

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

---

(N. 1971-A)

ALLEGATI

ALLEGATO 1

ALLA

## RELAZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975

---

RAPPORTI DELLE ALTRE COMMISSIONI PERMANENTI  
SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA

---

## I N D I C E

RAPPORTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA . . . . .		Pag.	3
Tabella 2 (Tesoro): relatore De Luca . . . . .	»	5	
(per la parte relativa al Ministero dei beni culturali e ambientali): relatore Stirati . . . . .	»	15	
Tabella 3 (Finanze): relatore Ricci . . . . .	»	19	
Tabella 5 (Giustizia): relatore Coppola . . . . .	»	23	
Tabella 6 (Esteri) relatore Oliva . . . . .	»	25	
Tabella 7 (Istruzione): relatore Scaglia . . . . .	»	27	
Tabella 8 (Interno): relatore Pastorino . . . . .	»	35	
Tabella 9 (Lavori pubblici): relatore Grossi . . . . .	»	37	
Tabella 10 (Trasporti): relatore Santalco . . . . .	»	43	
Tabella 11 (Poste): relatore Zaccari . . . . .	»	49	
Tabella 12 (Difesa): relatore Picardi . . . . .	»	53	
Tabella 13 (Agricoltura): relatore Rossi Doria . . . . .	»	67	
Tabella 14 (Industria): relatore Tiberi . . . . .	»	71	
Tabella 15 (Lavoro): relatore Gaudio . . . . .	»	97	
Tabella 16 (Commercio con l'estero): relatore Berlanda . . . . .	»	105	
Tabella 17 (Marina mercantile): relatore Santonastaso . . . . .	»	113	
Tabella 19 (Sanità): relatore Costa . . . . .	»	119	
Tabella 20 (Turismo): relatore Porro . . . . .	»	121	
(Spettacolo): relatore Limoni . . . . .	»	127	

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



## RAPPORTO DELLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE

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

(RELATORE DE LUCA)

ONOREVOLI SENATORI. — La spesa prevista per il Ministero del tesoro, all'atto della presentazione del bilancio dello Stato per il 1975, ammontava a lire 7.923 miliardi 408.046.000 per la parte corrente, a lire 3.753 miliardi 545.185.000 per le spese in conto capitale e a lire 1.813 miliardi 0.96.130.000 per il rimborso prestiti.

Il tutto per un totale di 13.490 miliardi 049.361.000.

Successivamente con 3 note di variazioni di cui la prima presentata dal Governo il 14 dicembre 1974, e le altre due presentate il 25 febbraio 1975, sono state modificate talune poste del bilancio di previsione del 31 luglio 1974 con conseguenze sullo stato di previsione di vari Ministeri tra cui quello del tesoro.

Con la prima nota di variazioni, oltre a taluni provvedimenti per la cui copertura erano stati operati appositi accantonamenti sui fondi globali e che quindi vengono collocati in bilancio, si è inteso recepire in bilancio quanto previsto da leggi successive e in modo particolare: 1) dalla legge 17 agosto 1971, concernente tra l'altro il finanziamento della spesa ospedaliera e l'avvio della riforma sanitaria (comportante l'iscrizione nello stato di previsione del Ministero della sanità di uno stanziamento di 325,5 miliardi); 2) dalla legge 14 agosto 1974, n. 377, concernente il programma di interventi straordinari per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria, per l'importo totale di 2.000 miliardi di cui 200 di pertinenza dell'esercizio 1975.

Con la seconda nota di variazioni, il Governo — in relazione alla volontà già espressa dal Ministro del tesoro di riesaminare il volume della spesa prevista inizialmente con l'obiettivo di una progressiva riduzione del *deficit* e di una migliore rispondenza del bilancio statale alle esigenze di un equilibrato sviluppo del sistema — ha inteso incidere nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia, dell'industria e dell'esportazione e in campo sociale, attraverso interventi di carattere finanziario.

Pertanto, nella parte corrente sono stati previsti i seguenti accantonamenti aggiuntivi: 130 miliardi per miglioramenti dei trattamenti pensionistici; 110 miliardi per interventi a favore delle Regioni; 95 miliardi in favore delle forze di polizia; 17 miliardi nel settore dell'istruzione, altri stanziamenti minori; in totale 362 miliardi 850 milioni.

Per il conto capitale le variazioni sono: 90 miliardi per l'edilizia scolastica e universitaria; 75 miliardi per il credito all'esportazione; 75 miliardi per il credito agrario; 50 miliardi per l'edilizia residenziale pubblica; 50 miliardi in favore di vari settori produttivi; 40 miliardi per il rifinanziamento della legge 18 settembre 1961, n. 1470; 20 miliardi a favore dell'industria; 25 miliardi per l'Artigiancassa; 10 miliardi per aumento del fondo IMI per la ricerca applicata nel campo dell'elettronica e dell'informatica. Il tutto per 435 miliardi.

La nota di variazioni in parola prevede maggiori entrate tributarie ed extratributarie e una riduzione di spese (di rilievo sono

200 miliardi per anticipazione all'Amministrazione postale a copertura del disavanzo di gestione); le maggiori entrate sono d'importo complessivo superiore di 200 miliardi a quello delle maggiori spese, sicchè ne risulta una riduzione del disavanzo di pari importo.

Con la terza nota di variazioni il Governo ha inteso « apportare al bilancio modifiche atte a meglio adeguare gli stanziamenti alle effettive occorrenze quali sono venute a manifestarsi sulla base di elementi recentemente acquisiti », anche in relazione all'istituzione del Ministero dei beni culturali e ambientali. Tra l'altro, al fine di assicurare un ulteriore finanziamento al Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera — almeno per coprire il fabbisogno del primo bimestre dell'anno — la prima *tranche* già iscritta in bilancio, a seguito del primo provvedimento di variazioni, per l'importo di 325,5 miliardi viene elevata a 450 miliardi.

A seguito di queste note di variazioni viene modificato il quadro generale riassuntivo del bilancio per l'anno 1975 e, per quanto si riferisce al Ministero del tesoro, il riepilogo delle spese indicato all'inizio si concreta nei dati seguenti: le spese correnti vengono previste in 8.167 miliardi 515.696.000; quelle in conto capitale in 3.919 miliardi 615.185.000; quelle per il rimborso di prestiti in 1.796 miliardi 096.130.000. In totale la previsione ammonta a 13.883 miliardi 227.011.000, mentre il totale delle spese correnti e di quelle in conto capitale ammonta a 12.087 miliardi, 130.881.000.

Tale importo, rispetto all'analogo importo della spesa dello Stato, pari a 28.577 miliardi, 808.071.000 rappresenta il 42,5 per cento.

Rispetto al bilancio per il precedente anno finanziario 1974 le spese considerate recano l'aumento di 3.508 miliardi 904.827.000 così risultante:

per la parte corrente	+ 1.853.669.958.000
per il conto capitale	+ 820.996.877.000
per il rimborso prestiti	+ 834.237.992.000
	<hr/>
Totale	+ 3.508.904.827.000

Le parti più rilevanti di spesa, secondo la classificazione funzionale, sono le seguenti: 529 miliardi 850 milioni per l'Amministrazione generale (comprendente anche i servizi degli organi costituzionali); 309 miliardi 185 milioni per l'istruzione e la cultura (servizi informazioni e proprietà intellettuale; contributo per l'istruzione pubblica statale di pertinenza dei Comuni e delle Province; interessi sul prestito per l'edilizia scolastica e spese per la ricerca scientifica); 774 miliardi 302 milioni per l'azione e gli interventi nel campo sociale; 2.522 miliardi 969 milioni per il settore trasporti e comunicazioni (di cui 419 miliardi 806 milioni quali contributi e somme da corrispondere all'Azienda nazionale delle strade; 978 miliardi 116 milioni per contributi e rimborsi all'Azienda delle ferrovie dello Stato; 1.109 miliardi e 47 milioni per anticipazioni alla Azienda delle ferrovie dello Stato e all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni a copertura dei disavanzi di gestione); 1.933 miliardi 500 milioni per azione ed interventi in campo economico (664 miliardi per interessi e spese su vari mutui contratti per opere pubbliche; 850 miliardi da corrispondere alla Cassa per il Mezzogiorno per l'attuazione di un piano straordinario di sviluppo; 180 miliardi a titolo di solidarietà nazionale da versare alla Regione Sicilia); 1.285 miliardi 155 milioni per interventi a favore della finanza regionale e locale (di cui 300 miliardi da versare direttamente alla Regione Sicilia sui cespiti erariali; 588 miliardi 553 milioni per fondo comune da ripartire tra le Regioni a statuto ordinario; 220 miliardi per l'attuazione dell'ordinamento delle Regioni a statuto speciale).

Quanto agli aspetti economici della spesa stessa è da notare innanzitutto che la spesa corrente rappresenta il 67,6 per cento del totale mentre quella in conto capitale ne costituisce il 32,4 per cento.

La spesa per trasferimenti è pari a 3.483 miliardi 771 milioni per la parte corrente e a 1.759 miliardi 798 milioni per il conto capitale.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La spesa per interessi è abbastanza sensibile: le parti più consistenti sono rappresentate: da 115 miliardi 120 milioni per mutui di copertura degli oneri derivanti dalla revisione degli ordinamenti pensionistici e dalle norme in materia di sicurezza sociale; da 481 miliardi 935 milioni per mutui contratti con il Consorzio di credito per le opere pubbliche per il finanziamento di interventi in campo economico; da 155 miliardi 316 milioni per mutui vari interessanti il settore economico; da 775 miliardi 784 milioni per interessi e prezzi sui buoni postali, ordinari e poliennali e interessi di somme versate in conto corrente col tesoro dello Stato.

Degno di menzione è lo stanziamento di 475 miliardi 760 milioni per pensioni ed assegni di guerra.

*Fondi globali.*

I fondi accantonati per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso sono riassunti nel seguente prospetto, nel quale vengono evidenziati quelli previsti per il decorso esercizio 1974 e quelli finali derivanti dalle note di variazioni per il bilancio del 1975:

	Esercizio 1974	Esercizio 1975	
		Previsioni iniziali	Previsione finali
Spese correnti - Cap. 6856 .....	881.733,8	291.028,0	595.120,5
Conto capitale - Cap. 9001 .....	586.390,4	622.993,0	973.813,0
Totale .....	1.468.124,2	914.021,0	1.568.933,0

Risulta chiaro l'intendimento di indirizzare l'attività legislativa nel settore conto capitale: la lievitazione del Capitolo 6856 — spese correnti — è dovuta a previsti interventi in campo sociale già precedentemente illustrati.

Si ritiene opportuno riassumere gli interventi della Direzione generale del tesoro a favore dell'attività produttiva e presentare i prospetti dei mutui concessi — nel 1974 — dalla Cassa depositi e prestiti e dagli Istituti di previdenza.

*Interventi della Direzione generale del tesoro a favore dell'attività produttiva.*

Gli interventi della Direzione generale del tesoro a favore dell'attività produttiva si

esplicano, di massima, in uno dei seguenti modi:

a) reperimento diretto di mezzi sul mercato finanziario da utilizzare, in conformità a quanto disposto dalle relative leggi, per l'aumento dei fondi di dotazione degli enti pubblici economici, al fine di consentire a questi la continuazione o il potenziamento della loro attività istituzionale nel settore economico di competenza;

b) erogazione di fondi di provenienza diretta del bilancio statale ad amministrazioni ed enti pubblici vari ed aziende autonome statali per l'espletamento della loro attività nei vari settori dell'economia nazionale;

c) autorizzazione ad enti vari ad assumere prestiti, all'interno o all'estero, assi-

stiti dalla garanzia dello Stato, che in questi casi si pone come condizione per il perfezionamento dell'operazione di prestito;

d) adempimenti amministrativi vari, prescritti dalle varie leggi, intesi a creare le condizioni per l'erogazione del credito agevolato, attraverso la concessione di contributi negli interessi sulla base del tasso di riferimento (costo del denaro) e del tasso agevolato a carico dei mutuatari.

In tale contesto, si ricordano qui appresso alcuni dei provvedimenti più significativi curati dalla Direzione generale del tesoro nel corso dell'anno 1974.

Attraverso il ricorso al mercato finanziario sono state reperite le seguenti disponibilità, destinate, poi, all'integrazione di fondi di dotazione:

lire 30 miliardi per l'aumento del capitale sociale della Società per la gestione e partecipazioni industriali — GEPI — S.p.A., a termine della legge 1° febbraio 1974, n. 59;

lire 20 miliardi per l'ulteriore aumento del fondo di dotazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale — IRI — a termine della legge 28 luglio 1971, n. 547;

lire 100 miliardi per completare l'aumento del fondo di dotazione del Mediocredito centrale, a norma della legge 28 maggio 1973, n. 295;

lire 50 miliardi per l'ulteriore aumento del conferimento dello Stato al fondo di dotazione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica — Enel — ai sensi della legge 7 maggio 1973, n. 253;

lire 35 miliardi per l'ulteriore aumento del fondo di dotazione dell'Ente partecipazioni e finanziamento dell'industria manifatturiera — EFIM — in virtù della legge 7 maggio 1973, n. 243;

lire 50 miliardi per l'ulteriore aumento del fondo di dotazione dell'Ente nazionale idrocarburi — ENI — in virtù della legge 28 luglio 1971, n. 586;

lire 271,2 miliardi per il conferimento di somme alla Cassa per il Mezzogiorno.

Con imputazione diretta al bilancio statale sono stati effettuati i seguenti pagamenti che hanno contribuito ad espandere l'attività creditizia e di sostegno dell'economia e dei servizi pubblici degli enti interessati;

lire 6 miliardi: conferimento per l'aumento del fondo di dotazione della Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca nazionale del lavoro;

lire 0,3 miliardi: conferimento per l'aumento del fondo particolare, istituito presso la Sezione autonoma per il credito cinematografico della Banca nazionale del lavoro per la concessione di finanziamenti a taluni film;

lire 250 miliardi: conferimento alla Cassa depositi e prestiti per la costituzione del fondo speciale destinato all'acquisto di titoli mobiliari emessi da istituti speciali per il credito a medio termine;

a favore della Cassa per il Mezzogiorno:  
lire 855.139.404.318;

a favore dell'ANAI: lire 393.697.084.000.



## LEGISLATURA VI - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MUTUI CONCESSI DALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI NEGLI ANNI 1973 E 1974 RIPARTITI  
PER CATEGORIE D'INTERVENTO E PER TERRITORIO

(importi in milioni di lire)

	Importo mutui concessi			Con contributo statale			A condizioni ordinarie		
	1973	1974 (1)	Differenze	1973	1974 (1)	Differenze	1973	1974 (1)	Differenze
<i>Italia Settentrionale</i>									
Opere istituzionali .....	79.364	166.562	+ 87.198	42.355	98.405	+ 56.050	37.009	68.157	+ 31.148
Edilizia popolare .....	19.591	73.095	+ 53.504	19.591	73.095	+ 53.504	—	—	—
Integrazione deficit bilanci comunali e provinciali .....	182.833	197.008	+ 14.175	—	—	—	182.833	197.008	+ 14.175
Totale .....	281.788	436.665	+ 154.877	61.946	171.500	+ 109.554	219.842	265.165	+ 45.323
<i>Italia Centrale</i>									
Opere istituzionali .....	48.294	88.946	+ 40.652	34.179	43.289	+ 9.110	14.115	45.657	+ 31.542
Edilizia popolare .....	9.993	25.982	+ 15.989	9.993	25.982	+ 15.989	—	—	—
Integrazione deficit bilanci comunali e provinciali .....	222.079	237.053	+ 14.974	—	—	—	222.079	237.053	+ 14.974
Totale .....	280.366	351.981	+ 71.615	44.172	69.271	+ 25.099	236.194	282.710	+ 46.516
<i>Italia Meridionale</i>									
Opere istituzionali .....	45.786	133.123	+ 87.337	37.166	100.098	+ 62.932	8.620	33.025	+ 24.405
Edilizia popolare .....	23.470	94.521	+ 71.051	23.449	94.521	+ 71.072	21	—	21
Integrazione deficit bilanci comunali e provinciali .....	380.603	416.094	+ 35.491	—	—	—	380.603	416.094	+ 35.491
Totale .....	449.859	643.738	+ 193.879	60.615	194.619	+ 134.004	389.244	449.119	+ 59.875
Enti operanti in tutto il territorio nazionale e leggi speciali .....	3.000	4.000	+ 1.000	—	—	—	3.000	4.000	+ 1.000
Totale generale .....	1.015.013	1.436.384	+ 421.371	166.733	135.390	+ 268.657	848.280	1.009.994	+ 152.714

(1) Dati non definitivi.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MUTUI DELIBERATI DAL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE  
DEGLI ISTITUTI DI PREVIDENZA

(Adunanze del 1974 Mutui n. 1.028)

DESTINAZIONE DEI MUTUI	Nord	Centro	Sud ed Isole	Totale
1) Edilizia economica e popolare .....	4.003.932.000	4.511.554.406	384.025.000	8.899.511.406
2) Edilizia scolastica .....	20.784.287.607	3.525.044.756	1.698.890.830	26.008.223.193
3) Opere stradali .....	10.384.656.828	2.303.404.047	1.748.136.000	14.400.196.875
4) Acquedotti, impianti elettrici, impianti gas	4.067.140.343	5.549.296.398	6.486.293.000	16.102.729.741
5) Opere igieniche .....	11.954.168.757	2.644.690.030	3.750.000.000	18.348.858.787
6) Opere ospedaliere ed assistenziali .....	12.555.484.000	6.162.500.000	6.852.535.361	25.570.519.361
7) Caserme CC. e P.S. ....	1.228.830.000	21.000.000	646.951.124	1.896.781.124
8) Opere pubbliche varie .....	15.151.982.879	6.991.227.146	5.930.422.415	28.073.632.440
9) Contributi e passività arretrate .....	8.000.000	906.764.171	50.867.944.477	51.782.708.648
<b>Totale .....</b>	<b>80.102.482.414</b>	<b>32.615.480.954</b>	<b>78.365.198.207</b>	<b>191.083.161.575</b>

Inoltre la Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, ai sensi della legge 22 dicembre 1969, n. 964, ha concesso 20 mutui per 560 miliardi in cartelle a ripiano di disavanzi economici pregressi, in gran parte pre-finanziati dal settore bancario; mentre, pure per la suddetta legge, la Sezione di credito a breve termine ha concesso miliardi 96,4 di anticipazioni in contanti su prestiti per l'integrazione dei disavanzi economici di bilancio.

I prestiti della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale sono territorialmente ripartiti come segue:

Italia centrale: miliardi 255;

Italia meridionale: miliardi 305.

*La spesa dello Stato e le sue caratteristiche essenziali.*

La caratteristica evolutiva fondamentale del bilancio dello Stato è data dalla crescita

generalizzata della spesa rispetto alla più contenuta dinamica dell'entrata.

Ne è l'espressione l'andamento del disavanzo che da 1.866 miliardi nel 1971 passa a 3.164 miliardi nel 1972, a 4.677 miliardi nel 1973, a 7.375 miliardi nel 1974, a 7.173 miliardi nel 1975.

Nello spazio di un triennio — dal 1971 al 1974 — esso si è quadruplicato, mentre il volume totale della spesa, sia pure attraverso rinvii ad esercizi futuri di spese necessarie, si è incrementato dell'80 per cento.

L'evoluzione accrescitiva si presenta più marcata nel settore « spese per il personale » e in quello dei « trasferimenti » quale conseguenza, per quest'ultimo, delle innovazioni strutturali che tendono a trasformare sempre più il bilancio dello Stato in bilancio di trasferimenti. I due protagonisti delle innovazioni strutturali sono l'ordinamento regionale e il sistema dei nuovi rapporti con la CEE: ad essi, oltre che alle Aziende autonome, sono destinati i maggiori e sempre crescenti aumenti.

Le spese per il personale sono quasi raddoppiate nell'arco di tempo che va dal 1971 al 1975 (3.827 miliardi nel 1971; 7.207,1 miliardi nel 1975). Questa sensibile lievitazione è conseguenza sia del naturale processo di incremento della consistenza numerica del personale, soprattutto insegnante, sia delle progressioni di carriere, sia delle variazioni della scala mobile e sia, soprattutto, della progressiva attuazione del riassetto — di cui la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali ha rappresentato un aspetto centrale anche se non ben proporzionato e a cui sono conseguiti provvedimenti vari di perequazione retributiva — e dell'effetto esercitato dalla legge n. 336 del 1970 (ex combattenti) e di numerose leggi settoriali intervenute, fra le quali si ricordano quelle per la ristrutturazione delle paghe e del trattamento accessorio ai militari e agli appartenenti ai corpi di polizia (240 miliardi) e quella per l'assistenza sanitaria diretta opzionale da parte dell'ENPAS (140 miliardi).

È qui da precisare che l'applicazione della normativa sul riassetto ha comportato un onere di complessivi 835 miliardi dal 1968 al 1974.

Inoltre, si specifica che i provvedimenti di perequazione retributiva hanno riguardato il personale scolastico (legge n. 477 del 1973, miliardi 608) e il personale non dirigente civile, militare e dei corpi di polizia (leggi nn. 734 e 628 del 1973, miliardi 384).

Le spese per trasferimenti ammontano, nell'esercizio 1975, a 12.757 miliardi 556 milioni, quelle per gli interessi a 1.740.289.

In percentuale le spese per il personale rappresentano il 26 per cento dell'importo complessivo della spesa; quelle per i trasferimenti e gli interessi il 50 per cento della spesa complessiva.

A questo punto s'inserisce il problema dei residui passivi che tante discussioni hanno

determinato in sede governativa, parlamentare e da parte di molti studiosi.

Risottolineando qui che a base dei residui stessi sono i limiti condizionanti dei tempi tecnici e della capacità operativa della pubblica amministrazione, per quanto attiene all'esercizio 1973 il totale dei residui passivi dello Stato ammonta a 11.020 miliardi. Dal confronto con l'ammontare relativo all'esercizio 1972 — 10.702 miliardi — risulta che l'aumento è stato del 3 per cento.

Nei due esercizi precedentemente decorsi gli aumenti percentuali che si erano verificati sono stati: del 23,1 per cento del 1972 rispetto al 1971 e del 10,8 per cento del 1971 rispetto al 1970.

Sembrerebbe trovarsi di fronte a una situazione tranquillante nel senso che dalla consistenza dei residui a fine 1972, tenendo conto dei pagamenti effettuati in conto residui durante l'esercizio 1973 e dei residui di nuova formazione, di competenza dell'esercizio stesso, si è passati a una normalizzazione del processo di formazione e smaltimento dei residui stessi.

In realtà occorre tener presente l'ingente quota dei trasferimenti e degli interessi che caratterizza la struttura del bilancio dello Stato: sono poste ad elevato grado di liquidità.

Se si osservano le quote residui afferenti ai Ministeri dei lavori pubblici (3.080 miliardi a fine 1973 contro 3.058 a fine 1972) e dell'agricoltura e delle foreste (1.094 a fine 1973 contro 1.058 a fine 1972), emerge chiaramente il processo redistributivo operato col trasferimento di gran parte delle relative competenze all'ente regione.

Tutto ciò induce a sottolineare l'esigenza di realizzare un coordinamento della spesa pubblica sia ai fini previsionali e sia, soprattutto, verso l'obiettivo di rendere reale e programmaticamente operativa la spesa stessa in una linea di ordinato sviluppo economico.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## EVOLUZIONE DEL BILANCIO STATALE SECONDO LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA (ESCLUSO IL RIMBORSO PRESTITI)

VOCI	1971		1972		1973		1974		1975	
	Milioni	%	Milioni	%	Milioni	%	Milioni	%	Milioni	%
SPESE CORRENTI .....	11.612.321	84,8	12.986.240	80,9	16.052.511	82,1	19.463.832	82,1	23.313.015	81,7
di cui:										
<i>Spese di personale</i>										
In servizio .....	3.189.306	23,3	3.869.955	24,1	4.333.720	22,2	5.258.039	22,2	6.057.036	21,9
In quiescenza .....	630.699	4,6	741.418	4,7	866.837	4,4	966.754	4,1	1.150.173	4,2
Fondi speciali a copertura di spese di personale non ancora ripartibili .....	694.458	5,1	263.882	1,6	462.306	2,4	641.853	—	268.000	—
<i>Trasferimenti</i> .....	4.212.911	30,8	4.940.823	30,8	6.734.115	34,5	8.569.031	36,1	10.023.301	35,0
SPESE IN CONTO CAPITALE .....	2.082.776	15,2	3.070.376	19,1	3.489.415	17,9	4.236.213	17,9	5.264.793	18,3
di cui:										
<i>Trasferimenti</i> .....	1.759.287	12,8	1.918.189	12,0	2.174.986	11,1	2.137.888	9,0	2.744.355	9,8
Totale spesa .....	13.695.097	100,0	16.056.616	100,0	19.541.926	100,0	23.700.045	100,0	28.577.808	100,0
Disavanzo .....	1.866,3	13,6	3.164,0	19,7	4.677,5	23,9	7.375,4	31,1	7.172,8	25,1

Il Ministero del tesoro, come gestore del bilancio dello Stato e quindi acquirente delle entrate, tributarie, extratributarie e di quelle relative ai prestiti ed erogatore di spesa s'inserisce nel vivo della politica monetaria e finanziaria del paese e ne è spesso il protagonista principale e l'elemento determinante. Il tutto a sua volta s'inserisce, in un processo di mutua derivazione, nella situazione economica generale del paese.

E pertanto necessario fare il punto su tale situazione e, allo scopo di avere un quadro soddisfacente degli aspetti principali della situazione stessa e dei loro sviluppi temporali, ci riferiamo innanzitutto agli elementi caratterizzanti l'anno 1973.

In questo anno il reddito nazionale aumenta del 5,9 per cento in termini reali, contro l'aumento del 3,1 per cento nel 1972 e del 17 per cento in termini monetari contro l'aumento del 9,1 per cento nel 1972. Si rinviene quindi nel 1973 un sensibile grado di inflazione che trova riscontro nella dinamica dei prezzi: quelli all'ingrosso aumentano del 25,4 per cento e quelli al consumo del 12,5 per cento.

Corrispondentemente la scala mobile registra scatti del 23 per cento contro il 13 del 1972.

La bilancia dei pagamenti si chiude con un *deficit* di lire 176,1 miliardi: nel 1972 il *deficit* era stato di 747 miliardi; l'apparente miglioramento è dovuto all'assunzione di prestiti esteri.

La bilancia commerciale si chiude con un *deficit* di 3.255 miliardi, di cui 1.397 dovuti al settore petrolifero e 1.858 a tutti gli altri settori.

Per quanto attiene al 1974, secondo i dati forniti alla Camera dei deputati dal ministro Andreotti, l'anno si dovrebbe concludere con i seguenti risultati: aumento del reddito nazionale lordo del 3,5 per cento; aumento dei consumi pubblici del 2,5 per cento e dei consumi privati del 2 per cento; aumento degli investimenti fissi lordi dell'1 per cento nel settore delle costruzioni e del 9 per cento in quello delle attrezzature, con un aumento globale lordo del 4,5 per cento;

diminuzione della produzione industriale del 19 per cento rispetto al massimo toccato nel secondo trimestre 1974; grado di utilizzazione degli impianti sceso al livello più basso; l'invenduto in aumento.

La recessione è in atto.

Due altri elementi completano il quadro congiunturale: il tasso di aumento dei prezzi (+ 25 per cento), il più alto dei paesi occidentali, e i risultati dell'interscambio.

Secondo i dati forniti dall'ICE alla fine del 1974 il *deficit* della bilancia commerciale è stato di 6.931 miliardi di cui 5.183 sono imputabili al solo settore petrolifero e 1.748 all'insieme di tutti gli altri prodotti: si è avuto quindi un peggioramento notevole nel settore petrolifero e un lieve miglioramento negli altri settori.

Per quanto si riferisce al 1975, si prevede una caduta, in termini reali, del 2,5 per cento del reddito nazionale lordo; una caduta degli investimenti lordi del 10 per cento (del 5,5 per cento delle costruzioni); del 2,5 per cento per i consumi. Dovrebbe migliorare l'interscambio e attenuarsi l'accelerazione nell'aumento dei prezzi.

Di fronte alla situazione economica su descritta il Governo è intervenuto con la politica fiscale, di bilancio, monetaria e creditizia allo scopo di ridurre la domanda interna.

La politica fiscale si è incentrata nel cosiddetto « pacchetto » del luglio 1974 e nell'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi.

La politica di bilancio ha avuto come cardine fondamentale la fissazione del *plafond* per il *deficit* del 1974 in 7.400 miliardi con conseguente compressione delle spese; per il 1975 il *deficit* previsto è ancora minore.

I lineamenti della politica monetaria per il 1974 furono stabiliti con l'ormai famosa « lettera d'intendimenti » che il Governo sottoscrisse a fronte del prestito di 1.200 milioni di dollari ottenuto dal Fondo monetario internazionale. Secondo tale lettera il Governo italiano s'impegnò a perseguire una politica che riduceva alla metà il *deficit* delle partite correnti « non-oil » della bilancia dei pagamenti nel 1974 e ad un azzeramento dello stesso *deficit* nel 1975.

