 ammortamenti di mutui contratti dall'INCIS per la costruzione di alloggi per i dipendenti delle FF.AA.	»	890.380.000
— spese per i servizi di assistenza al volo per l'Aviazione Civile...	»	17.423.840.000

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

- Cap. 3021 — Spese per studi, ecc. lire 2.609.200.000;
- Cap. 3502 — Spese inerenti a studi, ecc. lire 30.236.670.000.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con riferimento alla ripartizione delle spese « in categorie », gli stanziamenti della Difesa risultano così suddivisi:

Parte corrente

— Categoria II. — Personale in attività di servizio	L.	912.584.240.000
— Categoria III. — Personale in quiescenza	»	376.877.426.000
— Categoria IV. — Acquisto di beni e servizi	»	1.007.912.879.000
— Categoria V. — Trasferimenti	»	17.562.480.000
— Categoria VI. — Poste correttive e compensative delle entrate	»	24.000.000.000
— Categoria IX. — Somme non attribuibili	»	14.397.876.000
Totale spese correnti	L.	<u>2.353.334.901.000</u>

Parte in conto capitale

— Categoria XI. — Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato	L.	18.849.725.000
— Categoria XII. — Trasferimenti	»	1.221.350.000
Totale spese in conto capitale	L.	<u>20.071.075.000</u>

2. — 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 4 interessano lo stato di previsione della Difesa.

In relazione a tale ripartizione gli stanziamenti della Difesa per l'anno finanziario 1974 risultano suddivisi come segue:

— Sezione II. — Difesa nazionale, che comprende le « spese comuni » e quelle delle tre Forze Armate	L.	1.974.746.173.000
— Sezione IV. — Sicurezza Pubblica, in cui sono raggruppate le spese per l'Arma dei carabinieri	»	380.345.583.000
— Sezione VII. — Azioni ed interventi nel campo delle abitazioni (contributi alloggi INCIS)	»	890.380.000
— Sezione IX. — Trasporti e comunicazioni, che comprende il solo capitolo delle spese per i servizi di assistenza al volo per l'Aviazione civile (espletati dall'Aeronautica militare ai sensi dell'articolo 3 della legge 30 gennaio 1963, n. 14)	»	17.423.840.000
Totale	L.	<u><u>2.373.405.976.000</u></u>

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

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

(cifre in milioni di lire)

Ru- bri- che	SERVIZI	Spese cor- renti	Spese in conto capitale	Totale
1	Servizi generali	283.291,9	890,4	284.182,3
2	Personale militare	487.705,9	—	487.705,9
3	Personale civile	204.519,1	—	204.519,1
4	Costruzione armi e armamenti	376.378 —	—	376.378 —
5	Assistenza al volo, Difesa aerea	32.713,5	17.423,8	50.137,3
6	Motorizzazione e combustibili	129.658,7	—	129.658,7
7	Commissariato	181.688,3	—	181.688,3
8	Lavori, demanio e materiali Genio.....	79.233,4	—	79.233,4
9	Sanità	9.546,5	—	9.546,5
10	Provvidenze per il personale	5.201,6	—	5.201,6
11	Servizi speciali	84.819,2	1.756,9	86.576,1
12	Potenziamento della difesa	98.233,2	—	98.233,2
13	Arma dei carabinieri	368.345,6	—	368.345,6
14	Potenziamento Arma dei carabinieri.....	12.000 —	—	12.000 —
	Totale	2.353.334,9	20.071,1	2.373.406 —

3. — SPESE PER IL PERSONALE E SPESE PER I SERVIZI (RAFFRONTO CON L'ANNO FINANZIARIO 1973)

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

		1974	1973
— per il personale in attività di servizio	milioni	912.584,2	892.873,7
— per il personale in quiescenza	»	376.877,4	351.541,1
Totale	milioni	1.289.461,6	1.244.414,8

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Rispetto all'importo globale dello stato di previsione rappresentano:

— per il personale in servizio	il	38,45%	38,91%
— per il personale in quiescenza	»	15,88%	15,32%
nel complesso	il	54,33%	54,23%

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

— per i viveri ed il vestiario	milioni	173.938,9	152.975,8
— per gli interventi assistenziali, l'assistenza morale, i sussidi urgenti, i contributi a favore di circoli e mense, l'equo indennizzo ecc.	»	6.903,6	5.863,8
che ammontano a	milioni	180.842,5	158.839,6

le anzidette spese di personale raggiungono un totale di .. milioni 1.470.304,1 1.403.254,4

che nei confronti degli stanziamenti per la Difesa rappresentano il 62% 61,16%

Per le rimanenti spese restano disponibili milioni 903.101,9 891.225,2
che rappresentano il 38 —% 38,84%

Se si escludono:

— le somme destinate alle spese estranee al funzionamento delle FF.AA. (bonifica del territorio da ordigni esplosivi, Onoranze ai Caduti, servizio Commissioni riconoscimento Partigiani, contributi ad Enti ed Associazioni) milioni 2.554 — 1.979,8
— fondo scorta

l'anzidetto importo si riduce a milioni 876.547,9 869.245,4

corrispondente al 37 —% 37,84%

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4. — 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 non interessanti la funzionalità delle Forze armate.

Si tratta, precisamente, delle cosiddette « spese extra-istituzionali » che comprendono:

— Assegni al personale militare e civile in quiescenza per.....	milioni	376.877,4
— 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.....	»	212 -
— 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 per	»	1.328,5
— Contributi e sovvenzioni ad Enti ed associazioni per	»	1.013,5
— Assegni e indennità ai reduci e ai partigiani per.....	»	10 -
— Fondo scorta per	»	24.000 -

Nel complesso tali spese raggiungono l'importo di milioni 403.441,4

che rappresentano il 17 per cento dell'importo globale delle spese della Difesa.

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 376.877,4.

Per le spese militari vere e proprie (istituzionali) restano, quindi, disponibili milioni 1.969.964,6, i quali, in rapporto all'ammontare delle spese globali, rappresentano l'83 per cento.

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

La cifra di 2.373.405.976.000, importo globale dello stato di previsione della difesa per l'anno finanziario 1974, rappresenta il 9,17 per cento dei 25.892,6 miliardi che costituiscono le previste *spese complessive dello Stato* per lo stesso anno finanziario (compreso il ricorso al mercato 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
1971	1.656,8	14.013,6	11,82
1972	1.888,5	16.482,8	11,45
1973	2.294,5	19.542,5	11,74

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Riferite, invece, alle *entrate complessive dello Stato*, le spese della Difesa per l'anno finanziario 1974 rappresentano il 13,73 per cento dei 17.286,5 miliardi di previste entrate per lo stesso anno finanziario.

Negli esercizi precedenti le corrispondenti cifre 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
1971	1.656,8	12.147,3	13,64
1972	1.888,5	13.318,9	14,17
1973	2.294,5	14.992,2	15,30

Come si può rilevare, comparativamente all'entità delle spese e delle entrate dello Stato, le spese della Difesa, in un arco di tempo di 10 anni, sono diminuite passando, nei confronti delle spese dello Stato:

- dal 15,14% nel 1965;
- al 9,17% nel 1974;

e nei confronti delle entrate dello Stato:

- dal 16,81% nel 1965;
- al 13,73% nel 1974.

PERSONALE

Esercito.

Permane numericamente deficitaria, in relazione alla strutturazione, la situazione del personale in specie nei gradi minori, che, come già ricordato nei precedenti anni, risente soprattutto della crescente anemizzazione dei reclutamenti e dei non trascurabili esodi.

Restano valide le considerazioni in passato formulate sulle principali cause del fenomeno, fra le quali vi è quella delle migliori prospettive economiche e di carriera

offerte finora dagli impieghi civili (compresi quelli statali). Si presume, comunque, che l'eventuale trasformazione in legge dei provvedimenti di carattere economico, recentemente approvati dal Consiglio dei ministri, potrà intervenire concretamente (con minore incidenza per i gradi più bassi) per il superamento degli inconvenienti connessi alla non adeguatezza delle retribuzioni.

La deficienza degli ufficiali in servizio permanente effettivo è fortemente sentita nei gradi di subalterno, e cioè ad un livello particolarmente delicato.

Analoghe considerazioni possono essere formulate per i sottufficiali, ove all'insuffi-

ciente alimentazione della categoria fa riscontro una massiccia cessazione dal servizio dei sottufficiali più anziani.

I principali problemi relativi al personale in servizio permanente effettivo rimasti ancora insoluti a livello parlamentare, e per i quali occorre ormai una sollecita definizione, sono, in sintesi, i seguenti:

la ristrutturazione del ruolo speciale unico delle armi, tendente a migliorare le condizioni di carriera attualmente assai modeste anche nei gradi inferiori ed in taluni casi, per altro limitati, in netto svantaggio rispetto ai pari grado del complemento;

il riordinamento dei ruoli del Servizio di commissariato e veterinario, per renderli più rispondenti alle esigenze funzionali ed eliminare vistose sperequazioni nei confronti dei corrispondenti ruoli laureati dell'Esercito e delle altre Forze armate;

la regolazione dell'avanzamento degli ufficiali di complemento, nel senso di subordinarne le promozioni, oltre a quelle dei pari grado dei ruoli normali, anche a quelle dei pari grado e pari anzianità del ruolo speciale unico;

la definizione di nuove norme che regolino il trattenimento in servizio degli ufficiali di complemento, con particolare riferimento alla categoria dei trattenuti « ad esaurimento » (con diritto a pensione);

il riordinamento dei ruoli dei sottufficiali, con relative nuove norme sul reclutamento e sull'avanzamento, avente, tra l'altro, anche lo scopo di incentivare gli arruolamenti, attraverso il miglioramento delle posizioni di stato e di carriera.

A livello Difesa:

la revisione del ciclo formativo degli ufficiali di stato maggiore;

l'istituzione, presso l'Accademia militare, del corso servizi tecnici (i cui frequentatori conseguiranno il diploma di laurea a spese dell'Amministrazione), al fine di fronteggiare il progressivo inaridimento dei reclutamenti di personale già laureato, con nomina diretta ad ufficiale.

Nel 1974 la situazione, per quanto si riferisce ai programmi di forza, presenta le stesse gravi lacune che hanno caratterizzato il 1973.

Gli stanziamenti disposti per i programmi di forza consentiranno, infatti, di fronteggiare a stento le maggiori spese per vitto, vestiario ed igiene connesse con la costante lievitazione dei prezzi.

In conclusione, anche per il 1974 rimane confermata l'impossibilità, nel settore del personale, di commisurare convenientemente le forze terrestri agli impegni assunti dal Paese in campo internazionale ed alle esigenze di carattere strettamente nazionale.

Marina.

La situazione qualitativa e quantitativa del personale risulta influenzata negativamente dal permanere di alcuni fattori di carattere materiale e morale ben noti.

Ne derivano flessioni negli arruolamenti ed esodi verso professioni civili di entità sempre maggiore e tali da creare, in alcuni settori e per alcune categorie di personale, profonde crisi nel funzionamento dei servizi.

In questa situazione assumono particolare importanza:

i provvedimenti di carattere ordinativo riguardanti modifiche all'ordinamento del CEMM già predisposti dalla Marina ed attualmente in corso di trattazione con il Ministero del tesoro;

le norme di attuazione dell'articolo 16-*quater* della nota legge di delega sul riassetto delle retribuzioni e la concessione dell'assegno perequativo, attualmente in corso di definizione;

le iniziative intese a ristrutturare l'inquadramento economico dei sottufficiali.

Aeronautica

Pur con qualche sintomo di miglioramento, permane tuttora precaria la situazione generale degli organici dei quadri ufficiali, con particolare riguardo ai ruoli naviganti ed ai ruoli alimentati da personale laureato.

Per soddisfare almeno in parte le esigenze si è reso necessario, in alcuni casi, il richiamo di personale dal congedo.

Migliori esiti potranno ottenersi solamente con l'approvazione di tutti i provvedimenti proposti, con particolare riferimento a quello relativo alle nuove norme di reclutamento degli ufficiali piloti di complemento, che, con la sua carica innovatrice, potrebbe far mutare in modo netto la situazione (congruo premio di congedamento, ferma di 12 anni).

Per i ruoli alimentati dal personale laureato permane lo stato di difficoltà dei reclutamenti a nomina diretta, non essendo ancora perfezionati i provvedimenti individuati per incentivare l'afflusso dei concorrenti ai relativi concorsi.

Per quanto riguarda i programmi di forza, la somma utilizzata è insufficiente a soddisfare in parte anche le deficienze che sussistono in taluni ruoli e categorie del personale in servizio permanente, oltre che il mantenimento dell'attuale livello di forza relativo al personale di leva.

Ne consegue, necessariamente, una minore disponibilità di:

personale di truppa (volontario o di leva);

ufficiali di complemento non piloti;

ufficiali delle categorie in congedo richiamati in servizio.

Tali riduzioni, in particolare quella degli ufficiali di complemento di prima nomina, incideranno sensibilmente sui programmi dell'Aeronautica militare e potrebbero ripercuotersi negativamente — nonostante ogni cura che al riguardo sarà posta — anche sugli impegni assunti per il potenziamento dei servizi di controllo del traffico aereo e dell'assistenza al volo (per le necessità dell'aviazione civile), qualora dovesse verificarsi nel contempo una contrazione delle domande di trattenimento tale da non consentire l'integrale soddisfacimento delle esigenze di servizio.

ADDESTRAMENTO

L'attività addestrativa vede le Forze armate italiane impegnate quotidianamente a migliorare i livelli raggiunti e a perfezionare le tecniche operative e le procedure. L'addestramento è la ragion d'essere dei reparti, i quali ad esso dedicano il loro tempo.

All'attuale aumento dei costi non corrisponde un pari aumento degli stanziamenti.

A fronte degli stanziamenti di bilancio si sono avuti, infatti, in questi ultimi anni, notevoli aumenti dei costi dei vari fattori che concorrono a configurare l'attività addestrativa, per cui sono aumentate le incidenze negative per lo svolgimento ottimale dei programmi addestrativi, ivi compresi quelli relativi alle esercitazioni internazionali.

Si è reso quindi necessario assegnare alle Forze armate il raggiungimento di obiettivi addestrativi più limitati.

Quanto sopra senza, per altro, compromettere l'efficienza operativa di base e quindi la capacità delle unità ad assolvere i compiti difensivi istituzionali, ma a scapito dello svolgimento adeguato di altri compiti.

L'attività addestrativa si completa con lo svolgimento di corsi di preparazione, di qualificazione, di perfezionamento e di aggiornamento per ufficiali e sottufficiali.

Anche per i corsi sono previste flessioni dovute alla necessità, per gli Stati maggiori, di realizzare economie a vantaggio di altre attività.

MEZZI E MATERIALI

Esercito.

1. — Spese di esercizio.

L'insufficienza degli stanziamenti devoluti al settore nei passati esercizi ha determinato, oltre che un pericoloso processo di decadimento del patrimonio di mezzi, materiali ed infrastrutture, anche la formazione di un deficit la cui estinzione, rinviata di esercizio

in esercizio, non sarà senz'altro possibile realizzare nel 1974.

Le disponibilità del settore, che appaiono inadeguate, anche per l'incidenza del costo dell'IVA, sono destinate a fronteggiare, oltre che le attività addestrative precedentemente citate, le seguenti esigenze:

sostegno tecnico logistico;

ricerca scientifica;

organizzazione e funzionamento degli stati maggiori e dei comandi e attività assistenziale.

Un discorso a parte deve essere fatto, come in sede di relazione per l'esercizio 1973, per l'attività assistenziale.

In questo settore, infatti, le somme stanziare sono particolarmente inadeguate, con disponibilità decrescente per la concomitante incidenza dell'aumento dei costi e dell'opposizione degli organi finanziari ad ogni aumento di spesa per tale particolare esigenza.

Invero, si tratta di una posizione difficilmente sostenibile nel quadro degli odierni orientamenti sociali, anche in rapporto ai benefici concessi ai dipendenti di altre Amministrazioni, statali e parastatali.

2. — Potenziamento e ammodernamento.

Per effetto della contrazione degli stanziamenti destinati alle spese discrezionali della Difesa, la somma disponibile nel 1974 per l'ammodernamento e il potenziamento dell'Esercito è notevolmente inferiore a quella corrispondente dell'esercizio 1973.

Da tale cifra occorre detrarre quanto necessario per fronteggiare imprescindibili esigenze nel settore delle infrastrutture di più diretta incidenza sul benessere e sul morale della truppa e l'aggravio di spesa conseguente agli oneri IVA.

Con il residuo, sarà possibile onorare soltanto gli impegni derivanti da contratti pluriennali già registrati alla Corte dei conti e parte di quelli derivanti da accordi internazionali. Di contro, non sarà possibile fronteggiare le spese connesse con:

i contratti per i quali il Tesoro ha espresso la sua adesione di massima;

i restanti impegni conseguenti da accordi internazionali;

i programmi già avviati con lettere d'intento.

Per il verificarsi di tale eccezionale contingenza l'Esercito dovrà proporre l'adozione di provvedimenti di varia natura interessanti:

il rinvio, a tempo indeterminato, del pagamento di alcuni impegni assunti, anche se ciò comporterà per il bilancio delle Forze armate ulteriore aggravio di spesa per l'onere aggiuntivo degli interessi richiesti dalle industrie nazionali danneggiate dal provvedimento;

la disdetta di taluni impegni derivanti da accordi internazionali, con riflessi non solo sul piano economico;

la sospensione di nuove commesse all'industria nazionale con palesi, rilevanti incidenze — sia in campo sociale, sia in campo tecnico (dispersione di manodopera specializzata) particolarmente nel settore delle medie e piccole industrie impegnate in forniture militari (settore degli armamenti minori, dell'elettronica, dell'ottica e della meccanica di precisione, delle grandi riparazioni ai mezzi ruotati e cingolati, eccetera).

L'impossibilità di avviare nuovi programmi ed il rallentamento di quelli già avviati aggravano una situazione caratterizzata da lacune esistenti nei più significativi settori di attività delle forze terrestri.

È altresì necessario soggiungere che lo obiettivo finale della programmazione 1971-1975 — che intendeva perseguire l'ammodernamento ed il potenziamento, con scorte limitate, delle sole unità in vita, comportava un onere cui in questi anni, 1974 compreso, s'è fatto fronte solo per circa la quinta parte, onde la programmazione indicata risulta contratta. Con il metro degli stanziamenti attuali, infatti, gli obiettivi già assunti per il 1975 verrebbero raggiunti, nella migliore delle ipotesi, alla fine degli anni '80. È evidente, per altro, che una programmazione così condotta riduce la sua validità, sia in relazione all'evoluzione degli ordinamenti e del-

le dottrine, sia a causa del progredire delle tecniche, sia per il sopravvenire dell'obsolescenza dei mezzi e dei materiali, sia, infine, perchè incide sulla prospettiva di ammodernamento e potenziamento dello strumento militare.

In sostanza, l'insufficienza degli stanziamenti attribuiti nel 1974 per il « potenziamento e ammodernamento », non solo rallenta il processo di rinnovamento delle forze terrestri, ma può pregiudicare le prospettive per l'avvenire.

Lo stesso discorso, con proporzioni un po' differenti, vale per il settore delle infrastrutture, dove esiste un programma 1971-75, per il quale la somma destinata in questo esercizio, sommandosi alle insufficienti disponibilità dei precedenti, consentirà di finanziare solo un'aliquota dei progetti già in corso di appalto, mentre per la restante aliquota, il cui iter tecnico-amministrativo si completerà nel 1974, si renderà necessario rinviare l'appalto a dopo il 1974.

Con la decurtazione apportata alla previsione di spesa, il programma di ammodernamento delle infrastrutture operative (fortificazioni permanenti), logistiche (depositi munizioni e materiali) e caserme (miglioramento delle condizioni di vita del soldato) subirà un rallentamento che inciderà sia sull'operatività delle unità, sia sulla funzionalità dei servizi.

Marina.

A fronte dei compiti devoluti alla Marina, aggravati dall'instabilità della situazione politico-militare in Mediterraneo, si rileva un progressivo depauperamento e degradamento dello strumento navale, che gli inadeguati stanziamenti non hanno consentito di arrestare.

Per ridurre le spese e mantenere in efficienza le unità operativamente più valide, la Marina ha dovuto radiare dal 1970 ad oggi un notevole numero di navi e di aerei antisommergibili.

Per valutare la gravità del programma di rinnovamento da affrontare, occorre tener

presente che per costruire una nave occorrono da due a cinque anni.

Nonostante le economie ottenute con la radiazione delle unità più vetuste, con i fondi assegnati non è stato nemmeno possibile adeguare e completare gli armamenti delle unità più efficienti.

Le esigenze principali, suddivise per settori operativi, riguardano:

- la lotta antisommergibile;
- la difesa di superficie;
- la difesa contraerei;
- la difesa del territorio;
- la difesa delle operazioni di minamento;
- l'ammodernamento e il potenziamento degli stabilimenti di lavoro militari;

l'ammodernamento dei sistemi di telecomunicazione delle unità e dei centri di comando e controllo;

il rinnovamento del naviglio ausiliario, costiero e portuale;

l'ammodernamento delle infrastrutture (scuole, centri di addestramento reclute, stabilimenti di lavoro, attrezzature tecniche delle basi, sistemazioni logistiche per il personale);

l'incremento delle scorte verso livelli minimi accettabili.

In base alle realizzazioni programmate in relazione alle disponibilità, per il 1974, nei due settori fondamentali dell'area operativa della Marina, le assegnazioni di bilancio consentiranno l'attuazione di limitati programmi, inadeguati rispetto alla programmazione pluriennale, impostata sulla base di una ipotesi finanziaria che prevedeva un sia pur minimo incremento annuo del consolidato in termini reali.

Per una esatta valutazione, è fondamentale tener presente il peso e significato delle riduzioni di stanziamenti non soltanto nel loro valore assoluto, ma soprattutto se riferite al vertiginoso aumento dei costi che, specie nel settore cantieristico e degli armamenti navali, ha raggiunto punte del 40 per cento.

I riflessi negativi di queste riduzioni sulla efficienza di unità e di strutture sono eviden-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti: il rinvio di provvedimenti correttivi aggrava progressivamente il problema economico del suo ripristino e, in taluni casi, intacca l'operatività delle unità predette.

In particolare, il previsto lento rifasamento del programma dei lavori alle unità, in un periodo appena accettabile dal punto di vista operativo e della sicurezza di impiego, non potrà essere conseguito e, ciò che è più grave, si allontana la prospettiva di disporre, entro il quinquennio, di uno strumento navale ridotto numericamente, ma per lo meno efficiente.

Infine, è comprensibile la preoccupazione costante che il livello di efficienza delle unità e dei servizi rappresenta agli effetti della sicurezza del personale preposto alla loro conduzione.

La necessità di soddisfare in via prioritaria le esigenze di funzionamento e di efficienza delle unità navali fa ricadere in maggior misura la riduzione delle risorse sul settore ammodernamento e potenziamento.

Ciò porta, in sintesi, ad una accentuazione del processo di progressiva riduzione della flotta.

Infatti, la cronica insufficienza di fondi, unitamente alla mancanza di un'attendibile ipotesi finanziaria, non ha consentito, nel recente passato, l'impostazione di un programma di costruzioni navali armonico e commisurato all'inevitabile processo di invecchiamento delle unità. Questa situazione rivela tutta la sua gravità anche ove si consideri che la nostra flotta militare ha, ad esempio, funzioni di salvaguardia dei nostri traffici marittimi, che garantiscono in altissima percentuale il fabbisogno di importazioni del Paese.

È inoltre da sottolineare che le decurtazioni di programmi sopra indicate, derivanti dalla riduzione di disponibilità per investimenti, comporteranno riflessi negativi per l'industria cantieristica e per le altre numerose industrie interessate alle commesse.

Aeronautica.

Anche sull'Aeronautica l'inadeguatezza degli stanziamenti incide in misura notevole.

Per quanto riguarda l'esercizio, è stato necessario, per far fronte alla situazione, intraprendere già nel corso del presente anno azioni correttive in relazione ai livelli minori delle scorte, all'attività dell'addestramento, alle spese nel campo degli armamenti terrestri, alle costruzioni navali, aeronautiche, del commissariato, del demanio, della sanità e delle previdenze.

Per quanto riguarda l'ammodernamento, tralasciando altre considerazioni, non solo non è possibile assicurare il reintegro di tutti i velivoli perduti o radiati, ma è necessario lo slittamento di parte dei pagamenti relativi a tutti i programmi avviati.

ARMA DEI CARABINIERI

Personale

La forza numerica complessiva dell'Arma dei carabinieri posta a base del bilancio 1974 viene ritenuta insufficiente a fronteggiare le sempre più pressanti esigenze operative connesse con:

la situazione dell'ordine pubblico, che comporta il massiccio impegno di personale, specialmente nelle grandi città;

le condizioni della sicurezza pubblica, caratterizzata da casi di delinquenza organizzata sempre più ricorrenti e dalla recrudescenza di gravi delitti che richiedono l'impiego di consistenti aliquote di personale nelle attività preventiva e repressiva;

il costante sviluppo del parco autoveicoli nazionale e della rete viaria, che assorbono rilevanti forze per il controllo del traffico stradale.

A tale scopo è stata promossa un'iniziativa sul piano legislativo per ottenere l'aumento degli organici *limitatamente* a 2.000 sottufficiali ed a 8.000 militari di truppa, sia per contenere la spesa, sia in relazione alle concrete possibilità di reclutamento e di formazione dei nuovi contingenti.

Mezzi e materiali

I principali obiettivi che l'Arma dei carabinieri avrebbe dovuto conseguire nel 1974

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nei settori dell'esercizio e dell'ammodernamento e potenziamento sono:

l'adeguamento delle strutture ordinative e tecniche alle esigenze operative;

il potenziamento degli speciali reparti di pronto intervento e dei supporti tecnici specializzati;

la costruzione di apprestamenti logistici ed addestrativi;

il mantenimento dei materiali;

l'esecuzione di lavori di ordinaria e straordinaria manutenzione alle infrastrutture.

Di detti obiettivi, taluni hanno dovuto essere ridimensionati ed altri rinviati agli esercizi successivi per effetto:

della decurtazione operata in sede di stesura definitiva del bilancio;

dell'incidenza dell'IVA che grava anche sugli impegni assunti negli esercizi precedenti;

degli aumenti di costo della produzione industriale e della manodopera civile utilizzata dall'Arma.

Sarà, quindi, possibile:

soddisfare soltanto i servizi essenziali; proseguire alcuni programmi, sia pure in maniera ridotta, nei settori della motorizzazione e della trasmissione, di determinante importanza ai fini dell'efficienza operativa dei reparti.

Incidenza delle spese sul bilancio

Gli stanziamenti di competenza dell'Arma dei carabinieri, iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno 1974, ammontano complessivamente a milioni 380.345.583, e costituiscono il 16,02 per cento delle spese della Difesa.

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

(cifre in migliaia di lire)

TITOLO I SPESE CORRENTI CATEGORIA	STANZIAMENTI			5
	Sezione IV - Sicurezza pubblica			
	Rubrica 13 ^a Arma dei Carabinieri	Rubrica 14 ^a Potenziamento Arma C.C.	TOTALE	
1	2	3	4	5
II. — Personale in attività di servizio	218.765.520	—	218.765.520	57,51
III. — Personale in quiescenza	107.244.063	—	107.244.063	28,20
IV. — Acquisto beni e servizi	35.275.740	12.000.000	47.275.740	12,43
V. — Trasferimenti	860.260	—	860.260	0,23
VII. — Poste correttive e compensative	4.400.000	—	4.400.000	1,16
IX. — Somme non attribuibili	1.800.000	—	1.800.000	0,47
Totali	368.345.385	12.000.000	380.345.583	100 —

RICERCA SCIENTIFICA

La ricerca scientifica ed il progresso tecnologico in ambito nazionale sono fattori di importanza preminente per conformare lo strumento militare alle esigenze del Paese, tenuto conto che le capacità tecnico-scientifiche, atte a garantire l'evoluzione degli armamenti, sono collegate intimamente al livello raggiunto dal complesso integrato delle industrie nazionali in tale campo.

La ricerca scientifica e tecnologica svolta dalla Difesa, che reca un considerevole apporto all'economia nazionale, assume, per esigenze di disponibilità di bilancio, un carattere prevalentemente applicativo e di sviluppo.

I programmi, anche per il 1974, riguardano l'avvio, il proseguimento e la realizzazione di importanti progetti relativi a mezzi, strumentazioni, apparecchiature e sistemi di arma, nonché le attività relative alla preparazione tecnico-scientifica del personale militare e al potenziamento e gestione dei tre maggiori Enti interforze della Difesa.

RIFLESSI SULL'ECONOMIA NAZIONALE DELLE SPESE PER LA DIFESA

I riflessi sull'economia nazionale derivanti dalle attività collaterali della Difesa risultano evidenti se si considera che le commesse militari per forniture di materiale vario, dai sistemi d'arma agli equipaggiamenti, producono un impulso di primaria importanza nel mondo industriale, importanza dovuta ai problemi di ricerca e sviluppo che tali industrie debbono affrontare e risolvere, ai benefici economici e sociali derivanti dalla produzione e dall'esportazione dei materiali stessi, e, infine, all'influenza di tale attività sulla preparazione professionale dei giovani che si immettono nei nuovi posti di lavoro.

Per quanto riguarda quest'ultimo particolare aspetto giova porre in evidenza che le Forze armate, per giungere al soddisfacimento delle loro esigenze interne e per assicurare un adeguato livello tecnico del proprio personale, aderente alle moderne esigenze di difesa nazionale, hanno creato singolarmente

o in felice concorso una vasta rete di addestramento professionale che rilascia ad una larga percentuale di giovani di leva brevetti di specializzazione per 189 categorie.

Tali brevetti — legalmente validi e vincolanti per gli Uffici di collocamento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale — consentono ai giovani di essere immessi con immediatezza nel mondo del lavoro, al termine del servizio militare.

PROBLEMI DI CARATTERE ECONOMICO RIGUARDANTI IL PERSONALE MILITARE

Il trattamento economico del personale militare, che assume preminente importanza ai fini della compattezza e dell'efficienza dello organismo militare, presenta problemi di notevole ampiezza che i benefici previsti dai disegni di legge relativi all'articolo 16-*quater* ed all'assegno perequativo, se approvati, risolveranno solo in parte.

La carriera militare, infatti, comporta notevoli limitazioni della libertà individuale, sacrifici e disagi tali da renderla accetta solo a chi l'abbraccia per vocazione.

Per grandi che possano essere entusiasmo e passione, è pur necessario che il personale militare tragga dal proprio lavoro un reddito che valga ad assicurare una vita decorosa alla propria famiglia, che costituisca un riconoscimento dei sacrifici e delle limitazioni affrontati, che dia, infine, una concreta contropartita ai riflessi economici negativi conseguenti alle caratteristiche della carriera militare.

Rispetto a quelle degli altri dipendenti dello Stato, infatti, la carriera militare, rigidamente modellata sulle esigenze di inquadramento dei reparti, comporta una più lunga permanenza nei gradi inferiori e più bassi limiti d'età, fissati in relazione al logorio del servizio che condiziona la perfetta efficienza psico-fisica dell'individuo.

Da ciò il precoce collocamento in quiescenza della massa del personale militare (il 90 per cento degli ufficiali transita nell'ausiliaria in età variabile tra i 56 ed i 57 anni), il quale, rispetto al personale delle carriere civili, percepisce, nell'intero arco del servizio

attivo, una retribuzione complessiva inferiore; liquida una indennità di « buonuscita » anche essa inferiore; gode d'un minor numero di scatti biennali pensionabili; subisce la naturale decurtazione degli assegni, dovuta al passaggio dal servizio attivo alla quiescenza, in età ancor giovane e quando l'istruzione dei figli impone ancora consistenti spese.

Un parziale correttivo ai negativi riflessi economici dinanzi accennati era costituito dalle indennità di ausiliaria e speciale, le cui misure, ferme nei valori fissati nel 1954, sono ormai assolutamente inadeguate rispetto alle finalità istitutive: ridurre, cioè, il divario fra trattamento economico in attività di servizio e trattamento di quiescenza, almeno fino al 65° anno di età, e compensare i particolari obblighi imposti agli ufficiali in posizione ausiliaria.

Sempre al fine di migliorare il trattamento pensionistico e di perequarlo nell'ambito delle stesse Forze armate, si prospetta la pensionabilità dell'indennità di impiego operativo e dell'indennità di imbarco, così come previsto per la indennità di aeronavigazione e di volo del personale pilota e per l'indennità di istituto del personale dei Corpi di polizia.

Altro correttivo può ritenersi l'indennità militare istituita nel 1923, per compensare sia le conseguenze economiche della instabilità della sede, il costo dell'uniforme, le prestazioni di lavoro oltre il normale orario, sia i riflessi morali delle limitazioni imposte dal codice penale militare e dal regolamento di disciplina.

Date le caratteristiche di elemento differenziatore dello *status* militare, sarà opportuno considerare la possibilità di un suo mantenimento anche in sede di approvazione del disegno di legge di cui all'articolo 16-*quater* e dell'assegno perequativo. Non possono, infine, essere sottaciuti i rimarchevoli riflessi che conseguono dal ritardo nell'approvazione del disegno di legge relativo alla rivalutazione delle indennità di missione e di trasferimento, essendo i militari, più degli altri dipendenti dello Stato, tenuti a frequenti trasferimenti, nonchè dalla cristal-

lizzazione dell'indennità di marcia alle misure del 1947!

Non ultimo, in ordine d'importanza, infine, il problema del trattamento del personale di leva con famiglia a carico, per la cui soluzione esiste anche un disegno di legge di iniziativa parlamentare.

ATTIVITÀ E PROBLEMI RIGUARDANTI IL PERSONALE CIVILE

Impiegati

Durante l'anno 1973 l'attività concernente l'amministrazione degli impiegati civili della Difesa è stata particolarmente caratterizzata dall'attuazione di due provvedimenti straordinari di notevole portata, che hanno sostanzialmente modificato la struttura dell'ordinamento giuridico del personale impiegatizio. Dapprima la unificazione dei ruoli delle diverse carriere amministrative, quindi gli inquadramenti nelle qualifiche dirigenziali previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Sono state, inoltre, ristrutturare le tabelle organiche delle carriere direttive amministrative e tecniche del personale di ragioneria e dei cancellieri della giustizia militare.

L'Amministrazione, anche nel 1973, ha dedicato particolare cura al miglioramento della preparazione professionale del personale mediante corsi di aggiornamento e perfezionamento, di qualificazione tecnica e seminari per funzionari.

Operai

Con l'entrata in vigore della legge 6 giugno 1973, n. 313, concernente una nuova classificazione professionale degli operai della Difesa e l'aumento dei relativi organici, sarà possibile porre rimedio a notevoli carenze quantitative e qualitative di maestranze, dovute, le prime alla perdita di posti nelle dotazioni organiche, le seconde alla elevata età media delle maestranze in servizio, conseguenti alle limitate possibilità, verificatesi

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nel passato, di nuove assunzioni di elementi giovani e validi mediante pubblici concorsi.

La modifica delle tabelle organiche degli operai consentirà inoltre di far fronte alle conseguenze della diminuzione delle ore lavorative dovuta all'adozione della settimana di 40 ore; in particolare per le « lavorazioni », l'incremento numerico delle maestranze consentirà di soddisfare le esigenze degli enti attualmente deficitari di personale, realizzando la piena utilizzazione delle attrezzature e degli impianti disponibili nei vari stabilimenti.

Nel quadro degli adempimenti previsti dalla citata legge n. 313:

sono in corso di predisposizione i provvedimenti di inquadramento di operai comuni fra i qualificati, riguardanti n. 3.600 unità;

sono stati indetti concorsi riservati agli ex allievi operai delle Forze armate per 2.000 posti ed ai cottimisti e ai dipendenti da cooperative per n. 750 posti.

* * *

In definitiva, lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1974 è tale da non consentire:

il completo ed efficace sviluppo dei programmi di addestramento delle forze;

il soddisfacente processo di completamento e d'ammodernamento dei mezzi e dei sistemi d'arma;

il processo d'ulteriore adeguamento al progredito *standard* di vita nazionale del vitto, del vestiario, delle iniziative per il benessere del soldato e soprattutto delle infrastrutture.

Su di esso grava, inoltre, il peso degli oneri relativi all'IVA, non solo per gli acquisti che verranno effettuati nell'anno ma anche per il pagamento di somme già impegnate negli esercizi precedenti.

È evidente, quindi, l'insufficienza complessiva degli stanziamenti. In una situazione siffatta, si prospetta intanto con assoluta ur-

genza la necessità di assicurare l'effettiva disponibilità delle somme che il Tesoro potrebbe acquisire attraverso la vendita dei beni demaniali già posti dalla Difesa a disposizione del Ministero delle finanze fin dal 1972.

A questo fine era stato predisposto il disegno di legge n. 148, presentato alla Presidenza del Consiglio il 6 luglio 1972. Esso prevedeva che il Ministero del tesoro, in attesa che si procedesse alla vendita dei citati beni, assegnasse alla Difesa la somma complessiva di 110 miliardi da destinare al potenziamento, all'ammodernamento ed alla trasformazione dei mezzi, dei materiali, delle infrastrutture militari ed al riordinamento ed ammodernamento degli arsenali di Taranto e di La Spezia.

Sebbene la assegnazione anticipata di tali proventi avesse costituito per il 1972 un impegno del Governo, il citato disegno di legge non ha superato ancora l'esame della 6ª Commissione finanze e tesoro.

Ma, dalla situazione esaminata, da valutarsi alla luce di quella particolare dell'economia del Paese in questo periodo, che indubbiamente la condiziona, emerge una esigenza sostanziale per il futuro, l'esigenza cioè di un maggior adeguamento del nostro strumento militare (adeguamento che passa anche attraverso la massima possibile accelerazione del processo di ristrutturazione dello stesso, secondo criteri di funzionalità e di agilità, nonché di attenta e puntuale selezione delle esigenze) alle necessità della difesa del Paese.

Nell'esprimere avviso favorevole sullo stato di previsione in esame, la Commissione difesa del Senato invia il suo saluto e l'espressione della sua gratitudine alle Forze armate, strumento validissimo delle nostre istituzioni democratiche in un settore così importante e delicato, per la loro dedizione e fedeltà al Paese e per i risultati conseguiti in condizioni spesso non facili.

Al Ministro della difesa, che con opera intelligente, appassionata ed assidua ne dirige e segue l'attività, ed ai suoi collaboratori, l'espressione del più vivo compiacimento.

MONTINI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 9ª COMMISSIONE

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

(RELATORE DE MARZI)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per il 1974 è condizionato dal fatto che il documento è stato elaborato in un momento politico diverso e prima che, nel settore soprattutto dell'agricoltura, si determinassero situazioni imprevedute come quelle connesse all'aumento dei prezzi e alle tensioni in alcuni settori produttivi, emerse nel corso dell'estate.

La politica agraria deve essere ispirata costantemente al principio, che gli eventi hanno confermato, che occorre incrementare al massimo la produzione essendo superato, almeno per l'Italia il problema del pericolo di sovrapproduzioni e le concezioni che a tali pericoli si richiamano.

I problemi della produzione agricola, del mercato della revisione del sistema dei prezzi e della difesa dei mezzi di produzione per l'agricoltura devono trovare sempre più, ed in modo urgente, ampia considerazione nell'ambito della politica economica nazionale, sia per il ruolo che l'agricoltura deve avere nello sviluppo del Paese, sia per le connessioni che con l'economia agricola hanno altri problemi, come è confermato dalle recenti vicende in campo monetario internazionale.

L'agricoltura resta e deve restare per l'Italia un settore economico primario e non secondario o succedaneo e qualsiasi degradamento in questo senso, mette in pericolo lo stesso nostro sistema democratico che deve preoccupare ogni convinto uomo libero:

la salvezza della libertà di tutti gli italiani passa forse per le campagne.

Sono state prese recentemente posizioni molto chiare ed oneste anche in campo comunitario per i problemi agricoli italiani, ma in certi ambienti sono state giudicate con critica per il « tono » della denuncia e per la « scelta dei tempi »; dobbiamo invece difendere, con animo sincero, tutte queste prese di posizione se si vuole onestamente e senza ombre, riconoscere la situazione agricola italiana nella sua gravità e dura realtà sociale, economica, produttiva.

* * *

In relazione al bilancio 1973 quello all'esame presenta delle differenze che mi permettono analizzare con la migliore scrupolosità.

BILANCIO DI PREVISIONE PER IL 1974.

Lo stato di previsione della spesa di questo Ministero per l'anno 1974 reca spese per complessivi milioni 305.090,4 di cui:

— milioni 9.078,5 (31 per cento) per la parte corrente;

— milioni 211.018,9 (69 per cento) per il conto capitale.

Alla predetta cifra di milioni 305.097,4 devono, altresì, aggiungersi le somme accantonate negli appositi fondi speciali del Mi-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nistero del tesoro destinate a fronteggiare gli oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso di perfezionamento che rientrano nella competenza di questa Amministrazione, costituite da milioni 970 per la parte corrente e milioni 145.700 per il conto capitale (allegato n. 1); di modo che, complessivamente, le spese del Ministero ammontano in sostanza a milioni 451.767,4 di cui:

— milioni 95.048,5 (31 per cento) per la parte corrente;

— milioni 356.718,9 (69 per cento) per il conto capitale.

BILANCIO 1973 E BILANCIO 1974.

Rispetto al precedente bilancio di previsione per l'anno 1973, le spese considerate nella tabella 13 presentano un aumento netto di milioni 26.320,9 così rappresentati:

	Competenza 1973	Variazioni	Competenza 1974
Spese correnti	82.671,3 (30%)	+ 11.407,2 (1,4%)	94.078,5 (31%)
Spese in conto capitale	196.055,2 (70%)	+ 14.963,7 (7,6%)	211.018,9 (69%)
Rimborso prestiti	50,0 —	— 50,0 —	—
TOTALE	278.776,5	+ 26.320,9 (9,0%)	305.097,4

Spese correnti

	Competenza 1973	Variazioni	Competenza 1974
Personale in attività di servizio	33.770,8	+ 2.789,2	36.560,0
Personale in quiescenza	20.100,0	+ 5.319,0	25.419,0
Acquisto di beni e servizi	14.019,5	+ 140,0	14.159,5
Trasferimenti	14.175,5	+ 3.159,0	17.334,5
Poste correttive e compensative delle entrate	0,5	—	0,5
Somme non attribuibili	605,0	—	605,0
TOTALI	82.671,3	+ 11.407,2	94.078,5

Le spese relative al *personale in attività di servizio* milioni 36.560,0 sono costituite dagli assegni fissi (26.226,4), dagli oneri previdenziali (2.377,3) e dalle competenze accessorie (7.956,3) dovuti al personale civile, al personale militare ed a quello operaio.

Le spese relative al *personale in quiescenza* previste in milioni 25.419 riguardano per milioni 25.319 le pensioni e per milioni 100

i trattamenti simili, ivi comprese le indennità *una tantum* in luogo di pensione e le indennità di licenziamento.

Lo stanziamento per *acquisto di beni e servizi*, ammontante a milioni 14.159,5 è destinato a fronteggiare le spese per l'affitto di locali, il funzionamento degli uffici e commissioni, l'acquisto, la manutenzione e l'esercizio dei mezzi di trasporto, la raccolta, ela-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

borazione e divulgazione dei dati e notizie sull'andamento dei mercati nazionali ed esteri e sulla valorizzazione della produzione agricola, la manutenzione delle opere di bonifica e la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani di interesse nazionale ed interregionale, il servizio fitopatologico, il funzionamento delle scuole e l'equipaggiamento del corpo forestale dello Stato e studi, indagini, ricerche ed iniziative varie interessanti il settore dell'alimentazione.

Circa i *trasferimenti* correnti, la spesa complessiva di milioni 17.334,5 riguarda principalmente, la concessione di contributi e concorsi ad enti internazionali e nazionali ed a privati che operano nel campo dell'agricoltura ed in quello della repressione delle frodi, le somme da corrispondere all'AIMA

per le spese generali di funzionamento (capitolo 1257 = 6.100 milioni), nonché quelle corrispondenti ai proventi complessivi delle soprattasse venatorie e sulle licenze di pesca da ripartire tra gli Enti ed Associazioni a carattere nazionale ed interregionale che operano nei rispettivi settori.

Le *poste correttive e compensative delle entrate* il cui importo è di milioni 0,5, concernono esclusivamente il rimborso di somme e canoni percetti indebitamente.

Le *somme non attribuibili* per l'importo di milioni 605, riguardano le spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori, nonché il fondo per spese generali di funzionamento disposto dalla legge 14 agosto 1971, n. 817 (rifiinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice).

Spese in conto capitale

	Competenza 1973	Variazioni	Competenza 1974
Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato	14.093,0	+ 4.394,0	18.487,0
Trasferimenti	133.122,2	+ 10.669,7	143.791,9
Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive	48.840,0	— 100,0	48.740,0
TOTALE	196.055,2	+ 14.963,7	211.018,9

Relativamente alle *spese in conto capitale*, va precisato che il complessivo importo di milioni 211.018,9, concernente spese di investimento, è costituito da *beni ed opere immobiliari* a carico diretto dello Stato, riguardanti l'agricoltura, le opere di bonifica e l'alimentazione (milioni 18.487,0); da *trasferimenti* concernenti contributi, sussidi e concorsi per l'agricoltura, per le opere di miglioramento fondiario, per la bonifica, per la zootecnia, e per la formazione e l'arrotondamento della proprietà contadina (milioni 143.191,9) e da *concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive* costituiti dai mutui per il bonificamento dell'Agro romano, dell'Agro pontino e di altre zone, dal fondo di rotazione per anticipazioni agli

Istituti esercenti il credito agrario di miglioramento e dalla somma da versare alla Cassa per la formazione della proprietà contadina quale nuovo apporto al patrimonio della stessa.

Circa le *spese per il rimborso di prestiti* (50 milioni) va precisato che esse, riguardanti esclusivamente le somme dovute alla Cassa depositi e prestiti in dipendenza di versamenti fatti dai mutuatari dell'Agro romano e di altre zone della Repubblica in conto dei mutui loro concessi per il bonificamento agrario ed il dissodamento meccanico dei terreni, sono state eliminate perchè poste a carico del bilancio del Ministro del tesoro.

Produzione agricola e tutela economica.

Per il settore della produzione agricola si deve auspicare una maggiore visione di problemi di indirizzo e di direttive programmatiche e se il Ministero risulterà diminuito per quanto riguarda la quantità delle singole pratiche per le provvidenze, dovrà potenziarsi nella strategia degli interventi pluriregionali o nazionali nell'indirizzo e coordinamento dell'attività regionale nel settore agricolo.

In particolare un'attenzione, anche nel quadro della ristrutturazione del Ministero che viene unanimemente sollecitata, ai problemi della sperimentazione agraria raccomandando un miglior coordinamento fra le attività dei vari istituti ed enti ed una più proficua, pratica, capillare divulgazione massiccia dei risultati della sperimentazione, che debbono essere accessibili a tutti i produttori anche attraverso i canali delle organizzazioni di categoria.

Per il settore della selezione, rileva l'insufficienza degli stanziamenti e la necessità del massimo impegno da parte dell'Amministrazione in un momento in cui la zootecnia attraversa un momento di crisi, con la mancanza od insufficienza di stanziamenti contemporanea alla generale affermazione sulla necessità di rilanciare la zootecnia in relazione alle esigenze del consumo della carne.

Bisogna rilevare e lamentare il ritardo nell'approvazione dei provvedimenti, da tempo proposti, per una politica di un « piano carne » che più volte è stato annunciato con una grande programmazione, mentre forse sarebbe meglio fare per gradi senza illusioni e secondo le possibilità.

In questo momento però le stalle specializzate e quelle sociali, sorte con tanta fatica ed entusiasmo, sono quelle che maggiormente sentono la crisi che si è ripercossa per l'aumento dei mezzi di produzione: vengono colpiti coloro che hanno fatto di più.

È urgente revisionare il meccanismo della formazione dei prezzi comunitari della carne e del latte per quanto riguarda il rapporto fra lira e unità di conto cristallizzato a 625. Inoltre il problema « latte » deve diventare

un problema nazionale per tutti e si deve rimediare alla concorrenza comunitaria con le ben note integrazioni del prezzo in Francia o Germania, facendole togliere o dandole anche noi. Si deve fare anche in modo che il latte in polvere, che entra per uso zootecnico, non continui a trasformarsi in latte per uso alimentare: basterebbe l'aggiunta di amido nel latte in polvere.

In questo settore della produzione è doveroso richiamare anche l'attenzione su un rilancio di studi per il grano « duro », perchè il richiamo che abbiamo avuto quest'anno con la campagna granaria deve essere un allarme significativo per tutti. Non dobbiamo avere remore per l'estensione del grano « duro » anche in Alta Italia, dove interessanti sperimentazioni private hanno dato lusinghieri dati (anche 50 quintali per ettaro in Polesine), perchè siamo deficitari noi e l'Europa e c'è uno spazio molto ampio.

Per il settore della tutela economica dei prodotti agricoli, premesso che l'attività del Governo deve essere indirizzata nei quattro settori fondamentali costituiti dall'organizzazione di mercato, dalle riconversioni e dagli adeguamenti produttivi, dalla trasformazione e commercializzazione dei prodotti e dal collegamento con le direttive comunitarie, si deve raccomandare una particolare attenzione all'attività di vigilanza contro le frodi nel settore agricolo e alimentare, che tanto danno anche economico arrecano sia ai consumatori, che ai produttori scrupolosi, rilevando l'insufficienza dei fondi da dividere fra numerosi istituti ed enti (20 più 4 istituti collaboratori). Si deve anche osservare che le insufficienze di stanziamenti e le inspiegabili lungaggini burocratiche rendono difficile e tardivo l'uso del credito agevolato da parte delle forme associative di produttori, che pure potrebbero svolgere un ruolo fondamentale, e si chiede che tali inconvenienti siano superati anche con opportune forme di decentramento. Bisogna raccomandare infine un maggiore impegno, anche finanziario, per la realizzazione degli impianti di interesse pubblico per la commercializzazione e conservazione dei prodotti, sottolineando l'ingente divario fra i prezzi pagati alla produzione e quelli sostenuti

dai consumatori, ciò che dimostra la necessità di ulteriori interventi per razionalizzare il processo distributivo.

Non si può non rilevare che per esempio nel settore dell'ortofrutta mentre le statistiche rilevano che i consumatori italiani hanno speso 2.950 miliardi nel 1972, i produttori agricoli, per l'ortofrutta, hanno avuto, sempre nello stesso anno, un incasso di soli 1.250 miliardi e cioè meno della metà. Non basta denunciare però il fenomeno e bisogna indicare la soluzione in un intervento ben più presente dell'Amministrazione statale nel campo delle catene di distribuzione auspicando che l'interesse di alcune aziende anche « irizzate » per il settore non sia per comprimere e sacrificare l'agricoltura, ma per collaborare a ridurre il divario tra produttore e consumatore.

Miglioramenti fondiari.

Il Ministero deve agevolare ed appoggiare le iniziative a livello regionale. Le Regioni, malgrado le difficoltà amministrative della prima fase di attività, hanno già impegnato i fondi, pur limitati, a loro disposizione per provvidenze prevalentemente destinate alle aziende coltivatrici e alle cooperative. Bisogna richiamarsi alla realtà dell'agricoltura italiana e contestare le critiche a tale orientamento. Si deve porre qualche riserva alla impostazione del programma di interventi predisposto dalla Cassa per il Mezzogiorno per il settore zootecnico, interventi che facendo leva su aziende di elevate dimensioni possono rivelarsi controproducenti anche per l'assorbimento di gran parte dei fondi in costose infrastrutture e attrezzature.

In questo settore è da rilevare, smentendo le troppo facili critiche mosse in questo senso, che le domande FEOGA, presentate ed approvate con l'impegno dell'onere del 23 per cento a carico dello Stato italiano, sono state 273 e per 159 miliardi per il nono periodo che è quello che ci riguarda in questo momento.

Le pratiche sono così suddivise:

strutture di produzione: 73 iniziative per lire 50.093.300.000;

strutture di valorizzazione: 82 iniziative per lire 49.965.100.000;

infrastrutture: 118 iniziative per lire 58.535.600.000.

Non è possibile però non rilevare che per l'utilizzazione dei contributi comunitari a carico del FEOGA i tempi tecnici sono appesantiti per eccessivi controlli, sia nell'ambito interno che a livello comunitario e che si deve studiare il modo per attuare un più celere svolgimento.

Bonifica e enti di sviluppo.

I ripetuti danni provocati dalle inondazioni ripropongono all'attualità anche il problema dell'efficienza dei consorzi di bonifica, alla cui attività peraltro sono state rivolte molte e troppe accuse che non dovrebbero però mai sminuire l'importanza delle loro funzioni. La difesa del suolo e la tutela dell'ambiente restano tra i compiti esclusivi dell'amministrazione centrale, con una specifica e prevalente responsabilità per il Ministero dell'agricoltura. Per la difesa del suolo si deve auspicare un più congruo coordinamento con le competenze del Ministero dei lavori pubblici, rilevando sia l'importanza delle attività agricole ai fini della sistemazione idrogeologica, sia l'incidenza delle spese di diretta competenza del Ministero dell'agricoltura, pari al 70 per cento del totale. Anche per la tutela dell'ambiente e specificamente delle zone montane, la presenza umana legata ad attività agricole, zootecniche e forestali, ha una funzione determinante, come è stato riconosciuto anche nei documenti comunitari.

Un altro settore nel quale la competenza del Ministero dell'agricoltura ha un aspetto preminente è quello delle opere irrigue, per il quale vanno confutate le riserve CEE sull'ulteriore estensione dell'irrigazione, che dovrebbe invece investire almeno un altro milione di ettari, non essendovi alcun pericolo di sovrapproduzione, dato l'incremento dei consumi nei settori che maggiormente possono beneficiarne, come l'ortofrutticoltura e la zootecnia, per la parte foraggera.

Nel 1900 in Italia avevamo 1 milione e 400 mila ettari irrigati e in circa 50 anni

si arrivò (1948) a 2 milioni e 200 mila ettari; nei successivi 15 anni (dal 1948 al 1962) si fece molto di più e si arrivò a 3 milioni e 100 mila ettari: si deve riprendere la spinta di quel periodo se si vuole, come si deve, produrre di più.

È giusto osservare però che il costo delle utenze irrigue e la scarsa disponibilità di acqua aumentano le difficoltà degli agricoltori, nel momento in cui varie utenze vengono concesse per altri settori produttivi, sulla base di valutazioni preferenziali che andrebbero riconsiderate con maggiore attenzione.

Non può mancare un esame sulle difficoltà finanziarie in cui versano, da alcuni anni, gli enti di sviluppo e si deve ribadire la necessità che tali organismi, indispensabile supporto per le funzioni delle Regioni in agricoltura, siano ristrutturati in modo da coprire tutto il territorio nazionale e da assicurare unicità e organicità di funzionamento in ciascuna Regione.

Non è possibile pensare di affrontare le direttive sulle strutture senza aver esteso e riordinato tutto il settore di questi Enti che dovrebbero affrontare anche il problema indilazionabile delle aziende abbandonate, che tali non possono rimanere quando la Nazione ha bisogno di produzione, e dei « relitti » di terre che vanno salvati nell'interesse generale.

I fondi destinati per questi enti sono insufficienti e non si può non sottolineare che per sopperire alle deficienze finanziarie il ricorso al credito bancario grava con un onere che si aggira sul miliardo al mese e che quindi non è accettabile il criterio della riduzione, sui fondi richiesti, fatti nel decreto-legge n. 745 del 1970 e la mancanza di considerazione, nei disegni di legge attualmente all'esame del Parlamento, che vi è stata l'approvazione dell'assegno integrativo e della legge per gli ex-combattenti.

Proprietà coltivatrice.

Va considerato il problema del potenziamento della proprietà coltivatrice che resta fra i compiti ancora del Ministero.

È un dovere contestare alcune critiche, formulate anche in sede comunitaria, all'importanza data in Italia alle medie e piccole aziende agricole, ricordando che tali aziende corrispondono sia alla tradizione e realtà agricola, sia agli interessi economici e sociali del Paese e devono svolgere una funzione insostituibile. Il Ministero ha fatto bene a promuovere con i responsabili regionali del settore agricolo gli incontri e bisogna raccomandare che sia assicurata una effettiva autonomia per le iniziative delle Regioni, in grado di adeguarsi alla varietà e alle caratteristiche delle situazioni agricole nelle varie zone.

Nel problema della proprietà coltivatrice sono da rilevare alcuni inconvenienti derivanti dalla norma concernente il diritto di prelazione a favore dei confinanti, in caso di compravendita di fondi rustici e si auspica una migliore formulazione di tale norma che precisi i requisiti e le modalità per l'esercizio di tale prelazione, anche in caso di concorrenza tra più richiedenti, onde evitare sia i casi di frode alla legge, sia la lievitazione nel costo dei terreni che ne è derivata.

Nel settore specifico, con la legge 14 agosto 1971, n. 817, si sono concentrati gli aiuti solo per le forme cooperativistiche di acquisto, ma bisogna stare attenti che le finalità sociali possono essere frustrate se non si procede ad una generale revisione della legislazione sulla cooperazione, in gran parte ancorata ai criteri del codice civile del 1942, cioè di un periodo non certamente portato alla diffusione e potenziamento della cooperazione, auspicando soprattutto più efficaci e penetranti controlli per discriminare le cooperative che non rispondono alle finalità mutualistiche.

Economia montana.

La montagna, che rappresenta una grandissima parte del nostro territorio e per la quale tante parole sono state spese, tanti convegni si sono tenuti, tante montagne di studi sono stati scritti, non ha ancora raggiunto, nel bilancio, quell'importanza che essa ha sotto ogni aspetto e nell'interesse

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di tutta la collettività e non solo di quella montana.

Il Ministero ha fatto uno sforzo, che si deve riconoscere, ma che non è sufficiente, per quanto riguarda il problema dei Parchi nazionali con un aumento di stanziamento di 425 milioni, ma non è previsto qualcosa di particolare per l'operatività nel campo della lotta agli incendi nei boschi che rappresentano, ogni anno di più, una sciagura nazionale.

La lotta antincendi è allo studio del Parlamento, ma, senza mezzi, qualsiasi legge, in questo senso, non potrà essere buona; questa operatività è costosa per i mezzi e per gli uomini da impiegare, ma nella bilancia della spesa, bisogna mettere la paurosa perdita in miliardi che subiamo in Italia con gli incendi. Ed oltre ai miliardi c'è da aggiungere il danno sociale ed ambientale.

Un'altra cifra da sottolineare, come insufficiente, è quella relativa alla manutenzione delle opere di bonifica montana; su 3 milioni di ettari e per 70 miliardi di opere eseguite, si prevede ancora solo 1 miliardo per la manutenzione quando ci sono delle Regioni a statuto speciale che per il loro solo territorio regionale stanziavano anche il triplo.

La mancata e ritardata manutenzione mette in pericolo la stabilità delle briglie con conseguenze che possono, e purtroppo sono state, gravi nelle alluvioni che si susseguono.

È necessario tener conto inoltre che per il costo della vita, non è possibile per il 1974 mantenere per l'Istituto orfani guardie forestali la stessa cifra del 1973.

Alimentazione.

Si esprime perplessità sulla riduzione di 600 milioni negli stanziamenti per i servizi dell'alimentazione e si sottolinea che le recenti vicende hanno dimostrato la delicatezza di tale settore; con specifico riferimento al problema degli approvvigionamenti di pane e di pasta, si raccomanda al Ministro la necessità di fare una urgente rilevazione delle giacenze di grano nel quadro del MEC

o almeno di essere autorizzati a farlo in Italia prima che arrivino i mesi primaverili del 1974 per non avere tristi sorprese; di mettere allo studio la ricostituzione urgente di scorte che ogni Paese deve avere e che anche noi avevamo; di continuare ad opporsi alla facile richiesta di permettere la fabbricazione di pasta con granito di grano tenero, perchè, oltre a tutte le ragioni note, c'è la realtà tecnica che nessuna analisi può garantire la percentuale adoperata; emanare il regolamento all'ormai antica legge sulla disciplina delle farine, paste e pane che è ancora del 1967 (legge 4 luglio 1967, n. 580). Sempre sul problema degli approvvigionamenti c'è, oltre al grano, la necessità di avere scorte controllate pubbliche di carni, perchè c'è il pericolo di restare senza carni o di essere in mano completa dei pochi operatori che sono i manovratori del settore. Mezzi quindi nell'interesse della collettività; potenziamento, ristrutturazione, prestigio dell'AIMA: tutte cose che devono essere fatte con urgenza e convinzione.

Personale.

Dato che il bilancio è stato redatto prima del 30 giugno, quando si è verificato l'esodo del personale dirigente, è necessario che si sia aggiornati, con i dati sulla attuale situazione degli organici del Ministero, rispetto alla situazione prospettata ai fini del bilancio.

Gli stanziamenti sono costituiti per il 76 per cento (35 mila milioni) da obblighi inderogabili derivanti dall'applicazione di leggi, quali gli stipendi, le paghe, gli assegni fissi, le pensioni e le altre indennità dovute al personale, e per il 3 per cento (1.300 milioni) da autorizzazioni di spesa disposte per legge.

Il restante 21 per cento riguarda le dotazioni di bilancio destinate a fronteggiare le esigenze della gestione e di esse il 13 per cento (9.900 milioni) si riferisce alle spese per il funzionamento dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo — AIMA — residuando, così, solo l'8 per cento per il funzionamento del Ministero e dei dipendenti organi periferici (esclusi quelli del-

l'Alimentazione e dell'Economia montana e forestale).

È appena il caso di aggiungere che con disponibilità così limitate non è possibile alcuna modifica, perchè porterebbe senz'altro alla paralisi dei servizi.

Lo stanziamento del capitolo 1115 (Compensi speciali) è destinato a copertura dell'onere previsto dal disegno di legge sul riassetto delle retribuzioni, meglio conosciuto come assegno perequativo.

Conclusioni.

Attraverso il presente rapporto e le discussioni che lo hanno completato nell'ambito della 9ª Commissione del Senato, si è cercato di evidenziare con coscienza e senso di responsabilità la situazione nella sua vera realtà. Sfumare o nascondere dei problemi non giova alla loro soluzione e danneggia la collettività.

Ci sarebbero, e ci sono tanti altri problemi, che assillano la nostra agricoltura: si sono messi alla luce quelli che sono sembrati più urgenti.

Come conclusione, dopo aver espresso parere favorevole alla tabella 13 annessa al disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato per il 1974 con quelle osservazioni e sollecitazioni esposte, si propone che la Commissione agricoltura, attraverso un gruppo di suoi componenti e in più diretto collegamento con il Ministero, possa seguire da vicino nel corso dell'anno sia l'applicazione del bilancio sia la sua preparazione per l'esercizio successivo; tale proposta, che scaturisce da una propria valutazione personale, potrebbe rendere più chiaro e costruttivo il rapporto, attualmente poco più che formale, fra la Commissione ed il Ministero nell'approvazione del bilancio.

DE MARZI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 10ª 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 un'analisi delle varie voci di spesa e del conseguente rito della loro approvazione, rappresenta un'occasione importante per discutere sui problemi dell'industria italiana e sulle prospettive del suo sviluppo. Quest'esigenza deve essere tanto più sentita, in quanto l'attuale situazione economica si trova in una fase delicata che occorre affrontare tempestivamente. Tutto questo rende quanto mai delicato l'esame del bilancio in parola, ma nel contempo ne accentua il ruolo strumentale rispetto agli obiettivi di più ampia portata, evidenziando la necessità che le riduzioni di spesa 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.

Tenuto conto di queste premesse, mi sembra pertanto opportuno articolare la presente relazione su alcune direttrici le quali, partendo dall'analisi congiunturale del momento, avviino il discorso soprattutto sulla politica industriale e su quella del settore distributivo, che dovranno essere perseguite nei prossimi anni.

Purtroppo la situazione del bilancio dello Stato ha raggiunto un tale grado di rigidità che risulta quasi impossibile impiegare questa leva a scopo anticongiunturale. Con molto realismo nella nota preliminare al quadro

generale riassuntivo del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1974 si legge: « il fatto che, per far posto a spese correnti, si debba incidere sulle spese per investimento indica chiaramente al Parlamento quale è la condizione attuale del bilancio dello Stato, caratterizzata ormai da una tale rigidità e da un prevalere di spese correnti, e soprattutto di spese per il personale, per cui la sua funzione propulsiva e di aiuto allo sviluppo economico e sociale diventa sempre più evanescente ». Questa presa di coscienza da parte del Governo ha avuto come conseguenza una rigida impostazione del bilancio in modo da non aggravare ulteriormente lo squilibrio finanziario dello Stato e nello stesso tempo non ingenerare da una parte nuovi processi inflazionistici e dall'altra ulteriori remore allo sviluppo economico.

I tagli effettuati nelle varie voci di spesa, anche se sono di modesta entità ed a carattere dimostrativo, costituiscono un primo passo per cambiare strada: si cerca cioè di frenare la carica inflazionistica insita nel bilancio dello Stato, proprio in un momento in cui l'inflazione è il più grave problema del Paese. Infatti se non sarà frenato il processo inflazionistico, che in Italia ha assunto ritmi elevati, sarà difficile porre mano ad un disegno organico di sviluppo economico che abbia il suo centro propulsore nella politica delle riforme. Mentre fino a qualche anno addietro si riteneva che un'inflazione contenuta potesse essere di stimolo alla crescita

del sistema economico, oggi si deve rilevare che quando si innesta un processo inflazionistico esso si autoalimenta ed a lungo andare si pone in contrasto proprio con quelle esigenze di sviluppo equilibrato che ogni Governo intende perseguire. L'inflazione, infatti, privilegiando le categorie più forti ed emarginando quelle più deboli, soprattutto i disoccupati e i giovani in cerca di prima occupazione, perpetua ed aggrava la staticità del sistema, che non riesce a trovare un punto d'equilibrio dal quale partire per la sua ripresa. Cosciente di questa realtà il Governo ha affrontato — e i risultati finora raggiunti mi sembrano positivi — il grave problema dell'inflazione. La strada del blocco dei prezzi dei generi di largo consumo e del deposito dei listini delle aziende di grandi dimensioni, connessa con una politica creditizia in qualche misura selettiva, mi sembra l'unica via compatibile con la necessità di bloccare l'inflazione senza frenare la ripresa produttiva. Infatti la manovra classica delle restrizioni creditizie avrebbe costituito un rimedio più grave del male, ostacolando indiscriminatamente il rilancio economico con inaccettabili costi in termini di investimenti ed occupazione. Bisogna tuttavia stare molto attenti nell'accentuare le manovre creditizie che sono state messe in atto poichè, se sul piano teorico non si possono in nessun modo qualificare come restrittive, sul piano pratico — e soprattutto per la scarsa elasticità del nostro sistema bancario — potrebbero rivelarsi un freno indiscriminato alla ripresa, che risulta in fase di consolidamento. Il momento attuale è senza dubbio molto delicato. La prolungata crisi ha posto il sistema economico fuori controllo. Di qui l'esigenza dei controlli e degli interventi adottati che hanno evidentemente comportato sacrifici. Si trattava di favorire la ricostruzione di una economia impreditoriale sana, moderna e competitiva, in grado perciò di consentire all'Italia lo svolgimento di un ruolo attivo nell'edificazione dell'Europa. Nell'ultimo decennio l'industria italiana ha rallentato il passo rispetto alle altre industrie europee. Essa dispone di tutti i fattori per poter riacquistare lo slancio che la caratterizzò in precedenti periodi. Occorre pe-

rò che non si perda più tempo: ad un Governo che si impegna seriamente e concretamente nel risanamento finanziario, nella promozione economica e nella modernizzazione sociale e civile del Paese, può corrispondere una ripresa della fiducia da cui scaturisca un nuovo grande ciclo di espansione.