A tale scopo fu stabilito di applicare i seguenti strumenti:

1) l'espansione del credito totale interno nel periodo 31 marzo 1974-31 marzo 1975 non dovrà superare 22.400 miliardi di lire;

2) il fabbisogno di cassa del Tesoro-Cassa depositi e pubbliche aziende autonome non dovrà superare 9.200 miliardi;

3) occorrerà trasferire sui prezzi dei prodotti petroliferi almeno l'intero aumento subito dalle importazioni di greggio e realizzare un prelievo fiscale aggiuntivo di 500 miliardi.

Gli impegni contenuti nella « lettera di intenzioni » sottoscritta per il Fondo monetario internazionale appaiono rispettati puntualmente ed anzi si è andati oltre.

Dopo 7 mesi, ossia alla fine di ottobre 1974, i finanziamenti complessivi hanno avuto la espansione di 10.800 miliardi, mentre nell'analogo periodo dell'anno precedente essi ammontarono a 10.767 miliardi. Il Tesoro e il settore privato ne hanno usufruito in parti eguali (5.400 miliardi)); nel periodo precedente il Tesoro aveva raggiunto il volume di 4.255 miliardi e il settore privato 6.512. Viene così confermata la flessione degli investimenti e la caduta della produzione.

Il deposito obbligatorio per le importazioni e le restrizioni creditizie di cui sopra han-

no certo operato nel settore dei prezzi, contenendo il tasso d'incremento dell'inflazione e del *deficit commerciale*, ma vi è stata una contestuale incipiente recessione e la ripresa della disoccupazione.

Le note di variazioni illustrate, i recenti propositi e i provvedimenti governativi e quelli per la ripresa dell'espansione creditizia possono contribuire al rilancio produttivo degli investimenti e dell'occupazione, ma certo non in periodo breve.

La Commissione, per quanto riguarda il bilancio, ha auspicato che venga modificato decisamente il rapporto tra spese in conto capitale e spese correnti in favore delle prime e che si attui il coordinamento generale della spesa pubblica.

Nei confronti dell'attività economica ritiene di incitare a seguire una politica sempre più atta ad evitare i pericoli dell'inflazione e le conseguenze della recessione, specie per le ripercussioni deleterie sul campo occupazionale. Una seria programmazione e una maggiore tempestività negli interventi possono offrire linee ottimali di azione per la ripresa e l'equilibrio della nostra economia.

La Commissione infine approva a maggioranza il presente rapporto sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1975.

DE LUCA, *relatore*

## RAPPORTO DELLA 7<sup>a</sup> COMMISSIONE

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

*(per la parte di spesa riguardante il Ministero dei beni culturali  
ed ambientali)*

(RELATORE STIRATI)

ONOREVOLI SENATORI. — Giova sottolineare con viva soddisfazione che per la prima volta il Senato della Repubblica esamina il bilancio di previsione del nuovo Ministero per i beni culturali e ambientali, una creatura « pur mo' nata » e certo ancora assai fragile, per fortuna del Paese affidata alle cure di un uomo peritissimo e operoso.

Gioverà altresì richiamare alla mente degli onorevoli colleghi il sostanziale favore accordato da tutte le parti politiche alla nascita del nuovo Ministero. Infatti non mi par dubbio che, al di là delle obiezioni varie formulate da alcuni gruppi politici in occasione del voto sul decreto-legge n. 657, il Parlamento abbia accolto con sostanziale favore l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali.

Certo, i fondi previsti in bilancio sono inadeguati. Occorre però subito aggiungere che un valore relativo ha il documento al nostro esame in quanto nuove spese sono previste per i disegni di legge governativi già presentati in Parlamento.

E tuttavia ricorderò (in fatto di esigenze finanziarie nel campo dei beni culturali) che già secondo la « relazione Franceschini » si sarebbe dovuto deliberare uno stanziamento straordinario di 375 miliardi per interventi urgenti nel settore dei beni culturali; ed eravamo nel 1966!

Del resto lo stesso ministro Spadolini alla Camera dei deputati ha parlato più che di inadeguatezza, di irrisorietà dei fondi desti-

nati alla tutela dei beni culturali! Certamente un dato salta agli occhi: la notevole sproporzione tra i mezzi finanziari destinati al Ministero della pubblica istruzione e quelli destinati al Ministero per i beni culturali e ambientali.

Questa mia annotazione trovo confermata dalla « Relazione illustrativa » che accompagna il bilancio di previsione per l'anno 1975. A pagina 24 della detta relazione si legge: « ... Per il settore dei beni culturali, si è rilevato che la politica di bilancio ha spesso trascurato questo settore il cui finanziamento ha trovato un'alternativa nelle esigenze del settore scolastico. Si è imposta, pertanto, ora, l'esigenza di un riequilibrio di interventi ».

Ci rendiamo perfettamente conto della crisi economica che il Paese attraversa, delle gravi difficoltà per superarla; ma anche in tempi calamitosi come il nostro non si ripeterà mai abbastanza che le spese per la cultura sono le più feconde!

Il relatore a questo punto richiama il Governo ad assumere un atteggiamento favorevole dinanzi ad alcuni disegni di legge parlamentari in difesa dei centri storico-artistici bisognosi di cure immediate e particolari.

Nella sua esposizione alla Commissione, il relatore, premesso che non è possibile esaminare il bilancio del nuovo Ministero in una sua propria tabella (ciò avverrà soltanto a partire dal 1976) in quanto Ministe-

ro e bilancio sono *in fieri* (o in fase « costituente »), ha illustrato le voci principali del bilancio del Ministero della pubblica istruzione relative al settore dei beni culturali e trasferite nello stato di previsione del Ministero del tesoro per le esigenze del nuovo Ministero istituito con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, in legge 29 gennaio 1975, n. 5. Il relatore ha poi passato in rassegna le variazioni con le quali dal Ministero della pubblica istruzione vengono trasferiti al Tesoro fondi per 43.078.000 milioni di lire, variazioni che non esauriscono, anche se ne rappresentano la più gran parte, il trasferimento di fondi di che trattasi; altre variazioni potranno essere apportate non appena ne sarà possibile la quantificazione sulla base degli accertamenti in corso.

Il relatore passa ora a segnalare alcune esigenze fondamentali e ad esprimere qualche osservazione. Occorre procedere alla formazione di personale specializzato. È una esigenza indilazionabile. Per il problema della carenza di custodi il Governo si è mosso subito sotto l'impulso del ministro Spadolini. Altra necessità: il Ministero parallelamente all'azione conservativa dell'eccezionale patrimonio culturale del Paese dovrà porsi l'obiettivo di una utilizzazione del patrimonio stesso a fini educativi. Di qui l'esigenza di predisporre gli strumenti atti a consentire la più ampia fruizione dei beni culturali. Ma non c'è dubbio: nell'immediato urge salvare, conservare; insomma « *primum vivere deinde philosophari* »!

Le somme previste in bilancio per le Soprintendenze, astrattamente considerate, appaiono insufficienti; ma in concreto, allo stato delle cose, le Soprintendenze non sarebbero in grado di assorbire una maggior quantità di mezzi finanziari.

A parere del relatore scontiamo una distribuzione delle Soprintendenze vecchia di un secolo, una dislocazione che oggi risulta irrazionale e incongrua. Così occorre distribuire più razionalmente gli organici. Credo che nessuno vorrà revocare in dubbio che soltanto l'opera di conservazione dell'immenso patrimonio storico-artistico italiano è di per sé opera di gran mole e ri-

chiede uno sforzo immane che trascende la più illuminata ed esperta guida che si possa avere.

Basti pensare al solo fatto che esso patrimonio è copiosamente disseminato, si può dire, in ogni angolo del territorio nazionale (e grave errore sarebbe concentrarlo in pochi ambienti!). La salvezza, anche per il nostro patrimonio culturale, non può che venire da tutti, dallo Stato, dalle Regioni, dagli enti locali, da associazioni, dagli uomini di cultura, dai cittadini. Quanto più si innalzerà il livello culturale dei cittadini tanto più si potrà sperare nella tutela e nella valorizzazione dei nostri beni culturali.

Si è aperta quindi la discussione nella quale sono intervenuti i senatori Papa, Valitutti e Moneti. Il primo, a nome del gruppo comunista, pur dichiarando di apprezzare molte delle considerazioni espresse dal relatore circa le insufficienze di alcuni capitoli del bilancio e circa le molteplici esigenze del settore dei beni culturali, esprime parere sfavorevole sul bilancio del Ministero per i beni culturali e ambientali in coerenza con l'atteggiamento assunto dal suo gruppo in occasione dell'esame dello stato di previsione della spesa per il Ministero della pubblica istruzione. Ripete infatti sostanzialmente le critiche mosse dalla sua parte politica in quella occasione. Sottolinea l'assoluta inadeguatezza dei mezzi finanziari (in ciò concordando con il relatore) ed esprime il parere che il problema della tutela dei beni culturali può trovare soluzioni adeguate soltanto in leggi di riforma profonda del settore.

Formula infine l'augurio che il nuovo bilancio (quello del 1976) recepisca le molteplici esigenze che si manifestano nel campo dei beni culturali.

Il senatore Valitutti, premesso che in sostanza la Commissione è chiamata a discutere di capitoli già facenti parte del bilancio del Ministero della pubblica istruzione, si dichiara favorevole all'approvazione del bilancio del nuovo Ministero.

Interviene quindi il senatore Moneti per esprimere il consenso del Gruppo democratico-cristiano alla relazione e al bilancio del nuovo Ministero e per dichiarare che il suo



gruppo sosterrà validamente gli sforzi intelligenti e generosi del ministro Spadolini intesi al riordinamento e al rilancio del settore dei beni culturali.

Interviene da ultimo il ministro Spadolini che traccia un ampio quadro delle immense difficoltà che egli va incontrando per la costituzione del nuovo Ministero, delle molteplici esigenze del settore.

In particolare il Ministro si sofferma sulla necessità di ristrutturare i ruoli, di reperire nuovi mezzi finanziari, di operare in collegamento con le Regioni.

Per la parte strettamente tecnica il Ministro precisa che la spesa complessiva per il nuovo Ministero è di circa 84 miliardi, in

quanto alle somme già previste nella tabella 7 (Ministero della pubblica istruzione) vanno aggiunte quelle del Ministero dell'interno e quelle assegnate alla Presidenza del Consiglio.

Conclude dicendo testualmente: « Il presente bilancio è l'ultimo di una vecchia gestione piuttosto che il bilancio di una nuova gestione ».

Non sono presentati emendamenti o ordini del giorno.

La Commissione a maggioranza si esprime favorevolmente sullo stato di previsione e dà incarico al relatore di formulare in tal senso il presente rapporto.

STIRATI, *relatore*



## RAPPORTO DELLA 6ª COMMISSIONE

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

(RELATORE RICCI)

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione sul bilancio del Ministero delle finanze non può prescindere dalla difficile situazione economica del Paese, caratterizzata da alti tassi di inflazione, e dalla considerazione della utile azione correttiva che la leva fiscale, specie se accompagnata da idonee e moderne strutture, può esercitare.

In particolare il bilancio di previsione della spesa del Ministero delle finanze coincide con l'avvio della riforma tributaria, approvata dal Parlamento ma che incontra difficoltà nella sua attuazione, o per la insufficienza delle strutture esistenti o per la difficoltà di utilizzare a pieno e tempestivamente le attrezzature meccanografiche ed elettroniche già acquistate e che debbono essere ancora completate. Ma noi confidiamo che con la riforma tributaria pienamente compiuta sia possibile pervenire ad un'equa ripartizione del carico fiscale, ad una riduzione, se non eliminazione, del fenomeno dell'evasione fiscale, ad un più equilibrato rapporto tra imposizione diretta ed indiretta, alla creazione di rapporti chiari e improntati a fiducia tra contribuenti e fisco, alla valorizzazione e tutela dei beni demaniali, nella convinzione che una corretta manovra di prelievo fiscale concorre « a determinare una migliore distribuzione dei redditi privati, la correzione degli squilibri territoriali e settoriali, la stabilità economica, il pieno impiego nonché ad influenzare l'andamento della bilancia dei pagamenti, il volume del reddito nazionale e il suo impiego » (1).

(1) Relazione Azzaro.

A tali compiti deve provvedere il Ministero delle finanze la cui organizzazione e funzionamento sono riflessi nella tabella di previsione della spesa al nostro esame. Già avremmo occasione di dubitare, in precedenti uguali discussioni, del tempestivo adeguamento dell'Amministrazione finanziaria alle nuove problematiche ed al rapido conseguimento dei fini propri della riforma tributaria.

Le dichiarazioni recentemente rese dinanzi a questa Commissione dal Ministro delle finanze, la constatata impossibilità di far funzionare nei tempi previsti l'anagrafe tributaria, il che ha reso necessario approvare una proroga dei termini e molti altri fatti a voi noti, onorevoli colleghi, hanno dimostrato che le preoccupazioni di allora non erano infondate.

Sarebbe tuttavia ingiusto addebitare tutte le responsabilità ad una parte sola.

Le difficoltà economiche del Paese, gli ostacoli in vario modo frapposti alla ristrutturazione o soppressione di uffici periferici, la diseguale e sproporzionata ripartizione del personale tra le varie aree geografiche, l'aggregazione nei ruoli del Ministero delle finanze di personale proveniente da esperienze diverse e perciò più lento ad integrarsi nella nuova struttura, le grandi rivendicazioni sindacali nel pubblico impiego e nel settore dei servizi doganali, la disparità di trattamento tra personale dei ruoli normali e personale con stato giuridico e trattamento economico differenziato proveniente, ad esempio, dalle cessate imposte di consumo, le incentivazioni all'esodo accordate con le

leggi a favore della dirigenza e degli ex combattenti, e, se vogliamo ammetterlo, anche il frequente mutare di guida politica al Ministero, per le ricorrenti crisi di Governo, con le inevitabili remore o ripensamenti che tali sostituzioni comportano, sono tutti fattori che non hanno contribuito al miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione finanziaria.

« In particolare », come si legge in una relazione della Corte dei conti, « sono cessati dal servizio — oltre ad un minor numero di dipendenti che si sono avvalsi delle disposizioni in favore degli ex combattenti — 21 funzionari direttivi dell'Amministrazione centrale; 10 dell'intendenza di finanza; 45 del catasto e dei servizi tecnici erariali; 818 degli uffici del registro; 19 delle conservatorie dei registri immobiliari ».

Si è così aggravata la situazione degli organici, caratterizzata da ampie vacanze, specie nei vari ruoli della carriera direttiva.

Le più significative vacanze nei ruoli direttivi sono le seguenti:

per l'amministrazione centrale: 447 su 989;

per le intendenze di finanza: 528 su 1.366;

per il catasto ed i servizi tecnici erariali: 303 su 460;

per le conservatorie dei registri immobiliari: 27 su 83;

per i laboratori chimici delle dogane: 58 su 161;

per gli UTIF: 76 su 167.

Per la carriera di concetto del personale delle imposte dirette le vacanze sono 3.808 su 4.862.

Tali vuoti, che riflettono le sole carriere direttive e di concetto, non esauriscono tutto l'argomento della deficienza di personale.

Occorre poi rilevare che per la meccanizzazione dei servizi tributari sono state installate o debbono essere installate:

per gli affari generali del personale: 240 terminali;

per la organizzazione dei servizi tributari: 2 elaboratori di grande potenza, 109 elaboratori di piccola potenza, numerose apparecchiature sussidiarie;

per le imposte dirette: 1.385 terminali;

per le tasse: 782 terminali, 400 « Auditronic 770 », 612 « Audit 722 »;

per le dogane: 14 elaboratori di media potenza, 350 terminali;

per il catasto e servizi tecnici erariali: 1 elaboratore di potenza medio-grande, 200 terminali.

Per tale complesso di mezzi meccanografici è prevista l'utilizzazione di non meno di 6.300 unità che non possono essere reperite tra il personale in attività di servizio e che occorre assumere, come da disegno di legge già presentato al Parlamento.

In tali condizioni si svolge l'attività del Ministero delle finanze, che pure ha tentato di far fronte, per quanto è stato possibile, ai nuovi adempimenti che gli sono stati richiesti, pur convinti che si sarebbe potuto fare di più e meglio in termini di produttività.

Al funzionamento della macchina amministrativa esistente nonchè all'acquisizione dei nuovi necessari strumenti, è destinata la spesa prevista per l'anno 1975 nella tabella 3.

Tale spesa ammonta a milioni 4.181.818,9 di cui milioni 4.178.193, 8 per la parte corrente e 3.625,1 per spese in conto capitale.

La nota di variazione non modifica tali cifre complessive, limitandosi al trasferimento di 5 milioni dal capitolo 3001 al capitolo 3101 e di 10 milioni dal capitolo 4294 al capitolo 4251.

L'aumento complessivo, rispetto all'esercizio 1974, ammonta a milioni 700.905,8 e riflette solo spese correnti.

Un esame analitico dei singoli capitoli di spesa, anche se potrebbe offrire spunti per qualche considerazione, richiederebbe spazi di discussioni ed indagini di merito non compatibili con i tempi assegnati alla presente relazione.

Tuttavia, nella nota preliminare alla tabella, sono elencate le voci cui si riferiscono gli

aumenti di spesa e pertanto ad essa faccio espresso rinvio per quanti desiderino conoscerle nel dettaglio. Dalle considerazioni fin qui svolte si possono trarre le seguenti prime raccomandazioni:

1) favorire e accelerare l'entrata in funzione della riforma tributaria quale strumento di raccolta di dati ed analisi; e, nel frattempo;

2) consentire l'allargamento della pianta organica del Ministero, approvando il provvedimento presentato dal Governo e che non trovò il favore del Parlamento nell'agosto dello scorso anno;

3) provvedere, con le procedure più rapide possibili, alla copertura dei posti vacanti in organico.

Tra le spese più significative, si ricordano lo stanziamento di 8 miliardi per l'attuazione della riforma tributaria, la spesa di 32 miliardi per la meccanizzazione dei servizi; la spesa di oltre 1 miliardo per la raccolta automatica del gioco del lotto, mentre per l'incremento dei servizi della Guardia di finanza, lo stanziamento complessivo viene aumentato di 5 miliardi e 350 milioni, non tenendo conto dell'aumento degli stipendi al personale.

Una spesa rilevante è costituita dal fitto di locali utilizzati dall'Amministrazione finanziaria per L. 10.856.000.000 cui vanno aggiunti L. 1.225.000.000 per manutenzioni.

Il relatore si chiede se non sia opportuno che il Ministero delle finanze ponga allo studio un programma per la costruzione o l'acquisto di stabili in proprietà nei quali riunire sia al centro che nei capoluoghi di provincia i propri servizi.

Una volta realizzato tale programma l'ammontare dei canoni risparmiati potrebbe coprire le eventuali rate di ammortamento del capitale e degli interessi.

Una menzione particolare meritano gli interventi dello Stato a favore della finanza delle regioni, e di quella delle province e dei comuni sia per devoluzioni di quote di tributi erariali che per la copertura dei disavanzi dei loro bilanci.

Le voci principali, previste in esecuzione della legge 825 del 1971 e dei relativi decreti delegati, sono le seguenti:

lire 891,4 miliardi a favore dei comuni e delle province in sostituzione della partecipazione ai tributi, contributi e relative maggiorazioni di aliquote;

lire 1.362,5 miliardi a favore dei comuni in sostituzione delle abolite imposte di consumo e soppressi tributi, contributi e relative maggiorazioni di aliquote;

lire 187 miliardi a favore delle province in sostituzione delle abolite sovrimposte sul reddito dei terreni e dei fabbricati;

lire 54 miliardi a favore dei comuni e delle province in sostituzione dell'imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili e dei contributi di miglioria.

Tali spese vanno aggiunte ad altri interventi minori per la finanza locale, nonché a quelle per le regioni a statuto speciale e al fondo comune da ripartire tra le regioni a statuto ordinario.

I versamenti a favore degli enti locali e delle regioni sono stati eseguiti con una certa regolarità come può desumersi dal conto dei residui al 31 dicembre 1973.

Se il totale dei trasferimenti sia sufficiente al regolare e corretto funzionamento delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, è argomento di prossima e specifica discussione.

La Commissione finanze e tesoro, infatti, avrà occasione di affrontare il problema nel prossimo aprile quando la finanza locale costituirà argomento principale della nostra attività, giusti gli impegni assunti la scorsa settimana.

Un particolare rilievo è stato attribuito dagli oratori delle varie parti politiche al problema dei rimborsi delle eccedenze di imposta sul valore aggiunto a credito dei contribuenti. A tale proposito la Commissione ha approvato all'unanimità un ordine del giorno accolto dal rappresentante del Governo nel quale si invita il Governo stesso ad armonizzare la legislazione italiana sui rimborsi IVA a quella vigente negli altri

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Paesi della Comunità economica europea, al fine di accelerare le procedure amministrative esistenti, attualmente congegnate in modo da provocare gravi e dannosi ritardi per i contribuenti.

Si può affermare comunque, conclusivamente, che i capitoli della tabella 3 sono correttamente impostati ai sensi della legge 825 del 1971 sulla riforma tributaria.

\* \* \*

Alla tabella 3 è allegato lo stato di previsione dell'entrata e della spesa dell'Amministrazione dei Monopoli.

La previsione si chiude con un avanzo finanziario di gestione di 382,9 milioni.

Le entrate sono previste in 1.726.037 milioni, delle quali milioni 1.327.500 affluiscono al bilancio dello Stato per imposta sul consumo dei tabacchi e per imposta sul valore aggiunto.

Come è noto, l'azienda dovrà essere ristrutturata a partire dal 1° gennaio 1976 e, con l'occasione, sembra opportuno sollecitare l'ultimazione dei lavori dell'apposita Commissione di studio, in modo che le pro-

poste della Commissione stessa e gli intendimenti del Governo vengano sottoposti in tempo utile all'esame del Parlamento.

Non posso non manifestare anche la preoccupazione che il recente aumento del prezzo delle sigarette, pur comprensibile in un quadro di maggiori esigenze fiscali, sia occasione per la ripresa del contrabbando in un settore dove le variazioni nel saggio dei cambi avevano di molto ridotto il fenomeno.

Merita anche ricordo un più attento controllo perchè i vari tipi di sigarette, specie quelli più richiesti, affluiscano con regolari approvvigionamenti alle rivendite.

Ai titolari delle rivendite infine deve essere assicurato un aumento dell'aggio non solo sui tabacchi, ma sui valori bollati in conformità con gli impegni a suo tempo assunti dal Governo, e sollecitati dalla categoria anche a mezzo di recenti manifestazioni di protesta.

La Commissione, pertanto, approva a maggioranza il presente rapporto sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno 1975.

RICCI, *relatore*

## RAPPORTO DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE

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

(RELATORE COPPOLA)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione giustizia, esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia per il 1975; constatata la insufficienza degli stanziamenti previsti, in senso assoluto e rispetto agli altri rami, servizi e doveri dello Stato e ciò soprattutto nel momento in cui si afferma da tutti che la giustizia è in crisi e che è necessario risolverla con strumenti legislativi e impegni finanziari più significativi; ritenuto che il superamento della crisi della giustizia è essenziale per garantire ai cittadini diritti fondamentali e per soddisfare la loro pressante domanda di giustizia,

nonchè per garantire la vita e l'efficienza degli istituti democratici; valutata la necessità di proseguire ed intensificare l'opera di riforma legislativa e di adeguare e potenziare al tempo stesso straordinari interventi sul piano amministrativo, preso atto dell'impegno politico del Governo, assunto nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio e negli interventi del Ministro di grazia e giustizia tendente a perseguire tali obiettivi in tempi brevi; esprime parere favorevole sul disegno di legge n. 1971.

COPPOLA, *relatore*





## RAPPORTO DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE

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

(RELATORE OLIVA)

ONOREVOLI SENATORI. — Il sottoscritto relatore, per incarico ricevuto dalla 3<sup>a</sup> Commissione, esprime parere favorevole all'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per il 1975, pur richiamando l'attenzione della onorevole Commissione bilancio sul fatto che permane una eccessiva sperequazione tra spesa globale dello Stato e spesa autorizzata per il Ministero degli esteri, spesa che non supera lo 0,6 per cento del totale e lascia quindi metodicamente insoddisfatte le esigenze operative del Ministero sia per quanto riguarda l'efficienza della rete diplo-

matica ed ancor più consolare, sia nei settori della cultura e della promozione commerciale, sia — infine — per la tutela e l'assistenza dei quasi 6 milioni di emigranti italiani.

Per quanto riguarda i più pressanti problemi da risolvere, il relatore si rimette all'ordine del giorno da lui proposto, accolto dal Governo come raccomandazione ed approvato dalla Commissione, ovviamente per quanto non implica aspetti finanziari.

OLIVA, *relatore*



## RAPPORTO DELLA 7<sup>a</sup> COMMISSIONE

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

(RELATORE SCAGLIA)

ONOREVOLI SENATORI. — Un rapporto sulla sezione del bilancio preventivo riguardante la pubblica istruzione da parte della 7<sup>a</sup> Commissione del Senato non può non prendere le mosse da uno sguardo d'insieme sulle voci della tabella n. 7 e sulla linea di tendenza che emerge dalla loro comparazione con le voci corrispondenti degli esercizi precedenti, considerate sia in rapporto all'incremento annuale della spesa per la pubblica istruzione, sia in rapporto alla contemporanea espansione della spesa nel bilancio generale dello Stato.

Per l'esercizio 1975 il bilancio della pubblica istruzione passa da 3.755 miliardi e 55 milioni a 3.889 miliardi e 207 milioni, con un aumento, rispetto al 1974, di 134 miliardi e 152 milioni, pari al 3,5 per cento.

Va però tenuto presente che nel preventivo per il 1975 non figurano, perchè trasferiti nel bilancio del tesoro, 290 miliardi destinati alle pensioni provvisorie, tenendo conto dei quali l'aumento della spesa per la pubblica istruzione salirebbe a 424 miliardi e 152 milioni, con un incremento percentuale del 10,9.

La dinamica vera delle cifre non può tuttavia essere colta se non nel quadro più ampio di uno sguardo retrospettivo che si estenda almeno agli ultimi anni, e che, per quanto riguarda il bilancio della pubblica istruzione ci presenta, per il 1965, un aumento di 191 miliardi e 995 milioni con un aumento percentuale del 20, e in valori stabilizzati del 10,8 per cento; per il 1966, un

aumento di 164 miliardi e 801 milioni, pari al 14,3 per cento in valori monetari e al 10,5 in valori stabilizzati; per il 1967, un aumento di 48 miliardi e 222 milioni, pari al 3,6 per cento in valori monetari e all'1,8 in valori stabilizzati; per il 1968, un aumento di 287 miliardi e 825 milioni, pari al 21 per cento in valori monetari e al 15,8 in valori stabilizzati; per il 1969, un aumento di 52 miliardi e 792 milioni, pari al 9,2 per cento in valori monetari e al 4,2 in valori stabilizzati; per il 1970, un aumento di 147 miliardi e 386 milioni, pari all'8,1 per cento in valori monetari e al 2,9 in valori stabilizzati; per il 1971, un aumento di 224 miliardi e 494 milioni, pari all'11,5 per cento in valori monetari e al 3,3 in valori stabilizzati; per il 1972, un aumento di 443 miliardi e 673 milioni, pari al 20,8 per cento in valori monetari e al 10,8 in valori stabilizzati; per il 1973, un aumento di 320 miliardi e 466 milioni, pari al 12,8 per cento in valori monetari e allo 0,22 in valori stabilizzati; per il 1974, un aumento di 812 miliardi e 650 milioni, pari al 27,6 per cento in valori monetari e al 26 in valori stabilizzati; e infine, per il 1975, con un aumento di 134 miliardi e 152 milioni, pari al 3,5 per cento in valori monetari e allo 0,93 in valori stabilizzati (dove però non si tiene conto dei 290 miliardi trasferiti nel bilancio del tesoro).

Se si considera, invece, lo stanziamento per la pubblica istruzione in rapporto alla spesa complessiva prevista nel bilancio dello Stato, la percentuale relativa passa dal

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

15,5 per cento del 1971 al 15,9 nel 1972, al 14,46 nel 1973, al 15,22 nel 1974, al 13 nel 1975 (che sale però al 14,2 se si tien conto dei 290 miliardi sopra ricordati).

Anche se è giusto tener conto che altre voci riguardanti la scuola e la cultura figurano nel bilancio di altri ministeri, fino a raggiungere la somma complessiva di 4.398 miliardi (di cui 4.206 per l'istruzione, e 192 per l'informazione, il teatro e la proprietà intellettuale) è evidente che si è di fronte ad un bilancio severo, che risente delle gravi difficoltà della situazione finanziaria dello Stato. Ne è una conseguenza, e ne è una indiretta conferma, il persistente, ed anzi accentuato, squilibrio tra le spese di personale, ovviamente non comprimibili (e che coprono l'88,6 per cento dell'intero stanziamento), e quelle destinate ai servizi, sempre prime ad essere sacrificate, in qualche caso — come è stato deplorato da alcuni commissari — anche oltre i limiti, pure estremamente esigui, delle stesse voci di bilancio.