Le premesse per un comune impegno del Governo e di tutte le parti sociali al fine di rilanciare su basi nuove lo sviluppo economico e sociale del Paese esistono.

I dati ufficiali mostrano che gli effetti dei provvedimenti antinflazionistici adottati dal Governo a partire dal mese di giugno sono risultati quelli sperati. Negli scorsi mesi di luglio e di agosto il tasso d'inflazione, misurato dal ritmo d'aumento dei prezzi al consumo, si è attenuato; anche il valore esterno della lira ha fatto segnare recuperi sostanziali, in parte legati a fenomeni stagionali (buon andamento del turismo estero), ma senza dubbio determinati soprattutto da un miglioramento della situazione produttiva e dall'insieme delle misure decise dal Governo.

L'indice della produzione industriale calcolato dall'Istat (che non comprende l'edilizia) ha fatto segnare nei primi otto mesi dell'anno un incremento rispetto allo stesso periodo del 1972 pari al 6,9 per cento. Il confronto di agosto con lo stesso mese dello scorso anno mostra una variazione in aumento del 13,6 per cento. La differenza è spiegabile con la sensibile flessione del primo trimestre nel settore metalmeccanico interessato dal rinnovo del relativo contratto collettivo di lavoro. Il suddetto tasso d'incremento per gli otto mesi è infatti sintesi di un lieve incremento nel settore citato, attualmente peraltro in rilancio, e di un aumento di circa il 10 per cento nella media dei restanti comparti. Se si considera che anche il settore delle costruzioni è orientato al recupero, il quadro del processo di ripresa produttiva deve ritenersi confortante.

La migliorata impostazione della produzione riflette — anche se in ritardo — la positiva evoluzione della domanda interna. La domanda di consumo ha trovato sostegno in tutta la prima parte dell'anno nelle accresciute disponibilità monetarie delle famiglie,

la cui propensione agli acquisti dovrebbe essere stata inoltre stimolata dalle forti tensioni inflazionistiche. Per quanto riguarda la domanda di investimento, le indicazioni disponibili, desunte dalle inchieste congiunturali, attestano un processo di ripresa non trascurabile.

C'è peraltro da rilevare che la ripresa della domanda interna, non completamente fronteggiata dall'espansione dell'offerta interna, si è tradotta in un forte sviluppo delle importazioni, il cui incremento in termini di valore ha risentito anche degli elevati aumenti di prezzo. Nei primi otto mesi del 1973 le importazioni sono cresciute del 37 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Per controverso la dinamica delle esportazioni è stata nettamente inferiore (negli otto mesi: + 13,6 per cento), anche se qualche accelerazione si è manifestata negli ultimi mesi. Evidentemente ha influito su questo fenomeno la preferenza accordata da parte delle imprese al mercato interno in presenza di un'accresciuta domanda su di esso registrata.

Il diversificato andamento mostrato dalle correnti di scambio ha dato ovviamente luogo ad un allargamento del *deficit* commerciale, passato nei setti mesi, rispetto allo stesso periodo del 1972, da 176 a 1.887 miliardi di lire.

Dal canto suo la bilancia dei pagamenti valutaria ha fatto registrare, secondo indicazioni ancora provvisorie, nell'analogo confronto un saldo negativo di circa 900 miliardi. Gli interventi specifici adottati in fasi successive dalle autorità monetarie dovrebbero aver fronteggiato la situazione e, in tal senso, dovrebbero aver pure agito le più generali misure antinflazionistiche. Alla ripresa della lira in luglio ed agosto, di cui si è fatto cenno, dovrebbe corrispondere un ristabilimento di condizioni valutarie equilibrate, appena delineatasi in meglio, e per il quale sarà importante attendere le verifiche di agosto-settembre.

La situazione nel mondo del lavoro è caratterizzata, dopo la conclusione delle principali vertenze esistenti nel settore industriale e nei servizi, da una attenuazione

della conflittualità, ma anche da tensioni latenti che potrebbero emergere ove proseguisse — nonostante le recenti misure — l'attuale processo inflazionistico ed il conseguente deterioramento del potere d'acquisto dei salari.

Per quanto concerne l'occupazione, secondo i dati dell'ultima rilevazione delle forze di lavoro svolta dall'Istat, riferita al mese di luglio, si rileva un lieve aumento di quella complessiva (+ 1,7 per cento) rispetto alla rilevazione del luglio 1972, risultante da un incremento di 348 mila unità nel settore terziario e di 88 mila unità in quello industriale e da una flessione nell'agricoltura pari a 131 mila unità.

L'andamento dei prezzi costituisce ancora motivo di seria preoccupazione, anche se un lieve miglioramento si è delineato in luglio ed in agosto. I prezzi al consumo hanno registrato in agosto un aumento dello 0,6 per cento sul mese precedente, uguagliando il valore di luglio. La serie degli incrementi è la seguente: 1 per cento in gennaio, 1,2 per cento in febbraio, 1 per cento in marzo, 1 per cento in aprile, 1,5 per cento in maggio, 0,9 per cento in giugno, 0,6 per cento in luglio e 0,6 per cento in agosto. Questa schiarita non deve tuttavia far dimenticare che l'indice generale risulta in aumento — rispetto al luglio 1972 — dell'11,8 per cento; cioè di una percentuale notevole sia in assoluto che nei confronti dei tassi di crescita dei prezzi registrati negli altri Paesi europei.

Le tensioni inflazionistiche hanno indotto anche il Governo italiano ad interventi diretti sui prezzi, con misure di emergenza dettate dalla gravità della situazione.

D'altra parte nell'Europa occidentale e soprattutto nei Paesi del Mercato comune i pubblici poteri si sono forniti di strumenti idonei a controllare e quindi a raffreddare la dinamica dei prezzi. In Olanda, in Francia, in Inghilterra ed in Belgio esistono vari strumenti che consentono ai Governi di far rientrare la componente prezzi nella politica industriale. A questo proposito, per esempio, mi sembra opportuno analizzare la regolamentazione dei prezzi esistente in Belgio.

REGOLAMENTAZIONE DEI PREZZI IN BELGIO

Il sistema del controllo dei prezzi in Belgio si articola su quattro regimi:

- a) il regime del prezzo normale;
- b) il regime dei contratti di programma;
- c) il regime del prezzo massimo;
- d) il regime della dichiarazione degli aumenti.

Il regime del prezzo normale (legge del 22 gennaio 1945).

Attraverso tale regime è consentito ai tribunali di interdire, salvo nei casi in cui i prezzi sono assoggettati ad altre discipline, l'applicazione di prezzi considerati anormalmente elevati. Per prezzo normale viene inteso quel prezzo di vendita con il quale i prodotti sono venduti al consumatore dagli operatori che svolgono un'attività economica in condizioni similari. Detto regime, pur avendo avuto scarsa applicazione, rappresenta una prima limitazione alla libertà dei prezzi.

Il regime dei contratti di programma o concertazione (legge 23 dicembre 1969).

Questo regime prevede che il Ministro degli affari economici può concludere dei contratti con imprese o raggruppamenti di imprese allo scopo di concertare la politica dei prezzi delle imprese. I contratti di programma prevedono degli obblighi sia per la pubblica amministrazione sia per le imprese (queste ultime sono tenute a notificare i prezzi, con l'indicazione degli sconti — di quantità, di fedeltà, eccetera — nonchè le variazioni dei prezzi accompagnate dalle cause giustificative). Inizialmente i contratti di programma avevano una durata quadrimestrale, prorogabile ad un anno semprechè il contratto non fosse denunciato con un preavviso di due mesi.

Il sistema dei contratti dei programmi è stato finora sperimentato per i seguenti prodotti: legname importato, cioccolato, trasformazione dei prodotti non ferrosi, apparecchi domestici, eccetera. Il principale vantaggio per le imprese consiste nel fatto che

con l'aderire ai contratti di programma la loro politica dei prezzi è automaticamente sottratta ad altri regimi.

Il regime dei prezzi massimi o della fissazione autoritaria dei prezzi (legge 22 gennaio 1945).

Attraverso tale regime il Ministro per gli affari economici può determinare i prezzi massimi, a livello di settore delle materie prime, prodotti, derrate, eccetera, nonchè di alcuni servizi (affitti, interessi sui prestiti, tariffe di assicurazione, eccetera) nonchè i margini di beneficio (quest'ultimo potere è stato scarsamente utilizzato). La lista dei prodotti assoggettati a questo regime comprende: biscotti, materiali da costruzione, farina di frumento, lampade elettriche, pneumatici, specialità farmaceutiche, rame e prodotti trasformati, riso, carni, burro, trasporti, acque minerali, energia elettrica B.T., gas per la distribuzione, caffè solubile.

La fissazione autoritaria dei prezzi prevede una consultazione della Commissione per la regolamentazione dei prezzi, consultazione che può offrire delle garanzie agli interessati.

Il regime della dichiarazione degli aumenti (decreto ministeriale del 22 dicembre 1971 completato dal decreto ministeriale del 20 aprile 1972).

Attraverso tale regime è previsto che:

— le imprese (produttori e importatori), con un volume di affari (al netto dell'IVA) superiore ai 5 milioni di franchi belgi, sono tenute a comunicare al Ministro degli affari economici, al più tardi entro due mesi prima della sua applicazione ogni aumento di prezzo. Soggiacciono a tale obbligo anche le imprese distributrici semprechè fissino delle tariffe collettive in comune o per più imprese. Nella determinazione dei loro nuovi prezzi i distributori non possono applicare un margine commerciale in percentuale superiore a quello precedente. I distributori che mettono in commercio delle merci con un'etichetta, una denominazione o marchio particolare sono assimilati ai produttori;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— il termine di due mesi decorre dalla data di ricevimento della dichiarazione di aumento da parte del Servizio dei prezzi (istituito presso il Ministero degli affari economici). Il periodo dei due mesi può essere interrotto qualora la dichiarazione di aumento non contenga tutte le informazioni prescritte (in particolare sulla scomposizione del prezzo di vendita — materie prime, costi di produzione, spese di vendita, utili — sul bilancio dell'azienda, sulle condizioni del mercato e la concorrenza);

— se la dichiarazione è incompleta, il Servizio prezzi avvisa il dichiarante entro otto giorni (escluso il sabato, la domenica ed i giorni festivi) dal ricevimento della stessa. Se le ulteriori informazioni richieste sono incomplete, il Servizio prezzi può interrompere nuovamente il termine dei sessanta giorni;

— decorso il periodo di sessanta giorni, il dichiarante può applicare l'aumento di prezzo semprechè il Ministro infatti, attraverso un parere della Commissione per la regolamentazione dei prezzi, può comunicare all'impresa che l'aumento non può essere applicato del tutto o parzialmente e ciò per un periodo massimo di sei mesi. Il potere del Ministro deve essere esercitato prima del decorso del periodo normale previsto per la dichiarazione di aumento;

— in caso di inosservanza delle disposizioni sono previste le sanzioni (blocco dei prezzi per un periodo di sei mesi, per le imprese che non hanno rispettato il termine di due mesi, al livello precedente la dichiarazione di aumento) che nei casi più gravi possono arrivare alla chiusura temporanea dello stabilimento;

— non soggiacciono al regime in parola i prodotti ricadenti nei regimi dei prezzi CECA o CEE: frutta, legumi, pesce fresco, bestiame vivo, nonchè i prodotti disciplinati da altri regimi (regime dei prezzi massimi e contratti di programma).

In relazione a quanto precede i poteri del Ministro degli affari economici in materia di prezzi possono così riassumersi:

— fissazione di prezzi massimi per settore e per prodotti;

— fissazione di prezzi massimi per imprese singole (nell'ambito del regime della dichiarazione di aumento);

— conclusione di contratti di programma con delle imprese, ivi compreso quelle che desiderano uscire dal regime dei prezzi massimi.

Volendo tentare un sommario confronto fra il sistema belga e quello introdotto in Italia per le grandi imprese si può osservare come il primo appare, nella sua impostazione, diretto al controllo dei prezzi in maniera più penetrante di quanto non lo sia la disciplina nazionale. Ciononostante occorre considerare che i risultati fin qui raggiunti in Belgio non sono stati particolarmente soddisfacenti. Nel 1972 i prezzi all'ingrosso sono aumentati in quel Paese dell'8,4 per cento.

Non credo in definitiva, che si possa attribuire alle politiche di controllo diretto dei prezzi poteri taumaturgici nel quadro della lotta all'inflazione. Ogni schematismo, qui come in altri campi, non può rappresentare la soluzione ottimale. L'obiettivo essenziale resta quello di pervenire ad uno sviluppo programmato in grado di garantire la realizzazione delle riforme, di facilitare l'ammmodernamento delle strutture produttive e distributive, di ottenere il massimo consenso democratico. In questo quadro vanno inserite strutture flessibili — che potrebbero anche essere organi esistenti opportunamente potenziati e modificati — di sorveglianza di prezzi, capaci di svolgere, in caso di tensioni indesiderabili, interventi prodotti su ragionamenti di politica economica e non sulla base di criteri « fiscali ».

Politiche economiche disgiunte dai grandi tempi della ristrutturazione dell'apparato produttivo in termini settoriali e territoriali e delle riforme non credo potranno essere mai realmente efficaci. Le riforme in primo luogo, costituiscono la premessa indispensabile per modificare il nostro modello di sviluppo ai fini di un suo adeguamento a quella domanda di servizi civili che ormai cresce nel Paese e che è l'unica in grado di far uscire definitivamente e stabilmente il sistema produttivo sia dai pericoli della stagnazione che dalla continua pressione inflazio-

nistica che lo squilibrio fra consumi privati e consumi sociali inevitabilmente determina.

In base a questo assunto cercherò di analizzare i problemi che si pongono per la ristrutturazione dell'apparato produttivo e per lo sviluppo dello stesso nel Mezzogiorno. Premessa di tutto questo dovrà essere un'effettiva programmazione dello sviluppo che fissi obiettivi realistici e che si avvalga di una strumentazione coerente. Si tratta cioè di rilanciare l'idea stessa della programmazione con impegno e contenuti nuovi. In questa prospettiva tratterò da un lato le ristrutturazioni aziendali e settoriali, con particolare riguardo ai problemi della piccola industria e dall'altro la diffusione territoriale dell'apparato produttivo che si sostanzia nella politica per il Mezzogiorno.

RISTRUTTURAZIONI SETTORIALI

1) *Settori maggiormente interessati a processi di ristrutturazione e razionalizzazione.*

L'industria nazionale è interessata a processi di ristrutturazione che, in varia misura, riguardano numerosi comparti. Tali esigenze di ristrutturazione per la gran parte dei settori sono dovute, oltre che per la presenza di particolari strutture da tempo superate (si veda, ad esempio, l'industria tessile), a fenomeni relativamente recenti che, a partire dall'autunno 1969, hanno caratterizzato l'industria nazionale. I processi di ristrutturazione già in atto, o comunque di prevista attuazione, appaiono, pertanto, anche come una conseguenza più o meno diretta dell'alterazione dell'equilibrio costi-ricavi, che ha interessato la generalità delle imprese industriali in seguito a incrementi intervenuti nei costi di produzione. Ai suddetti incrementi le aziende, come è noto, hanno potuto reagire solo in parte, mediante variazioni nei prezzi di vendita.

Va osservato che l'aumento del costo del lavoro, ove il costo del capitale presenti lievitazioni in misura meno accentuata, rappresenta un naturale « incentivo » ad acce-

lerare vieppiù il processo di capitalizzazione, entro i limiti posti dalla particolare struttura che caratterizza ogni singolo settore.

La sovrapposizione di fenomeni recenti (squilibrio del rapporto costi-ricavi) a situazioni radicate di natura più propriamente strutturale non contribuisce certo ad agevolare la soluzione dei vari problemi anzi, al contrario, ne rafforza la loro consistenza e ne rende sempre più difficile la soluzione.

In generale il processo di ristrutturazione e di razionalizzazione che interessa l'apparato produttivo nazionale appare abbastanza evidente quando si consideri che, secondo le previsioni degli operatori, l'aumento sensibile del volume degli investimenti nel 1973 (+ 15 per cento in termini reali rispetto al 1972) dovrebbe accompagnarsi ad un modesto aumento nei livelli di occupazione.

Una conferma ulteriore del processo di ristrutturazione e di razionalizzazione degli impianti che caratterizza l'evoluzione industriale del Paese viene a ritrovarsi nell'analisi a livello territoriale dell'andamento presunto degli investimenti e dell'occupazione nel 1973 e nel triennio successivo. Mentre nel Mezzogiorno lo sviluppo degli investimenti negli anni suddetti si accompagna ad una abbastanza rilevante variazione positiva dei livelli d'occupazione, nel Centro-Nord alla fase di accrescimento degli impieghi di capitale si accompagna una sostanziale stazionarietà dei livelli occupazionali.

Assai difficile risulta la verifica delle tendenze che emergono a livello generale con riferimento a specifiche situazioni settoriali; ciò in quanto nella dinamica settoriale processi di ristrutturazione e di razionalizzazione degli impianti si accompagnano a fasi di sviluppo della capacità di produzione, attraverso ampliamenti o nuovi insediamenti.

Tuttavia, pur in detti limiti, si è cercato di individuare alcuni dei settori maggiormente interessati al fenomeno di ristrutturazione e razionalizzazione degli impianti assumendo come indicatore significativo la dinamica assunta in passato da talune variabili di particolare rilevanza ai fini di una valutazione dell'andamento settoriale (produzione, investimenti e occupazione).

Con riferimento al settore tessile, va rilevato che la dinamica produttiva degli ultimi anni è stata caratterizzata da ampi sintomi di stasi, accompagnati da una costante flessione di occupazione, nonché da un elevato numero di ore concesse in Cassa integrazione guadagni.

Dall'esame dei dati di previsione contenuti nel volume sulle previsioni dell'industria italiana nel quadriennio 1973-76, pubblicato dalla Confindustria, si rileva il perdurare della flessione occupazionale in presenza di livelli di investimento sostanzialmente stazionari rispetto alle indicazioni di consuntivo. Tali investimenti, più che a un allargamento vero e proprio dell'apparato produttivo appaiono destinati a un processo di razionalizzazione del settore. Tale processo dovrebbe interessare in misura esclusiva le regioni del Centro-Nord, ove, nel 1976, i livelli di occupazione dovrebbero scendere dell'8,9 per cento rispetto a quelli registrati nel 1972, mentre nelle regioni meridionali, ove sono localizzati impianti di più recente costruzione, la dinamica occupazionale dovrebbe presentare un incremento dell'8 per cento fra il 1972 e il 1976.

Nell'ambito del comparto alimentare, alla luce dei dati riportati nell'indagine confederale sulle prospettive a medio termine, dovrebbe essere maggiormente interessato a fenomeni di ristrutturazione il solo settore lattiero-caseario. Il processo di ristrutturazione appare evidente ove si consideri il diversificato andamento presunto della produzione (in aumento) e quello dell'occupazione (in lieve regresso). L'aumento del livello medio annuo degli investimenti non dovrebbe da parte sua produrre effetti sul potenziale produttivo: gli immobilizzi dovrebbero portare a una maggiore razionalizzazione del settore, anziché ad un allargamento dell'apparato produttivo.

Per quanto concerne il settore chimico — il quale, come è noto, è interessato ad ampie forme di ristrutturazione che solo in parte emergono dall'analisi dei dati disponibili — va sottolineato che, mentre gli investimenti progettati, relativamente al Mezzogiorno, sono in larga parte destinati alla creazione di nuovi posti di lavoro, nel Centro-Nord l'am-

montare previsto degli investimenti solo in parte viene destinato a creare posti di lavoro aggiuntivi, in quanto parte dei programmi di investimento sono assorbiti da processi di ristrutturazione dell'apparato produttivo già esistente.

Circa la situazione del settore cartario, le prospettive concernenti tale comparto, relativamente al periodo 1973-76, sembrano confermare l'interesse degli operatori a realizzare l'adeguamento dell'apparato di produzione all'evoluzione del mercato di assorbimento. Per le industrie produttrici paste per carta, carta e cartoni, al sensibile sviluppo degli investimenti — nella media del periodo 1973-76 — si accompagna una stazionarietà nei livelli d'occupazione, mentre per le industrie cartotecniche e trasformatrici della carta e del cartone ad una fase di ripresa della produzione si accompagna una sostanziale stazionarietà dell'ammontare degli investimenti e una trascurabile variazione positiva nella consistenza dell'occupazione.

In altri termini, pur in presenza di differenziazioni, dalle indicazioni concernenti le varie lavorazioni cartarie sembra potersi desumere come l'impegno degli operatori nei prossimi anni sia orientato in misura prevalente a favorire la maggiore competitività dell'apparato di produzione attraverso l'ammodernamento degli impianti e una maggiore specializzazione produttiva.

Per quanto concerne il settore delle costruzioni edili e dell'installazione di impianti, le valutazioni di ordine quantitativo evidenziano, relativamente ai prossimi anni, l'avvio di processi di ristrutturazione.

2) *Problemi della ripresa industriale e delle ristrutturazioni di settore ed aziendali.*

Da quanto detto sopra emerge inequivocabilmente che le possibilità della ripresa industriale sono strettamente legate a processi di ristrutturazione e razionalizzazione, di cui l'industria italiana dimostra di avere urgente bisogno. La profonda crisi che ha investito il sistema delle imprese non può certamente risolversi con misure di stimolo di tipo congiunturale, destinate a non eli-

minare gli squilibri economici e finanziari che si sono venuti formando e sui quali appare superfluo soffermarsi, vista la documentazione che ormai su tale fenomeno è disponibile (relazioni Banca d'Italia, indagini Mediobanca, ecc.).

L'obiettivo prioritario è il recupero in termini di maggiore produttività degli aumenti di costo, soprattutto nella componente lavoro, che il sistema industriale ha subito negli ultimi anni. Se tale obiettivo non verrà raggiunto in un tempo ragionevolmente breve, l'economia italiana rischierà di veder aumentare il suo divario dalle economie industrializzate, con le quali il processo d'integrazione va intensificandosi.

D'altra parte già adesso è particolarmente ampio lo scarto fra l'andamento in Italia e nel resto della Comunità della componente del prodotto nazionale lordo più significativa per lo sviluppo futuro, cioè la formazione di capitale fisso. Infatti mentre negli altri Paesi membri gli investimenti fissi lordi, anche se hanno mostrato una decelerazione più o meno accentuata, hanno registrato anche negli anni più recenti apprezzabili aumenti, in Italia essi sono diminuiti del 3,5 per cento nel 1971 e dello 0,2 per cento nel 1972 a prezzi costanti. Tale fatto è tanto più negativo qualora si consideri che il diverso andamento degli investimenti fissi appare un dato di tendenza sin dal 1964, in particolare per quanto concerne gli investimenti in impianti ed attrezzature, cioè quelli che accrescono la capacità produttiva. Con riferimento al periodo 1964-1970 il rapporto tra gli investimenti fissi e il reddito nazionale è diminuito, denotando un peggioramento della già arretrata posizione dell'Italia nei confronti dei principali Paesi industriali quanto a capacità di accumulazione dell'economia. Nella media di detto periodo il valore di quell'indicatore pone infatti l'Italia al terzo ultimo posto nella graduatoria dei Paesi CEE, mentre addirittura all'ultimo la colloca il rapporto tra gli investimenti in impianti e macchinari e il reddito, quello cioè che più di ogni altro costituisce un parametro di riferimento del processo di capitalizzazione.

Ai fini di affrontare le esigenze di ristrutturazione esistono attualmente questi strumenti legislativi:

a) legge 22 marzo 1971, n. 184, « Interventi per la ristrutturazione e la riconversione di imprese industriali »;

b) legge 1° dicembre 1971, n. 1101, « Ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione dell'industria e dell'artigianato tessili »;

c) legge 8 agosto 1972, n. 464, « Modifiche ed integrazioni alla legge 5 novembre 1968, n. 1115, in materia di integrazione salariale e di trattamento speciale di disoccupazione ».

Il titolo I della legge n. 184 ha assegnato all'IMI un fondo rotativo per interventi di ristrutturazione industriale.

A seguito delle direttive emanate dal CIPE nel giugno 1971 — direttive previste espressamente dalla legge n. 184 — è stata data la priorità a quegli interventi finanziari volti alla realizzazione di processi di ristrutturazione di gruppi di aziende appartenenti a settori produttivi per i quali si pongono problemi di razionalizzazione.

Tutte le domande presentate da singole aziende sono state accantonate, poiché i fondi assegnati all'IMI sono già tutti impegnati per gli interventi del primo tipo.

Dalle direttive menzionate emerge inoltre la volontà di stabilire una stretta connessione fra l'utilizzazione di questo strumento di politica industriale e la politica di programmazione economica. A questo scopo il CIPE dovrebbe emanare ulteriori direttive intese ad assicurare l'aderenza degli interventi agli obiettivi definiti in sede programmatica. Finora questo potere non è stato esercitato in quanto è mancata una programmazione che evidenziasse i settori maggiormente bisognosi di ristrutturazione, indicando il quadro di riferimento generale.

La mancanza di linee programmatiche rende difficile per l'IMI valutare le domande di singole aziende, anche se molte di queste hanno titolo per ottenere i finanziamenti.

I tre strumenti suddetti sono, singolarmente presi e in linea di principio, potenzialmente validi ai fini di aiutare il processo di ristrutturazione in atto nell'industria nazionale. Tuttavia la mancata fissazione degli obiettivi programmatici rende detti strumenti inadeguati allo svolgimento di un'organica politica industriale, relegandoli al ruolo di mezzi di intervento episodici e frammentari.

Inoltre sul piano concreto, l'attuazione delle leggi citate è frenata da inadempimenti amministrativi, causati spesso da sovrapposizioni di organi fra loro in contrasto, nonché dalla limitatezza di fondi. Al primo tipo di ostacolo soggiacciono tuttora la legge tessile e la legge n. 464; mentre al secondo la legge n. 184. Tuttavia il vero ostacolo che si è finora frapposto all'avvio di una seria politica di ristrutturazione del nostro apparato produttivo è stato quello di concepire tale politica strettamente connessa a quella occupazionale. Tale impostazione emerge sia nelle leggi istitutive delle forme d'intervento, sia nelle direttive del CIPE per la legge numero 184. Questo modo di vedere il problema ha frustrato gli obiettivi di ristrutturazione, poichè ha impedito la ricerca degli assetti produttivi più efficienti tendendo a frenare la mobilità settoriale e territoriale del lavoro.

Un effettivo processo di ristrutturazione non può avere, almeno nel breve periodo, conseguenze sul piano dell'occupazione. Il problema non è quello di mantenere ad ogni costo i livelli occupazionali ma il reddito dei lavoratori che potrebbero trovarsi coinvolti in processi di razionalizzazione. Sembra pertanto che il discorso vada trasferito sul piano sociale, ricercando a tal fine soluzioni a livello nazionale, quali, per esempio, la costituzione di un fondo sociale per l'occupazione ed una politica attiva della stessa, attraverso la formazione professionale permanente.

In questo contesto vanno visti i problemi delle industrie di minori dimensioni che non possono essere risolti se non con un processo di ammodernamento, di riorganizzazione, di ampliamento delle dimensioni.

3) Piccola industria.

Il problema dei problemi per le piccole industrie è costituito dalle difficoltà di reperire mezzi finanziari sufficienti. Questo problema da tempo è all'attenzione di tutti poichè queste categorie di imprese operano con difficoltà in relazione all'indebitamento, sia per motivi che concernono l'organizzazione interna sia per aspetti strutturali tipici del mercato creditizio.

Alcuni dati sono al proposito significativi. La Banca d'Italia pubblica ogni anno una tabella nella quale indica l'apporto delle aziende di credito alla provvista degli istituti speciali. Tale apporto si dimostra molto oscillante nel corso del tempo, con una correlazione congiunturale abbastanza evidente. Per tutti gli istituti speciali l'apporto annuo è stato:

1966	39 %
1967	44,7%
1968	29,9%
1969	40,9%
1970	37,3%
1971	23,8%
1972	28,4%

Dai dati precedenti si evince che quando la congiuntura è favorevole le banche allargano il contributo agli istituti speciali, quando la congiuntura diviene meno favorevole le banche lo restringono.

Poichè dagli istituti speciali nascono poi le possibilità di indebitamento a media e lunga scadenza delle imprese, significa che la struttura del nostro mercato del credito determina profonde oscillazioni congiunturali nella capacità di erogazione di prestiti a medio e lungo termine.

È plausibile supporre che nelle alterne fasi congiunturali anche le richieste di prestito che provengono dalle imprese oscillino in funzione della previsione della redditività dei nuovi investimenti. Tuttavia, non vi è dubbio che il notevole nesso fra la provvista degli istituti speciali e la situazione di liquidità del sistema creditizio determina evidenti ripercussioni sull'erogazione dei prestiti, con la conseguenza che restano danneg-

giate le aziende meno capaci di negoziare credito, ossia quelle minori.

Sono stati proprio i periodi di congiuntura sfavorevole a mettere in evidenza, da un lato, i difetti e le inadeguatezze del sistema speciale di medio credito e, dall'altro, il distorto comportamento del credito bancario.

Se al sistema di finanziamento a medio termine e di incentivazione possiamo imputare di aver perduto l'originale logica divenendo farraginoso, assistenzialistico, burocratizzato, al credito bancario va imputato addirittura di aver « anticipato » la crisi. Le misure di restrizione della liquidità — cui nel corso degli anni passati si è più volte fatto ricorso — sono state sempre realizzate sottraendo il credito ai clienti ritenuti dalle banche i più rischiosi, e cioè ai piccoli imprenditori i quali, oltre ad essere coloro che pagano il credito più caro, sono anche quelli che lo perdono con maggiore facilità e nei momenti di maggior bisogno.

Questo comportamento non nasce da un « machiavellismo » delle banche, ma da un dato di fatto oggettivo determinato dalla mancanza di una politica del risparmio e dalla inefficienza del mercato dei capitali, elementi questi che si traducono in un maggior livello di indebitamento delle imprese italiane di ogni dimensione, rispetto alle imprese dei Paesi esteri.

Penalizzato l'azionariato, ritardata la riforma delle società per azioni e quella delle borse valori, le grosse aziende private e pubbliche sono state costrette a far fronte alle proprie esigenze di investimento attraverso il ricorso al sistema bancario il quale deve far fronte oltre che alle domande di credito provenienti dall'apparato produttivo, anche alla copertura degli enormi indebitamenti dello Stato, delle Province, dei Comuni, degli enti previdenziali e così via.

Come dovrebbe pertanto essere impostata, e soprattutto realizzata, una politica del credito che valga ad assecondare e stimolare la possibilità fisiologica di crescita delle aziende minori?

Due sono le linee direttrici in cui dovrebbe articolarsi questa politica: autofinanziamento e potenziamento del sistema speciale

di credito mobiliare riservato alle piccole e medie industrie.

Nella relazione del 1971, il Governatore della Banca d'Italia Carli affermava che « l'autofinanziamento è la variabile strategica di una politica di sviluppo che voglia fondarsi su un sostanziale concorso del settore privato ».

Parlare di autofinanziamento oggi, dopo che una crisi durata circa tre anni ha stretto le possibilità delle imprese e la redditività della loro azione, può sembrare utopistico. Una azienda — soprattutto se piccola — per nascere e rimanere sana non può vivere però sull'indebitamento, esponendosi ai condizionamenti che comporta, anche sotto il profilo decisionale, un'eccessiva dipendenza dal sistema bancario, affetto da propensioni e da tendenze ad isolarsi dall'ambiente esterno ed in particolare dal mondo della produzione.

Tutto sta nel rendere effettivamente possibile questo autofinanziamento: di qui, la necessità di promuoverlo soprattutto attraverso una saggia politica fiscale, che non assorba la totalità del risparmio aziendale, ma ne favorisca invece il reinvestimento.

Una gestione equilibrata per le piccole industrie dipende, oltre che da una adeguata disponibilità di quote di capitale proprio, dalla possibilità di poter contare su fonti di finanziamento esterne e principalmente sul credito a medio e lungo termine, essenziale per un'ordinata programmazione aziendale. Al riguardo non occorre inventare strumenti nuovi, ma piuttosto puntare su quelli già esistenti, che hanno dimostrato di essere sostanzialmente validi, per adattarli ai progressi compiuti dall'apparato produttivo, alla nuova realtà aziendale che si è venuta consolidando ed alle sue esigenze e metodi operanti.

Le obiettive condizioni del mercato del risparmio in Italia sono tali che esigono non solo la conservazione, ma l'ampliamento e il potenziamento di una linea speciale di credito a medio termine da riservare alle piccole industrie in modo più rigido e rigoroso di quanto è finora avvenuto. Solo così le piccole aziende possono sperare di fruire, per il soddisfacimento delle proprie neces-

sità, di una quota di risparmio che non sia quella residuale che rimane dopo che sono state soddisfatte esigenze ritenute prioritarie, ma in realtà concorrenzialmente più forti.

Il potenziamento del sistema di credito a medio termine per le piccole e medie industrie presuppone anzitutto che questo sia posto in grado di approvvigionarsi dei mezzi occorrenti per funzionare regolarmente e non a singhiozzo come oggi accade. Ma occorre poi andare più in profondità per inquadrare il problema in quello più ampio di una generale revisione dell'attuale sistema di incentivazione che, soprattutto a causa del sovrapporsi di provvedimenti adottati sotto la spinta di esigenze di natura anticiclica, ha finito per assumere uno spiccato carattere assistenziale, privilegiando situazioni di ristrutturazione e di « salvataggio », a scapito del finanziamento degli investimenti destinati al normale sviluppo aziendale.

In che senso revisione del sistema degli incentivi? Occorre partire dalla radice, rivedendo lo schema logico in cui si inquadrano le diverse forme di intervento finanziario, in modo che di ciascuna emerga chiaro, in rapporto alle altre, funzione e ruolo.

Criterio fondamentale dovrebbe essere quello di restituire significato alla distinzione fra finanziamento ordinario, sia pure speciale in quanto destinato alle industrie minori, e finanziamento agevolato.

Tutte le imprese minori devono cioè avere la possibilità di accedere al credito a medio e lungo termine, concesso a tassi equi e in funzione della redditività dell'iniziativa e della capacità professionale dell'imprenditore, piuttosto che sulle garanzie che lo stesso può offrire.

Per converso, al sistema delle agevolazioni va restituito carattere di eccezionalità, indirizzandolo ad obiettivi particolari di sviluppo di determinati settori produttivi o di determinate aree, da definire in un quadro di programmazione nazionale e regionale.

La razionalizzazione delle agevolazioni potrà, tra l'altro, rendere disponibile una quota dei fondi attualmente utilizzati per riduzione di tassi o per concessione di contri-

buti a fondo perduto che, messa a disposizione del sistema di mediocredito, potrà consentirgli di allungare il periodo di ammortamento dei finanziamenti sia ordinari che agevolati. Le aziende avranno il vantaggio di programmare i propri investimenti in un più lungo termine, di restituire quote di mutuo d'importo più contenuto, di disporre di maggiori quote di risparmio aziendale da reinvestire.

Ciò comporta una trasformazione talmente profonda da trascendere i criteri e i metodi di concessione del credito per concretare un vero e proprio « modo nuovo di fare il credito ». Trasformazione profonda, che presuppone un cambio di mentalità e un avvicendamento del sistema creditizio, in tutte le sue articolazioni, alle esigenze del mondo produttivo. È chiara la portata strutturale di questo processo che ha il suo punto nodale nel problema delle garanzie.

L'azione « rivoluzionaria » del fondo sarà verificabile a lungo termine: nella misura in cui si libereranno le imprese dall'assillo di dare garanzie e gli istituti dall'assillo di procurarsele secondo rapporti matematici applicati rigidamente; si favorirà così l'emergere della redditività aziendale come valore su cui basare il finanziamento, spingendo gli istituti ad accantonare i criteri di concessione dei crediti oggi vigenti, per sostituirli con meccanismi più attinenti alla vita dell'impresa ed alle sue esigenze di sviluppo.

Il risolvere il problema finanziario delle imprese minori sarebbe un primo passo per una razionalizzazione produttiva di questa categoria d'industrie. Tuttavia rimane sempre attuale la necessità di agevolare in ogni forma la costituzione di consorzi fra imprese minori, consorzi che costituiscono l'unica strada valida per sopperire a quelle carenze organizzative e gestionali di cui spesso la piccola impresa, per le sue stesse dimensioni, soffre.

Questo strumento sarebbe soprattutto valido nel Mezzogiorno per far nascere e progredire quelle iniziative imprenditoriali di minore dimensione senza le quali è illusorio sperare nella diffusione dell'industrializzazione nel sud del Paese.

SQUILIBRI TERRITORIALI

1) *Il problema del Mezzogiorno.*

L'unitarietà e la coerenza della politica industriale su scala nazionale va vista in funzione del Mezzogiorno quale problema nazionale.

Per la sua industrializzazione occorre anzitutto far funzionare i nuovi strumenti istituiti dalla legge n. 853: progetti speciali, autorizzazioni, incentivazione all'occupazione.

Una politica integrata fra l'industrializzazione, la valorizzazione della produzione agricola, lo sviluppo urbano e le infrastrutture, centrata su un certo numero di progetti speciali territoriali, moltiplicherebbe le possibilità di sbocchi all'offerta di lavoro. L'attuazione di grandi investimenti « combinati » aumenta la possibilità di occupazione industriale e apre prospettive alla occupazione nei settori delle costruzioni e dei servizi sociali, dove cioè più facilmente e nel più breve periodo si possono offrire occasioni di lavoro alla manodopera non qualificata e alla disoccupazione intellettuale.

L'approccio più razionale e responsabile a questo problema di fondo richiede, ovviamente, lo sforzo comune e concorde di tutte le componenti del paese — potere politico, sindacati e imprenditori — al fine di individuare e soprattutto di realizzare le soluzioni che risultano più adeguate.

Presupposto fondamentale di una valida azione governativa nei confronti del problema degli squilibri territoriali esistenti nel Paese è sempre l'attuazione di una concreta programmazione, idonea effettivamente ad assicurare il coordinamento di tutti gli aspetti della politica economica nazionale in funzione di tale problema, nel rispetto sempre delle varie esigenze nazionali. Ciò comporta la elaborazione, non solo di un piano programmatico per gli anni futuri, che esca finalmente dal limbo dei progetti, ma anche delle relative norme procedurali, da anni in attesa di definizione, indispensabili, fra l'altro, per attuare su un piano me-

no ristretto di quello attuale l'istituto della contrattazione programmatica.

Tenuto conto degli intensi lavori in corso a Bruxelles per l'attuazione di una politica regionale comunitaria si dovrebbero intensificare gli sforzi per conseguire una più incisiva e attenta partecipazione italiana a tali lavori cercando, fra l'altro di ovviare agli scoordinamenti e ai ritardi che finora, non di rado, si sono verificati. Esemplicativi appaiono a tale proposito: il ritardo con cui si sta provvedendo al recepimento con norme italiane delle note direttive CEE concernenti la razionalizzazione delle strutture agricole; l'indisponibilità, tuttora, di un pacchetto di chiare proposte da parte italiana per ovviare agli inconvenienti, sull'agricoltura del Sud e sulla relativa industria di trasformazione, che potrebbero derivare dall'attuazione degli accordi comunitari in corso di studio con i paesi lungo le coste del Mediterraneo.

Tutto ciò pone in evidenza l'utilità di valutare attentamente se non sia il caso di costituire un apposito organismo governativo o di rafforzare le competenze di organismi già esistenti che, avvalendosi anche di periodiche e costanti consultazioni con i vari *partners* sociali del paese, possa effettivamente assicurare un coordinamento dei molteplici aspetti della politica nazionale nei confronti della Comunità.

Sempre in considerazione degli aiuti comunitari a finalità regionale già concedibili o di prossima attuazione — la cui applicazione è o verrà subordinata alla presentazione di specifici progetti organici di interventi — è indispensabile che il Governo, ed in particolare la Cassa per il Mezzogiorno, con la collaborazione di tutte le componenti sociali del Paese e delle regioni, faccia ogni sforzo perchè l'Italia presenti in tempo utile tali progetti. Il che presuppone, fra l'altro, la sollecita soluzione dei seguenti problemi di fondo:

l'adozione delle disposizioni innovative che risulteranno più opportune a seguito di un'attenta verifica delle distorsioni verificatesi nell'attuazione della norme della nuova legge per il Mezzogiorno concernenti la localizzazione delle industrie (diretrici di

sviluppo troppo vaghe, individuazione troppo estesa delle cosiddette zone interne, carenze legislative circa l'indispensabile ristrutturazione dei consorzi industriali e loro rapporti con le regioni);

aumento del fondo di sviluppo regionale e modifica delle vigenti disposizioni sulla ripartizione di tale fondo fra le varie regioni. E ciò al fine di venire maggiormente incontro a quelle meridionali alle quali, fra l'altro, sono stati affidati non pochi degli onerosi compiti che fino a poco tempo fa erano di competenza della Cassa per il Mezzogiorno;

l'opportunità di approfondire se non sia il caso, per conseguire effettivamente l'obiettivo in questione, di procedere a coraggiose innovazioni, soprattutto sul piano giuridico, che potrebbero anche consistere nel delegare ad agenzie private, costituite da imprese capogruppo, la definizione e la realizzazione dei previsti progetti organici di interventi.

Circa l'incentivazione alle attività produttive nel Mezzogiorno, tempestive ed adeguate soluzioni dovrebbero essere adottate per concretizzare alcune valide disposizioni della nuova legge per il Mezzogiorno; ancora rimaste sulla carta, ed in particolare quelle concernenti: l'estensione dell'incentivazione finanziaria ai casi di *leasing*; la realizzazione di un efficace sistema di garanzia per il credito; la realizzazione delle riduzioni tariffarie sui trasporti destinate a favorire l'esercizio delle imprese meridionali che, pur previste sin dal 1965, sono rimaste finora inattuato. E ciò in considerazione anche della circostanza che la Commissione europea ha finalmente riconosciuto l'utilità di simili misure e di un eventuale appoggio comunitario per le regioni sottosviluppate periferiche della CEE.

Nel contempo si dovrebbe cercare di acquisire i tre seguenti obiettivi:

sollecita ma equa definizione del sistema di ristrutturazione delle agevolazioni fiscali per il Mezzogiorno non più applicabili con l'entrata in vigore della riforma tributaria, cercando quanto meno di tener pre-

sente la necessità che le nuove agevolazioni abbiano un'efficacia quanto meno equivalente a quelle che non potranno più essere applicate. Il che non sembra affatto assicurato dal testo dello schema di decreto in discussione presso l'apposita Commissione parlamentare;

razionalizzazione della fiscalizzazione degli oneri sociali nel Sud al fine anche di renderla di più facile e automatica concessione (tramite soprattutto l'abolizione delle residue fasce di applicazione tuttora vigenti, in relazione alla data di assunzione della manodopera) e nel contempo adeguato potenziamento della stessa, in attesa che detta misura possa essere oggetto di una più generalizzata applicazione nel Paese in concomitanza con la riforma sanitaria;

approfondimento delle ragioni che militano a favore o a sfavore della realizzazione della prevista società finanziaria meridionale e sollecita adozione delle determinazioni che risulteranno più opportune alla luce anche delle recenti conclusioni alle quali è pervenuto il CNEL sul tema più generale delle società finanziarie regionali.

Nel contempo si dovrebbe procedere all'adozione di chiare scelte circa il sistema di incentivazione applicabile nei confronti delle iniziative produttive in dette zone. Il che, ovviamente, dovrà tener conto, da un lato, di quanto è già stato disposto in sede CEE circa l'armonizzazione degli aiuti a finalità regionale nell'Europa centrale e, dall'altro, dell'esigenza di procedere al più presto ad una razionalizzazione dell'intero sistema di incentivazioni nazionale, tendente a divenire ancora più contraddittorio e lontano, fra l'altro, dal soddisfare la « centralità » del problema meridionale con l'attuazione dell'ordinamento regionale.

A quest'ultimo proposito si intende in particolare far riferimento agli orientamenti palesati da alcune regioni del settentrione di stabilire proprie incentivazioni a finalità di sviluppo regionale che, se attuate, svalorzerebbero l'intera politica governativa a favore del Mezzogiorno.

Tutto questo impone uno sforzo finanziario non indifferente.

2) *Considerazioni in merito alle risorse finanziarie per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno.*

Dal consuntivo per il 1972 della Cassa per il Mezzogiorno risulta che sulle disponibilità finanziarie di cui alla legge n. 853 restano da assegnare soltanto 445 miliardi.

Così pure risulta che, se restano ancora da erogare 1.892 miliardi per le incentivazioni dirette alle iniziative produttive e 853 miliardi per interventi di natura infrastrutturale, gran parte di queste ultime somme sono già impegnate.

Si impone quindi l'esigenza di un sollecito rifinanziamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Tale esigenza risulta anzitutto evidente per l'azione di carattere infrastrutturale. Ed in particolare per le seguenti ragioni:

si verrebbe a procrastinare la già lenta attuazione dei divisati progetti speciali di interventi organici con una duplice conseguenza negativa: da un lato, verrebbe ancora a mancare quello strumento di razionalizzazione degli interventi ordinari e straordinari nel Sud che la legge n. 853 ha individuato proprio nei progetti speciali; dall'altro non si riuscirebbe ad usufruire dei prossimi aiuti comunitari a finalità regionale la cui concessione sarà subordinata alla presentazione di progetti organici di intervento;

verrebbe a rallentarsi ancora di più la azione infrastrutturale di carattere generale che utilmente è tuttora demandata all'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno. D'altra parte scarso affidamento si può fare sulle competenze demandate in tale campo alle regioni meridionali. In effetti queste ultime, oltre ad essere ancora in una fase di prima organizzazione, non dispongono dei mezzi necessari per ottemperare ai loro compiti. E ciò, sia per la esiguità, nel suo complesso, del fondo di sviluppo regionale, sia per la ripartizione che è stata fatta di detto fondo fra le regioni del Nord e quelle del Sud che, a giudizio di molti, non ha tenuto conto delle più vaste incombenze demandate a queste ultime in tema di politica di sviluppo.

Le soluzioni da adottare per quanto prospettato al precedente punto due, potrebbero essere congiuntamente le seguenti:

tenuto conto che la realizzazione dei 21 progetti speciali già approvati dal CIPE, pur se diluita nel tempo, dovrebbe comportare una spesa complessiva di circa 3.000 miliardi, da più parti è stata prospettata l'esigenza di una selezione dei progetti da attuare, indicandosi a tale proposito come prioritari il progetto relativo alla valorizzazione delle risorse idriche della Puglia e della Basilicata e quello concernente lo sviluppo della Campania interna.

Sulla selezione proposta, sembra che non si possa non concordare. Tuttavia, anche se i due progetti suindicati sono senz'altro da considerarsi prioritari, si prospetta l'utilità di valutare se non sia il caso di attuare anche altri progetti già approvati, che risultano anch'essi meritevoli di considerazione (fra i quali, quelli relativi alla zona sud orientale della Sicilia e all'utilizzazione delle acque del Tirso e del Biferno) o addirittura dei nuovi progetti. E a tale proposito si fa presente che un progetto organico di interventi per ovviare al secolare problema dello smottamento delle terre di alcune regioni meridionali sarebbe di grande utilità.

Se si considera comunque che per l'attuazione dei due soli progetti già considerati prioritari si è preventivata una spesa complessiva di 1.618 miliardi e che l'azione infrastrutturale di carattere straordinario nel Mezzogiorno non può esaurirsi soltanto nell'attuazione di progetti speciali appare evidente che occorre predisporre i mezzi finanziari necessari. E a ciò si dovrebbe provvedere in due modi: da un lato, stabilendo uno stanziamento quanto meno di 1.000 miliardi per l'anno 1975; dall'altro, provvedendo ad un congruo aumento del fondo di sviluppo regionale che dovrebbe essere comunque ripartito fra le varie regioni tenendosi maggiormente presenti le esigenze di quelle meridionali.

L'esigenza di un sollecito rifinanziamento dell'intervento straordinario nel Mezzogior-

no si impone anche per quel che concerne gli incentivi diretti alle iniziative produttive.

Se, in effetti si considera che i 1.892 miliardi disponibili alla fine del 1972 per la erogazione di detti incentivi, sono già in gran parte impegnati con la conseguenza che saranno quasi tutti spesi prevedibilmente entro la fine del primo semestre 1974, solo lo stanziamento di fondi integrativi potrà consentire l'assunzione di impegni e la correlativa erogazione degli incentivi disposti dalle vigenti disposizioni di legge a favore delle iniziative produttive nel Sud che saranno realizzate nel 1974 e nel 1975.

Del resto, la recente delibera del CIPE che avrebbe disposto l'erogazione del contributo sugli interessi a totale carico dei fondi della legge n. 623, per i finanziamenti agevolati a favore delle iniziative di piccole dimensioni, alleggerirebbe soltanto di qualche decina di miliardi gli ingenti impegni ai quali si dovrà far fronte per agevolare dette iniziative.

Nelle prospettive dell'industria italiana per il quadriennio 1973-1976 si prevede infatti che nel Meridione saranno realizzati, nel biennio 1974-1975, investimenti industriali per circa 3.360 miliardi che, a loro volta, comporteranno l'erogazione di incentivi per circa 1.300 miliardi.

Appare evidente quindi che occorre, tempestivamente, disporre un altro stanziamento quanto meno di 1.000 miliardi per l'erogazione entro il 1975 degli incentivi alle iniziative produttive meridionali.

In definitiva — a prescindere dal problema del finanziamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno dopo il 1975 a proposito del quale sembra che sussista tutto il tempo indispensabile per un'attenta valutazione dei mezzi finanziari necessari, anche in relazione alle nuove scelte che eventualmente dovessero essere adottate nel prossimo futuro — si ritiene che, per ovviare alle contingenti strette finanziarie, si dovrebbero perseguire i seguenti obiettivi:

un'oculata selezione dei progetti speciali da attuare non trascurando, tra l'altro, l'eventualità di una revisione dell'attuale elenco già approvato dal CIPE;

uno stanziamento aggiuntivo ai fondi della legge n. 853 quanto meno dell'ordine di 2.000 miliardi che dovrebbe essere ripartito pressochè in parti uguali per le incentivazioni dirette e per gli interventi infrastrutturali;

un congruo aumento del fondo di sviluppo regionale da destinarsi in gran parte alle regioni meridionali.

Tutto questo presuppone una urgente ristrutturazione delle incentivazioni.

3) *Ristrutturazione del sistema degli incentivi.*

Nel merito, i criteri a cui attenersi possono essere attuati secondo la traccia che segue (e che vale, in primo luogo, ai fini delle stesse indicazioni del CIPE).

1. Il criterio della unitarietà e organicità della disciplina non ha bisogno di illustrazioni. Occorre porre fine alle gestioni separate, alle agevolazioni che si sovrappongono o si sottraggono rendendo per ciò stesso ingovernabile l'intero sistema. Affrontare il tutto con un'unica disciplina è una premessa necessaria per riordinamenti e coordinamenti altrimenti impossibili.

2. Il criterio della razionalizzazione del sistema, in vista di un più effettivo privilegio degli insediamenti nel Mezzogiorno, comporta l'adozione di un disegno interamente nuovo per gli incentivi ad applicazione nazionale, sia di carattere generale che settoriale, e per quelli relativi alle zone depresse del Centro-Nord.

Gli incentivi ad applicazione nazionale hanno dimostrato di poter corrispondere a due principali finalità: la prima è la messa a disposizione di risorse finanziarie a tasso agevolato, ed è senz'altro una finalità irrinunciabile per le piccole e medie imprese in un mercato finanziario che, come il nostro, sia organizzato in modo tale da creare loro rilevanti difficoltà nel reperimento dei mezzi necessari. La seconda è la ristrutturazione e la riconversione di imprese in difficoltà che, quando faccia superare difficoltà gestionali di mercato ad organismi vitali,

operanti in settori vitali, è anch'essa una finalità da perseguire.

Ciò che risulta discutibile, e che è stato ampiamente discusso e criticato negli anni scorsi ed anche ultimamente (basti ricordare il convegno della Democrazia cristiana di Perugia dello scorso autunno), è il modo in cui questi incentivi sono organizzati e gestiti.

a) Gli incentivi che concorrono all'approvvigionamento finanziario delle imprese (è il caso della legge ex n. 623) e che suppliscono pertanto a una carenza del mercato finanziario non dovrebbero implicare alcuna discrezionalità politico-amministrativa. Imprese che hanno difficoltà finanziarie dovrebbero essere messe in condizioni di approvvigionarsi più facilmente, senza essere costrette entro una macchina politico-burocratica che vaglia, istruisce e privilegia secondo criteri non di mercato. Non ha senso, allora, una gestione « ministeriale » ed occorre invece che tutte le risorse ora utilizzate al mero fine del finanziamento agevolato siano destinate alla dotazione finanziaria degli istituti di medio credito. Questi le gestiranno secondo i loro usuali criteri, salvo il rispetto delle priorità insite nei progetti di promozione industriale, che verranno elaborati nel corso del tempo, nonchè l'adozione di un tasso comunque ridotto per le imprese minori.

b) Gli incentivi che hanno finalità di ristrutturazione o riconversione non possono continuare a consolidarsi, settore per settore, in base a disparate spinte congiunturali recepite con disparate leggi del Parlamento e neppure ad essi, inoltre, giova la gestione politico-burocratica a cui oggi sono generalmente assoggettati. Da un lato, infatti, finiscono per non essere tempestivi (i tempi della singola decisione parlamentare sono sempre assai lunghi) e per stratificarsi poi in modo dispersivo. Dall'altro, la gestione politico-burocratica agevola, per noti motivi, lo scadimento dell'intervento ad operazioni, ulteriormente slegate fra di loro, di salvataggio o di sostegno.

Occorre pertanto che gli interventi di ristrutturazione e riconversione, previsti oggi

nella loro prevalenza da leggi settoriali, confluiscono nel fondo per la ristrutturazione di cui al titolo I della legge n. 184 del 1971. Ciò li renderà più tempestivi e ne consentirà l'inquadramento entro progetti di promozione.

c) Gli incentivi per le aree depresse del centro-nord sono già ora in fase di attenuazione. Salvo che per gli alberghi e le altre attrezzature turistiche montane (che usufruiscono anche di contributi in conto capitale), sono previste solo — e solo per iniziative medio-piccole — agevolazioni alla gestione, attraverso le esenzioni dalla ricchezza mobile e dall'imposta sulle società (in via di sostituzione, oggi, con attenuazioni delle nuove imposte). Non sono state più finanziate le disposizioni che prevedevano anche finanziamenti agevolati, connessi all'investimento iniziale.

Le soluzioni possibili qui sono due. La prima, più drastica, assume che le disparità di sviluppo all'interno del centro-nord, benchè gravi, possano essere ormai affrontate con strumenti diversi dall'agevolazione finanziaria, quali la politica urbanistica e territoriale delle regioni e degli enti locali, il loro intervento nei campi dell'istruzione professionale e della promozione industriale, la adozione delle finanziarie regionali.

La seconda soluzione, più compromissoria ma forse opportuna ed inevitabile, comporta la conservazione di una limitata agevolazione, che dovrebbe presumibilmente ricadere sull'investimento iniziale, anzichè premiare la maggiore occupazione, come si pensa di fare per il Sud. Un premio sull'occupazione nel centro-nord, infatti, da un lato non sarebbe tollerato dalla CEE, dall'altro potrebbe essere incongruo con la limitazione dell'incentivo alle sole iniziative medio-piccole. Lo strumento migliore sembra essere un buono di imposta (esigibile solo, per semplicità, nei confronti dell'amministrazione).

3. L'affidamento, per il Mezzogiorno, dei tradizionali incentivi all'investimento iniziale, con incentivi sulla gestione riferiti alla mano d'opera occupata, comporta ed anzi consente una revisione dei primi, e cioè dei

contributi in conto capitale e dei finanziamenti agevolati di cui alla legge n. 853.

a) I contributi in conto capitale, una volta affiancati da agevolazioni crescenti al crescere delle unità occupate, possono per un verso essere ridotti nell'entità, per l'altro essere erogati in modo più semplice e meno discrezionale. La riduzione sull'entità è consentita dal maggior beneficio che le imprese riceveranno dalle nuove agevolazioni legate all'occupazione rispetto a quello derivante oggi dalle agevolazioni fiscali sulla gestione (esenzione dalla ricchezza mobile e dall'imposta sulle società). Tali agevolazioni, infatti, presuppongono utili che la maggior parte delle imprese non riescono ad avere nei primi anni di insediamento al Sud. La maggior semplicità nei criteri di concessione si lega al fatto che il principale obiettivo da perseguire, e cioè il *favor* per le iniziative a maggiore intensità di lavoro, è assicurato dalla concessione alla mano d'opera aggiuntiva delle nuove agevolazioni.

Caso mai, nella concessione del contributo in conto capitale i margini residui di discrezionalità possono essere utilizzati per tener conto della capacità diffusiva delle iniziative (prendendo ad esempio in particolare considerazione iniziative che presentano proposte congiunte di investimenti collegati), nonché della loro localizzazione specifica (sulla premessa che esistono ormai aree congestionate nello stesso Mezzogiorno). In vista, infatti, dell'obiettivo occupazione, sono rilevanti non solo le iniziative che ne producono in via diretta, ma anche quelle capaci di generarne indirettamente, ovvero di consolidarla nelle aree ad occupazione precaria.

In relazione alle circostanze indicate, i nuovi livelli dei contributi in conto capitale dovrebbero essere inferiori agli attuali, fissati in modo univoco e senza graduazioni, differenziati soltanto nelle tre fasce corrispondenti alle tre dimensioni di impresa di cui all'articolo 10 della legge n. 853.

b) I finanziamenti agevolati — da rivedere secondo i medesimi criteri indicati per i contributi in conto capitale — potrebbero essere oggetto di una specifica innovazione,

consistente nella trasformazione dell'agevolazione in un differenziale fisso a carico dello Stato (rispetto al tasso, mutevole, di mercato). In tal modo si evita che in periodi di elevata inflazione l'onere dello Stato cresca eccessivamente e gli utilizzatori si trovino ad usufruire di mutui ad un tasso di interesse che, depurato dal tasso d'inflazione, risulta addirittura negativo.

In nessun caso i contributi in conto capitale e i finanziamenti agevolati dovrebbero superare, nel loro complesso, il 70 per cento dell'investimento.

c) Le nuove agevolazioni sulla gestione, sostitutive delle esenzioni o attenuazioni fiscali, possono tradursi o nella fiscalizzazione degli oneri sociali per le unità occupate aggiuntive o nella erogazione di un contributo annuo commisurato sempre a queste ultime. Si osserva, contro i contributi, che questi danno luogo ad un cumulo con quelli iniziali. A parte, però, la revisione di questi ultimi di cui al punto a), il problema, nella sostanza, non è diverso dall'attuale (contributi iniziali e poi esenzioni fiscali sulla gestione). Le differenze, caso mai, sono tutte a favore del nuovo sistema, anche sotto il profilo della correttezza del rapporto fra l'impresa e il fisco.

4. Il criterio, sopra enunciato, del ripristino dei dettami della riforma tributaria, attraverso la sostituzione delle agevolazioni fiscali in atto, non con attenuazioni, ma con contributi non commisurati alla base imponibile, risulta già chiarito dai precedenti punti 2 e 3.

5. Il collegamento tra fruizione degli incentivi finanziari e ricorso ai servizi di assistenza tecnica, organizzativa e commerciale potrà essere realizzato in più forme. Condizionare la fruizione degli incentivi, sia pure pro quota, al ricorso ai predetti servizi presenta rischi considerevoli di assoggettamento delle imprese a indebite pressioni. Sarà probabilmente il potenziamento dei servizi a rendere praticabile, e proficua, la strada della promozione e dei collegamenti informali.

Si innesta qui l'esigenza di un potenziamento degli interventi a favore della ricer-

ca applicata. Il relativo fondo, istituito con l'articolo 4 della legge n. 1089 del 1968, va potenziato e per il Mezzogiorno deve essere stabilito un differenziale a favore delle iniziative per la ricerca e lo sviluppo di quelle del cosiddetto terziario avanzato (da definire con una precisa tipologia).

6. Ci sono due corollari del disegno proposto, che vanno da ultimo segnalati:

a) adozione di meccanismi di coordinamento, sostanziale e procedurale, fra i principi di cui alla disciplina stessa e le agevolazioni fornite dalle regioni a statuto speciale. Un coordinamento non dispersivo comporta la tendenziale destinazione delle risorse regionali oggi utilizzate per erogazioni finanziarie (o agevolazioni fiscali), all'approntamento di infrastrutture e alla predisposizione di servizi di assistenza tecnica;

b) presentazione, da parte dei Ministri per il Mezzogiorno e per il bilancio e la programmazione economica, di una relazione annuale al Parlamento, sulla gestione degli incentivi, che indichi i settori e le aree di intervento e specifichi gli effetti che si vengono producendo, sullo sviluppo industriale e sull'occupazione, con riferimento a ciascuno dei settori e delle aree considerate.

4. Nuova impostazione del problema del Mezzogiorno.

Le linee di intervento finora tracciate per l'attuazione della legge n. 853 sembra vadano ulteriormente approfondite e riqualficate. La legge, senza dubbio, è uno strumento idoneo a perseguire gli obiettivi di sviluppo meridionale, ma bisogna intendersi e riqualficare proprio questi obiettivi.

Sono ormai più di venti anni che tale politica persegue lo scopo di avvicinare il Sud al Nord attraverso un processo di industrializzazione forzata, al quale sono stati finalizzati anche gli interventi infrastrutturali. A parte il fallimento nei fatti di tale programma, occorre sottolineare che il superamento degli squilibri territoriali è stato sempre visto nel quadro di quella stessa logica che ha guidato lo sviluppo econo-

mico italiano del dopoguerra e che oggi tutte le forze che sanno cogliere culturalmente, prima ancora che politicamente, i nuovi bisogni che emergono non solo nel nostro paese giudicano inaccettabile.

Il fatto di aver, peraltro inutilmente, cercato e tuttora cercare di mettere in movimento nelle aree meridionali uno sviluppo ricalcato nei modi e negli obiettivi a quello dominante nel nord del paese toglie valore anche a quella che solo apparentemente può sembrare una nuova impostazione del problema meridionalistico, quella cioè che va sotto il nome di « centralità » dello stesso.

Pur non volendo indulgere a spontanei accostamenti che tale etichetta subito evoca in campo politico, va detto che in effetti essa non è per nulla innovatrice, ma si ispira invece ad una visione conservatrice in quanto sostanzialmente inserita in una tendenza di sviluppo che si avvia ad essere superata.

Bisogna quindi avere il coraggio di affermare che la stessa nuova legge per il Mezzogiorno, che peraltro in molti aspetti ha rappresentato un momento di svolta nella politica meridionalistica, non si discosta nelle sue scelte fondamentali dagli obiettivi del passato.

Vero è che le misure approvate nel 1971 hanno effettuato, lasciando da parte le inadempienze sul piano attuativo, un notevole sforzo di ammodernamento e semplificazione degli strumenti e delle metodologie d'intervento, tenendo ampiamente conto delle negative esperienze raccolte. Basti pensare al ridimensionamento degli incentivi sul capitale. Però tutto questo e lo stesso esplicito riconoscimento dell'inopportunità di puntare esclusivamente sull'industrializzazione e perciò di tendere ad un armonico sviluppo dei diversi settori che concorrono alla produzione del reddito, non fuoriesce dallo schema dello sviluppo finora attuato, di cui si tenta esclusivamente una razionalizzazione da parte dello Stato, che adegua i suoi interventi e le sue opzioni ai criteri guida della crescita del sistema economico italiano, cioè ai consumi su base privatistica e alle esportazioni.

In tutti questi anni lo Stato non ha cessato di approfondire abbondanti risorse finan-

ziarie per inserire il Mezzogiorno in tale schema, con risultati non certo soddisfacenti da nessun punto di vista e soprattutto dal punto di vista di chi crede nella necessità di dover iniziare un processo di trasformazione delle strutture del Paese.

Se economicamente il sostanziale fallimento di un tale disegno ha creato profondi scontenti nelle masse diseredate del sud, sul piano politico la protesta si è tradotta in un moto reazionario, di cui il Sud ricorrentemente è stato protagonista nella recente e più lontana storia del nostro Paese.

Poichè questa diagnosi sembra difficilmente contestabile bisogna avere il coraggio in questa sede di fare un'autocritica. Infatti sarebbe troppo facile addossare l'intera responsabilità alle altre forze politiche, poichè tutta la classe politica ha le sue colpe, quanto meno sul piano culturale, per non aver espresso strategie alternative. Parimenti responsabili sono le forze sindacali che soltanto oggi si accorgono che lo sviluppo civile del Paese passa per il Mezzogiorno. Queste stesse forze in passato hanno dimostrato di non rendersi conto che la difesa dei pur legittimi interessi dei lavoratori del Nord ha spesso significato una riduzione delle possibilità di soluzione del problema meridionale. È sempre la vecchia polemica di Gaetano Salvemini che purtroppo negli anni non ha perso di attualità.

Occorre pertanto definire nei riguardi del Mezzogiorno un atteggiamento che sia veramente innovatore prima che negli strumenti negli obiettivi da perseguire. Il che vuol dire elaborare una politica meridionalistica che costituisca la premessa per la concreta realizzazione di un diverso processo di crescita estensibile all'intero Paese.

Mi sembra ormai acquisito sul piano culturale quale dovrebbe essere il carattere distintivo della società che vogliamo costruire: sul piano economico un diverso apporto tra le componenti della domanda, che veda privilegiati i consumi sociali rispetto a quelli privati, il che vuol dire eliminazione di ogni forma d'inefficienza, diminuzione del ruolo propulsivo sin qui svolto dalla domanda estera, sul piano politico effettiva democratizzazione di tutte le strutture

sociali. Il Mezzogiorno può e deve divenire il terreno in cui questi principi possano trovare la loro attuazione concreta e l'occasione di verifica della loro validità. Poichè se questo tipo di sviluppo non può che essere avviato e sostenuto dalle riforme sociali, ritengo che esse debbano avere una dimensione ed un contenuto meridionalistico.

Il Mezzogiorno diviene così la prospettiva di rinnovamento della politica delle riforme e quindi della trasformazione della società nel suo complesso. Cioè il Mezzogiorno deve essere il punto di riferimento di tutto il Paese, per cui la logica di sviluppo delle altre zone dovrà essere adeguata alle scelte che saranno attuate nel Mezzogiorno e non viceversa come fino ad oggi si è verificato.