Ma è appunto in considerazione delle eccezionali difficoltà della situazione finanziaria che non si può non riconoscere che anche un preventivo di spesa severo, come quello sottoposto all'esame del Senato, non può essere considerato contrastante con la tendenza all'espansione che è caratteristica di questi anni; tendenza all'espansione, a cui si accompagna un parallelo sforzo di qualificazione della spesa, che si manifesta anche nel diverso tasso di incremento delle diverse voci e dei diversi tipi di scuola, secondo le indicazioni delle « Note illustrative di carattere politico-economico », che accompagnano il bilancio di previsione per l'anno finanziario 1975.

Nel quadro generale, le voci che registrano i maggiori incrementi sono: la scuola materna, con un aumento del 39,6 per cento; la scuola popolare, con un aumento del 40,5 per cento; l'istruzione secondaria di primo grado, con un aumento del 33,1 per cento; l'istruzione tecnica e professionale, con un aumento del 28,3 per cento; l'istruzione universitaria, con un aumento del 26,1 per cento.

Venendo ora all'esame delle varie rubriche, non può non essere rilevato il fatto che

la scuola materna, dopo la scuola popolare, registra il più alto tasso d'incremento percentuale (39,6), passando da 75 miliardi e 425 milioni a 105 miliardi e 311 milioni, con un aumento in assoluto di 29 miliardi e 885 milioni. Continua, dunque, l'espansione di una scuola di cui viene sempre più emergendo l'importanza non solo dal punto di vista sociale, ma anche in vista di una più efficace « azione di decondizionamento precoce », secondo l'espressione delle « Note illustrative », in rapporto alle indicazioni della pedagogia, che viene mettendo in sempre maggiore evidenza l'influenza che la scuola materna può avere sul successivo rendimento scolastico degli alunni. È un fatto, questo, del quale non si può non compiacersi, anche se non si devono dimenticare i molti problemi che rimangono aperti, a cominciare da quello costituito dallo squilibrio tra l'espansione della scuola materna al Nord e nell'Italia meridionale e insulare; che, non si può dimenticare, è stato uno dei motivi che più hanno contribuito a far considerare necessaria l'istituzione della scuola materna statale. Un altro problema delicato, anche per il rilievo maggiore che, rispetto a quella prevalentemente assistenziale, viene assumendo la funzione educativa della scuola materna, è quello della formazione delle insegnanti, per la quale è ormai riconosciuta l'inadeguatezza della scuola magistrale. Infine, nel corso della discussione è stata richiamata l'attenzione sul rapporto tra scuola materna statale e scuola materna non statale, che qualcuno vorrebbe più nettamente definito. I dati relativi ai due settori di scuola materna, che nel 1969 davano 68.462 alunni per la scuola materna statale e 1.435.380 per la non statale, danno, per il 1974, 371.226 alunni per la statale, con un aumento, anche rispetto all'anno precedente, del 5,7 per cento, e 1.254.649 per la non statale, con una diminuzione, rispetto all'anno precedente, dell'1,9 per cento. Ciò induce a insistere perchè continui ad essere validamente incrementata l'espansione della scuola statale, specialmente nelle zone più depresse e in quelle di rapida urbanizzazione, in cui l'iniziativa non statale è carente o addirittura

assente. Il che risponde, come è noto, ai concetti che hanno ispirato l'istituzione della scuola materna statale; ma non può far dimenticare — specie in una fase di estrema difficoltà finanziaria per lo Stato — i ben diversi oneri che l'una e l'altra scuola fanno gravare sul bilancio dello Stato, considerando il costo di un alunno, che per la scuola materna statale è di circa 153 mila lire, mentre per la scuola materna non statale è di sole 22.257 lire. Una cifra, a cui ovviamente va aggiunto il contributo delle famiglie, specialmente in zone economicamente più floride; ma nella determinazione della quale non può certo essere sottovalutata la dedizione delle insegnanti religiose, che per compensi di gran lunga inferiori sono disposte a prestazioni molto più onerose, e la cui azione è tanto più preziosa e tanto più meritevole di essere sostenuta, quanto più è evidente l'impossibilità per lo Stato di far fronte direttamente alle esigenze di un settore che è oggetto di una richiesta sempre più vasta e insistente.

Nel settore della scuola dell'obbligo, per le elementari, raggiunto finalmente il *plafond* della scolarizzazione completa, la frequenza segue ormai l'andamento della curva demografica, registrando una contrazione che nel 1971-72 è stata del 5,1 per cento; nel 1972-73, dell'1,8 per cento; e nel 1973-74 è stata del 4,4 per cento. Ciò nonostante le relative voci in bilancio non solo non sono diminuite, ma sono ancora aumentate, passando da 924 miliardi e 724 milioni a 1.158 miliardi e 350 milioni con un aumento in assoluto di 233 miliardi e relativo del 25 per cento. Sono spostamenti su cui incidono soprattutto gli aumenti degli stipendi. D'altra parte è noto quanto lentamente e faticosamente, specie in taluni centri più piccoli, il numero degli insegnanti si adegui al diminuito numero degli studenti.

Da parte di qualche commissario è stato sollevato il problema delle scuole reggimentali e di quelle sussidiate. Ma non si può neppure prescindere dagli obiettivi dichiarati nelle già ricordate « Note illustrative », che indicano come punti di particolare rilievo l'attuazione del tempo pieno nella scuola

elementare e il potenziamento del doposcuola nell'intera fascia della scuola dell'obbligo, con precedenza alle zone di rapida espansione ed a quelle depresse; e nei riguardi dei quali si stanno facendo sforzi che per molto tempo rimarranno inevitabilmente al di sotto delle reali necessità. Non si deve infatti dimenticare che, pur dopo che la frequenza delle elementari è stata generalizzata, ben diverso è, nelle varie zone, il grado del profitto, come si può vedere dai dati relativi alle ripetenze, specialmente del primo anno, che, per l'anno scolastico 1973-74, vanno da una percentuale del 3,1 per cento nel Nord al 3,4 nel Centro, al 12,4 nel Sud e nelle isole. Evidentemente il grado di sviluppo economico delle zone continua a condizionare anche il rendimento scolastico, con effetti di sostanziale emarginazione, che non possono non preoccupare.

Altri problemi sono aperti nei riguardi delle classi differenziali, che in numero di 7.598 interessavano nel 1972 circa 60.000 bambini, pari all'1,2 per cento degli iscritti; e nei riguardi delle quali, dopo l'espansione degli anni precedenti, si viene delineando un'inversione di tendenza, che si esprime in una serie di iniziative, promosse prevalentemente dalla periferia, volte a inserire gli alunni « differenziali » nelle classi normali. Sono esperimenti interessanti, che vanno tuttavia valutati con prudenza, senza generalizzazioni semplicistiche, anche in rapporto con altre iniziative volte allo stesso scopo di non isolare i bambini con particolari difficoltà, come le classi « di rotazione ».

Per la scuola media di primo grado il preventivo passa da 764 miliardi e 969 milioni a 1.018 miliardi e 435 milioni, con un aumento in assoluto di 253 miliardi, e in percentuale del 33,1 per cento. Tuttavia, a differenza che per le elementari, qui esiste ancora un margine, per quanto ristretto, per una ulteriore espansione di un tipo di scuola che nel 1971-72 ha visto un aumento di popolazione del 2,9 per cento; nel 1972-73, del 5,4 per cento; nel 1973-74, del 2,3 per cento.

Le punte raggiunte nel 1973-74 sono del 99,7 per cento nel Nord e del 93 per il Sud e

le isole, con una media, per l'Italia, del 97,4 per cento. Permane sempre uno squilibrio tra lo sviluppo scolastico dell'Italia del Nord e quello dell'Italia meridionale e delle isole. Se tuttavia si tien conto che, per le elementari, non è stato sufficiente un secolo per arrivare alla copertura completa delle aree relative e alla frequenza da parte di tutti gli alunni, non si può non compiacersi del traguardo raggiunto in poco più di un decennio dall'istituzione della nuova scuola media.

Naturalmente, più complessa la valutazione si presenta se si considera la scuola in rapporto alla sua effettiva funzione formativa; e non senza ragione da parte di qualche commissario è stata sollecitata una revisione dei programmi sulla base di un'esperienza ormai ultradecennale. Anche per la scuola media si pone il problema delle ripetenze, che qui, ancor più che nella scuola elementare, assumono l'aspetto di una selezione di fatto che mostra quanto siamo ancora lontani dal garantire quella uguaglianza dei punti di partenza che pure è uno dei primi obiettivi della nostra Repubblica. Di qui l'importanza che in questo settore assumono le iniziative volte a facilitare e a rendere più proficua la frequenza, da quella relative ai trasporti, oggi affidati soprattutto alle regioni, ai doposcuola (che troppo spesso tuttavia assumono ancora veste di ripieghi) alla scuola a tempo pieno, con tutti i problemi di indirizzo, di personale, di costi che essa comporta.

Sul problema relativo ai libri di testo, sul quale si sofferma particolarmente il rapporto CENSIS, non sembrano tuttavia da secondare nè la tendenza ad incoraggiare la pratica abolizione dei libri di testo (non perchè non sia auspicabile una scuola di grande impegno, nella quale si attui un'intensa e continua collaborazione tra alunni e insegnanti, ma perchè tale scuola non può essere che un'eccezione), nè la proposta di una cessione dei libri in uso, perchè lo studente volenteroso desidera conservare i libri che sono diventati parte della sua personalità, nè la troppo facile prospettiva di una completa gratuità, che in tempi di estrema

difficoltà addosserebbe allo Stato una spesa non necessaria, potendosi, se mai, perfezionare, intanto, il sistema di buoni-libro per gli alunni bisognosi.

Anche sul problema della preparazione e del reclutamento degli insegnanti la Commissione si è soffermata, avendo presenti le iniziative di aggiornamento previste dai decreti delegati; ma ricordando insieme che fondamentale in proposito rimane la formazione di base che i futuri insegnanti hanno acquisito negli anni della loro preparazione universitaria.

Infine anche per la scuola media si pone il problema degli alunni di menomata capacità, ai quali finora si è ritenuto di provvedere sia con le classi differenziali e di aggiornamento, sia con le scuole speciali. Quanto alle prime (che, raccogliendo di fatto gli elementi « di disturbo » delle sovraffollate classi normali, finiscono col costruire delle vere e proprie « classi ghetto », attuando una selezione che colpisce le fasce più deboli della popolazione scolastica) sembra ormai pacifico che la soluzione da adottare sia il loro riassorbimento in classi normali che, ove necessario, potrebbero essere fatte oggetto di particolari cure; mentre solo per le situazioni veramente marginali potranno rendersi necessarie soluzioni più radicali, integrate dal tempo pieno e da riduzioni del numero di allievi per classe (che tuttavia non si può pretendere di generalizzare). Anche per gli handicappati delle scuole speciali (nel 1970-71, poco meno di 70.000 alunni, pari all'1,4 per cento) si sta delineando la tendenza a non privarli, per quanto possibile, del contatto con gli alunni normali. Ma si tratta, evidentemente, di una tendenza, che non può diventare la regola, sia perchè esistono gradi diversi di menomazione, sia perchè non tutte le classi (non tutti gli insegnanti, non tutti gli alunni) sono preparati ad accogliere alunni affetti da gravi menomazioni, almeno fino a quando non esista un personale specializzato che, seguendo contemporaneamente anche più scuole, possa aiutare a risolvere i problemi delicati che una convivenza quale quella auspicata non può non sollevare.

Un'importanza particolare le « Note illustrative », che accompagnano il preventivo 1975, assegnano alla scuola popolare e in particolare all'educazione degli adulti, avente come obiettivo « il potenziamento dell'attività di recupero dell'obbligo, avviato in connessione con l'importante momento di crescita dei lavoratori, realizzato attraverso le 150 ore ». E l'affermazione trova riscontro nelle cifre del bilancio che, con un aumento da 16 miliardi e 904 milioni a 23 miliardi e 503 milioni, proprio nel settore prevedono il più alto tasso di incremento (il 40,5 per cento) fra le voci del bilancio della pubblica istruzione.

Si tratta di un nuovo tipo di domanda di istruzione, destinata probabilmente ad aumentare negli anni, e che rimane significativa e importante, anche se si manifesta in forme in cui non è sempre facile distinguere la fame di cultura dall'interesse pratico per un titolo utile all'avanzamento in azienda. Gli interessi ideali non si possono mai disincarnare del tutto dagli interessi materiali; ma nessuno può sottovalutare il peso decisivo che, più ancora che la parità degli stipendi, la partecipazione il più possibile alla pari ai beni della cultura può avere per dare pari dignità a uomini chiamati a svolgere mansioni diverse. Non si può quindi non convenire sugli obiettivi che le iniziative intraprese si propongono, anche se, dopo un primo periodo di esperienza, di cui abbiamo i dati nelle tabelle del CENSIS, non possiamo non rilevare la sproporzione tra alcune attese miracolistiche e la consistenza reale del fenomeno, la cui entità quantitativa è data, per il primo anno, da 932 corsi frequentati da 18.600 lavoratori, con una media che oscilla tra il 5 e il 10 per cento del monte-ore previsto; mentre sotto l'aspetto qualitativo, del contenuto e dell'indirizzo dei corsi, va rilevata la prevalenza, ed anzi la presenza quasi esclusiva, di temi politico-sindacali, e soprattutto, da parte dei partecipanti, la caccia al titolo comunque conquistato, come condizione di promozione aziendale. Non è il caso di farne uno scandalo; ma è evidente che l'esperienza deve essere seguita con particolare atten-

zione in vista di un approfondimento di tutti i problemi che essa implica, essendo ovvio che non si può concepire una scuola per adulti con i contenuti di una scuola per ragazzi di 11-14 anni; ma essendo altrettanto ovvio che, se scuola deve essere, anche quella destinata ad adulti non può prescindere da alcune esigenze elementari di normalità e di regolarità che sono la condizione prima della sua dignità e della dignità di quanti — docenti e allievi — vi sono impegnati. Una scuola più impegnativa, una scuola più difficile, che richiede la collaborazione di tutti coloro che vi sono interessati perchè essa possa svolgere l'importante funzione di elevazione sociale e di arricchimento umano a cui essa è stata destinata.

Per quanto riguarda la scuola secondaria superiore, uno sguardo complessivo alle cifre presenta, per l'istruzione classica, scientifica e magistrale, il passaggio da 178 miliardi e 507 milioni a 228 miliardi e 988 milioni, con un aumento di 50 miliardi e 481 milioni, percentualmente il più basso (21 per cento) fra quelli relativi ai vari tipi di scuola; mentre per l'istruzione tecnica e professionale gli stanziamenti passano da 389 miliardi e 440 milioni a 499 miliardi e 599 milioni, con un aumento di 110 miliardi, pari al 28 per cento.

Dai dati statistici risultano anche, per l'anno 1973-74:

1) un aumento complessivo del numero degli alunni del 5 per cento, che per il primo anno sale addirittura al 6,3 per cento;

2) un aumento delle sedi scolastiche (+ 149), che ha come conseguenza di favorire la monospecializzazione. È noto che, quando in una zona esiste un solo tipo di scuola, gli alunni che vi risiedono vengono condizionati nella scelta;

3) la conferma alla tendenza a favore del liceo scientifico e del settore tecnico, che è in atto da anni.

Sull'andamento percentuale della frequenza per i vari tipi di istituto il raffronto tra gli anni scolastici 1968-69 e 1973-74 permette

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di cogliere le seguenti indicazioni di movimento:

istituti professionali: dal 14,5 al 16,5 per cento;

istituti tecnici: dal 41,8 al 42,2 per cento;

licei scientifici: dal 12,5 al 17,9 per cento;

per i licei classici, invece, la frequenza scende dal 13,4 al 10,4 per cento; e per gli istituti magistrali, dal 16,8 al 10,8 per cento.

Non si tratta di grosse novità, ma i problemi nel settore si vanno addensando. C'è un afflusso al settore tecnico-professionale che è in contrasto con l'orientamento che sembrava delinearsi per la riforma della scuola secondaria superiore, per la quale si tendeva ad escludere l'immediata professionalizzazione. Nascono poi dubbi sull'esperimento in atto, della cosiddetta « maturità professionale », cioè degli anni aggiunti per consentire agli alunni provenienti dagli istituti professionali di accedere all'università: un'iniziativa nata per venire incontro a giovani che, avendo scelto una carriera più modesta, avevano scoperto in sé volontà e capacità di arrivare più lontano, ma che in realtà ha costituito una alterazione grave — lo rileva anche il rapporto CENSIS — del carattere professionale di tali istituti, che sono, oltretutto, numericamente insufficienti; per cui la maturità professionale ha finito per costituire una strada più costosa per accedere all'università, senza un collegamento vero con i valori professionali che si volevano porre alla sua base.

Per contro, invece, sempre secondo i rilievi del rapporto CENSIS, la sperimentazione nel primo biennio della scuola secondaria superiore, cui fanno particolare riferimento anche le note illustrative, sta assumendo un carattere prevalentemente liceale, cioè di scuola preparatoria ed altre scuole e per nulla orientata verso un ingresso nelle attività professionali. Ciò mostra che sarebbe imprudente abbandonarsi ad una sperimentazione affidata a se stessa, specie quando presenta dei costi (114 insegnanti per 531 alunni) del tutto sproporzionati alle possibilità finanziarie del Paese. Non può

perciò apparire fuori di posto la prouidenza alla quale il Ministro si è richiamato nelle sue dichiarazioni alla Camera a proposito della riforma della secondaria superiore, anche se tutti sono concordi nel sottolineare l'urgenza che nasce dal fatto che la nuova scuola media esiste e non ha più un collegamento organico con le scuole che le fanno seguito; e dal fatto che l'istituzione dei distretti presuppone, per la loro entrata in funzione, l'esistenza di un quadro definito di distribuzione delle istituzioni scolastiche che, oggi come oggi, non si vede come potrebbe essere configurato.

Rimane, intanto, definitivamente acquisita l'idea di una netta distinzione tra un primo biennio di orientamento e un triennio di effettiva specializzazione. Ma anche nel biennio, per quanto sia comprensibile la tendenza a non irrigidire il quadro, e a offrire all'alunno una vasta gamma di scelte che consentano anche gli inevitabili ripensamenti (il che spiega anche il più largo spazio lasciato alla sperimentazione) è necessario che le scelte siano fatte sulla base di ipotesi ben definite. Non si può pensare che siano le famiglie o gli alunni a inventare le scuole: essi devono poter scegliere avendo davanti l'esempio concreto dei diversi tipi di scuola con la loro netta caratterizzazione. Donde l'opportunità delle norme dei decreti delegati relative alla sperimentazione, la quale deve svolgersi sulla base di proposte accuratamente studiate e rigorosamente vagliate nell'interesse stesso degli alunni, che vi possono essere impegnati.

Al carattere aperto del biennio, nel quale deve essere facilitato il passaggio dall'uno all'altro indirizzo di scuola, non può non far riscontro, proprio a compenso del carattere aperto esteso a tutti i gradi precedenti, la netta e definitiva caratterizzazione delle scuole del triennio conclusivo che, quale che sia per essere la decisione finale a proposito della loro professionalizzazione — sembra infatti ormai pacifico, almeno per i futuri insegnanti, che tutti debbano avere una preparazione universitaria — non possono non assumere una fisionomia ben definita, con programmi precisi e impegnativi, sia per i



docenti, sia per gli alunni, e con esami finali che possano costituire un efficace controllo del lavoro svolto dagli uni e dagli altri. Il numero enorme di diplomati senza possibilità di impiego adeguato, il fatto anormale di una scuola che produce per se stessa, dovrebbe ormai aver aperto gli occhi a tutti sull'autentico inganno che il « diploma facile » costituisce per migliaia e migliaia di giovani, che molto più utilmente per sé e per la società avrebbero potuto essere orientati verso altre direzioni. Ma la forma di orientamento più efficace, anche se indiretta, da che mondo è mondo, è quella di esami che, per non essere nozionistici, dovrebbero comprendere molte prove scritte e pratiche (le prime possibilmente « anonime ») che consentano, nell'interesse della giustizia e della cultura, cioè dei migliori, quella selezione che, a questo punto, non può più essere esclusa, e che, se manca, può solo essere sostituita dal favore affidato all'arbitrio.

Per l'università il bilancio passa da 365 miliardi e 198 milioni a 461 miliardi e 251 milioni, con un aumento di 96 miliardi, pari al 26,1 per cento. Di questi, 51 miliardi e 600 milioni riguardano gli stipendi (capitolo 4001); 10 miliardi e 300 milioni, contributi per il funzionamento delle università e degli istituti universitari (capitolo 4101); 3 miliardi, assegnazioni alle università, agli istituti di istruzione universitaria, agli osservatori astronomici, geofisici, vulcanologici e agli istituti scientifici speciali, per l'acquisto e il noleggio di attrezzature didattiche e scientifiche, ivi comprese le dotazioni librerie degli istituti e delle biblioteche di facoltà (capitolo 4103); 4 miliardi, assegno di studio (capitolo 4106); 21 miliardi e 250 milioni, contratti quadriennali con laureati (capitolo 4117); 11 miliardi e 700 milioni, assegni biennali di formazione scientifica e didattica per giovani laureati (capitolo 4118).

Sono cifre, anche queste, che, come tutto il bilancio, risentono della congiuntura, ma che confermano, nello stesso tempo, lo sforzo in atto per far fronte alle esigenze nate dall'espansione dell'università, nella quale tuttavia sembra ormai confermato un ral-

lentamento della grande crescita seguita alla liberalizzazione degli accessi. Le tendenze sono oggi nel senso di una certa stabilizzazione per le facoltà di economia e commercio; di un minor favore per le lingue e la giurisprudenza; di una netta diminuzione per il magistero; di una contrazione di circa il 4 per cento per la medicina.

Anche nell'università, e pure dopo l'approvazione delle misure urgenti, non sono pochi i problemi, anche gravi, tuttora aperti. In particolare è stato rilevato il ritardo col quale vengono corrisposti ai docenti gli aumenti già approvati; sono stati denunciati abusi nel conferimento di incarichi per nuove discipline e sono state fatte presenti le difficoltà in cui sono posti gli organi di governo delle università di fronte alle pressioni dei sindacati. Anche sul livello culturale dell'università sono state espresse preoccupazioni, sia in rapporto alla liberalizzazione indiscriminata dell'accesso ai corsi di laurea, sia in rapporto all'eccessivo, improvviso aumento del numero dei docenti; così come serie preoccupazioni sono state espresse per l'altissimo numero dei laureati, decisamente esorbitante rispetto alle possibilità reali di occupazione. E mentre sono stati auspicati provvedimenti in materia di edilizia universitaria e sono stati lamentati l'esiguità ed i ritardi nell'erogazione del contributo ordinario di funzionamento, di quelli per la ricerca scientifica universitaria e del fondo spese per attrezzature didattiche, da parte di esponenti della minoranza è stata insistentemente richiamata la necessità che per la apertura di nuove sedi universitarie sia adottata la procedura prevista dai provvedimenti urgenti.

Volendo infine accennare ad una valutazione d'insieme del quadro delle nostre istituzioni scolastiche, non può essere passato sotto silenzio il richiamo preoccupato di alcuni senatori ad un processo di deterioramento in atto in diversi settori, e particolarmente in quello secondario, anche con particolare riferimento ai corsi per lavoratori. Un richiamo, che la Commissione non ha potuto non raccogliere, anche se esso non può non essere considerato nel quadro

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di una scuola cresciuta con eccezionale rapidità sotto la pressione di una spinta sociale che ha aumentato i motivi di turbamento. Certo, quanti ricordano le vecchie scuole secondarie, ordinate, tranquille, non turbate dai contrasti della vita sociale e della politica, quanti rimpiangono il « vecchio caro ginnasio », la vecchia scuola media ben distinta dai modesti « avviamenti », possono senz'altro trovarsi spaesati nella nuova scuola democratica, quale oggi si presenta, con tutti i suoi problemi e le sue turbative, con le scolaresche contestatrici e con gli insegnanti assunti senza una seria selezione. Ma se si vuol considerare la situazione in rapporto alla crescita reale della società italiana, quale in questi anni si è venuta realizzando, se si tien conto delle esigenze oggi più profondamente e più vivamente avvertite, tra le quali quella di una giustizia e di una uguaglianza sostanziale, che consenta veramente a tutti di tendere allo sviluppo completo

delle proprie capacità e delle proprie potenzialità, si deve riconoscere che il bilancio reale, nonostante tutti i problemi che presenta, rimane positivo, e uno dei problemi più delicati, quello della giustizia nel campo dell'istruzione, è seriamente affrontato, e avviato a soluzione. Ciò che non significa chiudere gli occhi sulle lacune di carattere ideale e di ordine pratico, che pure esistono e che sono state denunciate (fra le altre quelle della intollerabile disfunzione dell'amministrazione per quanto riguarda la tempestività delle liquidazioni e della erogazione definitiva delle pensioni); ma significa solo non trascurare, per il molto che ancora manca, il molto, ed anzi il moltissimo che, nonostante le difficoltà, in pochi anni, in ogni campo, è stato fatto; e che giustifica il parere favorevole della 7<sup>a</sup> Commissione al bilancio in esame.

SCAGLIA, *relatore*

## **RAPPORTO DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE**

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

(RELATORE PASTORINO)

La 1<sup>a</sup> Commissione, udita la relazione del relatore, ascoltata la replica del Ministro, preso atto della proposta del relatore, esprime a maggioranza parere favorevole sullo stato di previsione in esame.

PASTORINO, *relatore*



## RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

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

(RELATORE GROSSI)

ONOREVOLI SENATORI. — Il diffuso convincimento che la ripresa economica del paese dipende anche, in larga misura, dagli investimenti pubblici e il ruolo determinante che il Ministero dei lavori pubblici è chiamato a svolgere in questo campo, rendono meritevole della massima attenzione il bilancio in esame, pur nel ridotto tempo a nostra disposizione.

È d'uopo anche ricordare che il settore dei lavori pubblici in genere e l'edilizia abitativa e l'edilizia sociale in particolare comportano un elevato impiego di mano d'opera e, contemporaneamente, uno scarso impiego di materie prime da importare incidendo quindi minimamente sulla bilancia dei pagamenti. Ciò dovrebbe comportare l'eliminazione di ogni remora da parte del Governo a lanciare, o meglio a rilanciare, una politica di intervento nell'edilizia abitativa e sociale.

Io non so se i tempi necessari tra la approvazione dei disegni di legge relativi alla edilizia abitativa, già presentati alla Camera dei deputati, e l'inizio della fase esecutiva saranno tali per cui l'intervento esplicherà tutta la sua efficacia al giusto momento. Duecentomila edili attendono, parte già in cassa integrazione e parte disoccupati, che questo avvenga.

Il Presidente dell'Associazione degli istituti autonomi delle case popolari ha dichiarato che se la legge verrà approvata in primavera, forse si potrà sperare di iniziare i lavori in autunno — e mi pare già una di-

chiarazione molto ottimistica —, diversamente inizieranno certamente nella primavera del 1976.

Ciò premesso, esaminando più da vicino l'attività del Dicastero dei lavori pubblici, non si può non mettere in evidenza l'attuale stato di crisi, dopo l'avvenuto passaggio alle Regioni di specifiche e rilevanti competenze. È quindi necessario e urgente che avvenga una ristrutturazione (della quale si è già parlato in sede di bilancio 1974 da parte dell'allora Ministro dei lavori pubblici, Lauricella). Obiettivamente, dobbiamo riconoscere che la ristrutturazione trova ostacolo nell'instabilità governativa dal momento che essa richiede tempo mentre invece ogni cinque-sei mesi i Ministri cambiano. Non è escluso poi che esistano anche intralci e difficoltà di carattere burocratico, perchè spesso le novità e i cambiamenti possano anche non piacere.

A mio parere vi è da fare una attenta valutazione dei compiti rimasti al Ministero, perchè alcuni potrebbero essere anche ripensati: per esempio, il discorso sui porti va fatto e impostato in modo diverso da quello attuale. Vi sono forse anche dei compiti che vanno assunti *ex novo*. Già nel 1974 c'è stata una interpretazione di quelli che dovrebbero essere i nuovi compiti del Ministero, definita e simboleggiata dal nuovo nome che si voleva proporre per il Ministero, quello di Ministero del territorio, cui dovrebbe l'espletamento di funzioni di programmazione, di promozione e di coordina-

mento di tutto quanto può interessare l'assetto territoriale in termini generali.