Se la politica delle riforme ha un senso essa deve prendere le mosse dal Mezzogiorno per irradiarsi nel Paese.

Per scendere più nel concreto, mi sembra indispensabile affermare che la tematica che ho finora portata avanti ha quale presupposto l'industrializzazione del Mezzogiorno; non qualunque tipo di industrializzazione, ma soltanto quella intesa a soddisfare i bisogni sociali e quindi in grado di realizzare le riforme.

Alcuni strumenti già esistono, si tratta soltanto di usarli con una nuova logica. Intendo riferirmi alla contrattazione programmata ed ai progetti speciali previsti dalla nuova legge del Mezzogiorno. Entrambi si inquadrano nella strategia della programmazione per « obiettivi ». Ma quali obiettivi? Finora la contrattazione programmata si è limitata ad un incontro fra grandi imprese e poteri pubblici inteso a far investire nel Mezzogiorno le industrie pubbliche e private nel loro stretto campo di attività. Si è cioè puntato sulla quantità dell'investimento piuttosto che nella sua qualità. Lo Stato quindi ha adeguato i suoi progetti alla logica dello sviluppo privatistico e non viceversa. È tempo di cambiare impostazione, non solo perchè questo tipo di industrializzazione inevitabilmente porterebbe nel Mezzogiorno gli squilibri che sono esplosi nel nord del Paese, ma anche perchè si è visto che le grandi industrie che vanno al

Sud mantengono il loro centro direttivo al nord con tutte le conseguenze delle scelte legate agli interessi delle aree settentrionali e con la continuazione dei rapporti fra grandi industrie e piccole industrie nelle zone sviluppate del Paese, il che contrasta con la necessità di sviluppare una rete di aziende di minore dimensione nel Mezzogiorno con una forza imprenditoriale che, seppure allo stato potenziale già vi esiste.

D'altra parte è illusorio pensare che le piccole industrie che agiscono al Nord nei settori tradizionali siano disposte a trasferirsi nel Mezzogiorno per un'infinità di motivazioni sia di carattere psicologico sia anche di natura economica, poichè più sensibili alle economie esterne di cui possono maggiormente fruire in un'area già fortemente sviluppata. Quindi le nuove iniziative che debbono sorgere nel Mezzogiorno dirette ad un diverso meccanismo di sviluppo, dovranno avere i loro centri decisionali nel Mezzogiorno stesso, in modo da poter sul posto aiutare la crescita delle piccole industrie che attualmente esistono e sollecitare la nascita di nuove iniziative locali, le quali soltanto in un rapporto di collaborazione con la grande industria troveranno lo stimolo a rischiare.

Si tratta quindi di creare un nuovo mercato nazionale per i consumi sociali che abbia il suo centro produttivo nel Mezzogiorno.

In questo contesto si inseriscono i progetti speciali previsti dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853, che dovrebbero essere indirizzati verso i consumi sociali.

D'altra parte il fissare blocchi di investimento per le riforme significherebbe potere a buon diritto usufruire degli aiuti comunitari che dovranno essere attuati dal programma di politica regionale, il quale non potrà non riconoscere la necessità sociale delle zone arretrate della Comunità.

Questa strategia consentirebbe altresì di colmare lo svantaggio dell'economia italiana nel suo complesso rispetto a quella dei paesi più industrializzati, riducendo le inefficienze del sistema: case, scuole, ospedali, trasporti, ambiente, qualità della vita sono i temi degli anni settanta sui quali si do-

vrà cimentare la classe politica. Il Mezzogiorno, proprio per la sua caratteristica di area sottosviluppata costituisce il terreno più adatto per iniziare e cambiare il meccanismo di sviluppo.

È proprio nel Mezzogiorno che bisogna intensificare la costruzione di case, scuole, ospedali, trasporti pubblici competitivi e quindi sostitutivi di quelli privati, perchè il Mezzogiorno ha più necessità. Pertanto la contrattazione programmata andrà fatta su questi temi e le industrie a partecipazione statale e quelle private dovranno essere agevolate esclusivamente a questi fini.

Infatti se, quanto meno con riferimento al breve periodo, le strutture produttive del Nord debbono ritenersi sostanzialmente non suscettibili di modificazione, soltanto nel Sud potranno sorgere le nuove industrie sociali.

Queste nuove industrie dovranno essere in grado di realizzare i vari programmi (scolastico, ospedaliero, dei trasporti pubblici, delle comunicazioni, di aree attrezzate per il tempo libero eccetera) sia nelle aree meridionali le quali, come ho detto prima, dovranno avere la priorità nell'aiuto statale, sia nelle altre zone del paese in modo da poter fare affidamento su un mercato adeguato alle dimensioni delle iniziative che dovranno sorgere.

Tutto questo costituisce una svolta radicale nella politica fino ad oggi seguita perchè supera il concetto di insediamento industriale a favore dell'intervento « socio-industriale »; e cioè non più la società a vantaggio dell'industria, ma l'industria a vantaggio della società.

In questo campo gli artefici non potranno che essere le regioni le quali dovranno avere l'amministrazione politica e finanziaria degli interventi socio-industriali.

* * *

COMMERCIO

Se i problemi industriali, per la loro stessa dimensione, non possono non costituire il corpo centrale di una relazione come la nostra, non vanno tuttavia sottovalutati quel-

li del settore distributivo, anche perchè le sue carenze potrebbero dimostrarsi una seria strozzatura per lo stesso sviluppo industriale. Infatti un sistema industrializzato come il nostro che compete con altri paesi avanzati, non può permettersi il lusso di mantenere una distribuzione più confacente a paesi sottosviluppati.

1) EVOLUZIONE DELL'APPARATO DISTRIBUTIVO IN EUROPA: LA SITUAZIONE ITALIANA.

Un'idea immediata delle differenze strutturali in fatto di apparato distributivo al dettaglio, fra l'Italia e gli altri paesi industrializzati d'Europa, è data dalle tabelle che seguono, e che si riferiscono sia alle caratteristiche dimensionali e numeriche dei punti di vendita (addetti e cifra d'affari per esercizio, abitanti per esercizio) sia alla ripartizione del fatturato fra le diverse forme distributive.

Alcune considerazioni s'impongono:

il grado di polverizzazione dei punti di vendita è in Italia particolarmente accentuato;

la presenza di forme distributive organizzate (nei due aspetti del commercio « integrato » e di quello « associato ») è in Italia assai ridotta;

negli altri Paesi, varia l'importanza della distribuzione organizzata sia come incidenza complessiva sul totale del fatturato del commercio sia come « peso » delle diverse forme integrate e associate.

Una maggiore incidenza della distribuzione organizzata significa anche una maggiore concentrazione dei centri decisionali di acquisto. Ciò a prescindere dalle diverse tipologie del commercio organizzato. I dati che seguono (tratti prevalentemente dalla pubblicazione INDIS « Aspetti giuridici ed organizzativi del commercio associato ed integrato nei principali Paesi europei »), sono al riguardo significativi.

Si tenga presente che i dati non sono talvolta fra loro comparabili e pertanto si è preferito esaminare il fenomeno che qui ci interessa, partitamente per ogni paese, sot-

tolineandone gli aspetti più adatti a dare un'idea del fenomeno.

Germania.

È il Paese nel quale, negli ultimi anni il processo di trasformazione e di evoluzione delle strutture di vendita, come pure la concentrazione commerciale, ha avuto lo sviluppo più accentuato.

Il commercio tradizionale indipendente rappresenta solo il 28 per cento del fatturato, cifra che scende al 15 per cento per il settore alimentare (1970).

Le tendenze evolutive possono sintetizzarsi in una progressiva concentrazione delle imprese, nell'aumento dell'importanza del commercio integrato ed associato, in un aumento costante delle superfici di vendita e nella elevata diffusione delle tecniche di *self service*.

Per citare alcuni esempi di concentrazione dei centri di acquisto:

nel settore alimentare le imprese e succursali (quasi totalmente, tranne alcuni grossi gruppi, aderenti ad un'unica centrale di acquisto, senza obbligo di esclusività) detenevano una quota di mercato pari al 12 per cento, con 5.250 punti di vendita (pari a solo il 2,3 per cento dei negozi alimentari esistenti in Germania);

le cooperative di consumo, in numero di 147 (1970) detenevano il 3 per cento circa del dettaglio totale e il 6 per cento di quello alimentare. La federazione nazionale ha un'unica centrale d'acquisto con obbligo per i soci di acquistare presso di essa, ovviamente nei limiti dell'assortimento di cui dispone;

sempre in campo alimentare, su un totale di 476 grossisti e 70.600 dettaglianti aderenti a catene volontarie (32 per cento del fatturato nel 1970) ben 319 grossisti e 45.350 dettaglianti facevano capo alle 8 più importanti. Inoltre 3 di queste catene (IFA, Végé, Vivo) hanno fuso (1969) le loro centrali d'acquisto;

ancora in campo alimentare, due organizzazioni a livello nazionale di gruppi di acquisto (Edeka e Rewe) raccolgono il 25 per cento dei punti di vendita alimentari;

nel settore tessile operavano 20 gruppi di acquisto, che riunivano 7.000 dettaglianti (30 per cento del fatturato tessile).

Francia.

L'evoluzione dell'apparato francese si caratterizza nella diminuzione progressiva dei negozi del piccolo dettaglio, soprattutto per la concorrenza delle grandi superfici di vendita. Nell'ambito della distribuzione organizzata la parte di mercato detenuta dalle imprese del commercio integrato tende in particolare ad aumentare.

Nel settore dei grandi magazzini, 600 punti di vendita realizzavano il 3,7 per cento del fatturato totale del commercio; a loro volta i magazzini popolari (750 punti di vendita, di cui 734 appartenenti a 5 gruppi, ognuno dei quali con una sua centrale di acquisto) fatturavano il 3,8 per cento del totale.

Le imprese a succursali nel settore alimentare (84 imprese) realizzavano il 15,6 per cento del fatturato. Di queste 84 imprese, le 12 più importanti realizzavano il 70 per cento del giro d'affari del settore (il 26 per cento delle prime 4). Le maggiori società a succursali si sono raggruppate attorno a centrali di acquisto. Le principali (Paridoc, Casino-Epayne, Camas, Loceda e Socadip) riuniscono 62 imprese a succursali.

Anche nel settore delle cooperative di consumo (2,2 per cento del fatturato totale, 4,2 per cento per l'alimentazione), il processo di contrazione è notevole.

Alla federazione nazionale delle cooperative di consumo, aderiscono 315 cooperative, ma il 71,5 per cento del loro fatturato globale è fatto dalle prime 10. Anche qui, come in Germania si ha l'unificazione di una centrale d'acquisto per le suddette cooperative, anche con una verticalizzazione (proprietà di aziende produttrici anche di grandi dimensioni che, ad esempio, coprono il 22 per cento delle vendite dei prodotti di drogheria del movimento).

Anche nel settore dell'associazionismo si ha un certo sviluppo ed una indubbia tendenza alla concentrazione, soprattutto ma non soltanto nel settore alimentare.

Le catene (4 per cento del totale, 6,8 per cento dell'alimentare) raggruppano 35.000 punti di vendita alimentari e 15.000 non alimentari. Nel settore alimentare notevoli la AVAN (4.000 dettaglianti), la Alimengros (4.100 dettaglianti), la LUGA (5.900 dettaglianti), la SPAR (5.000 dettaglianti), la Végé-Segedes ed altre ancora. Catene esistono anche nei comparti tessile, delle chincaglierie, calzature, colori. I gruppi d'acquisto (14.500 punti di vendita alimentari, 20.000 non alimentari, 4,5 per cento del fatturato alimentare, 2,8 per cento non alimentare) sono in numero di circa 180 (di cui 40 alimentari).

Situazione in Italia.

La situazione nel nostro Paese è caratterizzata come noto dal costante incremento dei punti di vendita al dettaglio (vedi tabella 5).

In termini di fatturato (tabella 1) il dettaglio indipendente raggruppa l'87,4 per cento, il commercio integrato il 7,5 per cento e quello associato il 5,1 per cento (tabelle 3 e 4).

Sebbene il dettaglio indipendente rappresenti ancora la grandissima percentuale in termini numerici e di fatturato, si avverte la tendenza ad un mutamento.

In effetti, nel decennio 1962-1971 il tasso d'incremento annuo dei punti di vendita è andato via via riducendosi, fino quasi a divenire uguale a zero per il settore alimentare (tabella 6).

Per contro, il dettaglio organizzato (integrato e associato) ha avuto (pure nell'esiguità degli attuali valori) un incremento abbastanza sostenuto.

In particolare la cosiddetta « Grande distribuzione » è passata in termini di fatturato dal 1962 al 1970, dal 2,8 per cento del totale al 5 per cento circa (alimentare 1 per cento e 3,9 per cento; non alimentare 6,9 per cento e 7,5 per cento rispettivamente).

Relativamente esiguo resta il peso delle imprese e succursali che nel 1970 ammontavano a 229 con 3.619 negozi dipendenti.

Le unioni volontarie erano 133 raggruppando 14.828 dettaglianti; i gruppi di acqui-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sto 197 con 15.641 dettaglianti. Si tratta soprattutto di alimentaristi (6 per cento del totale per ciascuna forma di associazione, mentre per i non alimentari si arriva al solo 0,5 per cento). In termini di fatturato, circa il 5 per cento del totale, con prevalenza nell'alimentare.

Le cooperative di consumo ammontavano nel 1970 a 6.417 (ma i dati discordano: questi sono del Minindustria) per un totale dell'1,4 per cento circa di fatturato (alimentare 2 per cento, non alimentare 0,2 per cento).

Il fenomeno della concentrazione della distribuzione organizzata è nonostante la esigua incidenza in termini di fatturato, abbastanza sensibile.

Per il grande dettaglio, nel 1970 il 61,4 per cento delle unità, col 73,6 per cento della superficie faceva capo a 8 imprese succursaliste a loro volta collegate a 4 gruppi (Montedison, IFI, La Centrale e SME). Una concentrazione si ha anche nelle unità di grande dettaglio, organizzate da cooperative di consumo, pressochè totalmente nel settore alimentare. Ben il 6,3 per cento della superficie di vendita nazionale fa capo ai supermercati (Cooperative Italia). Anche fra i cosiddetti « indipendenti » del « grande dettaglio » vi sono piccole catene composte di 2-3 filiali ciascuna ed inoltre 20 supermercati di aderenti a unioni volontarie.

In termini di concentrazione degli acquirenti diretti dall'industria, abbiamo:

- 498: grandi magazzini non alimentari;
- 538: supermercati alimentari (facenti capo a un numero ristretto di imprese);
- 229: imprese a succursali;
- 330: fra gruppi di acquisto e unioni volontarie (con una concentrazione abbastanza accentuata in campo alimentare);
- 6.417: cooperative di consumo (anche qui una certa concentrazione nel settore alimentare);

che controllano:

il 15 per cento circa del fatturato alimentare;

il 20 per cento circa di quello non alimentare.

2) PREVISIONI DI EVOLUZIONE.

In un settore complesso quale quello della distribuzione commerciale, le previsioni, soprattutto di carattere quantitativo, risultano sempre abbastanza ardue. Del resto, ai fini dello specifico tema che qui interessa, tali previsioni hanno un rilievo più sotto il profilo delle tendenze evolutive in atto (concentrazione) che di una « misurazione » in termini quantitativi.

La tabella n. 7 riporta le previsioni formulate agli inizi degli anni '60 dalla Commissione CEE, sulla ripartizione delle vendite fra commercio tradizionale e commercio organizzato.

Il confronto fra questi dati e quelli, ad esempio, delle tabelle 1 e 2, mostra un'indubbia « sottovalutazione » nelle previsioni dell'evoluzione del commercio organizzato. Questo infatti ha, già nel 1969, superato largamente le « quote » ipotizzate per il 1975, in Germania e Olanda, quote raggiunte praticamente anche in Belgio e Francia, benchè l'evoluzione delle varie forme in cui il commercio organizzato si articola, si siano sviluppate con andamento differente. Per l'Italia i valori ipotizzati al 1975 non erano ancora stati raggiunti nel 1969: forse in questo caso, le previsioni saranno « rispettate ».

3) ATTUALE SITUAZIONE DEI RAPPORTI FRA AZIENDE PRODUTTRICI E DISTRIBUZIONE.

La caratteristica struttura dell'apparato commerciale al dettaglio e la necessità di raggiungere in alcuni settori, soprattutto alimentari, un elevato numero di dettaglianti, ha fatto sì che le aziende produttrici siano divenute anche distributrici, portando alla creazione nel loro ambito « di organizzazioni o reti di vendita, più o meno complesse, in grado d'irradiarsi dal centro e raggiungere la clientela diretta e il mercato di consumo », così come è stato anche recentemente confermato da un'indagine INDIS.

Per ciò che riguarda il tipo di organizzazione di vendita (propria, autonoma o mi-

sta) vi sono differenze fra azienda e azienda, settore e settore. In generale, si può dire che nelle zone ove i volumi di vendita non raggiungono certi livelli minimi, la distribuzione viene lasciata agli agenti, sostenendo pertanto l'azienda un costo variabile e proporzionato alle vendite effettive, mentre al di sopra di certi volumi di vendita l'agenzia viene trasformata in filiale. Peraltro, data la tendenza di molte aziende ad « accorciare » il circuito distributivo, saltando la fase del grossista, e, causa la necessità di raggiungere centinaia di migliaia di punti di vendita, queste hanno affiancato o sostituito i collaboratori autonomi con propri dipendenti, in misura sempre maggiore.

In effetti, la citata indagine INDIS metteva in luce che per i 3/4 delle aziende interpellate (aziende d'importanza nazionale) il piccolo dettaglio costituiva il principale canale di vendita, mentre il grande dettaglio, salvo talune eccezioni, svolgeva un ruolo di minore importanza. Per dare un'idea un po' più precisa del fenomeno, si ricorderà che (in termini di percentuale sul fatturato) nel settore alimentare la quota di vendita al grossista andava dal 5 al 35 per cento a seconda delle aziende, con valori prevalenti sul 20 per cento; quella al piccolo dettaglio dal 50 al 96 per cento, con valori prevalenti sul 70 per cento; quella alla grande distribuzione dal 3 al 12 per cento, con un valore prevalente del 6 per cento. Infine le vendite alle famiglie (con negozi propri) o alle collettività andavano dal 2 al 10 per cento circa.

Nel settore dei profumi e detersivi si aveva in genere una percentuale alquanto più elevata per i grossisti, in media 40 per cento e più ridotta per i dettaglianti; analogamente per gli elettrodomestici, mentre per i tessili e abbigliamento la situazione era estremamente eterogenea. Ma anche in questo caso si può dire che il piccolo dettaglio rappresentava in genere il canale relativamente più importante.

Passando ad un altro aspetto che forse ancor più interessa, e cioè il numero di clienti diretti delle imprese, ripartiti per classi, si ha un numero di grossisti-aziende abbastanza elevato (2.500-3.000) per le aziende alimentari e di detersivi, che utilizzano

in modo significativo tale canale. Le cifre ora ricordate scendono notevolmente per le aziende dei settori tessile e dell'abbigliamento e per quello degli elettrodomestici.

Anche per quanto riguarda la clientela dei dettaglianti, i più alti valori numerici si raggiungono nel settore alimentare e, in quest'ambito, nei comparti dolciario e del caffè, ove molte aziende raggiungono direttamente 80-100 mila esercizi, con punte di oltre 250 mila unità di vendita, compresi i pubblici esercizi. Altri sottosettori alimentari con elevati valori sono quello delle paste alimentari, dei prodotti dietetici, delle conserve, delle bevande alcoliche. Anche per i prodotti della detergenza si hanno valori elevati (100-150 mila unità).

VALUTAZIONI E PROPOSTE.

La dettagliata analisi fin qui svolta appare necessaria, se effettivamente si vuole porre mano ad una moderna ristrutturazione del settore commerciale. La legge sul commercio non ha minimamente modificato la situazione precedente, anche se ha avuto lo effetto di frenare il ritmo di polverizzazione. Purtroppo a quest'effetto si è arrivati non attraverso una politica di ristrutturazione e riorganizzazione del settore, ma per spinte « corporative » che hanno caratterizzato la precedente situazione.

Certo è che non si può da un giorno all'altro cambiare una struttura deteriorata, anche perchè il costo sociale e politico non sarebbe sopportabile. Tuttavia è necessaria una programmazione effettiva del commercio la quale, attraverso tappe obbligate, metta in grado il settore di porsi al passo con l'evoluzione in atto nei paesi industrializzati. Ma quando si parla di ristrutturazione non bisogna pensare che l'unica forma valida sia la grande distribuzione. Il commercio tradizionale ha ancora una grande funzione da svolgere se sarà posto in grado di ampliare le sue dimensioni. Per far questo è necessario che lo Stato metta a disposizione un volume di credito adeguato a questa necessità, credito che andrebbe

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fornito per un termine limitato in modo da costringere effettivamente le categorie commerciali a rinnovarsi. Lo stesso termine andrebbe posto alla vigenza dell'attuale legge per poter esso effettivamente raggiungere le finalità che in teoria dovevano essere quelle della ristrutturazione graduale. Finalità che non potranno essere perseguite, poiché il protrarsi nel tempo di privilegi per le attuali categorie commerciali induce queste

ultime a non avere alcun interesse ad effettuare il cambiamento. Infatti fino a quando non si avrà una maggiore liberalizzazione del settore, e quindi una effettiva concorrenza fra le diverse forme di distribuzione, sarà difficile ammodernare la nostra struttura. Il termine, quindi, potrebbe costituire una molla psicologica per attuare da parte delle categorie commerciali un'effettiva modernizzazione del settore.

TABELLA 1

DATI E RAPPORTI CARATTERISTICI DEL COMMERCIO AL MINUTO

<i>Paesi</i> e anno di riferimento	Numero esercizi	Numero medio addetti per esercizio	Cifra affari per esercizio (milioni di lire)	Numero medio abitanti per esercizio
Francia (1970)	500.500	3,6	53,0	101
Germania (1968)	472.100	4,8	57,9	124
Belgio (1970)	147.300	n.d.	39,5	65
Olanda (1970)	152.400	3,1	42,7	85
Svezia (1970)	49.000	n.d.	101,0	164
Danimarca (1968)	57.900	3,9	46,8	84
Italia (1969)	808.691	2,5	25,7	67

n. d. = dato non disponibile.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2

PERCENTUALE DELLA CIFRA D'AFFARI PER TIPO DI COMMERCIO

	Francia	Germania	Belgio	Olanda	Svezia	Danimarca	Italia
Grandi magazzini e magazzini popolari . . .	6,2	15,8 (1)	6,2	(1) 27,3	18,9	3,7	6,1
Succursalismo	10,9	13,3	5,8		9,2	(3) 13,1	
Cooperative di consumo	2,6	2,9	2,3	1,5	12,5	11,9	1,4
Altre forme	5,3	4,7	0,7	0,7	1,6	—	—
<i>Tot. com. integr.</i>	25,0	36,7	15,0	29,5	42,2	28,7	7,5
Gruppi d'acquisto . . .	3,5	18,4	0,6	(3) 8,0	25,5	12,5	5,1
Catene volont.	4,0	16,2	5,9	(3) 12,3		5,8	
Altre forme	—	—	2,1 (2)	—	—	—	—
<i>Tot. comm. ass.</i>	7,5	34,6	8,6	20,3	25,5	18,3	5,1
<i>Indipendenti</i>	67,5	28,7	76,4	50,2	32,3	53,0	87,4
Totale generale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Compresi gli ipermercati che detengono il 5,5 per cento in Germania e l'1,7 per cento in Olanda.

(2) Affiliazioni 1,6 per cento - Concessionari di succursalisti 0,5 per cento.

(3) Stime.

TABELLA 3

DIMENSIONE DELL'APPARATO DELLA DISTRIBUZIONE IN ITALIA
(esercizi alimentari e non alimentari)

Tipo di esercizi	1961		1970		Variazioni assolute		Variazioni %	
	Alimentari	Non alimentari	Alimentari	Non alimentari	Alimentari	Non alimentari	Alimentari	Non alimentari
Esercizi del commercio all'ingrosso	42.000	39.000	54.000	50.000	+ 12.000	+ 11.000	+ 28,6	+ 28,2
Esercizi del commercio al minuto	386.000	373.000	463.000	379.000	+ 78.000	+ 102.000	+ 21,2	+ 39,0
Esercizi del commercio ambulante	74.000	82.000	70.000	75.000	— 4.000	— 7.000	— 5,4	— 8,5

TABELLA 4

**STRUTTURA GENERALE
DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE AL DETTAGLIO
DI PRODOTTI ALIMENTARI IN ITALIA
Anno 1970**

Forme di distribuzione commerciale	Vendite	
	Valori assoluti (miliardi di lire)	Quota di mercato
Dettaglio tradizionale	11.500	84.87
Dettaglio associato	800	5.90
Grande distribuzione	43	3.17
Supermercati indipendenti	100	0.74
Catene di negozi	20	0.15
Altre forme	700	5.17
Consumi alimentari commercializzati	13.550	100.00

TABELLA 5

**STRUTTURA GENERALE
DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE AL DETTAGLIO
DEI PRODOTTI NON ALIMENTARI IN ITALIA
Anno 1970**

Forme di distribuzione commerciale	Vendite	
	Valori assoluti (miliardi di lire)	Quota di mercato
Dettaglio tradizionale	6.000	80.54
Dettaglio associato	40	0.54
Grande distribuzione	500	6.71
Grandi magazzini indipendenti	60	0.80
Catene di negozi	70	0.94
Vendita su catalogo	30	0.40
Altre forme	750	10.07
Consumi non alimentari commercializzati	7.450	100.00

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 6

EVOLUZIONE NEL DECENNIO 1962-1971 DEL COMMERCIO AL DETTAGLIO
DI TIPO TRADIZIONALE

ANNO	Alimentari	Non alimentari	Totale
1962	411.577	278.644	690.221
1971	468.575	385.469	854.044

PERCENTUALI DI INCREMENTO NEI QUINQUENNI 1962-1966 E 1967-1971

ANNO	Alimentari	Non alimentari	Totale
1962-1966	8,9 %	19,5 %	13,0 %
1966-1967	1,5 %	3,0 %	2,4 %
1967-1968	1,4 %	3,7 %	2,4 %
1968-1969	1,1 %	3,2 %	1,9 %
1969-1970	0,6 %	2,5 %	1,5 %
1970-1971	0,1 %	1,0 %	0,7 %

TABELLA 7

PREVISIONI PER I PAESI C.E.E.

PAESI	Commercio tradizionale		Commercio organizzato S.M.			
		Totale	Cooperative	Catene di negozi	M.P.U. e G.M.	Altre forme
Francia	67,8 %	32,2 %	2,0 %	12,9 %	12,1 %	5,2 %
Italia	84,5 %	15,5 %	2,3 %	5,0 %	6,6 %	1,6 %
Belgio	75,1 %	24,9 %	3,9 %	6,6 %	10,5 %	3,9 %
R.F.G.	60,0 %	40,0 %	3,0 %	15,0 %	11,4 %	10,6 %
Olanda	70,3 %	29,7 %	3,8 %	14,5 %	6,8 %	5,2 %
Media C.E.E.	69,3 %	30,7 %	2,5 %	11,7 %	10,7 %	5,8 %

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 10

**ARTICOLAZIONE PERCENTUALE DELLE VENDITE
PER CATEGORIE DI CLIENTI**

Aziende	Vendite al grossista	Vendite al dettaglio		Vendite ai consumatori		Totali
		piccolo	grande	collettiv.	famiglie	
Alimentari						
1	13,6	77,5	6,8	2,1	—	100,0
2	20,0	70,0	5,0	5,0	—	100,0
3	5,0	82,0	6,0	7,0	—	100,0
4	30,0	60,0		—	10,0	100,0
5	18,9	67,8	7,2	6,1	—	100,0
6	5,0	91,0	4,0	—	—	100,0
7	21,0	79,0	—	—	—	100,0
8	15,0	68,0	12,0	5,0	—	100,0
9	25,8	70,9	3,3	—	—	100,0
10	25,0	69,5	5,5	—	—	100,0
11	35,0	52,0	10,0	3,0	—	100,0
12	—	96,0	1,0	1,0	2,0	100,0
13	—	92,0	—	5,0	3,0	100,0
14	15,0	66,0	6,0	2,0	11,0	100,0
15	35,0	60,0	5,0	—	—	100,0
16	40,0	60,0		—	—	100,0
17	81,3	11,0	7,7	—	—	100,0
Bevande alcoliche						
18	25,0	75,0	—	—	—	100,0
19	17,5	82,5		—	—	100,0
20	7,0	80,0	7,0	6,0	—	100,0
21	81,8	14,6	3,6	—	—	100,0
Profumi e detersivi						
22	40,0	60,0	—	—	—	100,0
23	35,0	59,0	4,0	2,0	—	100,0
24	45,0	55,0		—	—	100,0
25	—	88,5	8,5	3,0	—	100,0
26	48,0	40,0	12,0	—	—	100,0
Tessili, abbigliamento, arredamento						
27	—	82,0	—	—	18,0	100,0
28	7,0	93,0	—	—	—	100,0
29	—	40,0	—	—	60,0	100,0
30	10,0	90,0	—	—	—	100,0
31	38,0	40,0	18,0	2,0	2,0	100,0
32	50,0	42,0	8,0	—	—	100,0
33	80,0	17,0	3,0	—	—	100,0
34	25,0	—	75,0	—	—	100,0
35	—	2,0	—	38,0	60,0	100,0
36	—	92,8		4,1	3,1	100,0
Elettrodomestici e radio-televisori						
37	30,0	70,0	—	—	—	100,0
38	40,0	60,0	—	—	—	100,0
39	33,0	56,0	8,0	3,0	—	100,0

ARTIGIANATO

L'artigianato, con 1.230.000 imprese, 2 milioni di addetti, esclusi i familiari e i coadiuvanti, 500.000 apprendisti, 1.900 miliardi circa di esportazioni, oltre a rappresentare una parte importante della nostra popolazione attiva, costituisce una componente dinamica delle nostre zone rurali, dove sovente appare come il settore che più crea occupazione, frena l'esodo e costituisce l'origine delle imprese di medie dimensioni. È opportuno quindi sottolineare che ormai è nato un artigianato distinto dall'industria e dal commercio che contribuisce, e può sempre più contribuire, ad un assetto più equilibrato della nostra economia.

Infatti la struttura indipendente, spesso familiare delle imprese, la riconosciuta abilità creativa e l'impegno del lavoro artigiano favoriscono lo spirito imprenditoriale, facilitano la diffusione capillare geografica delle localizzazioni, rendono possibile una diversità professionale e una personalizzazione dei beni e dei servizi.

Queste caratteristiche essenziali si sono ampliate ed hanno permesso ad un sempre maggiore numero di imprese artigiane di resistere ai mutamenti radicali di questi ultimi anni, anche se sono state e continuano ad essere vulnerabili ad una serie di difficoltà che possono essere così sinteticamente indicate: rapidità del progresso tecnico e tecnologico, esodo demografico, profonda modificazione dei circuiti distributivi e dell'evoluzione dei consumi individuali, riassetto territoriale (ecologico, idrogeologico, eccetera), priorità data agli insediamenti industriali nello sforzo, specie nel Mezzogiorno, di maggiori e moltiplicatori investimenti.

La congiunzione di questi fenomeni ha dato al problema, o alla serie dei problemi, una dimensione che esige gli interventi che non solo le Regioni, cui spetta la potestà legislativa primaria in materia di artigianato, possono dare, ma anche quelli che lo Stato e le Comunità europee mettono a disposizione.

La politica socio-economica dello Stato nei confronti dell'artigianato ha sempre avuto lo

scopo, anche se non sempre raggiunto per fattori diversi, di dare un impulso a questo settore nei suoi vari aspetti.

Tramite la Cassa per il credito alle imprese artigiane ed in ottemperanza ai provvedimenti previsti dalla legge 4 agosto 1971, n. 594 — concretatasi nell'aumento fino a 15 milioni del fido massimo concedibile ad una stessa azienda e nell'integrazione del fondo contributo interesse per complessivi 113,5 miliardi — si sono realizzati investimenti per 279 miliardi nel 1972.

D'altra parte, l'artigianato presenta dei problemi che le Regioni potranno risolvere soltanto se saranno coordinati ed integrati e che abbisognano dell'intervento dello Stato.

Per quanto riguarda i temi che allo Stato compete di risolvere, vanno rilevati:

Primo: la ricordata riforma dell'artigianato, che si compendia non solo nella legge quadro necessaria all'armonico dispiegarsi delle legislazioni regionali in materia, ma che riguarda anche l'azione da svolgere con lo strumento della programmazione. In questo contesto la funzionalità del Comitato centrale dell'artigianato è essenziale.

Particolare rilievo deve essere dato ai progetti interessanti il Mezzogiorno, nel quale al mestiere artigiano deve essere riconosciuta la capacità traente che gli spetta e che in talune aree è addirittura preminente rispetto ad altre forme di attività.

Secondo: azione anticongiunturale. Tra i provvedimenti più urgenti per il superamento delle strozzature congiunturali del settore devono considerarsi:

- 1) la revisione del sistema tariffario dell'erogazione di energia elettrica;
- 2) la selettività del credito in funzione delle priorità artigiane, in termini di tassi e di garanzie. In questa ottica devono essere ampliate le operazioni inerenti agli impianti, alle gestioni, al credito fondiario sia per le abitazioni che per i lavoratori, eccetera;
- 3) gli insediamenti artigiani con un'adeguata rete di infrastrutture che elevi le condizioni di vita locali e che favorisca l'espansione armonica in termini urbanistici e di

ricettività ambientale con efficienti dotazioni scolastiche, sanitarie, di trasporto, di commercializzazione;

4) la fiscalizzazione degli oneri sociali, mezzo primario per il contenimento dei costi e per un maggior assorbimento della manodopera.