A parte il fatto che l'assetto territoriale presuppone di per se stesso l'esistenza di una seria programmazione economica, nel caso in cui tale trasformazione venisse attuata, essa esigerebbe una modifica nei rapporti con molti Ministeri a livello centrale, e nei confronti delle Regioni, perchè è chiaro che queste ultime, e anche gli Enti locali, intendono essere primi attori nel determinare il loro destino con l'assetto territoriale. Vi è perciò la necessità di un assetto territoriale che, a livello nazionale, coordini ciò che Enti locali e Regioni propongono. Talune di esse sono già arrivate a questo punto: infatti la Lombardia ha già presentato un suo progetto di assetto territoriale; pochi giorni fa ci è arrivato quello del Lazio; così pure hanno fatto l'Emilia-Romagna e la Toscana. Il che sembrerebbe contrastare il fatto che l'indirizzo generale dell'assetto territoriale è, o dovrebbe essere, di competenza del Governo. Il Ministro dei lavori pubblici dovrebbe cioè definire la linea di sviluppo generale in base alla quale le Regioni dovrebbero poi elaborare i loro piani di assetto territoriale. (Così si è agito recentemente con la legge sulla salvaguardia di Venezia, quando il Comitato governativo ha adottato risoluzioni generali relative a Venezia e alla laguna, largamente condizionanti l'assetto territoriale che la Regione Veneto progetterà). Si tratta di un impegno notevole e il Ministero non sembra ancora in grado di affrontare la situazione.

La stessa cosa si può ripetere anche rispetto alla legge urbanistica: certamente il quadro generale della stessa è di competenza del Ministero dei lavori pubblici. Siamo però già di fronte a leggi urbanistiche che vengono approvate nell'ambito di alcune Regioni, vedi la Lombardia, la quale ha legiferato, presupponendo di agire nel quadro di sua competenza, ma senza il riferimento ad una legge di carattere generale. Addirittura è stata approvata una legge sui comprensori, organismi che non possono non interessare la legge comunale e provinciale. Per la legge urbanistica quadro è stato preso un impegno di approvarla entro il 1° di-

cembre del 1975, al fine di non far decadere la validità dei piani di zona che già erano stati prorogati con la legge n. 1187 del 1968, la cosiddetta legge tampone, così chiamata perchè tamponava le falle aperte nella legge 167 del 1962 da una sentenza, la numero 55, della Corte costituzionale sulla indennizzabilità dei vincoli imposti dai piani regolatori.

Alla fine di dicembre o ci sarà la legge quadro o bisognerà predisporre una nuova legge tampone. Certo preferiremmo — ed è questo un impegno per il governo Moro — avere una posizione decisa e quindi una risoluzione del problema della legge urbanistica quadro, che è largamente determinante di ogni possibilità di stendere piani territoriali.

Entrando in temi più specifici e affrontando il problema delle abitazioni, balza all'occhio un grave contrasto nella attuale situazione: da un lato, con la legge « 865 » del 1971, con la legge « 167 » e con la legge « 765 » del 1967 si è raggiunta finalmente una disciplina legislativa organica in tema di edilizia residenziale pubblica, annullando le leggi precedenti che erano scoordinate e che avevano operato solo nel senso di costruire senza porsi altri problemi, dall'altro i programmi costruttivi realizzati sono stati ben pochi. Sono d'accordo che c'è stata la coincidenza della crisi, che certamente ha influito, però non credo che questa sia l'unica ragione per la quale la legge « 865 » non è diventata uno strumento da usarsi a piene mani da parte dei Governi, tanto più che alcuni aspetti della legge « 865 » che potevano accelerarne l'applicazione sono stati modificati con l'approvazione, avvenuta nell'agosto dello scorso anno, del relativo decreto e che contemporaneamente alla Camera veniva depositato il progetto n. 2949 che predisponava un piano di interventi. Questo progetto è rimasto fermo perchè poi è intervenuta la crisi di governo. Conclusione? Siamo all'aprile 1975 e non abbiamo ancora una proposta di finanziamenti di un nuovo piano di interventi per l'edilizia residenziale.

A che punto siamo per quanto riguarda il problema globale della casa? Si è rilevato che l'Italia è il paese che ha investito meno in Europa pur avendo il fab-

bisogno maggiore: è il paese dove l'edilizia economica pubblica, rispetto al totale degli investimenti privati e pubblici, dal 1962 a oggi rappresenta mediamente all'anno il 5 per cento; in altri paesi si arriva al 20-25 per cento; nel 1973 si è addirittura scesi al 3,50 per cento; è il paese che di fronte a un fabbisogno stimato generalmente in 500.000 abitazioni all'anno dal 1962 ad oggi non ha mai raggiunto questa cifra: nel 1970, 370 mila; nel 1971, 360.000; nel 1972, 240.000; nel 1973, 181.000 — questi sono dati ISTAT — e nel 1974, 175.000 — questo è un dato ANCE. Devo poi sottolineare per quanto riguarda il dato delle abitazioni del 1974 che soltanto 13.000 sono abitazioni economiche ma 90.000 delle 175.000 sono « seconde case » al mare o in montagna. È accertato altresì che a Roma esistono 80 mila alloggi inutilizzati. Se a questi dati aggiungiamo quanto tutti sappiamo circa la grossa speculazione, sia sulle case sia sui suoli e l'enorme costo dei materiali, non possiamo non renderci conto che le dimensioni del problema sono veramente gravi.

È necessario quindi intervenire con la massima urgenza non solo per quello che il problema della casa rappresenta ma anche per le ripercussioni sull'occupazione: vi sono migliaia e migliaia di operai che attendono lavoro e che hanno di fronte la magra possibilità di continuare a vivere in regime di cassa integrazione.

È altresì urgente approvare la legge urbanistica quadro della quale ho già parlato prima. Sappiamo tutti che la legge del 1942 non ha più una sua validità; sappiamo anche che la legge « 167 », la legge-ponte e la legge « 865 » risolvono abbastanza bene il problema nell'ambito delle città ma lo strumento urbanistico indispensabile per una pianificazione territoriale manca ancora.

Quindi, occorre la legge quadro, che coordini le iniziative e le legislazioni delle regioni; occorre, inoltre, una volta per sempre, affrontare il regime dei suoli: se non si affronta e si risolve questo nodo nell'ambito della legge urbanistica non avremo mai lo strumento adatto e completo per fare una vera politica di assetto territoriale.

Anche la difesa del suolo è legata per molti aspetti alla legge urbanistica e rappresenta la premessa dell'assetto territoriale. Lo hanno rilevato gli stessi senatori Rossi Doria e Noè che sono stati i relatori dell'ultima indagine sulla difesa del suolo. Essi, infatti, hanno affrontato il discorso della necessità di avere a disposizione dei precisi vincoli urbanistici riguardanti la montagna, i fiumi, le zone che si possono o non si possono abitare, vincoli urbanistici che possono essere imposti soltanto nell'ambito della legge quadro urbanistica.

Quale è stato il comportamento del Governo e del Parlamento nei confronti del problema della difesa del suolo? Tutti ne hanno parlato, tutti hanno giudicato indispensabile una legislazione ma la prima indagine tecnico-scientifica diretta dal professor De Marchi si è avuta nel 1966; la seconda — svolta da una commissione senatoriale che ha poi affidato il compito di relazione ai senatori Rossi Doria e Noè — è andata avanti dal 1969 al 1973 (nel frattempo vi era stata l'interruzione della legislatura). Siamo nel 1975; sono passati 10 anni; sappiamo tutto di tutto, sappiamo quello che è successo, sappiamo quello che occorre, sappiamo quello che bisogna fare, abbiamo più proposte di legge espresse anche unitariamente dai gruppi del Senato, proposte riprese anche dal Governo, ma non siamo stati ancora capaci di concludere.

A me pare che vi sono due ostacoli. Il primo riguarda un problema per il quale il Governo può fare molto. A livello di riunioni di maggioranza si accerti che il finanziamento allora indicato — oltretutto eravamo alla fine del 1973 o agli inizi del 1974 e quindi non c'era stata ancora l'incidenza dell'inflazione — veniva largamente assorbito dall'organismo che con la legge si voleva creare per presiedere alla difesa del suolo. Questa azione continua di sorveglianza e di prevenzione era proprio il punto fondamentale e conclusivo della stessa relazione De Marchi. Ad essa non si deve rinunciare. Il Governo deve farsi carico del problema e decidere. Esistono vie di compromesso per quanto riguarda il personale, da reperire e da destinare a questo nuovo organismo, personale peri-

ferico e non periferico? Esaminiamole. L'altro ostacolo è la diversità di posizione tra il Ministero dei lavori pubblici e il Ministero dell'agricoltura. Anche per questa questione sono i Ministri che devono intervenire. Noi possiamo al massimo sollecitare le riunioni delle Commissioni ma se nell'ambito della maggioranza non si trova il punto d'incontro, ciò servirebbe a ben poco.

Qualche considerazione sul problema della viabilità. Non intendo affrontare il tema delle autostrade nell'ambito di questa relazione, tenuto conto che deve essere ancora conclusa l'indagine conoscitiva in materia. E d'uopo però affermare che non si ravvisa la necessità di sviluppare questo settore per parecchi anni.

Detto questo, comunque, mi riservo un discorso più approfondito in sede di conclusione dell'indagine. Intendo però affrontare il discorso della viabilità di competenza delle Province, dei Comuni e dell'ANAS. Province e Comuni si sono serviti abbastanza bene della legge « 167 » del 1971 la cui validità però termina l'anno prossimo. La legge « 167 » era a sua volta, come metodo e come impostazione, la prosecuzione di una legge precedente che aveva dato risultati positivi anche se forse non nella misura che potevano attendersi Province e Comuni.

Almeno per quanto riguarda la mia provincia e la Lombardia, la legge ha funzionato e non abbiamo nessun motivo di lamentarci. Anzi è una legge che ha funzionato bene. Le regioni poi hanno anche integrato in qualche caso i fondi previsti da quella legge. Resta il problema per il 1976.

Vi è, poi, il problema delle statali di competenza dell'ANAS. Quest'ultima non ha un centesimo neanche per le più piccole modifiche o trasformazioni delle sue strade. Riesce a fare i tappeti e a finanziare le righe bianche. Questa è la dichiarazione specifica di uno degli ingegneri-capo di uno dei più grandi Dipartimenti d'Italia. Sono stati tagliati i mezzi finanziari. E qui dovremmo rifarci al discorso della spesa. Non so quanto potrà durare, perchè se diciamo « no » alle autostrade, per molti motivi, è chiaro che non possiamo dire di no anche alle strade ordinarie, che di bisogni ne hanno ancora

molti. A parte il fatto che l'ANAS ha pure difficoltà di progettazione. I progetti li fanno le province o i comuni interessati alle modifiche. Per rendere possibile la continuazione di una pratica, fanno i progetti esecutivi, non i progetti di massima. L'ANAS in definitiva non progetta più. Probabilmente non ha personale sufficiente per farlo; oppure il personale dell'ANAS fa dell'altro; al limite non fa o non può fare altro. E queste progettazioni esecutive costano, perchè sono fatte con l'assegnazione di incarichi fuori dei propri uffici tecnici.

Per gli aeroporti, altro campo dove va chiarita la competenza dei due Ministeri interessati, quello dei trasporti e quello dei lavori pubblici, ricorderò soltanto che della legge 22 dicembre 1973, n. 825, chiamata di « interventi urgentissimi », non è stato speso ancora un soldo. Sono trascorsi un anno e tre mesi.

Edilizia scolastica. Volge al termine il programma eseguito bene con una legge che è stata positiva, la « 641 » del 1967, ma che, penso, esaurisca con il 1975 il suo finanziamento. È quindi necessario un rifinanziamento o per gli interventi diretti da parte dello Stato ovvero per l'aumento del fondo da attribuire alle Regioni e finalizzato ad interventi di edilizia scolastica. E la stessa cosa è da dire anche per l'edilizia ospedaliera per la quale esiste una legge ma per la quale i fondi non sono molti.

Ultimo argomento — scusatemi se interessa la mia zona, ma penso abbia un'importanza generale — sono i progetti relativi alla navigazione interna, giacenti alla Camera e al Senato da alcuni anni. Il Milano-Cremona-Po è un canale di 50 chilometri circa. È già stato finanziato per 8 miliardi, erogati dagli enti locali. I lavori non possono più andare avanti perchè i mezzi sono stati completamente esauriti. Vi è una legge dello Stato che ha regolarmente istituito il canale, ma da molti anni non si è mai riusciti ad ottenere una legge che completasse il finanziamento. Io mi chiedo perchè non si voglia capire che con 50 miliardi (pensiamo alle centinaia di miliardi spesi per alcune autostrade inutili) si mettono in atto più di mille chilometri di navi-



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gazione dal sud al nord, togliendo 12 milioni di tonnellate di merci dalle autostrade. Riesaminiamolo almeno questo problema, perchè mi sembrerebbe una grossa contraddizione il fatto che, anni fa, si sia approvata quella legge per il canale e che oggi non lo si finanzia perchè si mette in dubbio la validità della navigazione interna. Quest'ultima rappresenta il modo più economico per trasportare merci, più economico delle stesse ferrovie. Persistendo la crisi del petrolio è un'assurdità che non si consideri un problema di questo genere. Noi siamo largamente convinti della utilità della navigazione interna dimostrata, peraltro, dalla diffusione che essa ha avuto negli altri Paesi.

In conclusione, il bilancio del Ministero dei lavori pubblici per il 1975 è un bilancio di austerità, ma esistono premesse e promesse interessanti. Il Governo le ha espresse in sede di illustrazione del suo programma; il Ministero dei lavori pubblici ed anche altri Ministeri hanno annunciato provvedimenti e quindi noi pensiamo che si possa approvare la tabella, nella prospettiva dei futuri interventi.

Pertanto, a nome dell'8<sup>a</sup> Commissione permanente, esprimo parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per il 1975.

GROSSI, *relatore*



## RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

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

(RELATORE SANTALCO)

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio del Ministero dei trasporti mantiene le prerogative di stretta rigidità proprie del bilancio statale: su di un totale di 271 miliardi e mezzo di spese previste per il 1975, escluse quelle per l'Azienda autonoma, ben 237, e cioè oltre l'ottantasei per cento, sono destinati alla parte corrente, per il puro e semplice funzionamento del dicastero e per le altre spese non produttive, con un aumento — rispetto all'esercizio 1974 — del trenta per cento, dovuto sostanzialmente a sussidi e sovvenzioni.

Del tutto irrilevanti, invece, le variazioni percentuali sull'intera spesa per ciò che concerne il settore degli investimenti, anche se l'accantonamento di 36 miliardi nelle spese in conto capitale del Ministero dei trasporti, riportato nel fondo globale del 1975 (contenuto nella tabella del Ministero del tesoro), dovrebbe determinare qualche modifica in sede di previsione definitiva.

Per quanto riguarda i « servizi generali », v'è da menzionare la notevole variazione in meno di oltre due miliardi del capitolo 1071 (personale in quiescenza), dovuta al fatto che quasi tutte le somme sono state trasferite nel capitolo 4351 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

\* \* \*

Passando ad esaminare i dati di spesa più significativi relativi alle singole direzioni generali del Ministero, va sottolineata, con rife-

rimento alla direzione generale della Motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, la variazione di spesa in più rispetto al 1974 (oltre il trentadue per cento), determinata in larga parte da sovvenzioni e contributi. È da dire anzi, a questo proposito, che lo stanziamento di lire 140,5 miliardi previsto al capitolo 1652 è inferiore di 28 miliardi rispetto a quello a suo tempo richiesto al Tesoro e sembra, comunque, insufficiente a fronteggiare in modo adeguato le esigenze del settore nel corso dell'anno.

Un accenno particolare merita il capitolo 7274 (metropolitane). Infatti, dopo l'emanazione della legge 1042 del 1969, concernente l'erogazione di contributi per la costruzione di linee metropolitane e dopo la sospensione dell'erogazione dei relativi contributi a seguito del trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle competenze in materia, solo nel 1974 il Ministero del tesoro ha consentito a ripristinare nel bilancio di previsione del Ministero dei trasporti i limiti di impegno di spesa a suo tempo autorizzati (e cioè 9 miliardi) per talune realizzazioni prioritarie (metropolitane di Napoli, Roma, Milano e Torino), in conformità anche alle direttive impartite dal CIPE nel gennaio del 1971.

Nel bilancio del 1975, il limite di impegno per le finalità di cui trattasi è stato aumentato di altri 1,5 miliardi, raggiungendo il valore di 10,5 miliardi.

Si è così potuta ripristinare la possibilità di assegnazione di contributi da parte del Ministero dei trasporti per le metropolitane di

Napoli e Roma, i cui comuni hanno già provveduto a perfezionare i progetti dei tronchi da realizzare: tali progetti, debitamente approvati dalle competenti regioni, sono ora all'esame del Ministero (è opportuno precisare che i contributi per la realizzazione dei tronchi di linea per le città di Milano e Torino sono già stati assegnati con la disponibilità finanziaria per l'esercizio 1972).

Non si può non rilevare la pesante situazione di *deficit* esistente nella gestione governativa dei servizi pubblici di navigazione sui laghi Maggiore, di Garda e di Como, e sottolineare la necessità quindi di urgenti provvidenze per la navigazione interna. Va anche sottolineata l'urgenza di emanare il regolamento di esecuzione della legge sull'autotrasporto e di avviare a soluzione l'annoso problema dei pesi e dimensioni degli autoveicoli industriali.

Particolare attenzione merita il problema degli organici degli uffici della motorizzazione civile, specie di quelli periferici.

Premesso, infatti, che le funzioni di carattere tecnico e tecnico-operative svolte dai predetti uffici presentano caratteri di atipicità e richiedono una particolare preparazione da parte del personale che vi è addetto, occorre sopperire alle esistenti deficienze organiche accelerando al massimo l'*iter* del disegno di legge concernente l'ampliamento dei ruoli organici e stabilendo, nel contempo, le strutture periferiche dell'amministrazione della motorizzazione civile, strutture attualmente carenti dopo il passaggio alle regioni delle direzioni compartimentali.

Circa il settore dell'aviazione civile, si rileva innanzitutto una situazione di sostanziale stasi nel livello della spesa per gli investimenti, mentre per quanto concerne la spesa corrente si osserva, rispetto al 1974, una variazione in meno di circa il tre per cento per il personale in servizio (va detto però che, sui 140 miliardi stanziati dalla legge n. 825 del 1973 per gli aeroporti, cinque miliardi sono stati messi a disposizione per la correzione di stipendi al nuovo personale assunto a contratto per il periodo di tre anni); si registra inoltre l'aumento del 45 per cento per i trasferimenti ed una riduzione di circa tre miliardi (pari al 38 per cento) per l'acquisto di beni e servizi (capitoli 2064, 2065 e 2068): tale riduzione è dovuta essenzialmente

al passaggio della gestione degli aeroporti di Fiumicino e Ciampino alla società per gli aeroporti di Roma in base alla legge n. 775 del 1973, nonché alle riduzioni apportate dal Tesoro per ragioni di carattere generale legate alle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Sulla citata legge n. 825 è opportuno fare qualche osservazione.

Dei 140 miliardi assegnati al Ministero dei trasporti, 135 verranno utilizzati per interventi aeroportuali in senso stretto e 5 miliardi per oneri connessi: ad esempio, per stipendi al nuovo personale contrattista.

In base a tale programma, sono stati stanziati 59 miliardi settecentoventi milioni per 13 aeroporti del centro nord (escluso Fiumicino) e 68 miliardi 210 milioni per altrettanti aeroporti del meridione e delle isole; altri 7 miliardi e 70 milioni verranno impiegati per spese tecniche e imprevisti.

Nel riparto dello stanziamento, considerando sia gli interventi di competenza del Ministero dei trasporti che quelli di competenza del Ministero della difesa — e tralasciando le spese per imprevisti, lievitazione dei prezzi, eccetera — risulta che al centro nord spetterà il 47 per cento dello stanziamento, e al sud ed alle isole il 53 per cento.

Va piuttosto rilevato il ritardo — invero preoccupante, e la cui gravità non può essere sottaciuta — nell'accreditamento dei suddetti fondi: l'eventuale protrarsi di tale stato di cose potrà direttamente incidere sull'attuazione del programma di investimenti di cui alla citata legge n. 825.

Altri problemi da risolvere, relativi alla direzione generale dell'aviazione civile, concernono il personale, specie quello tecnico, allo stato del tutto insufficiente, nonché la situazione di molti aeroporti aperti al traffico civile e del servizio antincendio.

Trattando dell'aviazione civile, infatti, non si può non evidenziare il quasi cronico disservizio a causa dei ritardi e degli improvvisi scioperi, non preannunziati, del personale a terra degli aeroporti che provocano gravi disagi e vivo malcontento. La necessità di convogliare il turismo nel nostro Paese, in questo particolare momento di crisi economica che attraversa l'Italia, dovrebbe consigliare tutti, comprese le organizzazioni sindacali, a maggiore prudenza.

Solo un accenno al settore di competenza della direzione generale del coordinamento.

Per svariati motivi, che vanno dalla mancata creazione del Consiglio superiore dei trasporti con cui la suddetta direzione generale doveva operare a stretto contatto, ad un organico formato dal solo direttore generale e con il personale utilizzato in forma precaria, la predetta direzione generale trova notevole difficoltà di azione. Di qui la necessità di intraprendere opportune iniziative al riguardo di una più organica ristrutturazione dell'amministrazione, di una chiara identificazione di competenze e di una dotazione adeguata di personale qualificato.

Va a questo punto accertata la volontà politica che sia il Ministero dei trasporti a coordinare la politica dei trasporti nel nostro Paese. Al di là di ogni nominalismo, il mutamento della denominazione del Ministero (dei trasporti, e non più dei trasporti e dell'aviazione civile), approvato con la legge 14 agosto 1974, n. 377, intendeva nelle intenzioni del proponente e del Parlamento ribadire questa esigenza.

\* \* \*

Passando al bilancio dell'Azienda delle ferrovie dello Stato, ed in particolare alle entrate correnti, va menzionato, al capitolo 101, l'aumento dei prodotti del traffico (treni e navi traghetto) di circa il 50 per cento rispetto alle previsioni del 1974, incremento che in termini assoluti ammonta a 237,5 miliardi e che è dovuto principalmente ai recenti aumenti tariffari.

Si nota anche un notevole incremento (oltre il 20 per cento) delle somme dovute dal Ministero del tesoro a titolo di compensazione finanziaria per oneri relativi agli obblighi di servizio pubblico (come è noto, il regolamento comunitario n. 1191/1969 stabilisce che detti oneri siano a carico della collettività e non delle aziende ferroviarie).

Rilevantissima (circa 328 miliardi) è la variazione contenuta nel capitolo 149 (trasferimenti) riguardante le somme dovute dal Ministero del tesoro per la normalizzazione dei conti dell'azienda delle ferrovie dello Stato, con riferimento al regolamento comuni-

tario n. 1192 del 1969, il quale sancisce che tutte le imposizioni fatte dallo Stato alle aziende ferroviarie vadano compensate.

Quanto alle spese correnti, da rilevare il notevole aumento dell'ammontare delle retribuzioni del personale, rispetto al decorso esercizio.

Circa i rinnovi e gli ammortamenti, la cifra di 85 miliardi prevista per il 1974 è salita, per il 1975, a 220 miliardi, con un incremento quindi di 135 miliardi.

È utile precisare al riguardo che il valore da ammortizzare è stato determinato sulla base della rivalutazione del patrimonio aziendale riferita alla data del 31 dicembre 1972 e aumentata degli incrementi patrimoniali realizzati nel 1973. Sulla base di tale criterio il valore dei beni ammortizzabili ammonta a 9.460 miliardi.

Quanto al disavanzo di gestione (quello complessivo è di circa 3.600 miliardi al 31 dicembre 1974), esso è stato valutato in 701 miliardi 313 milioni 573 mila lire, circa mezzo miliardo in meno rispetto al 1974. È da notare però che la differenza in meno è dovuta al fatto che il Tesoro si è accollato l'onere di oltre 200 miliardi, corrispondenti agli oneri per interessi e quote di capitale che sono a carico dell'azienda per la copertura dei disavanzi di gestione.

Circa gli impegni di spesa relativi ai diversi piani di intervento straordinario va osservato con compiacimento che, dopo il rallentamento manifestatosi nel corso degli ultimi anni, il loro andamento si caratterizza oggi positivamente, a seguito delle concrete prospettive di realizzazione di opere di notevole portata.

In aggiunta all'ultima rata di 125 miliardi del cosiddetto piano ponte, con apposita nota di variazione del Ministero del tesoro al capitolo 516 del bilancio in esame verrà iscritta la somma di 260 miliardi, prevista per il 1975 dal programma di interventi straordinari approvato con la già citata legge n. 377 del 1974. Va dato atto al Ministro dei trasporti, senatore Martinelli, di avere già trasmesso alle Camere il programma di interventi straordinari di 2.000 miliardi, già approvato dal CIPE. Il Ministero dei trasporti sa di non potere perdere tempo!

A fronte delle realizzazioni in corso e delle necessità esistenti vi è tuttavia l'urgente esigenza di avviare e pilotare una politica coordinata del trasporto, in assenza della quale ogni politica nel settore resterà avventurosa, frammentaria, piena di duplicazioni e dispersioni.

Una politica che, in altri termini, acceleri l'inversione di tendenza già in atto a favore di un rafforzamento del mezzo pubblico rispetto a quello privato e che, per quanto riguarda le ferrovie dello Stato, pone l'esigenza di un adeguamento delle tecniche e del livello tecnologico, onde accrescerne la produttività.

Nel quadro del concreto potenziamento dei servizi dell'azienda ferroviaria sia nel settore dei viaggiatori che in quello delle merci, sarà bene mutuare le più evolute tecniche di trasporto combinato, potenziare la containerizzazione dei traffici e creare idonei terminali terrestri e ferro-marittimi.

Ma per attuare tutto questo appare indispensabile una più ampia autonomia operativa delle ferrovie dello Stato che, superando ogni frantumazione di competenza fra i vari dicasteri, consenta all'azienda ferroviaria di armonizzare in sé stessa l'auspicato coordinamento di altri mezzi di trasporto, ove a questi dovesse farsi ricorso per motivi di natura integrativa o sostitutiva.

Essa, inoltre, dovrà essere messa in grado di condurre la gestione con criteri industriali volti a coprire i costi, previa modifica dell'attuale oneroso regime in base al quale l'azienda non può autonomamente adeguare le sue strutture, la sua rete, le sue attività, le sue tariffe alle mutevoli condizioni di ambiente e di concorrenza, nè può impostare i suoi programmi senza dovere subire influenze dall'esterno. Tutto ciò, oltretutto, faciliterebbe l'operazione di risanamento del bilancio ferroviario secondo i voti della CEE.

\* \* \*

Un accenno alle ferrovie in concessione o a gestione governativa.

Una parte rilevante di queste ferrovie svolge un importante ruolo nel campo dei trasporti regionali; in particolare, quelle al ser-

vizio dei maggiori centri urbani devono far fronte al gravoso compito del trasporto quotidiano casa-lavoro e scuola di cospicue masse di lavoratori e di studenti.

La legge 2 agosto 1952, n. 1221, aveva previsto l'ammodernamento di tali ferrovie con contributo dello Stato; purtroppo, l'esiguità delle somme stanziata, la lievitazione dei costi e la precaria situazione economica delle aziende non hanno consentito di effettuare tutte le necessarie opere di manutenzione e rinnovamento.

Peraltro, poichè l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 5, ha previsto che le linee ferroviarie in concessione e quelle in gestione commissariale governativa possono essere trasferite con legge dello Stato alle regioni nel cui territorio esse si svolgono, si ritiene, tenuto anche conto che l'unificazione di tutti i poteri in materia di trasporti di interesse regionale non può che essere proficuo al fine di assicurare unità di indirizzo nella programmazione dei vari sistemi di trasporto, che debba procedersi senza indugio al trasferimento alle regioni di quelle linee che risultino utili all'assetto del territorio regionale e al previsto sviluppo locale, sostituendo altresì con altri modi di trasporto quelle linee che, per la scarsità di traffico e per mancanza di concrete previsioni di sviluppo, non si ravvisano economicamente e socialmente utili.

Ovviamente, le linee di trasporto in questione andrebbero preventivamente riclassate, allo scopo di riportarne il livello al necessario *standard* di sicurezza e *confort* dal quale si sono allontanate per i ritardi nei rinnovamenti, potenziando in particolare quelle che rivestono carattere preminente per la loro specifica importanza, specie per i servizi espletati nelle aree di influenza delle maggiori città.

Un accenno meritano anche l'Istituto nazionale trasporti (INT) e la Compagnia italiana turismo (CIT).

La situazione deficitaria dell'INT si presenta preoccupante e le condizioni di liquidità e di cassa sono particolarmente gravi. Al 30 giugno 1974 il *deficit* consolidato si aggirava attorno a 2.659 milioni, pari al 77 per cento del capitale sociale. Va rilevato che il

deterioramento della gestione è prevalentemente dovuto all'onere rappresentato dal servizio di autotrasporto dei viaggiatori, imposto all'INT in un periodo in cui esso veniva abbandonato dai privati concessionari in via di fallimento, mentre le regioni non provvedevano, come non hanno provveduto, a regolamentarlo. Va indubbiamente apprezzata la recente azione del Ministero tendente a richiamare le regioni interessate sulla necessità di trasferire ad altri gestori, prescelti dalle regioni stesse, le autolinee in concessione rientranti nella loro competenza. Purtroppo, la sola regione Campania in data 1° novembre 1974 ha provveduto al trasferimento dei predetti servizi. C'è da augurarsi che altrettanto facciano, e sollecitamente, le altre regioni. Non si può pretendere il trasferimento dei poteri senza addossarsi poi le responsabilità e gli oneri che ne derivano. Va ricordato a questo proposito che dal febbraio 1974 trovasi alla Camera dei deputati un disegno di legge, già approvato dal Senato, relativo all'aumento della partecipazione azionaria delle ferrovie dello Stato al capitale dell'INT.

Anche per la compagnia italiana turismo (CIT) non si può non rilevare la gravità della situazione deficitaria: un disavanzo globale che ha superato i 1.288 milioni di lire. Tale grave situazione ha determinato la decisione dell'Assemblea dei soci del 13 maggio 1974, in base alla quale si è provveduto all'assorbimento delle perdite cumulate al 31 dicembre 1973 ed alla ricostituzione del capitale sociale di un miliardo. Ciò ha comportato a carico del bilancio delle ferrovie dello Stato un onere di 1.288 milioni.

Non è improbabile, anzi è quasi certo, che si imponga, ai sensi dell'articolo 2447 del Codice civile, un nuovo reintegro del capitale sociale alla luce del disavanzo del 1974 che si prevede dell'ordine di 1.300 milioni di lire.

Il continuo deteriorarsi della situazione della Compagnia preoccupa seriamente la Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, la quale incontra serie difficoltà sia per garantire l'equilibrio economico della gestione della società, sia per trovare una diversa collocazione della stessa nell'ambito degli organi pubblici (Ministero del turismo e dello

spettacolo, Ministero delle partecipazioni statali, ente nazionale per il turismo) più direttamente interessati — certamente più che non le ferrovie dello Stato — all'attività svolta dalla società medesima.

Un giudizio positivo va espresso sulla decisione dell'Assemblea del 28 febbraio scorso che ha modificato lo statuto sociale, sostituendo il pletorico consiglio di amministrazione con un amministratore unico, allo scopo di facilitare la ricerca di una soluzione atta ad interessare alle sorti della compagnia altri enti disposti ad assumere la posizione di azionista di maggioranza.

Il relatore desidera concludere questo rapporto ribadendo quanto ha recentemente esposto, nel corso del dibattito svoltosi in Assemblea, in merito alla realizzazione del collegamento viario e ferroviario attraverso lo stretto di Messina.

Non è necessario sottolineare come lo stretto di Messina, malgrado la presenza di numerose navi traghetto, sia private, sia delle ferrovie dello Stato, che fanno la spola tra le due sponde, rappresenti un diaframma fra il Continente e la Sicilia; va inoltre evidenziato come una prolungata indecisione sul problema continui a pesare negativamente sulla città di Messina e sull'intera isola, e quanto sia ormai indispensabile uscire dagli equivoci facendo conoscere il chiaro indirizzo politico del Governo. Va infine ricordato che l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, in base alla legge 17 dicembre 1971, n. 158, dopo l'IRI a cui è assegnato il 51 per cento delle azioni, assieme all'ANAS, alle regioni ed agli enti locali, è chiamata alla costituzione della società che dovrà provvedere allo studio, alla progettazione, alla costruzione ed all'esercizio del ripetuto collegamento viario e ferroviario.

\* \* \*

A nome della 8ª Commissione permanente, si esprime parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'anno 1975.

SANTALCO, *relatore*





## RAPPORTO DELLA 8<sup>a</sup> COMMISSIONE

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

(RELATORE ZACCARI)

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1975 presenta la seguente situazione. Entrate: milioni 922.370,9. Spese: milioni 1.530.104,4 con un disavanzo di milioni 607.733,5. Rispetto al 1974 si ha un aumento nelle entrate di milioni 120.641,7 pari al 15,05 per cento ed un aumento nelle spese di milioni 398.531,5 pari al 35,22 per cento. L'entrata corrente, prevista in milioni 713.293,6 (comprensiva di milioni 88.800 rappresentati dall'avanzo di gestioni della ASST), non copre neppure la spesa per il personale in servizio e in quiescenza, prevista in circa milioni 825.000, che rappresenta oltre il 65 per cento di tutta la spesa corrente. Le spese in conto capitale ammontano invece complessivamente a circa 179.000 milioni. Queste cifre portano a fare le seguenti considerazioni:

1) il rilevante impegno finanziario, di cui il bilancio è espressione, si innesta in un vasto quadro operativo secondo le linee programmatiche del piano quinquennale 1974-78 per il conseguimento di un concreto sviluppo e di un notevole potenziamento dei servizi. Le spese destinate agli investimenti raggiungono la cifra di 179 miliardi, senz'altro notevole rispetto ai 124 miliardi del bilancio di previsione del 1974, agli 82 miliardi del 1973 ed ai 14 miliardi del 1965;

2) il progressivo aumento delle spese destinate agli investimenti, nel quadro del piano quinquennale 1974-78, indica in modo evidente che il bilancio di previsione del

1975 intende proseguire coraggiosamente la trasformazione delle strutture tradizionali, attuando le più avanzate metodologie tecnologiche per portare l'Azienda ad un più alto livello di efficienza e di produttività;

3) l'attuazione, sia pur graduale, del piano quinquennale corre pericolo di essere frenata dall'imponente aumento del costo delle materie prime e della mano d'opera determinatosi soprattutto negli ultimi due anni; per ovviare a tale situazione è di imminente presentazione al Parlamento un disegno di legge per il finanziamento di un programma di interventi straordinari concernenti opere e forniture, programma che denota una ferma volontà politica di superare le contingenti difficoltà;

4) la sproporzione tra le entrate e le spese correnti, va assolutamente contenuta; diventano perciò non più dilazionabili, anche se dolorosi, gli aumenti delle tariffe per una più idonea remunerazione di determinati servizi, aumenti che peraltro rappresentano un adeguamento alle situazioni dei Paesi comunitari ed extracomunitari.

Queste preliminari considerazioni inducono a puntualizzare le finalità che intende perseguire l'attuale politica delle poste e delle telecomunicazioni di cui il bilancio 1975 vuole essere una concreta espressione; finalità che possono essere desunte dal piano quinquennale e dai dati del bilancio:

1) l'automazione dei servizi di banca-posta, che ha avuto avvio con la creazione dei due centri di raccolta di Bologna e di

Roma, proseguirà nel 1975 con la creazione di altri centri per giungere a coprire l'intero territorio nazionale prima della fine del 1977. La stessa automazione proseguirà pure per i servizi telegrafici con l'introduzione della tecnica elettronica nella rete telex, accompagnata dalla espansione dei servizi telex, dall'ammodernamento dei servizi telegrafici e radioelettrici (servizio fototelegrafico, servizio radiotelegrafico, servizio radiotelefonico) e dalla integrale copertura delle coste nazionali con i servizi radiomarittimi. Accanto all'automazione, la meccanizzazione. Questa, per l'intera rete del movimento (corrispondenza e pacchi), sta pure procedendo con la realizzazione di numerosi centri: nel corso dell'anno è prevista la sperimentazione pratica del sistema automatico di riconoscimento degli indirizzi, sistema costituito da un lettore ottico di tecnica particolarmente sofisticata, prodotto meritoriamente dall'industria italiana;

2) l'attuazione dei piani territoriali dei servizi P.T. per migliorare le strutture decentrate e per localizzare nel modo migliore le infrastrutture tenendo conto del tipo di insediamento urbano, delle direttive di sviluppo e delle caratteristiche del traffico. È prevista per il 1975, seguendo queste direttive, la piena funzionalità delle direzioni compartimentali e tra l'altro l'istituzione di 70 nuovi uffici locali e di 61 agenzie;

3) lo sviluppo della piccola meccanizzazione negli uffici periferici, con l'adozione di attrezzature e apparati meccanici e automatizzati, per semplificare e accelerare le procedure, ridurre i tempi di attesa degli utenti e i tempi di lavoro agli sportelli;

4) l'eliminazione graduale degli ambienti di lavoro inadeguati e insufficienti, anche attraverso la costruzione di nuove sedi per gli uffici locali non ubicati nei capoluoghi di provincia di cui alla legge 23 gennaio 1974, n. 15, per cui sono stanziati nel bilancio 1975 miliardi 45. È da tener presente, in merito alla idoneità delle sedi ad uso degli uffici locali ed agenzie (di cui 11.880 di proprietà privata), che l'82 per cento circa risponde ai requisiti, mentre il 13,27 per cen-

to riguarda sedi parzialmente inadeguate ed il 4,20 per cento sedi totalmente inadeguate;

5) il potenziamento dei trasporti degli effetti postali con tutti i mezzi, compreso l'aereo che oggi con la rete notturna collega 12 capoluoghi;

6) una vigilante attenzione ai problemi del personale: nel settore della ricerca e dello studio di una sempre più razionale organizzazione del lavoro; nel settore dell'istruzione professionale ove si prevede l'istituzione di corsi di specializzazione (ad esempio, corsi di automazione e meccanizzazione) organizzati dall'Istituto superiore P. T.; inoltre, ai fini dell'impostazione di una concreta politica degli alloggi per facilitare la mobilità del personale; col potenziamento delle competenze dell'Istituto Postelegrafonici e del dopolavoro postelegrafonici; infine nel settore della tutela igienica e sanitaria.

Il programma che, attraverso il bilancio 1975 può fare un grande passo avanti, lascia ancora aperti molti problemi di cui il più importante riguarda il personale dato che è sempre l'elemento « uomo » che tutto condiziona e determina. La consistenza del personale di ruolo e dei ruoli aggiunti dell'Amministrazione centrale e periferica era, al 1° aprile 1974, di 86.120 unità contro i 98.802 posti risultanti dalle tabelle organiche: la consistenza del personale di ruolo degli Uffici locali e delle agenzie, alla stessa data, era di 81.409 unità che al 1° gennaio 1975 avrebbe dovuto aumentare di 2.191 unità per l'incremento dei servizi, in base alle norme della legge 11 febbraio 1970, n. 22. L'Amministrazione trovandosi di fronte perciò, per quanto riguarda il personale dei ruoli ordinari, in carenza rispetto agli organici ha dovuto, da una parte, avvalersi di unità assunte, a titolo precario, in applicazione della legge 1376 e dall'altra ha dovuto presentare il disegno di legge per la proroga della norma prevista dal decreto-legge dell'agosto scorso sul superamento dei limiti per lavoro straordinario; soluzioni ambedue contingenti e non ulteriormente accettabili. È ben vero che nel corso del 1975 è prevista l'assunzione di 4.497 unità (idonei di concorsi), ma considerando che nello stesso anno saranno collocate a riposo

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.596 unità, l'Amministrazione si troverà ugualmente di fronte a gravi difficoltà. Ogni sforzo deve perciò essere compiuto non solo per coprire gli organici ma per avvalersi degli aumenti autorizzati dall'articolo 10 della legge 320, tanto più che lo studio per la determinazione degli indici parametrici è giunto ormai alla fase conclusiva.

È opportuno poi trovare una soluzione per l'effettuazione dei concorsi su base regionale, già realizzati con risultati positivi da altre amministrazioni dello Stato; in questo modo ed insieme alla politica degli alloggi di servizio si potrà giungere al graduale superamento del gravissimo problema dei trasferimenti.

Oltre al problema del personale dovrebbero essere affrontati altri problemi, da quello delle stampe che tanto appesantiscono il servizio movimento, a quello della ricerca nel campo tecnico-scientifico e della sperimentazione, per una sempre maggiore efficienza dei servizi, essendo il settore delle comunicazioni quello nel quale la tecnologia marcia al ritmo più accelerato; nè trascurabili sono le questioni della sicurezza del personale e dei valori, che diventa anzi di giorno in giorno più drammatico per la dilagante criminalità, dello sviluppo delle relazioni internazionali, del potenziamento e della ristrutturazione del Consiglio superiore tecnico, ed altri ancora; essendo di prossimo inizio l'attività della Commissione parlamentare di indagine, tutti questi aspetti potranno essere in quella sede adeguatamente approfonditi.

Per quanto riguarda il bilancio dell'ASST che fa parte integrante del bilancio del Ministero delle poste e telecomunicazioni, lo stesso presenta per l'anno finanziario 1975 la seguente situazione: entrate milioni 460.415; spese milioni 371.615; avanzo milioni 88.800. È opportuno precisare che sia nelle entrate sia nelle spese, figurano milioni 113.662 destinati ad investimenti necessari per proseguire lo sviluppo dei servizi nello specifico settore telefonico secondo le linee tracciate dal piano quinquennale 1974-78 cui più volte si è fatto riferimento.

Il traffico internazionale in entrata, in uscita e in transito postula il miglioramento

e il potenziamento della rete telefonica a grande distanza con l'adozione di tecniche avanzate, il completamento della rete in cavi coassiali sulle autostrade e le installazioni di nuovi centri di commutazione elettronica soprattutto per automatizzare il servizio con quasi tutti i paesi dell'Europa e del bacino del mediterraneo. Nel 1975 l'indice di automatizzazione del traffico internazionale uscente dall'Italia dovrebbe raggiungere il 60 per cento del totale del traffico stesso.

Il settore in cui direttamente od indirettamente, attraverso le società concessionarie (S.I.P., Telespazio, Italcable, eccetera), opera l'ASST è un settore in cui la tecnologia avanza a ritmo accelerato (si pensi solo alle prospettive delle comunicazioni via satellite) per cui è necessario compiere ogni sforzo per mantenere il passo.

L'ASST, è d'uopo riconoscerlo, ha risposto sino ad ora egregiamente alle esigenze, collaborando e partecipando attivamente ai programmi messi in atto dalla Comunità europea attraverso la CEPT (Commissione europea delle poste e delle telecomunicazioni) e da altri organismi internazionali, pur in mezzo a difficoltà anche di organici per la scarsità di personale tecnico qualificato; se adeguatamente sorretta dalla volontà politica e da mezzi finanziari essa potrà non solo potenziare la sua attività, ma dare un contributo rilevante in campo internazionale. Per quanto riguarda infine l'adeguamento delle tariffe telefoniche la maggioranza della Commissione, accettando i criteri e i programmi di investimento cui gli aumenti dovrebbero essere finalizzati, ha auspicato una sempre più capillare estensione della rete telefonica per mettere a disposizione di tutti i cittadini un servizio ormai diventato necessario nei rapporti umani e sociali.

Nel concludere la presente, sintetica relazione è opportuno tener presente che l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni è stata negli ultimi anni veramente « nell'occhio del ciclone » sia per gli scioperi che ne hanno paralizzato il funzionamento nella primavera del 1973 sia per la gravissima crisi dei servizi di cui è caduta vittima nei primi mesi del 1974. Quanto avvenuto è servito però ad attirare l'attenzio-

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne della pubblica opinione e del Parlamento sui problemi di un settore che, a volte sottovalutato, svolge un ruolo determinante nella vita e nello sviluppo della società anche nel contesto internazionale. Attraverso infatti i suoi servizi ed il suo personale è presente capillarmente e quotidianamente anche nei più piccoli centri, privi di ogni altra presenza dello Stato; per tradizione secolare rimane ancora il rifugio dei più piccoli e umili risparmiatori; svolge gran parte dei servizi sociali (ad esempio il pagamento delle pensioni) che legano i cittadini alla comunità nazionale; si sforza di porre a disposizione degli stessi cittadini direttamente o indirettamente tutti gli strumenti di comunicazione per soddisfare interessi umani, sociali, culturali ed economici, ed è infine strumento e supporto fondamentale per le attività industriali e commerciali.

La Commissione parlamentare di indagine metterà in luce quanto è stato realizzato in questi anni e quanto dovrà essere fatto nel

prossimo futuro, dando preziose indicazioni per la soluzione dei problemi ancora insoluti tra cui quello della riforma della struttura del Ministero, da anni allo studio, quello dell'unificazione dei ruoli del personale dell'Amministrazione delle poste, quello di un maggiore coordinamento tra le attività dell'ASST e delle società concessionarie tra cui la SIP, e quello della ricerca scientifica.

Auspicando perciò che la Commissione parlamentare di indagine possa iniziare sollecitamente la sua attività, e confidando che la volontà politica del Ministro e dei suoi valorosi collaboratori possa portare nel frattempo a concreti e fruttuosi risultati a vantaggio dei servizi e dei cittadini utenti, la 8ª Commissione permanente del Senato ha espresso, a maggioranza, parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1975.

ZACCARI, *relatore*

## RAPPORTO DELLA 4<sup>a</sup> COMMISSIONE

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

(RELATORE PICARDI)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1975 risente inevitabilmente della crisi economica che travaglia il Paese e quindi il carattere riduttivo di esso corrisponde alle scelte di politica economica dirette al contenimento ed alla qualificazione della spesa pubblica.

Il dibattito svoltosi alla Camera dei deputati su tale stato di previsione ha messo in luce le necessità e le carenze dell'attuale situazione in cui trovasi, nel suo complesso, l'attività del Ministero della difesa e le conclusioni cui si è pervenuti sono state, in larga maggioranza, favorevoli alle decisioni governative, in certo senso obbligate da una congiuntura sfavorevole che impone una duplice scelta, sia in ordine alla priorità della spesa, sia in ordine alla volontà di freno della carica inflazionistica e recessiva.

È ben vero che l'apparato militare, a garanzia della sicurezza e della presenza internazionale di un Paese, è elemento essenziale della vita, dell'avvenire ed anche dello sviluppo sociale di un popolo; non è men vero però che in determinate condizioni di crisi generale, come è quella attuale, la spesa pubblica debba essere indirizzata verso settori dell'attività economica maggiormente rivolti alla crescita socio-economica del Paese. Una riduzione, pertanto, degli stanziamenti militari può e deve essere accettata, sempre che questo sacrificio abbia lo scopo di raggiungere precisi traguardi, obiettivamente validi. Riduzione quindi ragionata ed equilibrata, non indiscriminata, che potrebbe condurre ad effetti completamente oppo-

sti a quelli che si vogliono raggiungere anche in ordine alla stabilizzazione economica.

Su questi temi si può a lungo discutere ed anche filosofare nella vana pretesa di poter con maggiore o minore approssimazione stabilire quale dovrebbe essere il rapporto tra l'impiego delle risorse e l'utilità, in senso generale, da esso impiego prodotta. Disquisizioni interessanti sotto il profilo teorico, che potrebbero portare a concludere, nel caso della spesa militare, che la sicurezza, garante dell'indipendenza di un paese, non ha prezzo e che di conseguenza l'impiego delle risorse economiche deve avere assoluto carattere di priorità in questo settore. Saremmo però fuori della realtà ed i risultati di una tale impostazione non potrebbero certamente essere positivi.

### NOTA FINANZIARIA

Lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1975 ammonta a 2.451,3 miliardi di lire, cifra che rappresenta il 7,94 per cento delle previste spese complessive dello Stato (30 mila 856,8 miliardi) e l'11,9 per cento delle prevedibili entrate (22.101,6 miliardi).

Confrontando questi dati di carattere generale con quelli riferiti al decennio trascorso, si constata che si è verificata una lenta ma continua diminuzione delle risorse che il Paese ha messo a disposizione delle Forze armate. Erosione che si concreta, percentualmente, nel passaggio dal 15,47 per cento delle spese dello Stato nel 1966 all'attuale 7,94

per cento; e dal 17,41 per cento delle entrate dello Stato del 1966 all'11,09 per cento del 1975 (1).

Posta questa breve premessa, passiamo all'esame dello stato di previsione della spesa della Difesa.

Dal punto di vista economico esso si suddivide in spese correnti, per 2.248,3 miliardi, e spese in conto capitale, per 23,0 miliardi.

Questa grande disparità tra spese correnti e spese in conto capitale è dovuta alla collocazione di tutte le spese della pubblica Amministrazione per i servizi che essa assicura (istruzione, difesa, giustizia, ordine pubblico, organizzazione generale dello Stato, eccetera), tra i consumi pubblici. Ciò, malgrado che una rilevante aliquota delle spese della Difesa sia destinata a veri e propri investimenti e tali siano considerati in altri Paesi dell'Europa occidentale (ad esempio, la Francia).

È da porre, inoltre, in rilievo che tra le spese correnti è compreso il « fondo scorta » degli enti e delle navi, che ammonta a 28 miliardi e che non costituisce spesa effettiva, bensì una partita di giro.

Le spese in conto capitale sono in gran parte dovute (per oltre 19 miliardi) all'acquisto di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche destinate ai servizi di assistenza al volo per l'aviazione civile.

Spese di poco superiori al miliardo sono poi destinate alla costruzione e all'acquisto di alloggi di tipo economico per il personale militare (1,250 miliardi), alla ricerca scientifica (1,400 miliardi) e all'ammortamento di mutui contratti per la costruzione di alloggi e del Centro d'idrodinamica (1,221 miliardi).

(1) A partire dall'anno 1975 i fondi per le pensioni pagabili a mezzo di ruoli di spesa fissa sono stati, come noto, iscritti nel bilancio del Tesoro per un importo di miliardi 458,781. Pertanto, il complesso delle spese da sostenere per la Difesa, compresa tale quota nel debito vitalizio, ammonta a 2.910,1 miliardi. Da tanto emerge che, in comparazione con i bilanci relativi agli anni finanziari precedenti, le percentuali sono: nei confronti delle spese dello Stato, il 9,43 per cento; nei confronti delle entrate dello Stato, il 13,16 per cento.

Dal punto di vista funzionale, lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa è interessato a quattro sole Sezioni delle dieci in cui si articola il bilancio dello Stato.

Secondo la ripartizione per sezioni, gli stanziamenti per la Difesa risultano suddivisi come segue:

sezione II (Difesa nazionale, che comprende le spese comuni e quelle delle tre Forze armate, lire 2.043,1 miliardi);

Sezione IV (Sicurezza pubblica, in cui sono raggruppate le spese per l'Arma dei carabinieri, lire 387,0 miliardi) (2);

sezione VII (Azioni ed interventi nel campo delle abitazioni, lire 2,1 miliardi);

sezione IX (trasporti e comunicazioni, che comprende il solo capitolo delle spese per i servizi di assistenza al volo per l'aviazione civile, lire 19,1 miliardi).

Il totale è di lire 2.451, 3 miliardi.

Esaminato così, per grandi linee, lo stato di previsione della spesa per la Difesa sotto il profilo economico e sotto quello funzionale, va rilevato che non tutta la somma stanziata può essere destinata alla funzionalità delle Forze armate.

Esistono infatti delle spese extra-istituzionali che si riferiscono agli oneri relativi al personale militare e civile in quiescenza (aliquota non transitata al bilancio del Tesoro e ammontante a 46,2 miliardi), alla bonifica del territorio da ordigni esplosivi, alle onoranze ai caduti, alle Commissioni per il riconoscimento delle qualifiche di partigiano, ai contributi ad enti e associazioni e, infine, al fondo scorta che, come si è detto, ammonta a 28 miliardi. Le spese extra-istituzionali ammontano così a 77,1 miliardi, cioè al 3,14 per cento dell'importo globale delle spese della Difesa.

Per le spese militari vere e proprie (quelle istituzionali), sono quindi disponibili 2 mila 374,2 miliardi, cioè il 96,86 per cento dei

(2) In questa cifra non sono comprese le spese per il personale in quiescenza, che invece sono comprese nella cifra di 529 miliardi, profferte in altra parte della nota finanziaria.

2.451,3 miliardi previsti. Una parte preponderante di queste disponibilità è assorbita dalle spese per il personale, che ogni anno assumono un peso sempre percentualmente maggiore nel bilancio della Difesa. Esse assommano globalmente a 1.131,5 miliardi, cioè al 46,16 per cento dell'intero bilancio 1975, contro un'incidenza del 38,45 per cento nel 1974.

Se poi si sommano a questa cifra anche gli oneri connessi al mantenimento del personale (viveri, vestiario, assistenza morale, eccetera), che ammontano a 255,7 miliardi, si rileva che la Difesa spende, per il personale, ben 1.387,2 miliardi, cioè il 56,59 per cento del bilancio 1975, contro un'incidenza del 46,07 per cento nel 1974.

Detratte le spese extra-istituzionali (77,1 miliardi) e quelle per il personale (1.387,2 miliardi) dai 2.451,3 miliardi stanziati in bilancio, restano quindi disponibili per fronteggiare le spese per accordi internazionali e per il funzionamento, l'ammodernamento e il potenziamento delle Forze armate soltanto 987 miliardi, cioè il 40,26 per cento del totale.

Volendo fare un confronto percentuale con gli ultimi esercizi finanziari è necessario considerare il bilancio 1975 al lordo del debito vitalizio, vale a dire a livello di 2.910,1 miliardi.

A fronte di tale somma, la disponibilità di 987 miliardi corrisponde al 33,92 per cento, mentre la Difesa ha potuto contare, per le proprie spese vive, sul 36,10 per cento del bilancio nel 1974 e sul 37,84 per cento del bilancio nel 1973.

A conferma di quanto detto in sede di confronto con le spese e le entrate dello Stato, si rileva quindi ancora una volta la continua erosione delle risorse per la Difesa. Erosione che assume particolare significato se confrontata con gli abnormi aumenti dei prezzi registrati in Italia e nel mondo occidentale dal 1973 ad oggi.

È vero che le maggiori assegnazioni destinate alla Difesa nel 1975 — compresi i fondi per le pensioni iscritti nel bilancio del Tesoro — danno un incremento, rispetto al 1974, del 22,64 per cento; però, di questo

incremento, solo il 7,67 per cento è destinato ad acquisto di beni e servizi.

In Italia le spese per la Difesa rappresentano solo il 3,4 per cento del reddito nazionale, contro il 4,1 per cento della Francia, il 3,7 per cento della Germania federale ed il 6,5 per cento della Gran Bretagna; nei confronti cioè di quei Paesi che hanno forti analogie con noi sul piano economico, sociale e demografico.

È certo che le somme assegnate al bilancio militare italiano, riferite al reddito nazionale, sono percentualmente inferiori sia a quelle dei Paesi dell'Alleanza atlantica, sia a quelle di alcuni Stati neutrali (come la Svezia, con il 4,71 per cento), sia infine a quelle dei Paesi del Patto di Varsavia (URSS, 5,30 per cento; Germania orientale, 7,03 per cento; Bulgaria, 7,11 per cento; Polonia, 4,32 per cento; Cecoslovacchia, 4,18 per cento).

Anche se si volesse raffrontare l'incidenza della spesa militare *pro capite*, si avrebbe la seguente situazione: per l'Italia l'incidenza è di lire 43.030 annue; per la Germania occidentale è di lire 107.710; per la Norvegia, di lire 111.740; per l'Olanda, di lire 105.620; per la Francia, di lire 100.760; per la Gran Bretagna, di lire 99.840; per la Danimarca, di lire 74.950; per la Svezia, di lire 150.120; per la Svizzera, di lire 90.840.

Forse è opportuno considerare che quasi tutti i bilanci militari hanno degli incrementi finanziari in genere superiori a quello del bilancio italiano. E se è vero che la spesa per il personale della Difesa (circa il 60 per cento) è eccessiva, non è men vero che negli altri Paesi occidentali l'incidenza della spesa per il personale è superiore a quella italiana (in Francia, il 60 per cento; in Olanda, l'85 per cento; in Belgio, oltre il 60 per cento; in Germania e in Canada le spese per il personale hanno superato il complesso di tutte le altre voci del rispettivo bilancio della difesa).

Riferiti ai bilanci 1974 si possono avere i dati percentuali relativi alle sole voci « stipendi ed indennità del personale » nel seguente specchio:

Italia	41,7 per cento
Germania	37,6 per cento

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Turchia	40,3 per cento
Norvegia	48,6 per cento
Belgio	49,0 per cento
Stati Uniti	25,4 per cento
Gran Bretagna	41,7 per cento
Danimarca	50,5 per cento
Canada	63,5 per cento
Grecia	36,5 per cento
Portogallo	33,0 per cento

Sotto questo profilo, la situazione italiana incontra le stesse difficoltà degli altri Paesi, onde si rende necessario — ad eliminare gli inconvenienti — un processo di ristrutturazione delle Forze armate per rendere lo strumento militare più snello, in modo da conseguire un ragionevole equilibrio tra spese per il personale e quelle destinate ai settori dell'esercizio e dell'investimento. Questo è lo sforzo cui tendono anche gli altri Paesi del mondo occidentale.

## RISTRUTTURAZIONE

Nel dibattito svoltosi alla Camera dei deputati, opportunamente — un po' da tutte le parti — si è messa in risalto l'esigenza di una ristrutturazione di fondo del settore della Difesa per la creazione di uno strumento militare più agile e più efficiente. Ed infatti l'attuale struttura militare non può dirsi all'altezza dei compiti ad essa affidati sia per quanto concerne la sicurezza interna, sia per quanto attiene all'assolvimento dei compiti derivanti dai nostri impegni internazionali.

Del problema della ristrutturazione si è perciò a lungo parlato all'altro ramo del Parlamento e si è potuto stabilire che quattro gruppi di lavoro (A-B-C-D) si stanno occupando dello studio di esso in ordine alla organizzazione di comando e di direzione, all'adeguamento degli ordinamenti in vigore (gruppo A); al personale militare (gruppo B); all'area tecnico-amministrativa ed al personale civile (gruppo C); alle forze operanti ed ai loro supporti diretti tattico-logistici (gruppo D).