Con queste premesse le imprese artigiane possono inserirsi concretamente nel processo di sviluppo, dando all'economia nazionale il proprio apporto.

Nel delineare, pertanto, le direttive per una politica globale dell'artigianato si deve tenere conto dei fini da raggiungere e degli strumenti da adottare.

Per concludere, quindi, i fini cui si dovrà puntare sono un elevato grado di ammodernamento tecnologico ed economico-strutturale dell'azienda artigiana, nonchè il potenziamento del suo ruolo originale, attraverso la qualificazione professionale del titolare connessa con l'armonizzazione legislativa sul piano comunitario.

In una società, come quella italiana, che va configurandosi sempre più come una realtà fortemente industriale, ogni ritardo o ripensamento vorrebbe dire non solo perdere preziose possibilità di recupero, ma avviarsi all'emarginazione graduale di una fondamentale componente della stabilità interna.

Per quanto attiene i mezzi si è già detto precedentemente quali sono; occorre, inoltre, però, che non si trascuri un altro fattore che incide sul contesto socio-economico nazionale e quindi anche sul settore artigiano: la presenza del nostro Paese nelle Comunità europee, per cui spetta proprio al Ministero dell'industria coordinare i processi evolutivi interni ai parametri e alle situazioni sovra-nazionali.

Risulta evidente che, considerando l'artigianato ai diversi livelli, regionale, nazionale e comunitario, vi è la necessità di un armonico quadro di sviluppo, che esige una politica promozionale adeguata che sfrutti tutti i mezzi legislativi, amministrativi e finanziari.

SETTORE ASSICURATIVO

L'attività assicurativa in Italia ha avuto, in questi ultimi anni, un notevole sviluppo accentuatosi nel 1971 e nel 1972 per effetto dell'introduzione, dal giugno 1971, dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli a motore e dei natanti.

I premi incassati nel 1971, nel complesso dei rami vita e danni, sono ammontati a lire 1.452 miliardi, con un incremento, rispetto all'anno precedente, del 25 per cento, mentre, secondo i dati provvisori finora disponibili, i premi incassati nel 1972 per gli stessi rami assommano a lire 1.790 miliardi, con un incremento del 23 per cento rispetto al 1971.

A questo notevole incremento ha contribuito in misura decisamente prevalente il ramo responsabilità civile autoveicoli il quale rappresenta ormai quasi il 50 per cento dei premi di assicurazione raccolti in Italia.

A fronte dell'aumento della massa dei premi si è avuto, però, un ancor più accentuato aumento degli esborsi per sinistri e per spese di gestione, dal che è derivato uno squilibrio nella gestione economica delle imprese, particolarmente per il ramo furti e, ancor più, per il ramo responsabilità civile auto. Per quest'ultimo ramo, secondo le più recenti valutazioni, il conto economico dell'esercizio 1972 (tenuto conto anche, in attivo, dei redditi provenienti dall'investimento delle riserve tecniche) si è chiuso con una perdita di circa 35 miliardi.

Questo sfavorevole andamento del ramo è dovuto essenzialmente all'accentuato continuo incremento del costo dei sinistri che, come è noto, è direttamente collegato, per quanto riguarda i danni alle cose, ai costi della mano d'opera e del materiale impiegato nelle riparazioni, e, per quanto riguarda i danni alle persone, al livello dei redditi di lavoro dei danneggiati, e a quello delle rette ospedaliere e delle spese sanitarie; elementi, questi, tutti in continuo rilevante e rapido aumento. A ciò si aggiunga che sono notevolmente aumentati anche i costi di tutte le

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spese generali delle gestioni delle imprese assicuratrici.

Le tariffe in corso furono approvate, nel 1971, sulla base delle rilevazioni statistiche relative agli anni 1965-1969 e furono applicate, in regime provvisorio, con una riduzione generalizzata del 10,75 per cento. Tale riduzione avrebbe dovuto cessare l'11 giugno 1972, ma il regime provvisorio è stato poi prorogato all'11 giugno 1973 e, da ultimo, al 31 dicembre prossimo venturo. Quest'ultima proroga è stata disposta all'esplicito scopo di consentire al Ministero competente l'acquisizione di dati ed elementi desumibili dalla gestione del conto consortile, previsto dalla legge sull'assicurazione obbligatoria e tenuto dall'INA, al quale affluiscono, per la rilevazione di tutti i dati relativi alla gestione dell'assicurazione di responsabilità civile autoveicoli, una quota di tutti i rischi assunti dalle imprese. Le imprese dovranno presentare al Ministero dell'industria, entro il 31 ottobre dell'anno in corso, nuove tariffe che tengano conto « delle esperienze tratte dalla prima applicazione della legge sull'assicurazione obbligatoria ».

Più normale invece si presenta la gestione degli altri rami danni e del ramo vita, che hanno registrato anche nell'anno 1972 un incremento di premi pressochè corrispondente a quello degli anni precedenti; in particolare il ramo vita ha avuto un incremento premi nel 1972 del 12 per cento, anche per effetto dell'estendersi sul mercato delle assicurazioni adeguabili al costo della vita.

Un breve cenno merita anche la garanzia contro i danni della grandine, della brina e del gelo ai prodotti delle colture intensive prestata dalle compagnie di assicurazione in attuazione della legge 25 maggio 1960, n. 364.

Nel 1972 sono state date le prime garanzie limitate, peraltro, ai soli danni della grandine e al prodotto uva, mentre risulta che nell'anno in corso tali garanzie sono state notevolmente estese.

Va segnalato inoltre che per il settore assicurativo sono state recentemente approvate dal Consiglio dei ministri della Comunità economica europea due direttive in materia di diritto di stabilimento delle imprese di as-

sicurazione contro i danni che renderanno necessarie, per la loro attuazione, sensibili modificazioni alla legislazione vigente in Italia. Tra l'altro verrà imposto alle imprese assicuratrici di adeguare entro 5 anni il loro patrimonio libero (capitale e riserve patrimoniali libere), in modo da possedere un « margine di solvibilità » minimo di ammontare variabile in funzione diretta dell'ammontare dei premi e dei sinistri.

La normativa sul « margine di solvibilità », mentre da un lato offrirà ulteriori e più vaste garanzie a favore degli assicurati e dei terzi danneggiati, renderà necessario, dall'altro, data l'elevatezza della misura del margine stesso, per alcune imprese assicuratrici, soprattutto per quelle di più recente costituzione, aumentare l'attuale consistenza del loro patrimonio libero, al fine di soddisfare alle nuove esigenze finanziarie.

Da quanto sopra esposto ci si può rendere conto che l'attività assicurativa è in una delicata fase di trasformazione che va sollecitata dai pubblici poteri.

Evidentemente nell'attuale situazione economica il problema delle tariffe non può essere visto e risolto se non in un più vasto quadro di riforma dell'intero settore.

Un primo passo, anche per riequilibrare i conti delle aziende assicuratrici, potrebbe essere quello di inserire nella assicurazione RCA quei motoveicoli finora esclusi. Il problema non è da sottovalutare poichè molti incidenti anche mortali, causati da questi mezzi rimangono spesso senza effettiva copertura per la scarsa solvibilità del dante causa.

I PROBLEMI DELL'ENERGIA

I problemi dell'energia assumono un rilievo del tutto particolare nel quadro della discussione del bilancio di previsione per il 1974 del Ministero dell'industria.

Su tutti i fronti della produzione e delle fonti di energia ci troviamo infatti in presenza di una situazione di crisi o quanto meno di difficile transizione verso un nuovo assetto, situazione che si caratterizza in

particolare per una accentuata carenza di di disponibilità energetiche che rischia di creare pesanti condizionamenti alla ripresa industriale e, soprattutto, allo sviluppo del Mezzogiorno.

Il bilancio energetico per il 1972, ultimo dato globale cui possiamo fare riferimento per inquadrare il problema nei suoi termini generali, ha messo in luce una disponibilità lorda globale di energia pari a 1 milione 600.000 miliardi di Kcal, con un aumento del 4,7 per cento rispetto al 1971. Anche i consumi finali di energia hanno segnato nel 1972 un incremento dello stesso ordine di grandezza pari al 4,4 per cento collocandosi intorno ai 930.000 miliardi di Kcal.

Questi dati segnano comunque una ripresa rispetto alla situazione del 1971, anche se si deve rilevare il persistere di una netta flessione rispetto ai tassi di incremento degli anni fra il 1968 e il 1970 in cui le disponibilità energetiche si erano sviluppate secondo valori molto prossimi, mediamente, al 9 per cento. L'aumento dei consumi di energia è stato particolarmente elevato per il gas naturale mentre per i derivati del petrolio e per l'energia elettrica si è avuto un andamento più riflessivo; in complesso nel 1972 il consumo finale di energia è stato soddisfatto per il 70,6 per cento dai derivati del petrolio, per l'11,5 per cento dal gas naturale e per il 10,6 per cento dall'energia elettrica.

A questa situazione complessiva fanno riscontro gravi preoccupazioni per gli sviluppi futuri dell'intero settore, preoccupazioni che investono sia la possibilità di assicurare al nostro Paese e al sistema industriale e produttivo le quote crescenti di energia di cui ha bisogno, sia i problemi dello sviluppo tecnologico dei settori industriali legati alla produzione di energia, non potendosi evidentemente, per il momento, fare alcuno o scarso assegnamento sulle cosiddette nuove risorse energetiche (geotermica, idrica, la stessa fissione nucleare).

Un primo punto di crisi è segnato certamente dalla situazione del settore della produzione di energia elettrica; a questo proposito l'ENEL ha richiamato più volte l'at-

tenzione del Parlamento e del Governo sulle gravi difficoltà incontrate nella programmazione e costruzione di nuovi impianti, che dovrebbero consentire di fronteggiare un aumento dei consumi di energia elettrica il cui incremento medio per gli anni fino al 1979 dovrebbe aggirarsi intorno al 9 per cento. Secondo l'ultima relazione di bilancio dell'ENEL fra il 1972 e il 1979 dovrebbero essere predisposti impianti in grado di assicurare una disponibilità aggiuntiva, rispetto a quella attuale che è di 28.000 MW, pari a circa 22.000 MW.

A fronte di questa situazione si registra peraltro un grave ritardo nella realizzazione dei programmi già in corso, che ci pone già nell'immediato in una situazione di crisi di cui si temono per questo inverno le prime manifestazioni.

In questo quadro si sono inseriti i recentissimi provvedimenti assunti con il decreto-legge 22 settembre 1973, n. 568, relativo alla costruzione di impianti per la produzione e il trasporto di energia elettrica, cui si unisce la presentazione di un più organico disegno di legge che definisce nella situazione a regime le nuove norme per la costruzione di centrali.

Non voglio anticipare in questa sede i termini di un dibattito su questi provvedimenti che ci impegnerà a fondo nei prossimi giorni; voglio soltanto far notare che, se il decreto-legge n. 568 si presenta certamente come un provvedimento fortemente necessitato, visto lo stato di paralisi pressochè totale in cui si trova l'attività di costruzione delle nuove centrali, dati gli innumerevoli intralci burocratici e procedurali connessi al sistema vigente di autorizzazioni, doveva essere purtuttavia valutata l'opportunità di un esame contestuale del decreto-legge e del disegno di legge che prevede la nuova disciplina del settore nel periodo « a regime », una volta che con procedure straordinarie si sia rimesso in moto il settore. In particolare si dovrà esaminare l'ipotesi di limitare l'applicazione delle procedure straordinarie previste dal decreto-legge ad un numero più limitato di impianti rispetto agli 11 previsti, in modo tale da poter tener conto sia

dell'effettivo stadio di avanzamento dei programmi esecutivi sia della necessità di valutare più attentamente i rapporti con i comuni interessati dalle nuove centrali, specie in quelle situazioni dove si è manifestata una più forte opposizione agli insediamenti dei nuovi impianti. Io ritengo infatti che, una volta assicurato all'ENEL con le procedure straordinarie previste dal decreto-legge l'avvio di una quota consistente del programma di nuove centrali, sia possibile procedere al suo completamento per gli impianti già programmati ed al suo ulteriore sviluppo per quelli in corso di progettazione sulla base delle norme più organiche previste dal disegno di legge relativo al periodo a regime in cui i rapporti con gli enti locali, e soprattutto con le regioni, sono oggetto di una disciplina più organica. Questo consentirebbe inoltre di assicurare la contestualità delle decisioni sulle due iniziative legislative, evitando che il provvedimento a regime scivoli nelle pieghe dei lavori delle assemblee legislative affidando tutto lo sviluppo del settore alle procedure straordinarie previste dal decreto-legge, di cui riconosco le necessità obiettive ed inderogabili, ma che non può certo sostituirsi permanentemente ad un provvedimento più organico ed equilibrato.

Di pari importanza ed urgenza sono i problemi del petrolio, sui quali il recente provvedimento di aumento della benzina ha consentito l'avvio di un dibattito particolarmente ampio. Sul problema specifico dell'aumento della benzina non posso che ripetere il giudizio espresso dalla Direzione del mio partito, secondo cui questo provvedimento risponde in larga misura ad uno stato di necessità creato dal precedente Governo che aveva avviato le trattative con le compagnie petrolifere creando di fatto una situazione già predeterminata nel senso di aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi. All'interno di questa situazione di obiettiva necessità mi preme peraltro sottolineare come il modo e la misura degli aumenti rispondano sufficientemente alle esigenze poste con molta fermezza dalla direzione del mio partito in conformità agli indirizzi ed agli impegni del Governo. In primo luogo ci sono le direttive

molto precise e concrete ai fini della sicurezza degli approvvigionamenti, della loro economicità e della disciplina programmatica del settore, da realizzarsi con il « piano dei petroli ».

In secondo luogo le misure degli aumenti sono state contenute entro limiti rigorosi, specie per la quota di spettanza delle compagnie petrolifere determinata in lire 5,85 per litro rispetto ad ipotesi iniziali non inferiori alle 8 lire, e secondo obiettivi criteri di priorità sociale specie per quanto riguarda il costo del gasolio per il riscaldamento; le specifiche esigenze della ripresa produttiva sono state inoltre attentamente considerate escludendo dall'aumento il gasolio per uso industriale. In terzo luogo il governo ha dato vita ad una manovra fiscale molto articolata che ha inciso anche sugli sconti per i turisti stranieri e soprattutto sulle modalità di versamento dell'imposta di fabbricazione da parte dei produttori, investendo direttamente in quest'ultimo caso una pesante situazione di privilegio.

Tutta l'attenzione si sposta ora sull'adempimento del mandato affidato al CIPE di elaborare un « piano per i petroli » e predisporre le necessarie iniziative di ordine legislativo ed amministrativo che ne consentano l'attuazione.

A tale proposito mi sembra che le direttive del Governo siano sufficientemente significative ed impegnative sui temi fondamentali della sicurezza dei rifornimenti, del controllo dei prezzi, della razionalizzazione della raffinazione e distribuzione, del ruolo da affidare all'Ente di Stato. A garanzia di questi impegni è stata confermata la delibera del CIPE di sospendere il rilascio di nuove licenze per impianti petroliferi ed è stata soprattutto sospesa la validità dei decreti di concessione già accordati per nuove capacità di raffinazione che non siano stati ancora utilizzati.

Anche su questo tema avremo modo di tornare tra breve per esaminare i provvedimenti che verranno presi in attuazione di questi indirizzi; oggi mi preme sottolineare il fatto che si comincia finalmente a mettere mano alla ristrutturazione di un settore

fondamentale cercando di sgombrare il campo, per quanto possibile, da situazioni pre-costituite per rivedere globalmente tutti i termini della politica petrolifera.

* * *

Pur essendomi sforzato di esaminare quanto più dettagliatamente possibile tutti i settori nei quali si articola l'attività e l'intervento del Ministero, non credo di poter affermare che la relazione da me presentata —

e alla quale ho apportato, al termine della discussione, alcune sostanziali modifiche secondo i desideri e le proposte espresse dai colleghi che sono intervenuti nel dibattito — possa essere ritenuta completa ed esauriente.

Sulla base di essa, comunque, la Commissione ha espresso il proprio consenso all'approvazione della Tabella relativa al bilancio del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

MINNOCCI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 11ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (**Tabella 15**)

(RELATORE SICA)

ONOREVOLI SENATORI. — L'esame del bilancio preventivo dello Stato, per quanto abbia perso parte del suo interesse ai fini della valutazione della politica generale dello Stato, in quanto tale valutazione trova una sua più completa ed esauriente espressione in sede di esame del piano poliennale di sviluppo, resta pur sempre uno dei momenti qualificanti della vita del Parlamento, chiamato ad esprimere il suo giudizio sull'impostazione non meramente finanziaria, ma politica ed economica che l'Esecutivo intende dare alla sua azione.

Alla luce di tali osservazioni appare particolarmente importante l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che per la fisionomia nuova assunta dai problemi sociali nella vita moderna e per l'ampliamento della sfera di azione dell'Esecutivo nel campo dei rapporti sociali, in particolare di quelli incidenti sui rapporti di lavoro, è portato a dilatare sempre più il raggio della sua influenza e della sua attività.

È per questo che la 11ª Commissione ha dedicato numerose sedute all'esame di tale stato di previsione, con un'approfondita analisi della nota aggiuntiva predisposta dal Ministero e con un serrato dibattito, improntato a serenità ed obiettività di giudizi, pur nella diversa angolazione in cui essi venivano prospettati.

Inutile soffermarsi sull'aspetto « ragionieristico » del bilancio, cioè sull'esame delle

cifre dei singoli capitoli di spesa; basterà indicare che lo stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno 1974 reca spese per complessivi 1.677.372, 3 milioni, di cui 1.656.987,3 per la parte corrente, e 20.385 milioni per il conto capitale, con una differenza in aumento, rispetto al precedente esercizio, di milioni 538.269,4, relativa alla parte coerente e derivante dall'applicazione di provvedimenti legislativi recanti miglioramenti ai trattamenti pensionistici e retributivi.

L'importo delle spese in conto capitale concerne integralmente spese di investimento, costituite da trasferimenti riguardanti, per 20 miliardi, il contributo al « Fondo per l'addestramento professionale ai lavoratori » in applicazione della legge 29 aprile 1949, n. 264 e sue modifiche e, per 385 milioni, i contributi allo stesso fondo, in applicazione della legge 30 marzo 1971, n. 118 recante norme in favore dei mutilati e degli invalidi civili.

L'esame degli aspetti politici del bilancio si è naturalmente ricollegato all'attività svolta dal Dicastero nel precedente esercizio. Sono stati riconosciuti gli aspetti positivi di tale attività ed è stata posta in evidenza una sua impostazione precisa: l'aver evitato, comunque, due opposti rischi, cui si andava incontro nelle scelte politiche effettuate in una società articolata e pluralistica come quella italiana, nella quale si hanno molteplicità di spinte, molte volte opposte e contrastanti, e contraddittorietà

negli interessi in gioco; rischi che sono tuttora esistenti e che possono così riassumersi:

il limitarsi ad una sterile mediazione fra le opposte tendenze;

il pretendere di imporre soluzioni, limitando e mortificando la capacità creativa delle varie parti.

E tali rischi appaiono in tutta la loro rilevanza in una società come quella italiana degli anni '70, nella quale i problemi del lavoro tendono a diventare i problemi della stessa società, per cui dalla loro soluzione possono dipendere gli equilibri fondamentali del sistema economico-sociale e, di riflesso, della stessa organizzazione politica.

Lo sviluppo dell'economia italiana, trasformatasi da agricola in industriale, ha evidenziato problemi complessi, difficili, che si pongono in maniera diversa da quelli tradizionali, ed ha nel contempo fatto risaltare le sfasature esistenti ed il « fiatone » dello Stato nel tentativo di adeguare le strutture sue e dei suoi organi a questa nuova realtà e a queste nuove esigenze.

È apparsa, quindi, opportuna un'analisi delle difficoltà strutturali, dei nodi tuttora irrisolti che gravano sullo sviluppo economico e sociale e delle linee di fondo cui deve improntarsi l'attività governativa per ovviare alle predette difficoltà.

Tale analisi porta a considerare in particolare:

a) l'utilizzazione delle risorse umane ed i problemi posti dall'offerta di lavoro, con l'esigenza di un ripensamento della politica occupazionale per grandi aggregati settoriali e territoriali;

b) l'apertura verso una più equa redistribuzione del reddito, con il rifiuto di ogni cedimento a spinte corporative;

c) la necessità di una presenza più attiva del potere pubblico rispetto ai rapporti di lavoro, che non si limiti all'aspetto del rapporto tra datore di lavoro e lavoratore, ma si estenda a considerare il più ampio rapporto del lavoratore con le condizioni di vita;

d) la necessità di una profonda revisione del sistema previdenziale ed assistenziale;

e) l'urgenza di una moderna strutturazione del Dicastero del lavoro e della previdenza sociale.

A) La Commissione, partendo dal rilievo che nel triennio 1970-72 si è avuto in Italia un minor tasso di sviluppo, con conseguente aggravamento delle nostre condizioni di inferiorità, rispetto agli altri Paesi della CEE, ed una diminuzione della produttività, sia in assoluto che nei confronti degli altri membri comunitari (il prodotto lordo interno pur occupato è stato di poco superiore, nel periodo 1969-71, solo a quello del Regno Unito), ha posto particolare attenzione alle cause che hanno determinato il fenomeno, soffermandosi in particolare ad esaminare le conseguenze derivanti dai conflitti di lavoro e dall'assenteismo, dall'aumentato costo del lavoro e dal basso tasso di attività.

Dalle rilevazioni ISTAT è risultato che nel 1969 si sarebbero perse per conflitti di lavoro nel nostro Paese 303 milioni di ore, 148 milioni nel 1970, 104 milioni nel 1971, 136 milioni nel 1972 e 108 nei primi quattro mesi del 1973. Raffrontando questi dati con quelli degli altri Paesi comunitari risulta che per ogni cento giornate lavorative perse per tale causale in Italia nel periodo 1969-71, se ne sarebbero perse 3 in Germania e nei Paesi Bassi, meno di 20 in Francia e Belgio, circa 25 nel Regno Unito.

Il problema è stato considerato meritevole di approfondimento e ha portato a toccare il tema della disciplina legislativa dell'esercizio del diritto di sciopero, diritto che va qualificato come un « diritto di libertà » e non come un « diritto riflesso », quale può scaturire unicamente da un diritto violato. Per quanto in questo momento forse non appaia ancora attuale — tenuto conto anche di una certa consapevolezza dimostrata dalle grosse centrali sindacali, che sembrano insistere sul concetto di « autodisciplina » —, il suddetto tema è tuttavia meritevole di approfondito esame, mentre diventa più attuale la ricerca di forme atte a

superare la fase iniziale della conflittualità, quali ad esempio l'istituto dell'arbitrato preventivo obbligatorio.

Altro fenomeno inquietante è quello del cronico assenteismo nelle fabbriche, che è risultato essere del 10-15 per cento dei dipendenti, con punte superiori anche al 20 per cento, e che quindi ha assunto aspetti patologici.

La Commissione ha rilevato che tale fenomeno è in parte motivato da una difesa dallo *stress* imposto dalla società, dalle condizioni alienanti del posto e del ritmo di lavoro, dalla poca salubrità dell'ambiente ed in parte da situazioni vere o simulate di morbosità, dalla collocazione temporale delle ferie e delle festività, che favorisce i cosiddetti « ponti », ed ha posto quindi in evidenza la necessità di rendere più adeguate al dettato dell'articolo 5 dello Statuto dei lavoratori gli strumenti operativi atti ad assicurare agli enti pubblici la possibilità di effettuare con tempestività ed obiettività il controllo di loro competenza.

L'aumento del costo del lavoro, che tra il 1968 ed il 1972, sarebbe stato, secondo i calcoli CEE, del 40 per cento (contro aumenti massimi del 27 per cento in Germania e minimi del 16 per cento nei Paesi Bassi) ed il minor tasso di attività, che è sceso ormai al di sotto del 35 per cento della popolazione, dal 44 per cento del 1963, in notevole contrasto con altri Paesi con condizioni non troppo dissimili dal nostro, sono stati particolarmente esaminati dalla Commissione. Essa ha dedicato soprattutto la sua attenzione ai problemi dell'occupazione e a taluni aspetti di rilevante gravità: la disoccupazione giovanile, in ispecie per quanto attiene alla prima occupazione, l'esodo dalle campagne, l'allontanamento delle donne dal mondo del lavoro; le sacche territoriali.

Questi temi sono stati già posti ampiamente in risalto nella relazione al bilancio previsto del corrente esercizio, ma la Commissione ha inteso richiamare ancora una volta sui di essi l'attenzione del Parlamento. Specifico interesse è stato altresì rivolto al problema del Mezzogiorno d'Italia, che non può più essere considerato solo come un problema limitato all'ambito territoriale di

alcune regioni del sud e delle isole (e di determinate e ben specificate zone del centro nord), dovendo piuttosto essere visto come « il problema centrale » per lo sviluppo dell'economia del nostro Paese.

È stato posto in evidenza che la crisi economica del Mezzogiorno minaccia di coinvolgere l'intero sistema, in quanto essa può portare a processi di degradazione e di tensione sociale di particolare acutezza, provocando anche « una crisi di credibilità » delle stesse istituzioni democratiche.

B) Non è sfuggita alla Commissione la necessità di una più equa ripartizione del reddito, senza dover cedere di fronte a spinte corporative, che si sono maggiormente accentuate in questi ultimi anni assumendo un ruolo distorto sul piano economico-sociale.

Nella nota aggiuntiva presentata dal Ministero del lavoro si poneva chiaramente in luce che « ciò è avvenuto, tra l'altro, con la definizione di meccanismi di aperture e di rincorsa delle controversie che hanno finito spesso per produrre situazioni squilibrate, non soltanto sul piano economico, ma anche sul piano sociale, per l'effetto dimostrativo e disgregante esercitato nei confronti di numerose categorie e di importanti fasce professionali ».

Da qui l'esigenza, rilevata dalla Commissione, che il reddito di lavoro sia commisurato alle esigenze primarie di vita, evitando i forti squilibri fra le diverse categorie; che siano ridimensionati gli « sventagliamenti » di categoria; che sia affermato il principio della parità dei diritti e di retribuzione a parità di funzioni.

C) Emerge da quanto sopra la necessità di una diversa presenza del potere pubblico rispetto al mondo del lavoro, considerato non soltanto relativamente ai rapporti di lavoro, ma al più ampio rapporto del lavoratore con le condizioni di vita.

Se sotto il primo aspetto si sente la necessità di una maggiore presenza del Ministero del lavoro nelle controversie di lavoro, nella fase dei rinnovi dei contratti collettivi e della soluzione di vertenze locali e

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

settoriali, si avverte e si auspica, passando al secondo di tali aspetti e in considerazione proprio dell'espandersi del campo di intervento dello Stato, una più attiva presenza del Ministero nei settori della formazione professionale, dell'emigrazione, del tempo libero, della casa.

Il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972 n. 10 ha trasferito alle Regioni le funzioni statali in materia di istruzione artigiana e professionale, per cui è in parte modificato il quadro che si prospettava negli anni passati.

È avvertita, tuttavia, l'urgenza di una legge-cornice, che dia un assetto più razionale a tale settore, adeguandolo alle necessità derivanti dalla trasformazione in atto della società. Le richieste sempre più ampie di manodopera specializzata, cui fa riscontro una diminuzione costante della richiesta di operai generici, inducono ad affermare che il problema della formazione professionale, rapportata alle attitudini professionali ad alle oggettive possibilità di impiego, non è più dilazionabile.

Altro tema su cui la Commissione ha fermato la sua attenzione è quello dell'emigrazione, che, se pure sembra tendere ad un ridimensionamento quantitativo, resta pur sempre di notevole portata. In particolare è stata sottolineata con rammarico la bassa percentuale (circa il 5,5 per cento) dell'emigrazione assistita rispetto al totale dell'emigrazione.

La sensibilità della società al fenomeno migratorio, pur nelle nuove dimensioni assunte dallo stesso, rendono attuale la richiesta di un organico intervento legislativo in materia.

In particolare la Commissione ha ritenuto di evidenziare, con criterio prioritario, i seguenti problemi:

a) la mancanza di una formazione di base, con la conseguente necessità di studiare e realizzare, almeno nell'ambito dei Paesi comunitari, un nuovo tipo di scuola;

b) la necessità di omologazione dei titoli di studio e la concessione di più numerose borse di studio;

c) la concessione del voto politico agli emigrati e, per una loro maggiore integra-

zione nei Paesi ospitanti, il voto amministrativo in tali Paesi;

d) la revisione della logica attuale del servizio militare per gli emigrati in età di leva;

e) il potenziamento della nostra rete consolare;

f) la necessità di una migliore utilizzazione delle rimesse degli emigranti e di una attività promozionale atta a favorire una equa disponibilità di alloggi per i medesimi, anche al fine di agevolare ulteriormente il ricongiungimento familiare.

La Commissione ha poi condiviso l'indirizzo esposto nella nota aggiuntiva di un consolidamento nel nostro Paese della cooperazione, come valido strumento di politica dell'impiego e di sviluppo economico, auspicando, tra l'altro, un ampliamento della cooperazione nei settori della produzione e del consumo, e un rafforzamento delle cooperative agricole. Ha ravvisato a tal fine la necessità di una revisione dello stanziamento previsto in bilancio (capitolo 1241 della rubrica 7) per spesa di propaganda e pubblicità della cooperazione e per iniziative intese a favorire lo sviluppo e la diffusione dei principi cooperativi. Appare inoltre opportuna, in tale campo, una revisione della legislazione vigente, con la formulazione di un testo unico che tenga conto delle istanze prospettate dalle associazioni di categoria.

D) La riforma del sistema previdenziale ed assistenziale, collegata alla riforma sanitaria, è stato un argomento su cui la Commissione ha pienamente convenuto, al fine di realizzare una sostanziale sicurezza sociale.

Preso atto dello stato di disagio provocato dal sempre crescente *deficit* degli istituti previdenziali, che creano difficoltà a volte drammatiche in tutto il più ampio settore, la Commissione ha concordato nel chiedere al Governo l'estensione in via sperimentale a tutte le province dell'unificazione della riscossione delle contribuzioni INAM e INPS, e nel sollecitarlo alla presentazione di provvedimenti legislativi volti a stabilire l'unificazione della riscossione

di tutti i contributi previdenziali ed assicurativi, anche allo scopo di evitare le massicce evasioni contributive finora verificate.

Come già avvenuto durante l'esame del bilancio del corrente esercizio, sono stati poi di nuovo lamentati carenze di funzionamento e ritardi nel disbrigo delle pratiche, soprattutto presso l'INPS. Si è preso atto, peraltro, delle dichiarazioni rese dal rappresentante del Governo sulla sollecitata presentazione al Parlamento di organici disegni di legge, che prevedano un'armonica disciplina del settore previdenziale ed assicurativo. Si è inoltre auspicato che, superate le difficoltà finora riscontrate, possa essere al più presto varata la riforma sanitaria.

E) La Commissione si è a lungo soffermata sul problema della trasformazione delle strutture centrali e periferiche del Ministero, con particolare riferimento agli Ispettorati del lavoro ed agli Uffici di collocamento, convenendo sulla necessità di un radicale adeguamento di tali strutture alle nuove funzioni cui gli organi ministeriali sono chiamati ad attendere secondo l'evoluzione della società; parimenti è stata sottolineata l'esigenza di rivedere, quantitativamente e qualitativamente gli organici del Dicastero del lavoro.

La Commissione ha tra l'altro ritenuto:

che gli Uffici di collocamento — le cui funzioni devono essere tenute distinte da quelle degli Ispettorati del lavoro, che hanno compiti istituzionali di natura diversa — dovranno svolgere un'azione promozionale e di adeguamento dell'offerta di lavoro alle potenzialità occupazionali del sistema, convenendo altresì sull'opportunità di rivedere la legislazione in materia, al fine di determinare obiettivi criteri per l'avviamento al lavoro;

che il Ministero proceda alla creazione di organi funzionali, affinché siano rispondenti alle esigenze del mondo del lavoro, onde sia resa effettiva la sicurezza nei posti di lavoro e meglio tutelata l'integrità psicofisica dei lavoratori;

che il Ministero sia dotato di idonei mezzi tecnici per l'acquisizione e l'elaborazione dei dati, utilizzabili per la previsione, programmazione ed attuazione di un'attività politica dell'impiego.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il relatore, in aderenza al mandato ricevuto a maggioranza dalla 11^a Commissione permanente, esprime parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1974 (Tabella 15).

SICA, *relatore*

RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero del commercio con l'estero (Tabella 16)

(RELATORE MERLONI)

ONOREVOLI SENATORI. — Le possibilità di sviluppo del nostro Paese, che è quasi totalmente produttore di valore aggiunto, sono strettamente interdipendenti con lo sviluppo degli scambi internazionali. Numerose materie prime necessarie alla nostra economia, infatti, possono essere approvvigionate soltanto all'estero. I mercati esteri, d'altro canto, sono indispensabili al collocamento completo di numerosi nostri prodotti, e in tempi recenti hanno avuto, per certi settori, un ruolo determinante nel sostenere la produzione, compensando la stasi della domanda interna. Un'idea della dimensione che hanno i rapporti commerciali con l'estero può essere data dal fatto che le esportazioni assorbono quasi la metà della nostra produzione industriale; inoltre, il volume degli interscambi (esportazioni e importazioni) supera il 35 per cento del prodotto nazionale lordo italiano. Non sarà quindi fuori luogo fare alcune considerazioni e riflessioni su questa parte così importante dell'attività economica del nostro Paese e sui problemi, sia strutturali, sia congiunturali, che ad essa sono riferiti.