Il lavoro dei vari gruppi prosegue e su importanti problemi si sono affermati alcuni principi di fondo, come quello della responsabilità collegiale del Comitato dei capi di stato maggiore, che prelude all'estensione del principio anche alle strutture periferiche dell'organizzazione militare, con prospettive di procedure unitarie (gruppo A). Così si è fatta strada l'opinione, nel gruppo B, della necessità di una graduale riduzione delle spese per il personale a vantaggio di quelle per l'esercizio e per l'investimento. In avanzata fase di studio sono anche i problemi relativi all'area tecnico-amministrativa ed al personale civile (gruppo C) ed alle forze operanti (gruppo D).

Il ministro Forlani ha dato assicurazione alla Camera che i risultati di tali studi saranno portati all'esame del Parlamento. Naturalmente, alla fase di studio dovrà seguire quella di attuazione, i cui tempi tecnici non sono di breve periodo. D'altra parte, la necessità di contrarre gli stanziamenti per le Forze armate per il 1975 rende impossibile accelerare il programma di revisione generale delle strutture. Ciò nonostante, i provvedimenti urgenti da adottare devono consentire il risanamento e l'efficienza dell'organizzazione militare. Questo si sta realizzando, con impegno e volontà costruttiva, da parte delle autorità militari, che tendono a riorganizzare lo strumento militare in modo che le risorse disponibili possano essere concentrate nella parte operativa, rendendo più elevato il rendimento di ogni reparto.

È certo questo un lavoro non facile ed i cui risultati non possono cogliersi a breve scadenza: continuando però su tale strada si avranno certamente i frutti sperati.

## MARINA MILITARE

A questo proposito è da sottolineare con soddisfazione e compiacimento l'approvazione data dal Parlamento al provvedimento che autorizza la spesa straordinaria di 1.000 miliardi per un programma di costruzioni navali che sarà avviato già nel 1975. Scopo essenziale del provvedimento è quello di



sostituire, in un decennio, le navi che vengono via via eliminate, in modo da mantenere inalterato il tonnellaggio globale della flotta, e cioè circa 100.000 tonnellate.

Su questo disegno di legge sembra inutile soffermarsi; giova però sottolineare che quasi tutti i fondi saranno assorbiti dalle commesse affidate ad industrie nazionali. Il ricorso all'industria estera, in misura massima del 4 o 5 per cento, si avrà solo per l'acquisto di quelle apparecchiature la cui produzione in Italia non è economicamente utile.

Va altresì rilevato l'importante contributo incentivante che sarà dato all'industria nazionale — sia sul piano del progresso tecnico, sia su quello occupazionale — dall'elevato contenuto tecnologico delle nuove realizzazioni. Infatti, l'attuazione del programma navale impegnerà non solo la grande industria cantienistica ma anche numerose (più di 40) industrie di grande e media potenzialità, nonché un grande numero di piccole industrie, con evidenti benefici riflessi sull'occupazione della manodopera.

Ma la Marina militare, oltre che attingere a questo intervento straordinario, potrà con i mezzi ordinari di bilancio portare a termine le costruzioni navali in corso, ammodernare le armi e le apparecchiature e far fronte a tutte le esigenze di gestione.

#### ESERCITO

In materia di ristrutturazione, più difficile è la situazione in cui viene a trovarsi l'Esercito, le cui carenze qualitative e quantitative richiederanno interventi straordinari, pur dovendosi necessariamente rispettare le compatibilità imposte dalla congiuntura economica.

Le « forze operative » dell'Esercito italiano — strutturate in organi centrali (SME), esercito di campagna, organizzazione scolastica addestrativa e organizzazione territoriale e logistica — pur di entità rilevante, già da molti anni hanno una efficienza limitata per le carenze verificatesi sia nel settore del

personale (soprattutto truppa), sia in quello dei materiali.

E invero già nel 1973, con la ferma di quindici mesi, la forza dei reparti non raggiungeva neppure i due terzi degli organici, senza tener conto delle assenze per motivi vari (aggirantisi intorno al 12,5 per cento degli effettivi). Per le forze operative, infatti, rimanevano disponibili soltanto 140.000 uomini di fronte ad una esigenza organica di 235 mila. Il resto della forza disponibile (truppa: 248.000 unità) era impiegata per l'organizzazione centrale, territoriale ed addestrativa, per i CAR e le scuole.

Anche nel settore dei materiali la situazione attuale è assai carente, soprattutto nel settore carri e controcarri ed in quello della mobilità, della difesa contraerei, del parco di artiglieria e nel settore del comando e controllo (trasmissioni).

Le ulteriori restrizioni imposte dal bilancio 1975 rendono pertanto assai più precaria la situazione, che pertanto è meritevole di adeguati correttivi se si vuole evitare una crisi più profonda.

Nel settore dei « programmi di forza » (incorporazione e mantenimento del personale di leva), la contrazione dei fondi assegnati, nel bilancio 1975, colpisce in modo particolare l'Esercito, che è la forza armata costituita in prevalenza da personale di leva (Esercito, 80 per cento; Marina, 57 per cento; Aeronautica, 46 per cento).

Lo Stato maggiore aveva programmato, per il 1975, in previsione della riduzione della ferma a 12 mesi, di incorporare interamente i tre contingenti di leva (di circa 70.000 uomini ciascuno) per complessivi 210.000 uomini (più 16.000 AUC e ACS). Vi sarebbe già stato con ciò un abbassamento dei livelli di forza rispetto all'anno precedente. La riduzione degli stanziamenti, per il 1975, non ha consentito neppure l'incorporazione per intero dei tre contingenti di leva, facendo così scendere la forza bilanciata a 165.000 unità (più 12.000 tra AUC e ACS), con riduzione di 45.000 unità rispetto a quella prevista di 210.000.

Nel settore dei programmi di forza, pertanto, i fondi complessivamente assegnati

all'Esercito consentiranno di devolvere circa 250 miliardi, con un aumento di soli 60 miliardi circa rispetto agli stanziamenti dell'anno scorso. Non potrà quindi farsi fronte all'eccezionale lievitazione dei costi (del 90 per cento per il vettovagliamento, dell'80 per cento per il vestiario e del 30 per cento per l'igiene), tanto che sarà — quasi certamente — necessario ridurre la forza bilanciata, come si è detto, di circa 45.000 uomini rispetto al 1973 (più 4.000 tra AUC e ACS). Nell'eventualità — non probabile — che il tasso di lievitazione dei costi risultasse inferiore a quello previsto, la riduzione della forza bilanciata sarebbe proporzionalmente corretta.

Così stando le cose, la forza effettiva delle unità, già al 70 per cento degli organici, di cui un terzo in addestramento, scenderà a livelli molto bassi, con grave rischio per la sicurezza nazionale.

La riduzione — complessivamente del 23 per cento — sarà così ripartita tra le varie categorie del personale di leva: sottotenenti di prima nomina, AUC, sergenti di complemento e ASC, 18 per cento, corrispondente a 4.650 uomini in meno; militari di truppa, 28 per cento, corrispondente a circa 45.000 uomini in meno rispetto ai 210.000 previsti.

Ad evitare ripercussioni eccessivamente negative sono in corso provvedimenti per ridurre le assegnazioni di personale agli organi centrali ed all'organizzazione territoriale e per accelerare i tempi per la ristrutturazione dell'organizzazione addestrativa.

Nonostante ciò si è dovuta prevedere inoltre la contrazione a quadro, entro il primo semestre del prossimo anno, di almeno 50-60 unità a livello battaglione-gruppo. Anche con tali misure non sarà possibile riequilibrare la situazione. La forza dei reparti che saranno mantenuti in vita subirà ugualmente una ulteriore flessione non inferiore al 10 per cento dell'organico.

L'abnorme dilatazione delle « dispense », resa necessaria in sede di reclutamento, poiché una parte di ciascuna classe non potrà essere chiamata alle armi, porrà dei problemi seri e delicati.

Naturalmente, la situazione poco rosea che si profila per il 1975 non potrà protrarsi

anche per gli esercizi successivi senza compromettere seriamente l'efficienza, la possibilità di ripresa e quindi la ragione stessa della sopravvivenza dello strumento militare. Pur rendendoci conto che, nell'attuale situazione critica del Paese, un risanamento completo dell'Esercito avrebbe un costo insostenibile sotto il profilo economico-finanziario, è da auspicare che si trovi una rapida soluzione perchè, per lo meno, le obbligate riduzioni quantitative possano trovare compenso in un miglioramento qualitativo.

E l'auspicio deve essere tradotto in realtà, negli esercizi successivi, in modo da mantenere la forza effettiva istruita delle unità almeno al 70 per cento degli organici, come sopra rilevato, contro il 90 per cento previsto dagli *standards* NATO, ed eliminare altresì, per quanto attiene ai materiali, le attuali carenze con incremento della mobilità e della potenza.

Non è pensabile che la forza effettiva incorporata possa variare di anno in anno in rapporto agli elastici stanziamenti di bilancio senza pagarne un prezzo elevato in termini di efficienza. Occorre pertanto, negli anni successivi, una copertura certa della spesa sia per quanto riguarda il personale, sia per quanto attiene ai materiali nel particolare settore del « potenziamento ed ammodernamento ».

La 4ª Commissione concorda con quanto è stato chiesto alla Camera in ordine a questo tema e che ha trovato la disponibilità dell'onorevole Ministro, e cioè che sia necessario adottare provvedimenti che assicurino, con adeguati, straordinari stanziamenti pluriennali, la realizzazione dei programmi di fondo secondo un piano preordinato di sviluppo.

È fin troppo evidente che ove non fosse possibile dare inizio ad un processo di ristrutturazione dell'Esercito, ne risentirebbe in senso negativo anche la ristrutturazione, in termini di potenziamento ed ammodernamento, della Marina e dell'Aeronautica. Sono queste le condizioni imprescindibili per dar avvio ad un processo di ripresa.

## AERONAUTICA MILITARE

Critica è anche la situazione dell'Aeronautica militare.

Nel settore dei mezzi e dei materiali, l'Aeronautica militare avrebbe dovuto soddisfare, nel 1975, tra molte altre, le fondamentali esigenze di assicurare, nel settore dell'esercizio, un'attività di volo per 202.550 ore, pari a 180 ore anno-pilota, a fronte delle 240 ore anno-pilota previste dalla NATO; un'efficienza minima della linea velivoli del 70 per cento; l'efficienza e la funzionalità della linea missili ed addestramenti vari. Nel settore dell'ammodernamento avrebbe dovuto assicurare la realizzazione, pro quota annuale, dei programmi pluriennali relativi all'acquisto e all'allestimento di 165 velivoli F 104-S (intercettori - caccia bombardieri) e di 1.000 missili (aria-aria) *Sparrow*, oltre che dei programmi già avviati per l'acquisto di 40 velivoli F 104-S (5° lotto), di 10 G 91-Y (caccia bombardieri e ricognitori), di 20 elicotteri da soccorso HH 3-F, eccetera.

Per soddisfare le predette esigenze, nel progetto di stato di previsione della spesa del Ministero della difesa era previsto per l'Aeronautica militare uno stanziamento di 326,1 miliardi, di cui 166,5 miliardi per l'esercizio e 159,6 miliardi per l'ammodernamento. Tale previsione è stata contenuta nella cifra inferiore di 317,1 miliardi (e precisamente 163,1 miliardi per l'esercizio e 68,1 miliardi per l'ammodernamento), mentre 85,9 miliardi sono sottratti all'assegnazione globale come fondi minimi necessari per il settore dei programmi di forza.

Rispetto alle assegnazioni del 1974 vi è stato un incremento di 29,9 miliardi per l'esercizio e un decremento di 25 miliardi per l'ammodernamento. Va però rilevato che l'incremento di 29,9 miliardi dato all'esercizio è completamente assorbito dagli aumenti dei costi dei materiali, dei carburanti, della manodopera e dagli oneri fiscali; per cui non vi è possibilità di un maggior soddisfacimento delle esigenze, mentre il notevole decremento nel settore dell'ammodernamento può compromettere la futura operatività dell'Aeronautica militare ove non si proceda

all'adozione di adeguati provvedimenti con finanziamenti straordinari.

Con le ridotte disponibilità di 91,5 miliardi in meno, rispetto alle previsioni, destinate all'ammodernamento e comunque inferiori di circa 48 miliardi agli impegni già presi, si potrà far fronte soltanto agli impegni correnti e a quelli relativi ai programmi derivanti da accordi internazionali. Quindi, tutti i programmi principali pluriennali in corso (40 velivoli F 104-S, 10 velivoli G 91-Y, 20 elicotteri da soccorso HH 3-F) e quelli annuali relativi ad alloggi, mense, eccetera, dovranno necessariamente slittare con il conseguente, notevole incremento del fabbisogno finanziario negli anni successivi.

L'Aeronautica militare è direttamente influenzata dal progresso tecnologico e quindi richiede un continuo adeguamento dei mezzi, per altro sottoposti a rapida usura, alle necessità della difesa. Provvedervi con mezzi sempre inadeguati, come avviene ormai da vari anni, rende impossibile non solo lo sviluppo, che pur sarebbe necessario, ma impedisce anche la tempestiva sostituzione dei mezzi logorati dall'uso e resi inutilizzabili dal punto di vista operativo e della sicurezza. Tutto ciò ha reso difficile la capacità operativa dell'Aeronautica militare, con riflessi negativi sull'intero strumento militare.

Anche per questa Forza armata, come già auspicato necessario per l'Esercito, è indispensabile provvedere con strumenti legislativi straordinari, così come è avvenuto per la Marina militare. Pare che su questa strada siano in corso studi da parte del Ministero della difesa.

## ADDESTRAMENTO

Una breve illustrazione merita anche il settore dell'addestramento, di fondamentale importanza per l'eventuale impiego del personale di leva in operazioni militari, per la preparazione tecnico-professionale dei quadri permanenti, per la sperimentazione dell'impiego ed infine per saggiare la capacità operativa dei reparti.

Naturalmente, anche qui — anzi soprattutto in questo settore — l'attività è fortemente condizionata dalla disponibilità delle

risorse finanziarie. È ben vero che si cerca di destinare il massimo delle risorse disponibili all'addestramento, compatibilmente con l'equilibrio del bilancio; non è men vero però che l'aumento continuo dei costi, non bilanciato con opportuni adeguamenti degli stanziamenti, rende sempre più difficile tale equilibrio ed impone drastiche scelte limitative dello svolgimento dei programmi addestrativi. Di conseguenza, l'Esercito limiterà il suo addestramento all'attività di base riducendo notevolmente l'addestramento all'impiego operativo delle unità (esercitazioni a livello di compagnia e superiore). Ed infatti è stato necessario adottare provvedimenti d'emergenza per contenere l'addestramento nell'anno 1975 ad un livello inferiore a quello del 1974, che faranno sentire il peso negativo soprattutto nell'ambito dei reparti corazzati e meccanizzati, nella riduzione dei corsi per ufficiali e sottufficiali e nell'organizzazione scolastica dei CAR e dei BAR. Senza dire poi dei riflessi pure negativi che si verificano sia in campo addestrativo che economico nella difficile ricerca di nuove aree addestrative, sempre più periferiche, stante la preoccupazione di non arrecare danni alle attività delle popolazioni o al flusso turistico. Tutto ciò comporta notevoli spese per indennità di trasferimento e una dannosa concentrazione di esercitazioni a scapito dell'addestramento.

Anche la Marina militare, come già per il 1974, dovrà limitare di oltre il 25 per cento l'attività delle forze navali, cosa che inciderà negativamente soprattutto sull'attività addestrativa, non potendosi ulteriormente comprimere l'attività di mare, propriamente detta, che si esplica con le periodiche esercitazioni, con l'impiego effettivo di armi ed apparecchiature, in modo da tenere le unità navali in condizioni di prontezza operativa e di presenza navale per le varie incombenze ad esse specificamente demandate (salvataggio della vita umana in mare, sorveglianza delle acque territoriali, vigilanza, controllo, protezione ed assistenza alla flotta peschereccia nazionale, attività di rappresentanza all'estero, con chiari riflessi favorevoli sul prestigio del Paese).

L'Aeronautica militare dovrà ridurre anche per il 1975, come già accennato, l'adde-

stramento dei reparti a 180 ore pilota di volo, contro uno *standard* internazionale che ne prevede un minimo di 240 ore. Ed anche per mantenere il livello di 180 ore pilota di volo sarà necessario integrare le attività svolte su velivoli di linea con velivoli meno sofisticati e con minor costo di esercizio, ma garantiti da notevole margine di sicurezza. Da ciò è facile dedurre in quale critica situazione è costretta a muoversi l'Aeronautica, che ha adottato tutti gli opportuni provvedimenti per non pregiudicare — nonostante le limitate possibilità — la capacità operativa delle unità e la sicurezza stessa dei piloti. Ogni volo è sfruttato a livello addestrativo massimo.

Naturalmente, con tali limitazioni l'efficienza operativa delle unità delle tre Forze armate sarà notevolmente ridotta. Anche le esercitazioni interforze ed interalleate che, per la rilevante importanza e la complessità tecnica, richiederebbero l'impegno della massima parte delle risorse disponibili, dovranno inevitabilmente risentire delle limitazioni imposte dalla difficile situazione di bilancio della Difesa.

Per le stesse ragioni è da prevedere una flessione dell'attività addestrativa nello svolgimento di corsi di preparazione, di qualificazione, di perfezionamento ed aggiornamento per ufficiali e sottufficiali.

#### ARMA DEI CARABINIERI

Per completare il quadro della situazione delle Forze armate è necessario trattenerci, sia pur brevemente, sull'Arma dei carabinieri. La forza numerica dell'Arma posta a base del bilancio 1975 è di 88.091 unità, ivi compresi 4.500 carabinieri ausiliari di leva ordinaria.

Tale forza è assolutamente insufficiente a fronteggiare le sempre più urgenti e pressanti esigenze determinate dalla delicata e pericolosa situazione dell'ordine pubblico (che richiede massiccio impegno di personale, soprattutto nelle grandi città); dalle condizioni della sicurezza pubblica, caratterizzate da casi di delinquenza organizzata sempre più aggressivi e ricorrenti e dalla recrudescenza di gravi delitti che richiedono im-

piego di consistenti aliquote di personale nell'attività preventiva e repressiva; e, infine, dal costante sviluppo della motorizzazione e della rete viaria, che impegnano rilevanti forze per l'espletamento dei necessari servizi.

Al fine di adeguare la disponibilità del personale a queste esigenze è stato presentato alla Camera un disegno di legge d'iniziativa parlamentare, inteso ad aumentare l'organico dell'Arma di 5.000 unità (500 sottufficiali e 4.500 militari di truppa) nel corso di due anni, mentre è in via di concerto ministeriale una proposta tendente ad enucleare dalla forza organica gli allievi carabinieri effettivi.

Gli obiettivi che l'Arma si proponeva di raggiungere, nel 1975, in ordine al potenziamento ed ammodernamento, erano quelli di adeguare le strutture ordinarie e tecniche alle esigenze operative; di sostituire gli automezzi logori per il lungo uso; di completare i programmi delle reti radiotelegrafiche e radiotelefoniche; di curare l'ordinaria e la straordinaria manutenzione delle infrastrutture; di approntare le costruzioni per i servizi logistici ed addestrativi.

La riduzione di stanziamenti destinati all'Arma per il 1975 ha costretto al ridimensionamento dei programmi e, di conseguenza, sarà solo possibile assicurare i servizi essenziali e proseguire alcuni programmi nei settori della motorizzazione e delle trasmissioni e ammodernare talune infrastrutture per assicurare decorose condizioni di vita ai militari.

Gli stanziamenti proposti nel bilancio 1975 ammontano complessivamente a lire 529 miliardi 959.800.000 (Sez. IV, Rubrica 13, Categoria IV), di cui l'11,6 per cento è destinato all'acquisto di beni e servizi (lire 59 miliardi 172.740.000) e solo l'1,69 per cento è costituito da spese di potenziamento (lire 9.000.000.000), mentre il 9,47 per cento si riferisce a spese di esercizio.

#### PROBLEMI DEL PERSONALE MILITARE E CIVILE

La situazione del personale delle Forze armate continua a presentare aspetti obiettivamente sempre più difficili.

Da un punto di vista generale, la situazione delle carriere di alcuni Corpi e gradi, l'ineadeguatezza del trattamento economico in relazione al crescente costo della vita (soprattutto per i gradi non compresi nella « dirigenza militare »), il diminuito prestigio della figura del militare nell'attuale società incidono negativamente sulla vocazione nell'intraprendere la professione militare e sull'intendimento a proseguire nella carriera.

Si verificano, di conseguenza, flessioni negli arruolamenti ed esodi verso professioni civili più allettanti. Tale situazione di crisi, che interessa sia i quadri ufficiali e sottufficiali, sia il personale di truppa in ferma volontaria, investe tutte e tre le Forze armate e si ripercuote gravemente in taluni settori di prevalente aspetto tecnico e specialistico.

Si ricorderà, in particolare, la situazione veramente deficitaria degli ufficiali medici, che rende ormai critico il funzionamento del Servizio sanitario nell'ambito delle Forze armate e la situazione, anch'essa carente, degli ufficiali di taluni ruoli tecnici dell'Aeronautica militare, quale il Genio aeronautico, ruolo ingegneri, ed il Genio aeronautico, ruolo chimici e fisici.

Si pone oggi, in termini di assoluta necessità, l'esigenza di provvedimenti sia sul piano normativo, sia sotto l'aspetto economico al fine di porre, per quanto possibile, un argine al progressivo deterioramento della situazione e al fine di rivalutare, come è necessario, la condizione militare.

Tra i provvedimenti normativi ormai indilazionabili si citano, tra tutti, quello riguardante il riordinamento dei ruoli speciali.

Come noto, la legge 20 dicembre 1973, n. 824, ha di fatto reso stabile il rapporto di impiego degli ufficiali e dei sottufficiali di complemento trattenuti, i quali conservano il grado acquisito e possono progredire nella carriera e permanere in servizio sino ai limiti di età previsti per il servizio permanente effettivo.

Ciò, mentre da un lato ha chiaramente definito la posizione del suddetto personale, dall'altro ha determinato sensibili sperequazioni nei confronti degli ufficiali che, già nel complemento, sono transitati in servizio permanente effettivo a seguito di regolare concorso riassumendo il grado iniziale (sottote-

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nente), con il quale hanno intrapreso una nuova carriera nel servizio permanente.

Per eliminare o quanto meno attenuare le predette sperequazioni, che suscitano motivo di profondo e giustificato malcontento da parte degli ufficiali danneggiati, si dovrebbe procedere al riordinamento del ruolo speciale unico dell'Esercito e dei ruoli speciali dei Corpi della Marina militare al fine di ridurre (da 8 a 6 anni) la permanenza minima nel grado di tenente, nonché di migliorare i profili di carriera complessivi mediante l'incremento delle dotazioni organiche nei gradi di colonnello e di tenente colonnello e la corrispondente diminuzione nel grado di maggiore. Proposte di legge d'iniziativa parlamentare in tal senso sono state presentate al Parlamento e se ne potrebbe affrettare, in tale sede, l'esame.

Altro provvedimento che, in un campo diverso, va incontro alle aspettative di rinnovamento è quello che prevede la revisione del ciclo formativo degli ufficiali di stato maggiore dell'Esercito. Un tale provvedimento trovasi in corso di concerto ministeriale.

Per quanto attiene alla categoria dei sottufficiali, si ricorda che sul problema del riordinamento dei ruoli e sul reclutamento e l'avanzamento dei sottufficiali in servizio permanente effettivo dell'Esercito è stato presentato, sin dal febbraio 1970, un apposito disegno di legge d'iniziativa governativa. Il provvedimento si prefigge, in via generale, di ammodernare con uno strumento organico la categoria dei sottufficiali in servizio permanente effettivo, soggetta a grave crisi qualitativa e quantitativa e, in particolare, di eliminare alcuni fenomeni che incidono negativamente sullo sviluppo delle carriere.

È stato però approvato solo uno stralcio di tale disegno di legge e si fanno voti che, quanto prima, l'intero disegno di legge possa andare in porto.

Sul piano economico, le misure sinora attuate con le leggi 10 dicembre 1973, n. 804 (norme per l'attuazione dell'articolo 16-*quater*, relativo alla « dirigenza militare »), e 27 ottobre 1973, n. 628 (concessione dell'assegno perequativo e adeguamento dell'indennità per servizio di istituto) hanno dato luogo a talune perplessità, tal che risulta necessario apportare dei correttivi, recependo le

istanze già rappresentate da parlamentari di vari Gruppi politici ed accolte dal Governo in sede di discussione ed approvazione della citata legge n. 804, in modo che si possa conseguire il perfezionamento del provvedimento.

Per quanto concerne il problema delle indennità di « rischio », premesso che sono le uniche rimaste a caratterizzare il particolare *status* dei militari, l'auspicato riordinamento tende a far sì che esse comprendano anche le motivazioni, sempre valide, della soppressa indennità militare, quali la soggezione al codice penale militare di pace, al regolamento di disciplina, l'uso obbligatorio dell'uniforme, i frequenti trasferimenti di sede e l'impiego in servizio senza limiti di tempo.

L'anzidetta situazione, aggravata ancor più dalle notevoli limitazioni apportate dalla nuova normativa alla corresponsione dell'indennità di impiego operativo e dalla contestuale soppressione del compenso speciale previsto per il personale in servizio presso gli organi centrali, ha posto sul tappeto i problemi specifici di quest'ultima categoria di personale. È nota, infatti, la riluttanza con cui viene accolta la destinazione di servizio presso gli organi centrali e gli alti comandi periferici, in cui non si percepiscono le misure di indennità di impiego operativo più elevato.

Si rende, pertanto, indispensabile riesaminare sul piano legislativo le indennità in parola non soltanto per un loro adeguamento ai nuovi e più estesi fini istituzionali derivanti dalla soppressione dell'indennità militare, ma anche per una loro più equa applicazione nei confronti del personale in servizio ed anche di quello in quiescenza. L'inadeguatezza del trattamento economico, infatti, è particolarmente grave ed è destinata ad aggravarsi sempre più per effetto del processo inflazionistico, per il personale in quiescenza, a causa del rilevante divario tra gli assegni percepiti in attività di servizio e quelli fruiti in congedo. In tale quadro, è vivamente auspicabile che si riveda opportunamente tutta la materia.

Un parziale correttivo di tale situazione potrebbe essere costituito dalla rivalutazione delle indennità di ausiliaria e speciale, le

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cui misure, ferme ai valori fissati nel 1954, sono oggi assolutamente inadeguate rispetto alle finalità istitutive. Tali indennità sono infatti dirette a compensare i particolari obblighi degli ufficiali e dei sottufficiali cessati dal servizio e, soprattutto, a ridurre il divario tra trattamento in attività di servizio e trattamento di quiescenza almeno fino al 65° anno di età, in quanto la massa del personale militare, a causa dei bassi limiti di età (56-57 anni), fruisce di un trattamento di quiescenza e di un'indennità di buonuscita inferiore a quelli del paritetico personale civile dello Stato, i cui limiti di età sono più elevati (65 anni).

Sempre al fine di migliorare il trattamento pensionistico e di perequarlo nell'ambito delle stesse Forze armate, si prospetta, sempre più impellente, la necessità di rendere pensionabili l'indennità di impiego operativo e l'indennità di imbarco, così come previsto per le indennità di aeronavigazione e di volo del personale pilota e per l'indennità di istituto del personale dei Corpi di polizia.

Poche osservazioni, infine, sul personale civile. Nel settore del personale impiegatizio si sono verificate forti carenze determinatesi a causa, tra l'altro, degli esodi anticipati derivanti dalla legge n. 336 del 1970, per cui, a fini redistributivi, è stato necessario predisporre un vasto programma di trasferimenti.

Per quanto riguarda gli operai, durante l'anno 1974 l'attività è stata caratterizzata prevalentemente dai programmi di reclutamento conseguenti all'entrata in vigore della legge 6 giugno 1973, n. 313, concernente l'ampliamento degli organici delle maestranze della Difesa, al fine di ripianare le deficienze di personale operaio degli stabilimenti, verificatesi a seguito degli esodi anticipati e dei numerosi collocamenti a riposo disposti per raggiunti limiti di età o per altre cause (complessivamente, circa 3.000 cessazioni dal servizio).

## RICERCA SCIENTIFICA

Sembra opportuno soffermare l'attenzione — molto sinteticamente — su un argo-

mento di grande attualità: ci si intende riferire alla ricerca scientifica che ogni Paese — pensoso del proprio avvenire — deve tutelare con serio impegno per la realizzazione, ai fini militari, di moderni sistemi di difesa, i cui problemi vanno risolti opportunamente integrando alla scienza la tecnologia.