Problemi di struttura sono quelli originati dall'entrata dell'Italia nel Mercato comune europeo, e che si sono allargati con l'adesione ad esso di nuovi paesi. La scelta fatta a suo tempo dall'Italia, fondata su ragioni storiche, politiche ed economiche, ha confermato e conferma, attraverso i fatti, la sua piena validità.

Ma è del pari fuori di ogni dubbio che questa scelta ha comportato e comporta problemi nuovi e diversi di economia e di sviluppo, oltrechè di politica generale. In particolare, l'attività commerciale tra gli operatori dei paesi membri ha assunto gradualmente la configurazione di un interscambio tra operatori di un unico libero mercato, avente una dimensione e una struttura concorrenziale completamente nuove rispetto al passato; ma in questo nuovo orizzonte europeo continuano a sussistere, per certi settori alcuni aspetti, non ancora superati, che sono tipici del commercio tra paesi l'uno all'altro stranieri. È quindi un fondamentale problema di struttura la rimozione delle barriere non soltanto commerciali, ma anche psicologiche e di tradizione tra i paesi del Mercato comune europeo. Esistono però, come si è sopra accennato, anche taluni importanti problemi congiunturali che il nostro commercio internazionale si trova ad affrontare.

Primo di tutti quello dell'aggravio generalizzato dei prezzi delle materie prime, che crea non poche difficoltà al mantenimento dell'equilibrio costi-ricavi della nostra industria. Si tratta di un problema di livello mondiale che colpisce in misura maggiore o minore tutti i paesi industrializzati, e che però, d'altra parte, contribuisce a una sorta di riequilibrio della posizione dei paesi in via di sviluppo, generalmente produttori di materie prime. Un secondo problema na-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sce dal venir meno di un riferimento monetario, certo per gli scambi internazionali, quale sino ad alcuni anni fa era stato rappresentato dal dollaro; ciò ha contribuito a creare gravi situazioni di incertezza nel commercio internazionale.

Un altro tipo di problemi di natura congiunturale è quello originato dall'aumento dei costi di produzione all'interno del nostro Paese, non compensato da un corrispondente aumento della produttività globale. Ciò ha originato una perdita del potere d'acquisto della moneta all'interno ed ha concorso a produrre una svalutazione di fatto della lira rispetto alle principali monete estere. Quest'ultima situazione, che avrebbe potuto, nel breve termine, offrire vantaggi di concorrenza derivanti dai minori prezzi in valuta estera dei prodotti italiani, non è stata di fatto sfruttata per l'indisponibilità di produzione. Infine, la svalutazione di fatto della lira ha pesato e pesa in modo speciale sulla bilancia alimentare, la quale, generalmente passiva, lo è in modo particolare nel momento attuale in cui si è dovuto inderogabilmente ricorrere allo strumento delle importazioni come freno all'aumento del costo della vita.

I problemi che abbiamo menzionato vanno indubbiamente al di là dei compiti istituzionali del Ministero del commercio con l'estero e dei suoi organi e investono l'azione politica generale del Governo. Ma non è apparso inutile richiamare l'attenzione su di essi anche in questa sede per cercare di delineare il quadro politico e il momento in cui l'azione di questo Ministero si colloca. Per restringere il campo dell'analisi, ci sembra doveroso ed opportuno apprezzare l'opera di sostegno che il Ministero del commercio con l'estero ha svolto, dalla sua fondazione, in favore dell'attività degli operatori italiani verso l'estero, in specie di talune categorie e di taluni tipi di aziende, meno attrezzate allo scopo. Esistono peraltro taluni punti e situazioni critiche che vanno guardati con estrema attenzione, allo scopo di rendere ancora più valida ed efficace l'opera di assistenza e di stimolo dei nostri rapporti commerciali internazionali.

Una prima osservazione riguarda certe sovrapposizioni di compiti tra gli Uffici commerciali all'estero dipendenti dal Ministero degli esteri e quelli analoghi dell'Istituto per il commercio con l'estero. Queste sovrapposizioni non possono non essere fonte di incertezze e di confusioni che non giovano certamente né agli scopi degli uni né a quelli degli altri. Si rende quindi, a nostro avviso, necessaria un'opera di chiarimento dei ruoli e di eliminazione delle interferenze per non creare maggiori difficoltà ai nostri operatori nei rapporti con l'estero.

In secondo luogo, apparirebbe estremamente utile, da parte del Ministero, l'attuazione di una politica più fortemente orientata, verso l'analisi scientifica dei mercati. Riconosciamo ed apprezziamo la indubbia validità delle azioni promozionali quali fiere, mostre, pubblicità istituzionale. Come riconosciamo ed apprezziamo la validità dell'assistenza tecnico burocratica e finanziaria che il Ministero svolge, specie attraverso l'ICE. Ma riterremmo che sarebbe un grande passo in avanti, nello stimolo dell'attività del commercio internazionale, l'attuazione di un programma organico di prospezioni di mercato, di studio del comportamento del consumatore straniero, di una vera e propria opera di *marketing*, da concentrare sui settori più significativi della nostra esportazione e su quelli più suscettibili di sviluppo in tale direzione. Infine, è diventato ormai necessario ed urgente porre in atto, a favore dei piccoli e medi imprenditori, una legislazione che appoggi la creazione di iniziative ed organismi associativi che servano loro ad affrontare i problemi insiti nei rapporti con l'estero, superando i limiti imposti dalla loro dimensione. Esistono, allo scopo, proposte di legge che potrebbero essere riprese, operandovi eventuali aggiornamenti; esistono anche esempi abbastanza validi nelle legislazioni straniere, in specie in quella francese, a cui ci si potrebbe utilmente riferire. Nell'ambito dello stimolo dei rapporti economici internazionali, poi, ci appare si inserisca bene l'opera di propaganda per attrarre investimenti stranieri su zone del territorio nazionale particolarmente depresse. Opera che

ovviamente dovrebbe essere attuata con criteri di attenta selezione e con le garanzie più ampie.

In conclusione ci appare che si debba da un lato addivenire ad una maggiore e chiara definizione delle funzioni del Ministero del commercio con l'estero, dall'altro ad un ampliamento e un potenziamento delle sue funzioni di stimolo dei rapporti commerciali, che non possono più essere limitate ad attività di pubblicità e ad accertamenti di situazioni di mercato attuali, ma di azioni articolate ed organiche basate su efficaci e vaste politiche di sostegno e di promozione. Non sarà peraltro da trascurare lo studio di una revisione generale della struttura del Ministero, specie in vista dell'istituzione dei Centri regionali per il commercio con l'estero, ed anche dei riferimenti sempre più frequenti che il Commercio con l'estero ha con il Ministero dell'industria per quanto concerne gli interscambi con i paesi del Mercato comune. A questo ultimo proposito, non appare inutile suggerire un'analisi delle possibilità e delle opportunità di un collegamento più stretto fra i due Ministeri od anche, in tempi più lunghi, della loro unificazione.

Passando all'analisi delle cifre, rileviamo come le spese previste dal Ministero del commercio con l'estero per il 1974 assommino a 26.874 milioni con un incremento di 2.005 milioni rispetto allo stato di previsione dell'anno precedente. Di esso la parte corrente sono 26.323,6 milioni pari al 98 per cento del totale, mentre la parte in conto capitale è di soli 550 milioni, rappresentati dal concorso nel pagamento degli interessi sui mutui contratti da imprese agrumarie. Occorre però considerare che nelle spese correnti sono comprese anche quelle utilizzate per i compiti istituzionali del Ministero quali: le spese inerenti ai rapporti con rappresentanze e delegazioni estere, quelle per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi d'informazione e di penetrazione commerciale all'estero, quelle per la tutela e lo sviluppo delle esportazioni italiane (spese per convegni, conferenze e studi, contributi a vari Enti per la promozione del-

le esportazioni e per l'organizzazione di mostre e fiere, contributo alle spese di funzionamento dell'Istituto per il commercio con l'estero e altre minori). Nelle suddette spese correnti, la spesa per il personale in servizio è di 2.381 milioni e per quello in quiescenza è di 1.471 milioni, per un totale di 3.853 milioni pari al 14,3 per cento della previsione di spesa totale. Nel suddetto personale non è compreso quello dell'Istituto per il commercio con l'estero.

L'incremento di spesa del Ministero di 2.005 milioni sopra indicato può essere così suddiviso:

+ 1.700 milioni per « acquisto di beni e servizi per lo sviluppo degli scambi » (servizi di informazione, tutela delle esportazioni, indagini di mercato, convegni, conferenze e studi);

+ 1.000 milioni per il trattamento del personale in quiescenza;

+ 300 milioni per contributi ad Enti per la attuazione di iniziative dirette a promuovere gli scambi con l'estero;

— 445 milioni per recuperi e riduzioni sul costo del personale;

— 200 milioni per riduzione dello stanziamento per affitto locali;

— 350 milioni per riduzione del concorso sugli interessi sui mutui ad imprese agrumarie.

A parte va poi considerata la previsione di spesa, non compresa nelle previsioni di spesa del Ministero, e soggetta a esplicita revisione (allegato D al disegno di legge numero 1226 sul Bilancio preventivo dello Stato) di 300 milioni per la istituzione dei Centri regionali per il commercio con l'estero.

Nell'allegato A alla tabella n. 16 (Stato di previsione della Spesa del Ministero del commercio con l'estero per l'anno 1974) viene presentato il conto dei residui passivi del Ministero suddetto al 31 dicembre 1972. Essi ammontano in totale a 16.961 milioni di cui 8.839 derivanti dagli impegni formali dell'anno finanziario 1972 e 8.122 riguardanti somme mantenute ai sensi di particolari disposizioni e sostanzialmente riguardanti il

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

concorso nel pagamento degli interessi alle imprese esercenti l'attività di esportazione dei prodotti ortofrutticoli. Senza voler ripetere la critica, da molti ripetuta, su questo particolare aspetto della amministrazione dello Stato vorremmo soltanto rilevare come l'accumulo dei residui aveva raggiunto al 31 dicembre 1972, per questo Ministero, il 63 per cento della spesa prevista per il 1974; è una quota ragguardevole anche se poco rilevante al confronto dei residui passivi totali del bilancio dello Stato che sommarono al 31 dicembre 1972 a ben 10.702 miliardi.

Annesso alla Tabella 16 è anche il conto consuntivo dell'Istituto nazionale per il commercio con l'estero per l'anno 1972. Detto conto consuntivo presenta una spesa effettiva di 20.102 milioni contro una entrata effettiva di 19.283 milioni, con un passivo quindi di 819 milioni che diventano 1.057 con l'aggiunta del saldo delle variazioni nei residui passivi. Fra le entrate di bilancio sono compresi il contributo istituzionale di 4 miliardi e mezzo da parte del Ministero e altri contributi di stato per un totale di 7.651 milioni. Le voci più importanti della spesa riguardo il personale (5.370 milioni), le spese generali (1.265 milioni), le spese per l'assistenza e lo sviluppo del commercio estero (12.857 milioni). Purtroppo tali cifre si riferiscono, come si è detto, al consuntivo 1972 e non consentono quindi di fare una integrazione e un confronto con lo stato di previsione del Ministero per il Commercio con l'estero e con il bilancio di previsione dello Stato; sarebbe stato auspicabile disporre anche di un bilancio preventivo dell'Istituto per il Commercio con l'estero per il 1974, che avrebbe consentito di costituire

un quadro più completo e dettagliato dell'attività a sostegno degli scambi internazionali, esercitata non solo direttamente dal Ministero, ma anche da questo Istituto che pur essendo un Istituto autonomo, esercita però una funzione pubblica e strettamente connessa con gli scopi del Ministero per il commercio con l'estero.

A parte questa carenza di documentazione, non appare che lo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero possa dare luogo a particolari appunti, tenuto conto anche della sua limitatezza nell'ambito del bilancio dello Stato e del sufficiente equilibrio tra le spese di funzionamento e le spese per gli scopi istituzionali. Appare forse più importante dedicare l'attenzione, come si è avuto occasione di esporre nel corso della relazione, alla struttura e ai compiti di questo Ministero e dell'ICE che è il suo fondamentale strumento operativo.

Una critica sulla forma, e questo viene detto qui, ma a titolo generale per tutti i documenti contabili che ci vengono sottoposti dalla Pubblica amministrazione, è che sarebbe auspicabile che alla esposizione delle cifre si accompagnassero delle indicazioni di politica generale sulla specifica attività del Ministero per poter avere il maggior numero possibile di elementi di giudizio non solo sulle previsioni di spesa, ma anche sugli indirizzi specifici a cui essi si uniformano.

Concludendo, la 10^a Commissione permanente esprime parere favorevole allo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio estero per l'anno 1974.

MERLONI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero della marina mercantile (**Tabella 17**)

(RELATORE AVEZZANO COMES)

ONOREVOLI SENATORI. — La Marina mercantile ha la peculiarità di operare nel mercato internazionale come attività autonoma e di essere al servizio delle attività di produzione dei beni e del commercio estero.

Questa sua duplice funzione postula una visione globale dei suoi settori e dei suoi problemi ed una organica azione incentivante volta a rafforzarne — coerentemente col disegno della politica economica generale — l'aspetto produttivistico.

È dunque necessario:

incentivare le demolizioni di navi vetuste e o obsolete, per creare le premesse al rinnovarsi qualitativo della flotta italiana;

prolungare, adeguare nella misura e rendere tempestivo il credito navale, che è la forma di aiuti indiretta più efficace e largamente applicata in tutto il mondo marittimo;

completare il riassetto della cantieristica italiana e soprattutto il suo ammodernamento impiantistico in concomitanza con il progresso tecnologico.

Inspirato a criteri produttivistici è, altresì, la ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale, che prevede la graduale riduzione delle linee passeggeri, il miglioramento qualitativo e quantitativo delle linee-merci, l'istituzione di servizi turistici ed il trasporto di merci di massa. Nel frattempo potrebbe continuare l'azione tendente a ridurre nel più breve tem-

po possibile l'attuale gravame economico di gestione a carico dello Stato, tenendo nel dovuto conto il problema degli attuali livelli di occupazione, come è stato affermato dal CIPE nel luglio 1971.

La flotta PIN deve assolvere a precisi compiti per quanto riguarda lo sviluppo dei traffici sia merci che passeggeri; deve potenziare e rammodernare il naviglio ponendosi in grado di eseguire trasporti merci e di linea, carichi interi di massa, servizio per *containers*; deve mantenere servizi passeggeri nelle linee che hanno ancora un mercato o una funzione rilevante nel quadro dell'economia nazionale; deve sviluppare i traffici di piccolo e medio cabotaggio nell'area del Mediterraneo.

Il potenziamento delle strutture portuali è assicurato — almeno nei suoi termini più urgenti — dall'investimento della somma di 160 miliardi di lire di cui al noto disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento; 160 miliardi appaiono invero una somma inadeguata e largamente insufficiente. Si dovrebbe porre questo problema in chiave regionale o quanto meno secondo una programmazione nazionale, vista però nell'ambito dei sistemi portuali integrati.

Voglio dire che, ad esempio, il sistema integrato portuale dell'alto Tirreno deve necessariamente far centro su Genova, ma deve anche stabilire che vanno valorizzati altri porti (come Savona, La Spezia, Livorno, eccetera) ma non tutti i porti. In sostanza bisogna evitare la dispersione dei pochi mez-

zi finanziari a disposizione, in quanto questa politica porta alla dispersione delle risorse, senza notevoli risultati economici.

Allo scopo di snellire le procedure amministrative per realizzare le opere e per rendere funzionali le strutture portuali, occorrerebbe accelerare l'iter di presentazione alle Camere di un apposito provvedimento legislativo che modifichi la legislazione vigente, risalente in gran parte al 1885.

In tale settore va, poi, assumendo dimensioni preoccupanti il deficit finanziario di molti enti portuali. Allo scopo di evitare che la situazione di grave dissesto finanziario comporti disagi nella gestione e nell'efficienza delle corrispondenti strutture, occorrerebbe ripianare i disavanzi con strumenti di carattere straordinario e predisporre una nuova disciplina tendente a ristabilire la loro autosufficienza, anche in funzione della loro natura di enti pubblici economici.

Per i porti turistici l'azione dell'amministrazione marittima deve tendere a trovare soluzioni a breve scadenza e che tenga conto del trasferimento delle funzioni statali in tale settore alle regioni a statuto ordinario.

Notevole importanza assumono nel settore del demanio marittimo i problemi connessi alle occupazioni abusive, alla valorizzazione delle zone di litorale finora abbandonate, alla salvaguardia dello *habitat* marino da qualsiasi azione inquinante ed alla razionale utilizzazione dei beni e delle fasce demaniali, anche ai fini del diporto nautico.

Per quanto riguarda l'abusivismo, una certa importanza assume il previsto stanziamento sul capitolo 1159 della somma nello stesso indicata al fine di rendere possibile la demolizione di ufficio delle innovazioni non autorizzate, fenomeno che è purtroppo in costante aumento e che si ripercuote negativamente sulla utilizzazione delle aree demaniali marittime per i pubblici usi del mare, ai quali esse sono essenzialmente asservite dalla legge.

Problemi di scottante attualità sono quelli connessi all'equilibrio ecologico dei nostri mari, equilibrio che tende ad alterarsi con l'espandersi del fenomeno dell'inquinamen-

to. Occorre un'azione decisa e responsabile soprattutto perchè le fonti di inquinamento, con l'aumento demografico delle aree costiere e con gli addensamenti su di esse di impianti industriali, diventerebbero sempre più consistenti e numerose. Ciò rende necessario il deciso intervento dello Stato a difesa del mare e del litorale anche per garantire lo sviluppo turistico al quale è legato in misura notevole lo sviluppo economico del paese.

Occorre in proposito giungere ad interventi coordinati fra le varie amministrazioni statali, nonchè fra queste e le regioni. Sarebbe auspicabile, altresì, che soluzioni globali venissero reperite anche in sede internazionale, attraverso appositi accordi e convenzioni.

A questo proposito sarebbe opportuno valutare le esperienze di altri paesi marittimi i quali hanno preso in esame questo problema giungendo a conclusioni che possono apparire anche per noi molto interessanti.

Si tratta cioè di prevedere per il futuro la costruzione di scafi forniti di doppio fondo che possa accogliere residui inquinanti.

In Italia esistono già di queste navi, a quanto mi consta, che hanno il nome di « navi ecologiche »; manca, però, una legislazione moderna che possa per il futuro sollecitare ed incentivare la costruzione di questo tipo di navi.

È un'idea, di cui l'onorevole Ministro, nella sua sensibilità, può tenerne conto e predisporre studi in tal senso di concerto con il Ministero per l'ambiente.

In favore della pesca marittima, infine, deve continuare l'azione svolta a promuovere l'associazionismo tra pescatori, quale premessa indispensabile al rafforzamento della capacità imprenditoriale dei singoli. Le provvidenze per la pesca in corso di attuazione (rifiinanziamento della legge n. 479 del 1968) o allo studio (rifiinanziamento della legge riguardante il concorso statale nel pagamento degli interessi sui mutui pescherecci) potranno condurre ad una più razionale strutturazione di tutto il settore.

Onorevoli colleghi, queste in breve sintesi le principali considerazioni sul bilancio di

previsione del Ministero della marina mercantile.

Non posso, però sottrarmi dall'osservare che il bilancio del 1974 risulta fortemente compresso, rispetto alle esigenze reali del Paese, che, non dimentichiamolo, è un Paese prevalentemente marittimo.

Appare strano che nel momento in cui quasi tutti i paesi marinari del mondo si rendono conto dell'importanza dei problemi inerenti il naviglio, come mezzo indispensabile di trasporto, proprio noi invertiamo la rotta o decidiamo di dichiarare forfait.

Le decurtazioni nel bilancio 1974 vi sono e sono in settori di grande interesse per l'avvenire del naviglio del nostro Paese.

E non mi riferisco alla decurtazione di stanziamento di 50 miliardi circa che riguarda il capitolo 1174 e cioè le sovvenzioni alla flotta di Stato, perchè è chiaro che si tratta di decurtazione del tutto fittizia, giacchè le spese sono reali e impegnative, per convenzioni pattuite; si tratta in realtà di un rinvio che certamente aggraverà la situazione, caricando lo Stato del peso di interessi notevoli.

Più grave invece è la politica di riduzione del credito navale che prevedeva uno stanziamento così ripartito:

2.500 milioni per il 1973;

3.600 milioni per il 1974;

5.000 milioni per il 1975;

5.000 milioni per il 1976.

Poichè il documento n. 1226 del Senato prevede, alla pagina 87, uno stanziamento per il credito navale di 2 miliardi e 500 milioni per il 1974 è chiaro che si è inteso operare uno slittamento di decorrenze e praticamente ridurre lo stanziamento stesso da lire 6 miliardi e 100 milioni per gli anni 1973 e 1974 a sole lire 2 miliardi e 500 milioni per il 1974.

Si fa inoltre notare che il limite di impegno di lire 1.000 milioni previsto con la legge 30 maggio 1970, n. 379, per l'anno 1973 è pressochè esaurito.

Si rende, pertanto, necessaria l'urgente approvazione del disegno di legge sul rifinanziamento del credito navale con uno stanziamento annuo di almeno 5 miliardi.

Mentre esprimo il mio più fervido voto affinché vengano ripristinati in sede competente quegli stanziamenti che possono essere vitali per la crescita e lo sviluppo della nostra marina mercantile, mi onoro, a nome dell'8^a Commissione permanente, di sollecitare l'approvazione della tabella n. 17, per le considerazioni che, sia pure in sintesi, ha in precedenza svolto.

AVEZZANO COMES, *relatore*

RAPPORTO DELLA 12^a COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero della sanità (**Tabella 19**)

(RELATORE PINTO)

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione sul bilancio del Ministero della sanità presso la 12^a Commissione è stata ampia e approfondita, con interventi dei colleghi senatori di tutti i Gruppi.

Con il trasferimento alle Regioni di tanti compiti che prima erano del Ministero della sanità le competenze residue sono di scarsa rilevanza e pertanto il bilancio del Ministero della sanità è di consistenza modesta, con particolare prevalenza della spesa corrente.

Questa osservazione da me prospettata durante l'illustrazione della tabella 19 è stata messa in rilievo da molti colleghi di varie parti politiche, che ne hanno preso atto.

Il rilievo formulato da parte di alcuni senatori in rapporto alla diminuzione della previsione di spesa prevista per l'avvio alla riforma sanitaria non può avere rilevanza politica. Il momento della riforma sanitaria investe una precisa volontà politica di operare nella prospettiva di un diverso diritto all'assistenza con la ristrutturazione dei servizi. E per il raggiungimento di un tale obiettivo ovviamente non può avere importanza una diminuzione di spesa di pochi milioni.

La riforma sanitaria esige un impegno notevole perchè si dovrà procedere alla liquidazione di tutta la mutualità e quindi di tutti gli enti, grossi e piccoli, che operano in questo vasto settore per una nuova organizzazione dei servizi. E in questa azione di trasformazione dei servizi che erogano prestazioni sanitarie si dovrà procedere ad una ri-

distribuzione della spesa che allo stato viene sostenuta dalla mutualità. In questa prospettiva una previsione di spesa di bilancio per l'avvio alla riforma è puramente simbolica e la sua entità non ha alcun rilievo sul piano concreto.

Ritengo però di dover confermare che questa riduzione di spesa non vuol significare, come da qualche parte si è detto, una manifestazione di minore impegno del Governo ad attuare la riforma sanitaria.

Come è stato fatto rilevare da parte comunista, l'esigenza di una riforma del sistema sanitario nel nostro Paese è oramai avvertita profondamente dall'opinione pubblica e da tutte le parti politiche, senza nessuna esclusione. Il Governo è pienamente sensibile a queste sollecitazioni di base e presenterà un progetto di riforma sanitaria. Ci misureremo poi tutti, in sede di discussione del progetto di riforma, sulla volontà di rendere compatibile una ristrutturazione dei servizi sanitari con la realtà socio-economica del nostro Paese.

Prendiamo atto della richiesta presentata da molti colleghi di un maggiore impegno del Ministero della sanità per una più efficace azione di profilassi da effettuare con criteri di uniformità. L'intervento del Ministero in questo settore non vuol significare e non significa una limitazione delle competenze regionali. Nel settore della profilassi è certamente necessaria un'azione con una diretti-

va unitaria, coordinata con l'opera delle Regioni.

È stato ancora fatto carico al Governo di una maggiore previsione di spesa per il trasferimento di fondi all'Opera maternità e infanzia, e da parte comunista sono state riprese tutte le critiche relative all'ONMI sia sul piano organizzativo che su quello dell'efficienza dei servizi.

Le forze politiche che concorrono a sostenere questo Governo si sono già ampiamente espresse in rapporto al problema dell'Opera nazionale maternità e infanzia, ognuna sotto un proprio punto di vista. La questione dell'Opera nazionale maternità e infanzia dev'essere affrontata e risolta, ed anche presto, perchè interessa un settore dell'assistenza particolarmente delicato. E posso anche essere d'accordo per una soluzione indipendente dalla riforma e, ovviamente, anticipata.

Ma fino a quando l'Opera esiste nella sua struttura attuale, fino a quando deve provvedere ad alcuni servizi, che sono certamente necessari, non possiamo sottrarci al dovere di occuparci del finanziamento dell'Ente anche in rapporto all'incremento della spesa corrente per l'aumento degli emolumenti dei suoi dipendenti.

Per l'assistenza agli invalidi civili deve ancora provvedere il Ministero della sanità: in modo particolare sono a carico del Ministero le spese per degenze ospedaliere e per la fornitura delle protesi.

Le richieste di assistenza da parte degli invalidi civili sono in continuo aumento, specie per quanto riguarda i ricoveri ospedalieri, perchè si chiedono oggi interventi operatori e cure fisiche necessari per la ripresa funzionale con la speranza di un inserimento attivo nella società.

È una nuova esigenza, che prima non era avvertita, di una categoria di infelici che per la prima volta intravedono la possibilità di far parte attiva della società nella quale vivono. E il Governo non può di certo opporre un rifiuto, e neppure ostacoli ad una tale richiesta. Dobbiamo pertanto ritenere giustificati i ricoveri ospedalieri e la fornitura delle protesi per tutti gli invalidi civili che ne hanno bisogno.

È stato rilevato però da tutte le parti politiche, anche sulla base di una segnalazione fatta dal rappresentante del Governo, che la somma prevista in bilancio al capitolo 1186 non è sufficiente per garantire la copertura delle spese che si dovranno sostenere nel corso dell'anno per far fronte a tutti gli impegni derivanti dalle richieste di assistenza. Tale somma è stata già esaurita, fin dallo scorso settembre, e si dovrebbe procedere alla sospensione dell'assistenza agli invalidi civili con la dimissione di tutti i degenti.

Debbo pertanto esprimermi a favore dell'ordine del giorno firmato dai rappresentanti di tutti i Gruppi presenti in Commissione con il quale si chiede un ulteriore finanziamento del capitolo, magari con un provvedimento legislativo a parte, allo scopo di garantire la continuità dell'assistenza per tutto l'anno. Ed io sono certo che la sensibilità del Governo per un problema che interessa una categoria di cittadini tanto meritevoli di attenzione è garanzia valida per un provvedimento positivo.

Il problema delle specialità medicinali è venuto alla ribalta in occasione della revisione del prontuario INAM che ha riproposto alla opinione pubblica ed alla classe politica il fatto che nel nostro Paese abbiamo un numero incalcolabile di specialità medicinali, che poi per la maggior parte non sono il frutto di una nostra riserva scientifica ma solamente la copiatura di specialità prodotte da case medicinali estere. E il problema è stato ampiamente dibattuto.

È auspicabile, come è stato chiesto da tutti, che sia posto finalmente un freno a questa proliferazione ingiustificata di nuove iscrizioni di specialità.

Il Ministero della sanità ha fra i suoi compiti quello del controllo dell'iscrizione di nuove specialità medicinali. Può avvalersi dell'opera dell'Istituto superiore di sanità e del Consiglio superiore della sanità, che sono certamente organismi qualificati per un parere nel merito.

È opportuno che questa azione di controllo sia più rigida e più efficace in modo da evitare che per una stessa formula vi siano tante specialità.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel settore del servizio veterinario il Ministero della sanità svolge un'attività degna del massimo apprezzamento con funzionari preparati e vigili.

Noi auspichiamo che il Ministero continui in quest'opera perchè il costante controllo del patrimonio zootecnico è garanzia per la salute dei cittadini.

A conclusione di quanto esposto e tenuto conto del contributo portato alla discussione dai senatori intervenuti nel dibattito, la 12^a Commissione permanente esprime parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità.

PINTO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 10^a COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero del turismo e dello spettacolo (**Tabella 20**)
(per la parte relativa al turismo)

(RELATORE ARIOSTO)

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio di previsione della spesa del Ministero del turismo nel 1974 non presenta sostanziali variazioni rispetto a quello dell'esercizio precedente, essendo prevista una spesa per i servizi del turismo pari a 12 miliardi 185 milioni di lire rispetto a 12 miliardi 216 milioni di lire del 1973.

La spesa si suddivide in 5.524.400.000 per spese in conto corrente e in 6.661.250.000 per spese in conto capitale. Delle prime fanno parte le spese per « acquisto di beni e servizi » comprendenti la spesa per il Consiglio centrale del turismo (5.400.000 cifra inferiore a quella del 73 che era 5 milioni 600.000 lire); la spesa per lo svolgimento ed il funzionamento delle attività, non di competenza delle regioni, concernenti il turismo (200 milioni), le spese per la propaganda turistica (1.300 milioni); vengono poi i trasferimenti, comprendenti contributi a favore di Enti di diritto pubblico o Enti pubblici per iniziative e manifestazioni di carattere nazionale o pluriregionali che interessano il movimento turistico (310 milioni); contributi a favore degli Enti provinciali del turismo delle Regioni a statuto speciale (1 miliardo 52 milioni), contributi *una tantum* a favore di Enti, di carattere nazionale o pluriregionale che svolgano attività per incrementare il movimento turistico sociale e giovanile (450 milioni), contributi per il funzionamento dell'ENIT (2 miliardi 15 milioni), contributi a favore del Club alpino d'Italia (160 milioni).

Le spese in conto capitale comprendono i contributi dello Stato all'industria turistica e alberghiera derivanti dall'applicazione della legge d'incentivazione n. 326 e della legge n. 614, oltre che il finanziamento dell'ISEA.

Il bilancio del Ministero del 1974 si presenta dunque in chiave di austerità, non essendo previste variazioni in aumento per nessuna voce concernente il turismo. Questo dato va messo in particolare risalto in una fase dello sviluppo del settore che — alla luce degli avvenimenti più recenti che lo hanno colpito, come l'infezione colerica, e di altri eventi che lo hanno notevolmente influenzato negli ultimi anni — versa in una situazione di preoccupante difficoltà.

Nell'esame del bilancio della spesa vanno distinti tre ordini di valutazioni:

1) la sua rispondenza alle finalità che il Ministero dovrebbe perseguire nel campo turistico, quale responsabile di funzioni nazionali e unitarie che il decreto delegato n. 6 del 1972 ha assegnato allo Stato;

2) la sua rispondenza alla situazione particolarmente critica del turismo quale si delinea nel 1973 e si prospetta anche nel 1974;

3) la sua rispondenza alle esigenze di intervento che lo Stato, in una situazione delicata dell'economia, dovrebbe svolgere nel settore turistico quale componente primaria della crescita del reddito e della stabilità monetaria.

Per quanto concerne la prima valutazione, è noto che il decreto delegato che ha trasferito alle Regioni le funzioni amministrative statali in materia di turismo e industria alberghiera prevede — in rispetto del disposto costituzionale degli articoli 117 e 118 che riconoscono allo Stato funzioni cui corrispondono interessi nazionali ed unitari in materia — che lo Stato svolga talune funzioni appunto in campi che non ledano la legittima autonomia regionale.

Dal bilancio 1973 furono perciò trasferiti alle Regioni capitoli di spesa per un importo complessivo di oltre 7 miliardi di lire corrispondenti a funzioni trasferite alla competenza regionale.

I capitoli di spesa del bilancio 1974 del Ministero nel settore turistico riguardano azioni in favore di Enti o Associazioni di rilevanza nazionale e azioni che interessano tutto il territorio nazionale e che comunque non sono di competenza delle Regioni, proprio per non ledere la loro autonomia.

Si tratta di azioni a scopo promozionale ed a scopo sociale, che si traducono in una erogazione di contributi ad Enti ed Associazioni a carattere nazionale e non già in interventi diretti da parte del Ministero.

Il Ministero continua a svolgere pertanto una funzione di sostegno delle strutture nazionali che operano nell'interesse generale del turismo italiano e quindi indirettamente nell'interesse di tutte le Regioni intese unitariamente.

Di particolare importanza è la variazione che dovrebbe intervenire a proposito del capitolo 1144 che comprende spese per la propaganda turistica. Tale capitolo è stato negli ultimi anni delegato all'ENIT in relazione al suo fabbisogno finanziario. Essendo stato riconosciuto dal Governo lo stato di bisogno dell'Istituto, portatore di rilevanti interessi turistici del Paese, è stato presentato un disegno di legge, già approvato dal Senato, per il potenziamento finanziario dell'Istituto che prevede che un miliardo tratto dal capitolo 1144 debba servire da copertura al finanziamento dell'Ente. Rimarrebbe così sostanzialmente una somma pari a 300 milioni esclusivamente per le finalità promozionali del Ministero.

In sostanza, perciò, il Ministero verrebbe a disporre, per i servizi del turismo, di 4 miliardi e mezzo circa per le spese in conto corrente; una cifra evidentemente modesta che consente all'Amministrazione di soddisfare soltanto in parte le esigenze di intervento nel settore motivate dalla presenza di problemi che reclamano un'intervento statale.