Gli investimenti militari, è risaputo, costituiscono un poderoso stimolo all'industria, che è sollecitata a mantenersi in linea con il progresso tecnico-scientifico, mentre permettono una migliore qualificazione del personale sul piano della tecnologia. A questo proposito si può con soddisfazione dare atto che le nostre imprese nazionali hanno raggiunto — nell'espletamento della loro opera nei settori elettronico e missilistico, su commesse della Difesa — un grado di perfezionamento tale da consentire una vittoriosa competitività nei confronti di ditte concorrenti estere e, di conseguenza, da permettere l'esportazione della nostra produzione.

Anche sotto questo profilo la ricerca scientifica sul piano militare assume una duplice importante funzione, di stimolo alla ricerca in generale e di tonificazione del sistema produttivo nazionale. Nell'ambito della Difesa, la ricerca scientifica ha — su precise direttive — un prevalente carattere applicativo e di sviluppo che si esplica attraverso l'organo di promozione e controllo (CPSD).

I programmi sono orientati in modo da ottenere, nei settori specifici di impegno e con le ridotte disponibilità finanziarie, il massimo rendimento dalle risorse economiche investite e la sensibilizzazione dell'industria nazionale, non altrimenti interessata, per problemi di avanguardia di interesse nazionale ed internazionale. Ed infatti, così come sono stati affidati dalla Difesa ad università e a centri scientifici studi, progetti e prototipi, così si effettua una collaborazione sul piano internazionale partecipando a studi di gruppi di lavoro operanti negli organismi europei e NATO.

Ed invero la Difesa, oltre che nel campo applicativo e di sviluppo, è presente in quello della ricerca di base sia direttamente, sia attraverso le industrie che per essa producono. L'attività di ricerca non è pertanto

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fine a se stessa, ma indirizzata, come si diceva, a processi di produzione trasferibili anche nei settori civili. I settori che impegnano specificamente la Difesa sono quelli relativi alla missilistica, all'elettronica, alle telecomunicazioni, alla tecnologia dei materiali, all'informatica ed alla ricerca operativa.

Certo è che sarebbe auspicabile un sempre crescente impegno finanziario dello Stato nel campo della ricerca. Purtroppo, le note difficoltà economiche consentiranno di destinare, nel 1975, lire 21 miliardi e 217 milioni a fronte di una richiesta di circa 28 miliardi, per il proseguimento ed il completamento dei prototipi, per le nuove iniziative nel settore della missilistica e dell'elettronica.

PROBLEMA DIFENSIVO  
E POLITICA MILITARE ITALIANA

Prima di concludere, sembra necessario alla 4<sup>a</sup> Commissione soffermarsi sul problema difensivo e sulla politica militare italiana.

Nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio del 2 dicembre dello scorso anno, approvate dal Parlamento con la fiducia accordata al Governo, sono tracciate con estrema chiarezza le linee fondamentali della politica estera e militare italiana. Obiettivi basilari: la scelta europea, l'Alleanza atlantica, il rafforzamento del prestigio e dell'importanza dell'ONU ed il processo di distensione.

Sono questi del resto i cardini — diceva l'onorevole Moro — che « da anni costituiscono i momenti qualificanti della nostra azione e continueranno ad essere le pietre angolari della politica estera italiana ». Ed aggiungeva, con riferimento alla politica militare: « Una politica di pace, quale l'Italia persegue, comporta nell'attuale situazione mondiale una possibilità di difesa. Sicurezza del Paese, tutela delle istituzioni democratiche, libertà dei cittadini da ogni minaccia sono proprio il compito delle nostre Forze armate », alla ristrutturazione delle quali il Governo deve rivolgere « la più attenta considerazione ».

La validità di queste scelte mi sembra ancor oggi indiscutibile quando si tenga conto della necessità — nell'era atomica che stiamo vivendo — dell'integrazione tra potenze nucleari e non nucleari, non potendo queste ultime, con il solo armamento convenzionale, effettuare una difesa certa ed efficiente.

Il problema difensivo italiano resta pertanto saldamente ancorato all'Alleanza atlantica, come del resto a tale destino sono legati tutti i Paesi dell'occidente europeo, anche quelli forniti di potenza nucleare, non potendosi ignorare o disconoscere che la sicurezza europea è essenzialmente fondata sulla NATO.

D'altra parte, sembra valida la considerazione che, nonostante i mutamenti politici intervenuti sul piano mondiale nei rapporti tra grandi e medie potenze, l'equilibrio mondiale assicurato, con la pace, negli ultimi 25 anni dall'Alleanza atlantica non trova ancor oggi valide alternative.

In questo quadro si colloca la sicurezza militare dell'Italia. Gli eventi internazionali degli ultimi 15 anni hanno dimostrato che le due superpotenze (USA e URSS) restano decisive nel condizionare le prospettive di equilibrio mondiale e che solo una loro intesa può assicurare la stabilità e la pace.

Altre potenze di prima grandezza (Cina, Giappone, Europa) costituiscono certamente elementi importanti per l'equilibrio mondiale, ma di fatto non si può prescindere da questa logica. La stessa crisi energetica che colpisce l'Occidente è la riprova di questo assunto. Quindi, solo la tenace volontà di perseguire una politica di distensione e di pace, ostacolando la corsa incontrollata agli armamenti strategici, potrà evitare la prospettiva della generale catastrofe.

L'intesa raggiunta tra le due superpotenze con il negoziato SALT, che accordava una prevalenza quantitativa all'Unione Sovietica in materia di vettori (2.358 contro i 1.710 degli USA), sulla pretesa superiorità tecnologica posseduta dagli USA con le testate nucleari multiple, ha dimostrato la sua inconsistenza perchè l'URSS ha conseguito progressi tali da mettere in serio pericolo



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— a danno degli USA — il bilanciamento strategico. L'incontro di Vladivostok ha avuto il merito di correggere lo squilibrio tra i sistemi strategici, assicurando agli USA il mantenimento delle proprie posizioni nel campo dei sistemi nucleari.

Ciò contribuisce certamente alla realizzazione di una effettiva distensione, ma impone, al di là degli equilibri tra i due blocchi, un impegno coerente e dignitoso degli altri Paesi, e quindi anche del nostro, di provvedere alla propria sicurezza realizzando uno strumento militare quanto più possibile efficiente, inserito nel dispositivo alleato e proteso verso l'integrazione europea. Solo una tale politica può contribuire al processo di distensione e alla pacifica convivenza, favorendo ogni reale misura di disarmo e di controllo degli armamenti.

Allo stato attuale, lo strumento militare italiano non possiede la capacità di far fronte alle prevedibili esigenze per le carenze già innanzi prospettate e per l'insufficienza delle risorse destinate alla Difesa.

Invero, l'efficienza delle Forze armate — per scarsità di mezzi ed inadeguatezza dei livelli di forza — ha raggiunto un limite critico. La strategia alleata della « risposta flessibile » — da noi condivisa — richiede oggi, a causa della parità nucleare delle due superpotenze, la possibilità di impiego di adeguate forze convenzionali con elevata capacità ed immediatezza di intervento.

Ed invero, anche in tema di forze convenzionali è inesistente il preteso equilibrio tra quelle NATO e le forze del Patto di Varsavia, i cui Paesi aderenti, malgrado le iniziative di distensione e di cooperazione tra Est ed Ovest, perseguono un costante potenziamento ed ammodernamento dei propri apprestamenti ben oltre i limiti giustificabili a scopo di difesa. Invece, in campo NATO è in atto un processo riduttivo.

La distensione non può essere a senso unico o come manifestazione di buone intenzioni: deve essere perseguita in un quadro di sicurezza costantemente e saldamente garantita.

La situazione politica strategica generale, lungi dal dare motivi di tranquillità, accresce le preoccupazioni per i fermenti e le ten-

sioni che hanno reso esplosiva l'area sud-orientale del Mediterraneo, in cui l'Italia è particolarmente interessata.

La crisi arabo-israeliana, la controversia greco-turca, il manifestato possibile disimpegno inglese da quest'area, la posizione ancora rigida dei Paesi arabi produttori di petrolio nei confronti del mondo industrializzato costituiscono motivi di seria inquietudine e reclamano, comunque possano evolversi gli eventi, l'impegno e la responsabilità delle Forze armate per la salvaguardia degli interessi del nostro Paese nel bacino del Mediterraneo.

La posizione dell'Italia, non da oggi, è stata coerentemente e chiaramente sostenuta: la distensione che porta e mantiene la pace ha bisogno di spirito di collaborazione e di cooperazione. Il confronto leale e pacifico, nel riconoscimento dei doveri e dei diritti di ognuno e di tutti, distende gli animi, ripudia l'uso della forza e ridimensiona possibili posizioni di prestigio. Ma, naturalmente, per far sentire la propria voce e contribuire alla fruttuosa cooperazione è necessario possedere uno strumento difensivo efficiente e valido.

\* \* \*

Onorevoli senatori, questo rapporto non ha certo la pretesa di essere esauriente e completo. Su molti temi — come quelli del regolamento di disciplina, della riduzione della ferma di leva (il disegno di legge relativo è già stato presentato al Senato), del patrimonio immobiliare della Difesa, delle servitù militari e del segreto — di proposito non ci si è soffermati perchè si è ritenuto che essi abbiano trovato valida e completa risposta da parte del Governo nell'altro ramo del Parlamento.

Lungi da ogni retorica e non per atto formale, ma per dovere vivamente sentito, la Commissione difesa non può esimersi dal rivolgere il più caloroso saluto alle Forze armate italiane, che — eredi di una gloriosa tradizione — costituiscono il presidio più sicuro della Patria. Esse, interpreti fedeli dei valori dalla Costituzione repubblicana affer-

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mati, legate ad una salda coscienza morale e votate, nell'assolvimento dei loro compiti, al sacrificio con alto senso del dovere, hanno diritto al meritato riconoscimento della Nazione.

Con il saluto, l'augurio che possano esse — le Forze armate — in ogni tempo garan-

tire, con l'indipendenza del Paese, il prestigio ed il nome d'Italia.

A conclusione, la Commissione difesa del Senato esprime avviso favorevole sullo stato di previsione in esame.

PICARDI, *relatore*

## RAPPORTO DELLA 9ª COMMISSIONE

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

(RELATORE ROSSI DORIA)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione agricoltura ha esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno finanziario 1975 e il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1973.

Essa ha proceduto a un più approfondito esame sia dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste sia della probabile disponibilità di fondi effettivamente spendibili nell'anno finanziario 1975 (con particolare riguardo alle previsioni di spesa in conto capitale per investimenti in agricoltura). Tale esame è stato reso possibile dalla ricerca effettuata dal relatore, alla cui relazione orale, pertanto, si rimanda.

Dall'esame sono emerse le seguenti constatazioni e considerazioni sulle quali la Commissione richiama in particolare l'attenzione.

1) Lo stato di previsione della spesa considerato dalla Tabella n. 13 riguarda solo una parte, e non la maggiore, delle somme del bilancio di competenza a disposizione dell'agricoltura per l'anno finanziario 1975. La Tabella, infatti, non tiene conto nè dei fondi accantonati presso il Tesoro con riferimento a provvedimenti legislativi in corso (solo globalmente menzionati nella Nota preliminare), nè degli stanziamenti relativi a provvedimenti pluriennali precedenti previsti per l'anno 1975, nè dei fondi destinati all'agricoltura da parte delle Regioni avvalendosi del Fondo globale, di cui all'articolo 9 della legge n. 281 del 1970, e di altre disposizioni della stessa legge.

La Commissione ritiene, pertanto, che questa lacunosità del documento sottoposto al suo esame (la Tabella n. 13) debba essere corretta in avvenire e che, pertanto, lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste debba essere, l'anno prossimo, corredato di tutti i dati occorrenti ad un esauriente esame della materia sottoposta alla valutazione della Commissione stessa.

La Commissione rileva anche al riguardo l'increscioso errore contenuto nella Tabella n. 13, sia nell'edizione sottoposta all'esame del Senato, che in quella precedentemente esaminata dalla Camera dei deputati. Nella Nota preliminare alla Tabella n. 13, infatti, gli accantonamenti negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro con riferimento a provvedimenti legislativi in corso vengono indicati per un ammontare complessivo di 516.190 milioni di lire, di cui 515.600 milioni per il conto capitale, quando invece, tali cifre sono rispettivamente di 216.190 milioni di lire e 215.600, con un errore materiale di 300 miliardi di lire in più.

La Commissione osserva poi che la previsione di spesa per il 1975 (integrata dalle somme indicate, ma senza le somme relative al Fondo globale delle Regioni) è di poco inferiore a 710 miliardi di lire, e pertanto inadeguata ai bisogni. Essa, infatti, essendo simile a quella degli anni 1970 e 1971, corrisponde, per effetto della svalutazione e degli aumentati costi degli investimenti, ad un valore reale di almeno il 40 per cento inferiore a quello previsto negli anni precedentemente indicati.

La Commissione, infine — sempre con riferimento al bilancio di competenza — rileva: *a*) che una parte delle somme stanziata per il 1975 ed in particolare di quelle relative ad alcuni provvedimenti in corso (primo fra tutti quello per l'applicazione delle direttive comunitarie per l'ammodernamento dell'agricoltura) non potrà essere spesa per i ritardi nella messa in moto dei provvedimenti legislativi relativi e andrà, quindi, al conto dei residui passivi; *b*) che gli stanziamenti per il finanziamento, nei prossimi esercizi, dei vari normali flussi di investimento in agricoltura in base a leggi pluriannuali precedenti, stanno per esaurirsi ed occorre, pertanto, provvedere a nuovi stanziamenti; *c*) che, in base a tali ed altre considerazioni, emerse nel corso della discussione, appare opportuno per gli anni futuri un ripensamento dell'intera materia dei finanziamenti per l'agricoltura, tenendo particolarmente presente il nuovo ordinamento regionale e i nuovi termini della politica agricola nell'attuale e nelle future fasi dell'evoluzione economica, nonché l'esigenza di conferire alla previsione della spesa una razionale ed elastica aderenza agli indirizzi programmatici di breve e di medio periodo ed una maggiore flessibilità in relazione al rapido mutare delle circostanze, nelle quali è richiesto l'effettivo impiego degli stanziamenti deliberati.

2) La effettiva disponibilità di fondi spendibili nell'anno 1975 è diversa dall'ammontare della previsione della spesa indicata nella Tabella n. 13 e completata dalla ricerca del relatore. Essa risulterà, infatti, minore di quella previsione per la impossibilità, già ricordata in precedenza, di impegnare e spendere i fondi stanziati per alcune delle leggi di più recente approvazione o ancora in corso di discussione, oltre che per il possibile ritardo nel collocamento sul mercato finanziario delle somme dovute per questi e per altri stanziamenti. Essa risulterà, all'inverso, superiore a quella previsione in conseguenza del fatto che saranno spendibili nel corso del 1975 fondi stanziati per i precedenti esercizi.

Ad un sommario ed incerto esame eseguito dal relatore e conseguente alle stesse dichia-

razioni in argomento da parte del Ministro la Commissione ha accertato (e ha dato atto al Ministro per l'attività da lui svolta per conseguire un tal risultato) che sono stati resi spendibili nel 1975 (in conseguenza del collocamento dei relativi titoli sul mercato finanziario o del superamento delle difficoltà di tesoreria da parte del Tesoro) le somme stanziata per il 1974 in base a leggi pluriannuali precedenti (n. 512 del 1973, n. 78 del 1974, n. 317 del 1974) e le somme destinate per il 1974 alla ricostituzione e all'ampliamento dei fondi di rotazione (meccanizzazione, zootecnia, proprietà coltivatrice e forestazione). Sono, in tal modo, divenuti spendibili nel 1975 fondi stanziati per il 1974 per un ammontare complessivo di 445 miliardi.

Queste circostanze ed altre, che fanno divergere ogni anno le previsioni di spesa considerate dal bilancio di competenza dalle effettive previsioni di spesa in base ad un ignoto bilancio di cassa, rendono particolarmente difficile l'esame del bilancio.

La Commissione, pertanto, non trovandosi in condizioni di conoscere l'effettiva situazione, sulla quale dovrebbe essere chiamata ad esprimere il parere, sottolinea ancora una volta: *a*) la necessità di evitare in avvenire la confusione derivante da stanziamenti pluriannuali mediante il collocamento di titoli sul mercato finanziario ed il conseguente, ricorrente ritardo nel collocamento dei titoli stessi; *b*) la opportunità di sottoporre all'esame del Parlamento, oltre che un ipotetico bilancio di competenza, un più o meno approssimato bilancio di cassa; *c*) l'augurabilità che, a partire dal prossimo anno, la preparazione del bilancio per l'agricoltura avvenga con la partecipazione della Commissione competente.

3) Particolare attenzione la Commissione ha prestato al problema del credito agrario. Il credito agrario agevolato è il principale strumento per l'attuazione della politica agraria in ogni suo settore, da quello del miglioramento delle strutture aziendali e della valorizzazione delle risorse, a quello dell'accrescimento dei capitali di esercizio e del sostegno delle attività produttive, a quello,

infine, della commercializzazione, del potenziamento della cooperazione per la trasformazione, della vendita collettiva dei prodotti agricoli, nonché delle associazioni dei produttori.

Il vertiginoso aumento dei costi degli investimenti sia per il miglioramento che per l'esercizio delle aziende agricole e degli impianti collettivi, in conseguenza della svalutazione monetaria, ha reso particolarmente aleatori gli investimenti stessi in agricoltura in un periodo nel quale maggiore è l'esigenza nazionale di un miglioramento quantitativo e qualitativo della produzione.

La limitazione del credito e l'elevatissima misura dei saggi d'interesse hanno, di fatto, negli ultimi anni bloccato il credito sia di miglioramento che di esercizio a livelli del tutto inadeguati rispetto alle effettive esigenze.

La Commissione, nell'esaminare tali problemi, ha dato atto al Ministro dell'agricoltura e delle foreste, Marcora, per avere sbloccato con l'accordo interbancario e l'emana-zione e la successiva conversione in legge del decreto-legge 27 febbraio 1975, n. 26, la situazione. La Commissione, tuttavia, esprime le sue gravi preoccupazioni in rapporto: a) alla probabile inadeguatezza dei provvedimenti adottati al fine di rendere effettivamente operativa la ripresa creditizia; b) alla non sopportabilità per l'agricoltura, data la lunghezza dei periodi di anticipazione che le sono propri, di saggi di interesse superiori al 7-8 per cento e alla conseguente opportunità di una ulteriore diminuzione dei saggi stessi; c) all'urgenza — particolarmente in vista dell'applicazione della politica comunitaria per le strutture — di risolvere in forme nuove e in misura adeguata, e non marginale (come sinora è avvenuto) il problema delle garanzie; d) alla necessità di provvedere al più presto al profondo riordina-mento del vigente sistema di credito agrario, proposto da anni e mai affrontato finora, necessità tanto più evidente oggi in quanto la riforma corrisponde alle esigenze del trasferimento alle Regioni della massima parte delle attività connesse alla politica agricola oltre che a quelle di un rapido avvio della politica delle strutture.

4) Passando all'esame delle singole voci dello stato di previsione della spesa, la Commissione ha messo in particolare rilievo la inadeguatezza dei finanziamenti relativi ai settori della sperimentazione agraria, della difesa fito-patologica, dei servizi zooprofilattici e veterinari (ancora assurdamente dipendenti da un altro Dicastero) e particolarmente dei servizi per il controllo delle frodi, della qualità dei prodotti e per la promozione della vendita all'estero dei nostri prodotti di qualità. Le voci iscritte per ciascuno di questi servizi nella Tabella n. 13 sono, infatti, all'incirca uguali a quelle per essi iscritte negli anni passati, quando, invece, i costi sono enormemente cresciuti e i servizi in questione hanno maggior bisogno di essere rafforzati e rapportati alle esigenze dell'agricoltura. La Commissione — anche sulla scorta di quanto è detto al riguardo nella relazione della Corte dei conti — mette in particolare rilievo le gravi conseguenze dell'acuta deficienza di personale tecnico e delle ridotte dimensioni di questi servizi e riafferma la prioritaria esigenza di una loro razionale revisione, di un migliore coordinamento (anche tra Dicasteri diversi) e di un particolare sforzo per assicurare loro il personale tecnico nella misura e nell'alta qualificazione richieste.

\* \* \*

Nel considerare i problemi centrali della politica agricola e della situazione dell'agricoltura la Commissione ha ancora una volta sottolineato la particolare gravità di quest'ultima e le persistenti incertezze nei riguardi della prima. Con riferimento agli indirizzi programmatici della politica agricola la Commissione, tenute presenti le dichiarazioni fatte al riguardo dal presidente Moro e le molteplici recenti prese di posizione del ministro Marcora, esprime compiacimento per una certa inversione di tendenza rispetto al passato. Essa non può, tuttavia, sottacere l'incertezza nella quale tuttora si trova nel valutare l'orientamento programmatico in materia di politica agricola. Il documento tardivamente presentato come allegato al bilancio di previsione con il titolo « Note

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

illustrative di carattere politico-economico sull'attività delle Amministrazioni statali nell'anno 1975 » (atto Senato n. 1971-*bis*) non si sa bene quale ispirazione abbia, ossia in quale misura corrisponda all'orientamento programmatico dell'attuale Governo. Sebbene apprezzabile in alcune sue parti rivela, a giudizio della Commissione, una scarsa corrispondenza tra la enunciazione degli obiettivi e gli strumenti operativi e finanziari effettivamente disponibili e conserva una inaccettabile concezione dei rapporti tra Regioni e Amministrazione centrale.

Assai più rispondenti alle esigenze più volte affermate concordemente in Commissione sono apparse le dichiarazioni programmatiche, sia in Parlamento che fuori, del ministro Marcora. In particolare la Commissione si è trovata in maggioranza concorde con il Ministro sulle quattro linee lungo le quali egli afferma di voler rinnovare la politica agricola: 1) riforma del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per adattarlo al nuovo ordinamento costituzionale conseguente alla creazione delle Regioni e per trasformarlo principalmente in organo di indirizzo e di coordinamento; 2) impostazione della politica agricola sulla base di una pluralità di programmi nazionali di settore tra loro coordinati, nei quali la razionale valorizzazione delle risorse, un efficiente ed equilibrato sviluppo produttivo e la difesa del potere contrattuale degli agricoltori sui mer-

cati e rispetto all'industria alimentare siano globalmente e unitariamente considerati; 3) conseguente riorganizzazione dei mercati dei prodotti agricoli mediante un articolato sviluppo delle forme associative, la contrattazione collettiva rispetto agli altri operatori economici e l'intervento di una potenziata e rammodernata Azienda per gli interventi sui mercati agricoli; 4) coerente saldatura della politica agricola con la politica alimentare avvalendosi in particolare di un intervento dell'industria di Stato in senso convergente, anzichè divergente rispetto agli interessi dei produttori.

La Commissione ritiene, tuttavia, che il concreto perseguimento di questi obiettivi richieda un eccezionale sforzo legislativo e organizzativo, del quale, per il momento, i segni preannunciatori appaiono deboli.

La Commissione, tuttavia, ritiene che i tempi siano maturi per avviare questo rinnovamento della politica agricola e che a tal fine occorra una stretta collaborazione tra Governo e Parlamento.

Sulla base delle considerazioni svolte e delle riserve formulate la Commissione esprime pertanto parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste sottoposto al suo esame.

ROSSI DORIA, *relatore*

## RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

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

(RELATORE TIBERI)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1975 reca impegni per complessivi milioni 130.489,1; di cui milioni 15.251,1 per la parte corrente e milioni 115.238 per il conto capitale.

La nota di variazione n. 3159/14-*quater* del dicembre 1974 prevede un aumento di 352 milioni attribuiti, per la parte corrente, al titolo primo, cat. V, rubrica 7: brevetti per invenzioni, modelli e marchi.

La nota di variazione n. 3159-*quinquies* del 25 febbraio 1975 nei nuovi accantonamenti da iscriversi nei fondi globali in conto capitale (cap. n. 9001 Tesoro) prevede per il Ministero dell'industria: 1) rifinanziamento della legge 18 dicembre 1961, n. 1470, 40.000 milioni; 2) provvidenze per l'industria, 20.000 milioni; 3) ulteriore finanziamento dell'Artigianocassa, 25.000 milioni.

La nota di variazione n. 3159/14-*sexies* contiene una variazione in meno di 4.800.000 del capitolo 1003 e di 1.700.000 del capitolo 1004 (Titolo I, rubr. I, cat. seconda); pari

cifra viene stanziata a favore del capitolo 1022 relativamente agli oneri previdenziali ed assistenziali per il personale iscritto a regimi di previdenza o di assistenza diversi da quelli statali.

La stessa nota di variazione prevede, sempre per il titolo I (spese correnti) una variazione in più di 540.000.000 (cap. 5049) per indennità e rimborsi spettanti agli ispettori metrici per le operazioni di verifica di strumenti compiute al di fuori dei locali degli uffici metrici permanenti e temporanei. Tale variazione consegue alla legge 15 novembre 1973, n. 734, che concerne la concessione di un assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato e la soppressione di indennità particolari.

Rispetto al bilancio finanziario del 1974 le spese considerate nello stato di previsione — escluse le somme previste dalle note di variazione testè descritte — fanno registrare un aumento complessivo di milioni 8.843,5 così risultante: milioni 2.068,5 per la parte corrente; milioni 6.775 per il conto capitale.

Le variazioni relative alla parte corrente sono dovute:

### 1) all'incidenza di leggi preesistenti:

— legge 18 giugno 1973, n. 506, concernente ratifica ed esecuzione 4° accordo internazionale dello stagno . . . . .	+ milioni	3,6
— legge 26 novembre 1973, n. 883, concernente disciplina delle denominazioni ed etichettatura dei prodotti tessili . . . . .	+ milioni	50
— legge 16 aprile 1974, n. 125, concernente aumento del contributo statale all'ente autonomo « Mostra-mercato nazionale dell'artigianato » in Firenze . . . . .	+ milioni	150
	<hr/>	
	+ milioni	203,6

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2) — alla considerazione di oneri inderogabili (assegno perequativo, indennità integrativa speciale, eccetera) . . . . .	+ milioni	2.222
— al trasporto, allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, dei fondi relativi alle pensioni pagabili a mezzo di ruoli di spesa fissa . . . . .	— milioni	2.900
— all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione . . . . .	+ milioni	2.542,9
	<hr/>	
	+ milioni	2.068,5

La variazione di milioni 6.775 per quanto concerne il conto capitale è dovuta all'incidenza delle seguenti leggi:

— legge 30 luglio 1959, n. 623, concernente nuovi incentivi per le medie e piccole industrie e per l'artigianato . . . . .	— milioni	500
— legge 12 marzo 1963, n. 180, concernenti incentivi per medie e piccole industrie e per l'artigianato . . . . .	— milioni	1.125
— legge 1° dicembre 1971, n. 1101, per la ristrutturazione, la riorganizzazione e la conversione dell'industria e dell'artigianato tessili . . . . .	+ milioni	1.000
— legge 8 agosto 1972, n. 464, concernente modifiche e integrazioni alla legge 5 novembre 1968, n. 1115, in materia di integrazione speciale e di trattamento speciale di disoccupazione . . . . .	+ milioni	1.000
— legge 19 dicembre 1973, n. 837, recante ulteriori interventi a favore della zona del Vajont . . . . .	+ milioni	6.400
	<hr/>	
	+ milioni	6.775

Va infine posto in evidenza che le variazioni anzidette non tengono conto degli accantonamenti riportati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro con riferimento a provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella esclusiva competenza del Ministero dell'industria, accantonamenti che complessivamente ammontano a milioni

125.214, di cui milioni 8.714 per la parte corrente e milioni 116.500 per il conto capitale.

Passando poi ad analizzare la composizione delle spese correnti e di quelle in conto capitale sotto il profilo funzionale ed economico, ecco di seguito il loro raggruppamento per categorie:

*Spese correnti*

— personale in attività di servizio . . . . .	milioni	8.061
— personale in quiescenza . . . . .	milioni	330
— acquisto di beni e servizi . . . . .	milioni	2.348,1
— trasferimenti . . . . .	milioni	4.503
— poste correttive e compensative delle entrate . . . . .	milioni	7
— somme non attribuibili . . . . .	milioni	2
	<hr/>	
Totale . . . . .	milioni	15.251,1



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Spese in conto capitale*

— beni immobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato . . . . .	milioni	113
— trasferimenti . . . . .	milioni	115.125
Totale . . . . .	milioni	115.238

Ecco, da ultimo, l'analisi delle spese in conto capitale per trasferimenti:

— contributi in conto interessi sui finanziamenti speciali per medie e piccole industrie . . . . .	milioni	87.025
— contributi in conto interessi sui finanziamenti per la ristrutturazione e conversione dell'industria e dell'artigianato tessili . . . . .	milioni	9.000
— contributi in conto interessi sui finanziamenti per la riorganizzazione e conversione dell'azienda . . . . .	milioni	7.000
— contributi in conto interessi sui finanziamenti alle imprese che si insediano nelle aree dei nuclei di industrializzazione . . . . .	milioni	3.000
— contributi in conto interessi sui finanziamenti alle imprese danneggiate dalla catastrofe della diga del Vajont . . . . .	milioni	2.500
— contributi in conto capitale alle imprese che si insediano nelle aree dei nuclei di industrializzazione . . . . .	milioni	1.800
— contributi in conto interessi sui finanziamenti alle medie e piccole imprese commerciali . . . . .	milioni	2.700
— contributo alle imprese danneggiate dalla catastrofe del Vajont che intendono riattivare gli impianti . . . . .	milioni	1.100
— contributo al consorzio dei nuclei di industrializzazione della zona del Vajont . . . . .	milioni	1.000
Totale . . . . .	milioni	115.000

## INDUSTRIA

1. — *Considerazioni generali.*

L'importanza del settore, la profondità della crisi che lo ha investito, nonché la particolare attenzione che il Parlamento italiano, con indagini di conoscenza e realistici dibattiti, ha portato ai problemi della produzione industriale concorrono a determinare esigenze di analisi e di prospettazione che non possono esaurirsi nell'esame e nel commento delle poste della tabella n. 14.