L'impegno delle Regioni nel turismo è abbastanza recente e si sta dimostrando attivo e costruttivo in molti casi. Ma non bisogna trascurare il fatto che la materia turistica, con tutte le sue esigenze promozionali, organizzative, operative, non può essere coperta totalmente dall'iniziativa regionale, esistendo aspetti di tale materia che debbono essere considerati superiori e di ampiezza nazionale.

Il bilancio di previsione della spesa del 1974 è particolarmente attento alla qualificazione della spesa ed è dovere del Ministero attenersi ad una strategia di intervento che sia in grado di sostenere efficacemente quelle situazioni la cui soluzione non può essere risolta soltanto con una sia pure pronta e consistente — quando lo è — iniziativa delle Regioni.

Consideriamo, ad esempio, l'attuale momento del turismo, che è caratterizzato da una preoccupante caduta della domanda, conseguente ad una serie di cause, di cui la più grave va individuata nell'infezione colerica che ha suscitato un autentico panico nella popolazione turistica estera in viaggio in Italia ed in quella in procinto di visitare il nostro Paese.

Ebbene, il turismo ha subito all'inizio del 1973 il contraccolpo prima di una sfavorevole situazione economica che ha inciso sulla dinamica dei prezzi: le stesse tariffe dei servizi turistici sono aumentate dal 10 al 15 per cento, dopo un precedente aumento nel 1972 nell'ordine 10 per cento; poi di una situazione monetaria che, se ha avvantaggiato in parte alcune correnti europee, ha anche seriamente ostacolato i viaggi internazionali ed in Italia delle correnti provenienti dagli USA, che sono tra quelle che più alimentano la domanda estera nel nostro Paese.

Effetti positivi sono derivati sia dal blocco dei prezzi decretato dal Governo e che comprende generi di largo consumo acquistati

dai turisti, sia dal clima particolarmente sereno durante l'intera stagione estiva.

Ma le rilevazioni statistiche sul turismo indicano che nella prima metà dell'anno la domanda estera ha tirato in misura modesta; se gli arrivi globali negli esercizi alberghieri sono aumentati del 3,9 per cento, i periodi di permanenza espressi in giornate di presenza sono aumentati dell'1,3 per cento, un'aliquota molto scarsa, rispetto ad un aumento nell'ordine del 10 per cento della domanda turistica mondiale nel corso del 1973.

Anche il dato valutario è preoccupante perchè indica che fino a tutto maggio le entrate del turismo estero sono ammontate a lire 392 miliardi; appena due in più del 1972, con una contrazione elevata del saldo netto della bilancia turistica derivante dalla elevata esportazione di valuta per viaggi all'estero degli italiani (sul cui effettivo contenuto turistico però è opportuno indagare).

Ad un luglio privo di impennate turistiche significative ha fatto riscontro un agosto disastroso per via dell'infezione colerica. È stato compromesso non soltanto il bilancio del mese che è il più importante per le attività turistiche, ma probabilmente anche quello di settembre, ottobre e novembre, date le disdette delle prenotazioni per questi mesi che piovono alle agenzie di viaggi e agli albergatori.

Il colpo è stato durissimo. La Federazione nazionale degli albergatori ha denunciato una flessione del 90 per cento nella clientela della provincia di Napoli, con un danno valutato in 5 miliardi al mese per la Provincia e di 6 miliardi per la Regione.

La preoccupazione viva è che le conseguenze dell'evento si facciano sentire anche nel prossimo anno. Appare giusto pertanto l'allarme sollevato dalla categoria, che ha presentato al Governo un programma di pronti interventi in considerazione della particolare situazione di crisi in alcune zone chiave del turismo.

Tra queste iniziative viene dato risalto ad un particolare piano promozionale che riesca in qualche modo a rilanciare l'immagine turistica dell'Italia che, per le ragioni sopra esposte si è largamente screditata.

Entra qui in ballo il problema dell'uso degli strumenti di cui lo Stato può disporre in

relazione a tale stato di emergenza: strumenti creditizi e finanziari, la leva tributaria, gli strumenti promozionali.

Il Ministero del turismo può far leva in questa direzione ultima: un particolare sforzo promozionale per il quale però non è assolutamente sufficiente nè lo stanziamento di cui gode annualmente l'ENIT nè altre voci del bilancio di previsione.

Si palesa dunque la necessità che il disegno di legge governativo sul potenziamento finanziario dell'Istituto sia valutato in chiave prioritaria nei lavori parlamentari, data la situazione di crisi e di emergenza del nostro turismo. In tal modo mentre si darebbe coerente attuazione ad un ordine del giorno della Camera espresso in sede di esame del bilancio del Ministero per il 1973 (ordine del giorno che auspica un congruo aumento degli stanziamenti dell'Istituto) si darebbe inoltre la possibilità alla nostra industria turistica di vedere meno compromesse le prospettive per la prossima stagione e per i prossimi anni.

Non meno importante, tenendo conto anche dell'orientamento emerso negli ultimi mesi anche da parte dei responsabili del turismo regionale oltre che da parte delle categorie economiche dell'ospitalità, è la soluzione del problema della ristrutturazione dell'Ente.

Si tratta di un chiaro adempimento legislativo previsto dall'articolo 3 del decreto delegato n. 6.

Dall'entrata in vigore dell'ordinamento regionale è ormai trascorso oltre un anno e mezzo, ma tale adempimento non è stato rispettato con il risultato che mentre non si è data alle Regioni la possibilità di entrare a far parte degli organi decisionali dell'Ente, la materia promozionale è stata gestita con una specie di « mezzadria » ENI-Regioni che non giova certamente all'interesse dello Stato e a quello delle Regioni.

La previsione di spesa per il 1974 per il turismo appare in conclusione di ampiezza limitata e appena appena sufficiente per consentire di affrontare una congiuntura fortemente avversa che rischia di trasformarsi in una situazione strutturale di ben più ampie dimensioni.

L'Amministrazione centrale, organo dello Stato in materia di turismo, ha manifestato

la pregevole intenzione di intervenire in piena collaborazione con le Regioni con i suoi mezzi di bilancio per affrontare problemi comuni. È un indice positivo di una volontà di attuare una politica turistica coordinata tra Stato e Regioni che è la vera formula del rilancio del settore e di un pronto recupero delle posizioni che si sono deteriorate negli ultimi anni.

Prima di chiudere questa mia esposizione debbo far presente che proprio in queste ultime ore mi sono fatto carico di fornire una risposta ad alcune preoccupazioni esistenti nell'ambito della programmazione e derivanti dal fatto che si torna a ventilare la possibilità di una abrogazione della concessione agli automobilisti stranieri del carburante a prezzo agevolato.

Verrebbe in tal modo assestato un altro serio colpo alla competitività dell'offerta turistica nazionale, la quale è già in gravi difficoltà per tutte le ragioni che sono state finora ampiamente illustrate.

A nostro avviso lo Stato, per assicurarsi un'entrata che non darà un apporto determinante alla finanza pubblica, farebbe un pessimo affare.

Come l'esperienza ha ampiamente dimostrato, il ripristino della concessione, già vigente nell'anteguerra, fu accolto con viva soddisfazione dalla clientela internazionale e dagli operatori italiani e permise di ampliare sostanzialmente il volume dei flussi esteri, modificandone il comportamento e consentendo ai turisti motorizzati di espandersi sul nostro territorio anche verso mete secondarie ed in via di sviluppo.

Si tratta peraltro di una facilitazione analoga a quelle concesse all'esportazione, che non è una prerogativa prettamente italiana, perchè altri Paesi nostri concorrenti attuano le stesse agevolazioni o cedono la benzina a prezzo inferiore a quello italiano.

Un provvedimento di abrogazione dell'agevolazione avrebbe, quindi, dei riflessi negativi sul piano psicologico, economico e sociale che non possono non dar luogo ad un'attenta e responsabile meditazione da parte degli organi decisionali.

Sotto il profilo psicologico, dopo l'inerzia di questi ultimi anni e dopo i recenti avvenimenti, si genererebbe sul mercato turistico

internazionale la convinzione che l'Italia abbandoni al loro destino i propri interessi turistici non solo non assumendo provvedimenti di rilancio e tamponamento della propria posizione, ma al contrario abrogando l'unica agevolazione ancora in vigore.

Sotto il profilo economico la perdita di un fatturato turistico estero valutabile intorno ai 200 miliardi, e la conseguente flessione del gettito erariale per un ammontare di circa 15 miliardi, unita all'ulteriore riduzione della redditività delle imprese turistiche e del loro livello di occupazione, rende assai precario il tornaconto economico derivante allo Stato dal provvedimento abrogativo; tornaconto che verrebbe ulteriormente compromesso se si considera anche l'inevitabile perdita degli introiti per pedaggi autostradali.

Sotto il profilo sociale, infine, non va ignorato il danno che ne deriverebbe ai lavoratori italiani all'estero i quali sono accumulati agli automobilisti stranieri nell'agevolazione e che tradizionalmente trascorrono le proprie ferie nel nostro Paese.

Un provvedimento del genere sarebbe altresì controproducente per la coerenza della politica economica che l'Italia sostiene di perseguire nei confronti dello sviluppo turistico del Mezzogiorno ed altresì per la politica di incentivazione e di riconversione dell'offerta turistica nazionale che da un lato viene sostenuta dallo Stato e dalle Regioni e dall'altro, invece, viene mortificata nelle sue concrete possibilità di utilizzazione degli impianti.

Per tutti questi motivi si ritiene assolutamente pregiudizievole per il nostro turismo e per la nostra economia l'emanazione di un provvedimento che smentisce le aspettative di rilancio del settore e che, rivolgendosi al turismo motorizzato, incide su di un'aliquota pari al 76 per cento del nostro intero flusso turistico proveniente dall'estero.

Tenendo conto delle osservazioni svolte, la X Commissione permanente del Senato ritiene di esprimere parere favorevole sulla Tabella 16: Bilancio del Ministero del turismo e dello spettacolo, per la parte attinente al turismo.

ARIOSTO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 7^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 SCAGLIA)

ONOREVOLI SENATORI. — Un « rapporto » sullo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo (per la parte relativa allo spettacolo) affidato a chi ha avuto occasione di passare sia pure di sfuggita per ben due volte alla direzione di quel Dicastero, potrebbe costituire un'occasione favorevole per richiamare almeno una volta l'attenzione su un Ministero che si è trovato in principio, e a quanto pare continua a trovarsi, nella condizione del famoso vaso di coccio costretto a viaggiare in mezzo a tanti altri vasi di ferro, per le molte difficoltà che incontra nel farsi riconoscere e assegnare la parte che gli spetta per importanza, in un momento in cui, specialmente dopo che il trasferimento del settore del turismo alle regioni, riducendosene ulteriormente lo spazio di operatività, si rende anche più necessario che la parte rimasta sia valorizzata.

Purtroppo invece, nella situazione particolare in cui viene presentato il nuovo bilancio dello Stato italiano, le difficoltà di ordine generale sono tali che impongono il discorso più dimesso, quale non può non essere naturalmente quello che nasce dalla considerazione delle due rubriche che interessano il settore particolare dello spettacolo, che è il solo rientrante nella nostra competenza, e oggetto quindi del nostro esame: due rubriche, che ci presentano una situazione sostanzialmente statica, salvo un

aumento per il teatro, nel settore prosa, di un miliardo 773 milioni (v. legge 9 agosto 1973, n. 513), ed un altro in quello delle attività musicali minori, pari a 3.438.000.000 (di cui 3.117.625.000 per effetto della recente legge 9 giugno 1973, n. 308). Rimane inoltre da ricordare, per i servizi del teatro, che un altro provvedimento, già approvato dalla 7^a Commissione, ed ora all'esame della Camera (atto Senato 950, atto Camera 2126) riguarda la delicata situazione degli enti lirici per la quale mi auguro che il Ministro sia in grado di darci informazioni rassicuranti.

Si può osservare che a una situazione di stasi o addirittura di diminuzione degli stanziamenti per il Ministero, non corrisponde per fortuna una correlativa diminuzione di attività nel vasto mondo dello spettacolo, in quanto ciò che conta in questo settore è la creatività, la spontaneità degli uomini che vi sono impegnati. La realtà di un fatto culturale e artistico è tale che la parte riservata al Ministero non può essere che quella di una certa azione di sostegno, di coordinamento, ma non dipende certo dal Ministro far sì che in una annata teatrale vengano prodotti o no dei capolavori, così come non è merito o colpa del Ministro se vengono fatti o no *film* che si collochino al di sopra della media, anche se per l'importanza culturale e sociale del settore lo Stato in questo campo deve essere presente, deve svolgere una sua politica. Ed è evidente che

una politica rispetto ad un'altra o la mancanza di una politica possono produrre risultati diversi.

Dei settori della musica e della prosa la 7^a Commissione ha avuto occasione recentemente di occuparsi in sede di esame di tre provvedimenti (uno a favore degli enti lirici e istituzioni assimilate, il secondo a favore delle attività musicali cosiddette « minori » e il terzo a favore delle attività di prosa): a quella discussione, abbastanza ampia, si ritiene di rinviare per un approfondimento dei problemi emergenti, e non presumendo il relatore di poter neppure integrare brevemente quanto è stato detto in forma più ampia da parte dei tanti colleghi competenti ed impegnati.

Fra i diversi settori, appare certamente oggi il più vivo e interessante quello della prosa, dove ormai la struttura si sta consolidando su basi abbastanza precise. Abbiamo una serie di teatri stabili (otto), una serie — circa una ottantina — di complessi primari fra i quali tende ad affermarsi sempre più il sistema dei complessi cooperativistici; abbiamo una attività di sperimentazione, con sedici complessi riconosciuti che hanno un sempre maggiore sviluppo e che meritano di essere seguiti con attenzione; continua una certa attività del teatro universitario e di quello per ragazzi; sono state effettuate una serie di cinque *tour-née* all'estero che hanno ottenuto un buon successo; continua l'attività degli istituti specifici di settore: l'Istituto del dramma italiano che ha per scopo la tutela del repertorio nazionale e particolarmente di quello contemporaneo; l'Istituto del dramma antico, impegnato a tenere viva a Siracusa e in altri luoghi la tradizione del teatro classico, greco e latino. Abbiamo l'attività, che si va estendendo, dell'Ente teatrale italiano, che gestisce dalla scorsa stagione una cinquantina di sale diffuse in tutto il territorio nazionale, e per quanto non immune da critiche ha il merito innegabile di avere favorito la diffusione del teatro in zone dove esso era pressochè assente, e ha anche l'impegno della valorizzazione degli autori italiani la cui presenza nel repertorio degli ultimi due an-

ni ha avuto un incremento, sia pure non molto elevato.

Per richiamare alcuni elementari dati va detto che i lavori rappresentati sono stati 272 rispetto ai 243 dell'anno precedente; le recite 12.691 rispetto alle 11.503 della stagione precedente, con un aumento complessivo del 12 per cento; il numero degli spettatori è stato di 4.243.471, rispetto ai 3.350.000 della precedente stagione; gli incassi (anche per qualche aumento di prezzo) sono saliti a 7.013.533.000 lire rispetto ai poco più di sei miliardi della stagione precedente.

Deve essere citato anche un fatto indicativo di per sé come segno di interesse per il teatro, anche in ambienti culturali altamente qualificati: quello del premio dei Lincei a un uomo di spettacolo, Eduardo De Filippo, e la laurea *ad honorem* conferita dall'università di Roma a Strehler. Sono fatti indicativi del posto che nel quadro culturale italiano viene assumendo il « fatto » teatro: questo — come interesse e come capacità di presa su un pubblico sempre più preparato — certamente occupa il primo posto proprio per la sua maggiore idoneità ad adeguarsi agli interessi e al gusto del nostro tempo, e per lo speciale rapporto fra artista e pubblico, artista ed autore, artista e attore che permette di stabilire. E ciò deriva dalla stessa partecipazione del pubblico, che sorregge con la sua presenza immediata l'artista, con un contatto diretto che non può avere riscontri in altre forme di rappresentazione.

Tale partecipazione si ha proprio in quel teatro dove più alto e più avanzato è l'impegno culturale e maggiore è quindi la capacità di fare riflettere lo spettatore, di impegnarlo in una ricerca che accomuna autore, artista e spettatori, meno passivi che in qualunque altro tipo di spettacolo.

Ma proprio in tale aspetto positivo, che del teatro fa un fattore di maturazione umana e culturale di primissimo ordine, che conferisce ancora al teatro un carattere relativamente di *élite*, risiede anche la debolezza del teatro, in un tempo nel quale gli spettacoli di massa finanziariamente più accessibili fi-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

niscono col creare una situazione di svantaggio per una forma di spettacolo che, e per l'intelligenza e il gusto che presuppongono e per il costo normale del biglietto, continua a rimanere, per il momento, piuttosto aristocratica.

La citata legge n. 513 è stata comunque molto utile, e ha costituito un elemento di progresso anche sul piano della procedura per l'erogazione in tempo utile dei contributi, sia dei premi che delle integrazioni finali per la stagione 1972-73.

Malgrado questi miglioramenti si avverte frattanto l'esigenza di una normativa più organica, che tenga conto dell'esperienza fatta, delle cose che hanno funzionato e di quelle che non hanno funzionato e che soprattutto faccia posto in questo campo anche agli altri enti dello Stato, particolarmente alle regioni e ai comuni, per una loro partecipazione, opportuna in questo campo più di ogni altro.

Tra l'altro è stata prospettata l'opportunità di una detassazione; così come appare opportuno un potenziamento dell'ETI soprattutto al fine di una maggiore incentivazione della produzione italiana.

Bisognerebbe infine aumentare i fondi, portandoli, dai sei miliardi attuali almeno a otto miliardi.

Un settore più modesto, e tuttavia non trascurabile (tra l'altro occupa circa settemila persone), è quello dello spettacolo viaggiante. La legge 18 marzo 1968, n. 337, stanziava 200 milioni a favore di questo settore, destinati soprattutto a far fronte a situazioni di difficoltà, incidenti, o assistenza in caso di infortuni. La legge in questione presenta un congegno per l'erogazione dei contributi talmente macchinoso che molte volte solo a fatica si riesce a far arrivare agli interessati quel poco aiuto che si può dare. Bisognerebbe poi, anche in questo caso, appena sia possibile, tendere a un aumento del fondo, almeno del 50 per cento. Si tratta, del resto, di un contributo modesto per un tipo di spettacolo che ha una sua tradizione e una vera funzione, e merita di essere sostenuto.

Nel settore delle attività musicali, i recenti ricordati provvedimenti sulle attività

musicali hanno portato da cinque miliardi a otto miliardi e mezzo lo stanziamento per le manifestazioni liriche di provincia, per le *tourneé* liriche e concertistiche all'estero, per le attività concertistiche, festival, concorsi, attività sperimentali, concerti bandistici. Va richiamata l'attenzione su quest'ultima modesta forma di spettacolo popolare, che specialmente in certi centri di montagna costituisce la sola manifestazione artistica che richieda un minimo di partecipazione attiva e che quindi meriterebbe di essere aiutata con maggiore larghezza da una parte, e con procedure più snelle dall'altra. Il relatore ha potuto personalmente verificare, nella sua brevissima esperienza al Ministero, come avviene la concessione di un contributo. Quando a un complesso bandistico si deve assegnare un sussidio, che può oscillare fra le 150 e le 300 mila lire, viene messa in moto una procedura complicata e gli interessati devono produrre una documentazione talmente meticolosa che prima della erogazione passano due o tre anni con la conseguenza di far perdere ogni significato ai contributi stessi.

Sono inconvenienti noti, ma non dovrebbe essere difficile, per il Ministero, trovare una formula, un controllo locale in grado di accertare che effettivamente un certo corpo bandistico funziona veramente e merita il contributo. Si tratta del resto di somme modestissime, essendo d'altra parte evidente che tali organismi non possono vivere se non con gli aiuti degli enti locali e con il sostegno degli appassionati.

Educazione musicale. Potrebbe essere ripetuto quanto detto, con molta ampiezza, nelle precedenti discussioni del bilancio: bisogna trovare forme di collegamento più stretto tra il settore della musica (oltre che del teatro) e la scuola. Oggi ci troviamo di fronte a una scuola estremamente aperta, forse in qualche caso anche troppo caoticamente aperta. Se si cogliesse occasione da tale atmosfera più aperta per fare che almeno qualcuna delle molte aperture potesse rispondere anche a qualche esigenza di maggiore aderenza alle varie espressioni dell'arte e si arricchissero di un apporto fe-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

condo come quello della musica, certamente si farebbe cosa utile.

Il settore dolente resta quello degli enti lirici. In Italia ve ne sono tredici, regolati dalla legge 800 del 1965, che assegnava un contributo statale di 12 miliardi, aumentato, con la legge n. 791 del 1970, a 16 miliardi. Ciò nonostante il settore presentava, alla fine del 1972, una situazione di disavanzo complessivo (riferita agli anni 1968, 1969 e 1972) di circa 70 miliardi. La causa va attribuita, senza dubbio, da una parte all'aumento delle retribuzioni al personale dipendente e alla sua stabilizzazione — certamente la voce più pesante — e dall'altra ad un reale e apprezzabile aumento di attività. Il richiamato disegno di legge, ora in via di approvazione, prevede mutui per una disponibilità, per il periodo corrente, di 31 miliardi, ad integrazione del fondo disponibile, oltre che un ripiano dei disavanzi degli esercizi 1969 e 1970 con altri mutui a più lunga scadenza di 70 miliardi. Gli enti lirici, come contropartita, dovranno raggiungere il pareggio del bilancio, bloccare la consistenza del personale ai livelli del dicembre 1972 e sottostare a norme più rigorose per l'approvazione dei bilanci. Da parte poi del Governo si dovrà far fronte al grave impegno di preparare un riordinamento di tutto il settore.

Credo che non ci sia bisogno di richiamare l'attenzione sull'urgenza dell'assolvimento di questo impegno.

Il riordinamento del settore, in ogni caso, non dovrebbe ignorare le origini dei singoli enti, sorti all'origine come iniziative locali. Il primo riconoscimento a carattere statale l'ha avuto la « Scala », seguita dal Teatro dell'Opera di Roma. È quindi chiaro che una normativa organica dovrà far posto a interventi delle regioni e degli enti locali. La riconsiderazione di fondo di tutta una materia, a cui è legata una delle nostre tradizioni più gloriose, deve poter portare, sia pure con gradualità, al superamento della tradizionale condizione che riduce la lirica ad uno spettacolo per privilegiati. Sono note le critiche sempre più insistenti contro spettacoli costosissimi, riservati a gruppi mol-

to ristretti, non certo per selezione di gusti e passione artistica.

Settore del cinema. In Italia, a differenza di altri Paesi, noi assistiamo ad un arresto del progressivo distacco degli spettatori dal cinema, verificatosi in seguito allo sviluppo della televisione e di altre forme di spettacolo, oltre che alla mobilitazione della popolazione attraverso il turismo, la motorizzazione, eccetera. Dal 1955 al 1970 si era registrata una progressiva contrazione dell'affluenza agli spettacoli cinematografici con la sola eccezione del 1959. Ora tuttavia registriamo una ripresa: nel 1971 si è passati da 525 milioni a 535 milioni e 700 mila spettatori (aumento del 2 per cento), per arrivare ai 553 milioni e 700 mila del 1972 (aumento del 3,3 per cento). La produzione del 1972 è stata di 321 film, con un aumento di 68 film rispetto al periodo precedente. Questa produzione non ha certo il prestigio del cinema italiano dei primi anni del dopoguerra, ma tuttavia tiene degnamente il suo posto nei confronti degli altri Paesi. Anche per quanto riguarda il numero degli spettatori oggi la tenuta continua ad essere buona. Quadro, quindi, non negativo, ma non senza problemi.

Nel programma del Ministero sono segnalati come provvedimenti da portare avanti il potenziamento del fondo per gli interventi creditizi e di finanziamento alla produzione e distribuzione; il mantenimento oltre il 1975 dell'integrazione di 200 milioni sul fondo speciale per attività culturali; la revisione organica della legge n. 1213 del 1965 e la riforma dell'istituto di censura. La legge n. 1213 è oggi abbastanza criticata; precedentemente a tale legge — la prima organica per il settore, portata alla realizzazione dal ministro Corona, nel 1965 — la situazione era fondata sul sistema del contributo percentuale sugli incassi, con qualche tentativo di differenziazione — peraltro subito abbandonato — tra le varie produzioni, con una distinzione tra film buoni e film meno buoni.

Rispetto a questo sistema la legge n. 1213 indubbiamente ha rappresentato un progresso. Senza misconoscere l'importanza economica e industriale del film, essa vede nel

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

film anzitutto un mezzo di espressione artistica, di formazione culturale, di comunicazione sociale; dà cioè una interpretazione equilibrata, giusta, del fenomeno, introducendo una serie di elementi nuovi, volti intenzionalmente ad avvantaggiare la qualità, senza naturalmente dimenticare l'aspetto industriale che è rimasto presente soprattutto nella formula della cosiddetta « programmazione obbligatoria ».

I mezzi nuovi di questa disciplina sono ancora attualmente la Commissione generale per il cinema, con maggiori poteri di quelli della commissione consultiva prima esistente (che essa ha sostituito), e un comitato permanente interministeriale presieduto dal Ministro del turismo, con i Ministri del bilancio, del tesoro, della pubblica istruzione, delle poste, dell'industria, delle partecipazioni, per delineare le direttive generali della politica del settore, che però non credo abbia mai funzionato. Il sistema tuttavia si è rivelato macchinoso, lento per la procedura della erogazione, per cui i contributi e gli aiuti che dovrebbero essere di incentivo, arrivano quando le cose sono ormai fatte. Ma soprattutto è stata grave, per le sue conseguenze, la contorta formulazione del tormentato ed equivoco articolo 5, che in pratica non è stato mai applicato, nella preoccupazione, nella paura di creare sospetti di una volontà censoria. Bisognava evitare che si verificasse una qualsiasi discriminazione, e di conseguenza non si è avuta alcuna selezione. Nessun limite è stato quindi posto alla speculazione, anche la più sguaiata, e la legge si è rivelata una legge protezionista a favore di una categoria privilegiata, protetta come nessun'altra categoria di operatori economici.

È convinzione generale che sia maturo il tempo per un riesame che tenga conto dell'esperienza fatta, e dell'esigenza emersa di una scelta più netta tra film che meritano di essere aiutati e altri che non lo meritano; di qui nascono anche le varie proposte che in ordine a questa riforma vengono via via formulate, fra le quali anche quella, radicale, che lo Stato rinunci ad interventi di sostegno industriale, concentrandosi invece nella incentivazione puramente culturale, cioè abbandoni a sé il film per quello che possa

essere; scelga, valuti quelli che meritano di essere aiutati, aiuti quelli e basta. Quindi, abolizione dei contributi, e semmai, come contropartita, abolizione delle imposte.

Anche tale soluzione presenterebbe però inconvenienti, e lascerebbe insoluto comunque il problema di chi e come discriminerebbe tra film meritevoli e non meritevoli. Il congegno per assicurare al riguardo scelte autorevoli, da tutti accettabili, appare molto difficile. Qualcuno pensa che il contingentamento sia già un rimedio. Dovendone far passare pochi, essendo presenti a premere molti, e di opinioni diverse, si dovrebbe sperare che i film che passano siano quelli veramente meritevoli.

Il relatore non azzarda proposte in materia, e si limita solo a sottolineare la delicatezza dei problemi.

Bisognerebbe anche cercare la possibilità di innovazioni nel campo del noleggio, consentendo programmazioni diverse anche nelle diverse ore della giornata in maniera da far posto anche a spettatori che altrimenti si rischia di non poter accontentare.

Una considerazione attenta e aggiornata di tutta questa realtà, che si è molto evoluta, fa nascere numerose considerazioni. Qualcuno insiste sulla possibilità di fare svolgere un ruolo importante alle Partecipazioni, che possono costituire effettivamente — appunto perchè strumento della presenza dello Stato — una vera alternativa al cinema puramente mercantile; qualcun altro sollecita un più organico collegamento con il settore degli audiovisivi in tutte le loro forme, compresa quella scolastica; una cura più attenta di quello che può offrire il settore del noleggio; un concetto più aggiornato degli organismi culturali, che oggi sono riconosciuti e aiutati soltanto nella misura in cui facciamo capo ad organismi nazionali, mentre, sappiamo, i fatti di cultura non sempre nascono nazionali, possono benissimo nascere anche in modeste sedi locali, dove ci sia iniziativa, fervore, impegno e genialità. Quindi, per questa parte, rinasce l'esigenza di assegnare una parte più notevole a chi è più vicino a queste sedi periferiche, cominciando dalle regioni, e discendendo ai vari enti locali.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine, c'è il problema che è da sempre attuale, scottante: il problema della censura. Questo oggi appare semplificato in maniera che si direbbe piuttosto strana per la unanimità con cui dai punti di vista più diversi si concorda almeno su un punto, che è quello di dire: basta con questa censura. Una censura che ci dà una cattiva fama di nemici della libertà e della cultura, perchè per il solo fatto di esistere, comunque essa funzioni, può essere invocata e fatta valere come chissà quale freno alla libertà della cultura, mentre di fatto non garantisce assolutamente nulla, e diventa invece soltanto un avallo per abusi. Il relatore ha potuto personalmente constatare la impotenza in cui si trova un Ministro, che ha solo il potere di firmare o di fare firmare al suo Sottosegretario i deliberati della Commissione che peraltro, se entro otto giorni non vengono firmati dal Ministro o dal Sottosegretario, diventano ugualmente esecutivi. Nel cercare di spiegare le ragioni dell'infelice funzionamento del congegno attuale, è possibile ritenere che queste in parte risiedano nella natura stessa delle commissioni; esse risultano infatti composte per buona parte da elementi interessati, che sono proprio quelli che tengono veramente gli occhi bene aperti. C'è sì anche qualche magistrato o pedagogista, distratto o isolato, ma la vigilanza vera e il peso decisivo vengono esercitati da coloro che hanno un interesse, se non personale, almeno corporativo da difendere.

Un altro inconveniente deriva dal fatto che tra dette commissioni e i produttori finiscono con lo stabilirsi rapporti di trattativa privata. Il regista, per esempio, manda avanti un testo provocatorio, appesantito in maniera tale che la commissione, se ha un minimo di coraggio, non può non proporre notevoli tagli. Quando la commissione ha proposto molti tagli, a un certo punto, specialmente se il personaggio è autorevole, non si osa insistere oltre. E così passa una concessione in più, con il risultato che il « pezzo » che si è guadagnato il consenso una volta, in un film di un regista autorevole — dove magari il punto discusso può stare, perchè è giustificato dal contesto — diviene termine di paragone per il film, più scadente,

che viene subito dopo, con il risultato di un tira e molla a conclusione del quale l'autore ottiene sempre l'approvazione, immediata o in sede di revisione. Dopo di che, anche se un tribunale si dovesse permettere di incriminare il film, si tratterebbe al massimo di un reato colposo o con forti attenuanti.

La nostra Costituzione garantisce la libertà della cultura, ma prevede anche una tutela del buon costume e quindi il divieto degli spettacoli di un certo tipo, per i quali occorre aggiungere che non basta il semplice criterio della maggiore età, cioè dello spettacolo per adulti, perchè sappiamo benissimo che ci sono maggiorenni che purtroppo non diventeranno mai adulti, e che sono proprio quelli che la società dovrebbe tutelare.

Quindi, il problema rimane delicato; anche se, al punto in cui siamo, non sembra rimanga altra strada da seguire se non quella di abolire la censura preventiva e affidare alla Magistratura ogni decisione, evitando quella contrattazione o trattativa privata di cui si è parlato prima. La magistratura ha certo opinioni abbastanza varie (nel che non vi è nulla di scandaloso, in una materia pur sempre opinabile): soltanto sembrerebbe opportuno, a evitare speculazioni sulla larghezza maggiore o minore del singolo magistrato, che chi presenta uno spettacolo destinato a circolare in tutto il territorio della Repubblica non sia lui stesso in grado di poter scegliere la porta più facile per rendere inefficace il controllo. Forse il rimedio potrebbe essere trovato stabilendo che per uno spettacolo che deve essere rappresentato in tutto il territorio nazionale, la sede di prima rappresentazione e quindi la determinazione del giudice debbano essere affidate alla sorte, ad esempio tra le sedi di corte di appello.

Passati così, forse anche troppo rapidamente, in rassegna i problemi del Ministero dello spettacolo, sembra opportuno richiamare l'attenzione su un rilievo particolare: nonostante il progressivo assottigliamento delle competenze, con il trasferimento alle regioni di diverse materie, questo appare tuttavia come uno dei Ministeri più importanti e delicati, in merito al quale l'augurio da esprimere conclusivamente è che si pon-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI · DOCUMENTI

ga fine a un sistema, anche troppo « cinematografico » riguardante la rotazione dei responsabili del Dicastero. Non c'è un Dicastero infatti nel quale l'insabilità dei ministri sia stata così radicale e continua. Nessuno di essi, salvo il troppo isolato caso Corona, ha fatto in tempo a prendere veramente in mano i problemi aperti, così da poter arrivare a una soluzione. Si è di fronte a un continuo avvicendamento, per cui il Ministero anche da questo punto di vista si è

quasi sempre trovato a funzionare in condizioni di grande difficoltà.

Al Ministro in carica va quindi rivolto l'augurio di rimanere al suo posto per un tempo sufficiente ad affrontare i gravi problemi che gli stanno innanzi e portarli a soluzione. La materia è delicata anche se non sempre si presenta in forme vistose rispetto ai problemi economici e politici giudicati socialmente più importanti.

SCAGLIA, *relatore*