Sul fronte dei prezzi e della bilancia dei pagamenti — è stato autorevolmente osservato nelle scorse settimane — gli ultimi mesi del 1974 e le prime settimane del 1975 hanno visto miglioramenti niente affatto spe-

rabili soltanto due mesi fa, ma, al tempo stesso, il sistema economico italiano sembra scricchiolare sotto il peso di una recessione che, per durata ed ampiezza, appare ormai come la più grave del dopoguerra. Talchè la svolta del ciclo recessivo non è dato ancora di intravederla, anzi l'aggravarsi nello scorcio del 1974 della congiuntura internazionale la sospinge ben oltre il declinare dell'anno testè iniziato. Alla debolezza della domanda e alla già preoccupante riduzione dei ritmi produttivi si aggiunge dunque la crescente difficoltà di difesa dei livelli occupazionali.

La relazione previsionale e programmatica per il 1975, una volta tramontata la competitività delle nostre produzioni e la espansione del commercio mondiale, riconosce che

la nostra industria si trova ormai, da un lato, stretta dalla concorrenza di paesi a più basso costo di lavoro per le produzioni con tecnologie facilmente disponibili e standardizzate, mentre non riesce ad allargare in misura soddisfacente il suo fronte verso prodotti a più alto valore unitario. Finisce così col riconoscere che da tempo gli organi della programmazione avevano sì proposto la direttiva della diversificazione del nostro sistema industriale, ma che il conseguimento di risultati soddisfacenti è stato compromesso o vanificato dalla debolezza di adeguate misure di sostegno.

A ciò si aggiunga che disponendo di scarso *know-how* tecnologico e senza la capacità di produrre a nostra volta « sistemi » di prodotti, la nostra posizione internazionale rischia di ridursi a quella di lavoratori « su commessa », tardi ripetitori delle invenzioni e delle innovazioni altrui.

Il problema, peraltro, non va visto da questa sola angolazione, pur pertinente. Per arrivare a qualche conclusione probante bisogna avere presenti i fatti salienti della evoluzione economica del nostro paese nel trentennio post-bellico e il ruolo che vi ha assunto l'industria e la sua rapida espansione. I profitti conseguiti dall'industria furono allora, all'inizio degli anni '50, la base finanziaria prevalente dell'elevato volume di investimenti e il volano che spinse avanti lo sviluppo dell'occupazione e la crescita del livello di vita. L'apertura dei mercati, voluta dalle forze politiche di Governo, e la capacità di adattamento alla forte concorrenza internazionale, merito delle forze imprenditoriali e delle maestranze, rappresentarono allora il motivo di fondo dell'espansione.

L'evoluzione avvenne con tale rapidità che non poteva non comportare implicazioni allora irrisolte. Così fu per il conflitto di culture diverse, per le migrazioni, per lo stesso sviluppo delle concentrazioni urbane. La stessa concentrazione industriale in determinate aree e la sua mancata distribuzione omogenea sul territorio nazionale fu un prezzo che oggi si dice che poteva non essere pagato.

Dall'accumularsi di questi fatti nasceva, e caratterizzava i propositi e le lotte degli

anni seguenti, una più acuta coscienza degli squilibri fra grandi settori economici e fra zone del Nord e Mezzogiorno, nonchè la certezza di quanto mancasse sul piano delle indispensabili dotazioni di carattere civile per rendere equilibrata e salda l'espansione produttiva e della società in genere.

Il decennio che parte dal 1963 è contraddistinto da un minore sviluppo che si qualifica con un'aumento dell'occupazione, con la flessione dei profitti e con il rallentamento dell'accumulazione di capitale. Il costo del lavoro per unità di prodotto, stabile nel primo decennio, cresce fortemente nel secondo e, di conseguenza, inizia la rincorsa dei prezzi.

Non si poteva davvero disattendere la necessità di migliorare la distribuzione del reddito, ma questo non comportava affatto che si arrestasse lo sviluppo economico e produttivo.

Non è questo un processo al passato nè su queste basi, caso mai, esso potrebbe essere tentato. È il bisogno di comprendere la crisi di oggi, con i suoi innumerevoli risvolti, che deve esigere il conto delle esperienze e anche degli equivoci. Ed un equivoco si raffigura anche nell'ipotesi di rappresentare la industria come il modo ineluttabile di esprimere una determinata civiltà. Niente invece valorizza l'industria meglio di un quadro generale che non affida all'industria un obiettivo finale, essenziale ed escatologico. Essa in effetti non rappresenta niente di più di uno strumento, e cioè il mezzo per rispondere ai bisogni della società.

Per questo non si può tentare un processo all'industria come tale. Se oggi c'è bisogno di produrre beni che soddisfino maggiormente domande pubbliche anzichè domande private, in coerenza con la giusta opinione che nel nostro paese occorra incrementare e migliorare i consumi di servizi sociali, spetterà all'industria di soddisfare i bisogni di investimento e di gestione derivanti dalla trasformazione nella composizione dei consumi. L'industria allora non incontrerà difficoltà insormontabili per adattarsi a modificate strutture di consumi purchè le aspirazioni, le istanze e gli impegni politici si trasformino in precisi program-

mi e quindi in concreta domanda sul mercato.

Che questo sia possibile lo dimostra il fatto che in tutti i paesi più progrediti la razionalizzazione dei principali settori industriali è sempre più spesso portata avanti attraverso un'organizzazione della domanda a cui l'adattamento delle strutture produttive segue con rapidità e prontezza, secondo un processo che si chiama la riscoperta del mercato « da sinistra ». Quale che sia l'ottica di chi guarda e indaga, la riscoperta vale per il mercato come tale ed è il mercato appunto la strada da seguire. Solo il mercato, infatti, è in grado di determinare se un'impresa assolve il suo compito nei confronti della società, se cioè riesce a produrre più di quanto usa nella produzione e di esso la valutazione e l'apprezzamento sono affidati esclusivamente al consumatore in un regime il meno imperfetto possibile di concorrenza internazionale.

Intanto tutte le indicazioni disponibili concordano nel confermare che l'industria italiana dal 1963 in poi ha notevolmente peggiorato la sua redditività talchè gli utili di impresa, lordi e netti, sono a livelli molto spesso insufficienti per assicurarne lo sviluppo. In numerosi gruppi di imprese la redditività reale è del tutto scomparsa. Anche la struttura patrimoniale delle imprese è notevolmente peggiorata sì che è sempre minore la partecipazione del capitale proprio al finanziamento dell'incremento delle attività.

Un dato significativo che può essere assunto per attestare il depauperamento aziendale è quello che riguarda il rapporto tra utili lordi e fatturato che è sceso a 3 lire per ogni 100 lire nel 1972, mentre nel 1968 era stato di 7,4 lire per ogni 100 lire di fatturato (indagine Mediobanca su 655 società italiane). Ma ciò che è più significativo è che la diminuzione di tale rapporto è stata del 18,3 per cento anche per le società che in tutto il periodo hanno avuto risultati costantemente positivi e in pareggio. Questo gruppo di aziende, infatti, nello stesso periodo ha avuto un aumento del 61,6 per cento del fatturato e del 66,5 per cento degli immobilizzi, con un aumento dei dipendenti

del 20 per cento. Non si tratta quindi neanche di imprese stagnanti, ma di imprese che in soli quattro anni hanno aumentato la capitalizzazione per addetto del 38,7 per cento.

La risposta alle gravi carenze che sono implicite in questi riferimenti non può essere affidata a qualche specifico provvedimento. La natura e i limiti di questa relazione non consentono l'approfondimento, del resto complesso e problematico, di organiche proposte che invece debbono essere omogeneizzate in una politica di ripresa e di sviluppo. A nessuno può sfuggire però che la ricostituzione della redditività delle aziende passa attraverso l'emancipazione di un disegno di politica economica generale fondato sull'incremento della produttività in ogni campo.

Questo obiettivo si può raggiungere attraverso la responsabilizzazione di tutti i fattori della produzione, a cominciare dal rischio di impresa. Dalla crisi odierna scaturisce e si rafforza l'esigenza, per l'industria, di una programmazione seria, credibile, flessibile e democraticamente stabilita.

In questo quadro si qualifica e si precisa anche il valore e l'utilità dell'intervento pubblico. Nessuno ne contesta oggi la competenza e l'incidenza. La stessa Costituzione (articolo 43) rapporta ai « fini di utilità generale » il criterio-guida per l'intervento pubblico in economia. Essenziale è a questo riguardo l'intervento dello Stato nei settori dove la redditività è differita (i cosiddetti settori di punta) o per risollevare e riequilibrare ampie sacche di depressione (Mezzogiorno e aree depresse del Centro e del Nord).

Ma il contesto privilegiato in cui l'intervento pubblico si svolge, sia per la confusione di fini sociali e assistenziali che impedisce di penalizzare gli errori di gestione, sia per le misure di favore di vario tipo di cui fruiscono le imprese pubbliche, non può degenerare in quelle forme di « economia amministrata » che perdono di vista il perseguimento e il soddisfacimento degli interessi collettivi.

Il rischio che corre la nostra economia, tipicamente a carattere misto, è di trasformarsi e ridursi ad una economia dualistica

rapidamente degenerante verso un modello che tende sempre più a porsi al di fuori delle leggi di mercato. Mentre invece emerge, anche dalla crisi che stiamo attraversando, che la reale struttura dell'industria potrà essere determinata correttamente solo dal mercato, nel quale lo Stato avrà una funzione tutt'altro che secondaria organizzando e rendendo esplicita la domanda collettiva, cioè il riequilibrio economico e sociale attraverso le riforme.

## 2. — *La produzione industriale nel 1974.*

Dopo queste brevi considerazioni esamino sommariamente i dati della produzione industriale nel 1974.

La produzione industriale in senso stretto (cioè escluso il settore delle costruzioni) è stata contrassegnata nel 1974 — secondo le prime indicazioni fornite dall'Istituto centrale di statistica — da un incremento medio del 4,3 per cento nei confronti dell'anno precedente (tabella 1), per il quale si era registrato — nonostante le massicce astensioni dal lavoro nei primi tre mesi — un aumento del 9,7 per cento rispetto al 1972.

Nel periodo gennaio-novembre 1974, ultimo per il quale si dispone di dati analitici, l'aumento nei confronti del corrispondente periodo del precedente anno era risultato pari al 5,5 per cento. In questo ambito vanno soprattutto segnalate, da un lato, l'espansione rilevante registrata nei settori meccanico (+ 12,2 per cento nei confronti del periodo gennaio-novembre 1973), metallurgico (+ 13 per cento) e del legno e mobilio (+ 22,4 per cento) e, dall'altro, le flessioni verificatesi nell'attività delle industrie per la produzione di cellulosa per usi tessili e di fibre chimiche (— 8,6 per cento) e poligrafiche (— 5 per cento) oltrechè, com'era da attendersi, in quelle dei derivati del petrolio.

Qualora invece si mettano a confronto gli indici relativi al mese di novembre, depurati dall'ISCO della componente stagionale, con gli indici medi del periodo gennaio-novembre (tabella 2) si riscontra una flessione dell'indice generale pari al 10,6 per cento, sintomo evidente della caduta produttiva intervenuta nella seconda metà dell'anno.

La flessione risulta generalizzata a tutte le classi del settore manifatturiero; in particolare va notata comunque l'accentuata riduzione del livello di attività di industrie quali le alimentari e affini (— 16,9 per cento), le tessili (— 13,9 per cento), meccaniche (— 7,6 per cento), mezzi di trasporto (— 13,2 per cento), derivati del petrolio e del carbone (— 9,8 per cento), chimiche (— 11,8 per cento), produzione di cellulosa per usi tessili e di fibre chimiche (— 24,7 per cento). All'interno delle industrie per la costruzione di mezzi di trasporto va infine segnalato l'eccezionale decremento della produzione di autovetture (— 30,9 per cento).

Le prime indicazioni relative al mese di dicembre confermano infine — oltrechè la persistenza dei fenomeni involutivi — anche la loro ulteriore diffusione.

In particolare le indicazioni provenienti dall'inchiesta congiunturale condotta dall'ISCO presso le aziende attestano che a fine dicembre oltre la metà degli imprenditori intervistati (54 per cento) ha giudicato « basso » il livello della produzione, mentre il livello degli ordini in generale era denunziato « basso » dal 70 per cento delle aziende ed era aumentato il numero di quante denunziavano giacenze di invenduto. Più in specie, oltre al settore dell'automobile, anche quello delle fibre chimiche accusava nel 100 per 100 delle aziende domanda bassa, produzione bassa, giacenze alte. Quasi nella stessa situazione si trovavano le industrie tessili e meccaniche, seguite da quelle chimiche e metallurgiche.

Pessimistiche sono risultate, inoltre, le previsioni per i prossimi tre-quattro mesi: il 55 per cento delle aziende prevedeva infatti un'ulteriore caduta dei propri ordinativi, solo il 5 per cento contava in una ripresa.

## 3. — *Piccola e media industria.*

Da questi dati risulta forse l'esigenza di analizzare la situazione della piccola impresa. Il quadro che si desume dai dati sopra riportati non rappresenta compiutamente la situazione se non si tiene conto delle sue incidenze sul mercato del lavoro. A parte i disoccupati che sono sensibilmente au-

mentati negli ultimi mesi, i dati del ricorso alla Cassa integrazione guadagni danno un incremento complessivo nel 1974 rispetto al 1973 di circa 30 milioni di ore autorizzate (più 132 per cento). I principali comparti interessati sono stati quello metalmeccanico (da 273.000 a 1.840.000), quello tessile (da 258.000 a 1.980.000) e quello dell'abbigliamento da (294.000 a 890.000).

È fuori di dubbio che la crisi investe tutta l'industria, ma assume aspetti drammatici per le piccole imprese. Lo stesso dilatarsi del ricorso alla Cassa integrazione guadagni del ramo metalmeccanico, tessile e dell'abbigliamento è sintomatico.

È noto che la presenza di piccole imprese è molto più forte nella nostra (tabella 3) che in altre economie industriali e che esse si sono sviluppate in un contesto internazionalmente aperto secondo la logica dell'occupazione di spazi sostanzialmente secondari dell'economia mondiale in ragione delle nostre limitate risorse tecniche e organizzative. Questo tipo di intelaiatura economica se da una parte non ha favorito il nostro sistema economico e sociale nell'assumere le caratteristiche di società industriale e moderna, ha rivelato però la presenza di tante forze nuove, agili, mobili che pur in assenza di un preciso disegno di programmazione e di potenziamento e sviluppo sono riuscite con vitalità ed intraprendenza ad occupare spazi notevoli nella dislocazione interna e nel mercato internazionale.

Alla crescita del sistema produttivo italiano le piccole imprese industriali hanno dato un apporto decisivo, risultando protagoniste pressochè assolute dell'espansione occupazionale, territoriale e settoriale. In un decennio infatti, quello compreso tra i censimenti ISTAT 1961 e 1971, le piccole e medie industrie (da 10 a 500 dipendenti) hanno aumentato il personale impiegato di quasi mezzo milione di unità (da 3.090.000 a 3.575.000).

Si tratta dunque di una realtà imprenditoriale che, per numero di aziende, occupazione, reddito prodotto, è da considerare come una protagonista della nostra economia di cui rappresenta un tratto essenziale della fisionomia e un fattore condizionante della sua evoluzione.

Questo peraltro non esclude che la piccola impresa — e tanto più quanto più è piccola e isolata — riveli una minore capacità di resistenza di fronte a fenomeni gravi e prolungati e in generale di fronte a ogni tipo di condizionamento esterno.

Proprio per questo bisogna abbandonare l'idea che le piccole industrie vadano protette e assistite; anzi l'insorgere di situazioni nuove sul piano dei mercati e della produzione impone di considerare la necessità di attuare una politica globale rivolta a promuovere un quadro economico in cui questo tipo di aziende possano manifestare il proprio dinamismo e le proprie capacità di adeguamento alle nuove esigenze che devono fronteggiare.

Per sostenere un'ulteriore espansione del nostro sistema produttivo e risolvere i problemi di razionalizzazione e di miglioramento del livello di efficienza — è la proposta del Comitato nazionale per la piccola industria — le occasionali e scoordinate misure agevolative non bastano più e, ciò che è peggio, sono controproducenti contribuendo a mantenere in vita le sacche di arretratezza che appesantiscono il nostro apparato economico. Occorre invece creare le condizioni idonee perchè le aziende possano guadagnare, siano indotte a reinvestire, riescano a migliorare la loro produttività, a realizzare i necessari processi di riammodernamento e ristrutturazione, ad innovare produzioni e metodi produttivi, a seguire il progresso tecnologico trasferendone i risultati sul terreno economico.

Si chiede cioè l'attuazione di una politica di sviluppo del settore come capitolo particolare di una razionale politica economica generale.

Un aspetto particolare di questa diversa politica è rappresentato dalla presenza e dalla chiarezza di norme che facilitino la creazione di organismi consortili, sì che anche le aziende di minori dimensioni non restino estranee all'uso di quei servizi tecnici che le moderne tecniche produttive e gestionali richiedono. Anche l'utilizzazione dei « raggruppamenti temporanei di imprese » deve essere regolata dalla legge: l'esserne prive costringe oggi molto spesso le piccole industrie a disertare favorevoli occasioni

di esportazione in quanto sono impossibilitate a partecipare con opportuni raggruppamenti alle gare internazionali per forniture complesse.

Ma il cardine di una nuova politica di sviluppo del settore è ravvisato nella revisione del sistema di incentivazione. Riferita alle piccole aziende la problematica relativa all'incentivazione deve spogliarsi di ogni carattere preferenziale od eccezionale per assumere quello più generale di politica del credito destinata ad assicurare a tali aziende il soddisfacimento del loro fabbisogno finanziario a condizioni e a costi non sperequati rispetto al comparto delle grandi imprese private e ancor più rispetto a quelle pubbliche.

Ma la finalizzazione di una politica finanziaria o fiscale o anche solo sindacale cade se manca l'individuazione dei beneficiari del complesso degli interventi di politica economica. Il pensiero della CONFAPI è appunto questo: non si può svolgere una politica di sviluppo che tenga conto in prima istanza dei problemi e delle esigenze delle piccole imprese senza prima porsi il problema dell'identificazione e della definizione giuridica della piccola e media industria.

Non mancano nella nostra legislazione norme che contengono una definizione di industria minore con riferimento a realtà socio-economiche volta a volta diverse, a seconda che l'obiettivo del legislatore fosse o creditizio o fiscale o sindacale o previdenziale. Ma una vera e propria definizione di piccola industria, intesa come condizione generalizzata per arrivare a realizzare un complesso organico di interventi di natura economica, non è stata mai introdotta.

L'innovazione è importante ed anche se comporta notevoli difficoltà legate soprattutto alla necessità di dare una impostazione generale, e quindi programmatica, ai problemi dell'assetto industriale ed economico della nostra società è degna di essere approfondita e portata avanti.

Le obiezioni che si muovono a questo tipo di impostazione riguardano anche le difficoltà già incontrate a livello CEE per arrivare ad una soluzione comunitaria del problema, che ovviamente non è solamente ita-

liano. Si ricordano, a questo riguardo, le argomentazioni di Altiero Spinelli al convegno di Bruxelles organizzato nel novembre 1973 dall'Istituto internazionale di studi delle classi medie sulla problematica della piccola impresa: « Malgrado i numerosi sforzi della Commissione in questo senso non è stato sinora possibile concordare definizioni comuni, tali da delimitare i diversi gruppi partecipanti alle attività delle classi cosiddette medie e rilevarne le caratteristiche statistiche ».

Anche il CNEL nei suoi pareri, a più riprese, non ha condiviso la validità di una definizione unica delle minori imprese ai fini dell'applicazione delle diverse norme, ritenendo così di ovviare al pericolo di cristallizzare le imprese nelle forme giuridiche e nelle dimensioni raggiunte che, nel momento in cui riescono a fruire, per la loro dimensione, di particolari agevolazioni, finiscono poi con l'essere condizionate dai limiti stessi che hanno consentito qualche particolare e momentaneo vantaggio.

In conclusione, il tipo di soluzione proposto non è esente da inconvenienti che però sono superabili in una visione dinamica e programmata e quindi globale.

#### 4. — *L'industrializzazione nel Sud per effetto della legge n. 853.*

Durante il 1974, ai termini degli articoli 8 e 10 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, il Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno ha provveduto alla concessione di 1.859 pareri di conformità: l'ammontare degli investimenti fissi da realizzare con il sostegno finanziario della Cassa per il Mezzogiorno (contributi in conto interesse e in conto capitale) è pari a 4.181,2 miliardi di lire e si riferisce per 2.453,4 miliardi a nuove iniziative e per 1.727,8 miliardi ad ampliamenti e/o ammodernamenti di iniziative industriali preesistenti.

I nuovi posti di lavoro che si renderanno disponibili dalla realizzazione del citato volume di investimenti sono previsti in oltre 109.000 unità: 70,7 migliaia di unità afferenti alle nuove realizzazioni e 38,5 migliaia

quale occupazione incrementale dall'ampliamento di iniziative preesistenti.

La ripartizione dei pareri concessi per classe di ampiezza degli investimenti previsti evidenzia che le piccole imprese industriali (fino a 1.500 milioni di investimenti) sono state interessate da 1.672 pareri (89,9 per cento del totale dei pareri concessi), comportanti la realizzazione di investimenti fissi per 576,2 miliardi (13,8 per cento del totale) e la creazione di 49.545 nuovi posti di lavoro (45,4 per cento del totale).

Di tale complesso di pareri concessi, 867 iniziative si riferiscono ad imprese (sempre di piccole dimensioni) che si andranno a localizzare o sono localizzate in zone caratterizzate da più intensi fenomeni di spopolamento e pertanto godranno di una maggiorazione del solo contributo in conto capitale; i relativi investimenti fissi previsti ammontano a 301,8 miliardi a fronte di un'occupazione pari a 25.485 unità.

Alle imprese industriali che prevedono la realizzazione di investimenti fissi compresi tra 1,5 e 5 miliardi di lire sono stati concessi 48 pareri (2,6 per cento del totale), comportanti investimenti fissi per 158,8 miliardi (3,8 per cento) e un'occupazione prevista pari a 7.657 unità (7 per cento del totale).

I pareri di conformità concessi durante il 1974 in favore di iniziative industriali sottoposte al regime della contrattazione « programmata » (iniziative industriali che abbiano o raggiungano investimenti fissi superiori a 5 miliardi di lire) ammontano a 139 unità (7,5 per cento) con un volume di investimenti fissi da realizzare pari a 3.446,3 miliardi (82,4 per cento del totale) e un'occupazione prevista di 51.557 unità pari al 47,6 per cento del totale dell'occupazione prevista.

Il consistente sviluppo delle iniziative definite in sede di contrattazione « programmata » va ricollegato al più vasto quadro di investimenti che il Governo si è impegnato a promuovere per il sostegno dell'occupazione nonchè per la ripresa degli investimenti nel Mezzogiorno nel corso degli incontri con le organizzazioni sindacali. In tale quadro di impegni politici sono stati defi-

niti, tra gli altri, gli interventi per la realizzazione del quinto centro siderurgico a Gioia Tauro (582 miliardi di investimenti per un'occupazione di 7.500 unità), di un impianto da parte della FIAT, Alfa Romeo e SAVIEM ad Incoronata per la produzione di motori diesel (114 miliardi di investimenti e 2.300 addetti), di un impianto per la produzione di acciai speciali da parte dell'EGAM a Schiavone (220 miliardi di investimenti e 3.200 addetti), nonchè il completamento di iniziative nei comparti della chimica e della petrolchimica.

##### 5. — *Politica energetica.*

Per il perseguimento di una coerente ed organica politica energetica il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle fonti di energia, condotta dalla Commissione industria della Camera dei deputati e portata a termine nel maggio del 1974, arriva a formulare una precisa proposta: « Per la definizione ed attuazione di tale politica risulta indispensabile la costituzione a livello di governo di un unico centro di direzione della politica energetica, che definisca gli obiettivi e le linee di intervento, che ne coordini le modalità di attuazione e che controlli in modo coerente e sistematico il perseguimento degli obiettivi stessi. Tale soluzione — peraltro già adottata in Francia, Regno Unito e Stati Uniti — potrebbe concretizzarsi o nella costituzione di un alto commissariato dell'energia ovvero, anche per una maggiore celerità di intervento, nella concentrazione nel Ministero dell'industria di tutte le competenze in materia di energia attualmente distribuite in altri Ministeri ».

Qualche mese dopo il Presidente del Consiglio davanti alle Camere, nel discorso di presentazione del nuovo Governo, dichiarava: « Il piano dell'energia dovrà essere inquadrato in una prospettiva a lungo termine, riguarderà l'intero sistema energetico e non singoli settori, sarà collocato in un quadro di collaborazione internazionale ed in particolare di collaborazione con i nostri vicini della Comunità europea.

« Le gravi difficoltà conseguenti alla crisi petrolifera mondiale hanno posto in evidenza non soltanto debolezze naturali della nostra economia mancante di essenziali materie prime, ma anche difetti strutturali di organizzazione, che sono invece correggibili.

« Occorre perciò procedere all'unificazione della politica energetica in un'unica autorità. Un'iniziativa in questa direzione comporta una stretta integrazione delle direttive e dei compiti dell'Enel, dell'ENI e di altri organismi che si occupano della ricerca applicata e della produzione di energia nucleare ».

L'esigenza di una politica energetica coordinata e programmata da un unico centro di decisioni si era più volte manifestata negli anni scorsi; oggi, dopo la crisi petrolifera, diviene condizione insostituibile di operatività.

Bisogna fare previsioni a medio e a lungo termine e predisporre i vari raccordi che consentano un più equilibrato, sicuro e costante sviluppo della nostra economia rispetto alla disponibilità delle fonti di energia.

Non v'è dubbio che per i paesi dell'Occidente sia da prevedere, a brevissimo termine, un certo rallentamento nel ritmo di sviluppo economico. L'OCSE infatti prevede per il 1975, per i sette maggiori paesi che vi fanno parte, un aumento del prodotto nazionale lordo pari solamente all'1 per cento; ed è nota l'interdipendenza fra tasso di sviluppo economico e aumento della domanda di energia.

Gli esperti del Comitato per l'energia dell'OCSE prevedono anche per gli anni seguenti un rallentamento non indifferente nel ritmo di espansione della domanda energetica complessiva: a fronte di una previsione precedente del 4,9 per cento, nel periodo 1973-1985 il ritmo annuo di espansione è previsto nella misura del 3,8 per cento.

Anche la Commissione delle Comunità europee, in un recente studio (« Verso una nuova strategia di politica energetica per la Comunità »), ritiene che nel periodo 1973-1985 il tasso annuo di sviluppo della domanda complessiva di energia possa essere contenuto nel 3,8 per cento (anziché nel 5

per cento, come era stato previsto precedentemente), senza peraltro incidere sostanzialmente sul ritmo di sviluppo economico. Questo obiettivo potrà essere raggiunto con l'eliminazione degli sprechi e con una più razionale utilizzazione dell'energia.

La Comunità ha presente il fine di ridurre il *deficit* valutario per le importazioni di fonti energetiche e di realizzare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico; e ritiene per questo che esistano le premesse per una intensificazione del ritmo di sviluppo della domanda di energia elettrica, che negli anni '80 dovrebbe aumentare al tasso annuo dell'8,3 per cento, mentre in precedenza le previsioni si erano fermate al 7,4 per cento.

(Prima riferivo i consumi di energia in genere e questo è il riferimento alla domanda di energia elettrica). Se queste previsioni saranno confermate nella realtà, è fuori di dubbio che una percentuale crescente delle fonti primarie sarà convertita in energia elettrica. Attualmente questa percentuale, nei paesi industrializzati, arriva al 25 per cento: secondo uno studio della Commissione delle Comunità, essa dovrebbe salire al 35 per cento nel 1985, al 45 per cento nel 1990 e infine al 61 per cento nel 2000.

Concentrando il nostro interesse e l'esame ai problemi energetici dell'Italia, è opportuno innanzitutto riferire i dati del bilancio energetico del 1974. L'energia destinata al consumo interno dell'intero paese (ENEL più autoproduttori più municipalizzate più altre imprese), secondo i primi dati provvisori, è ammontata nel decorso anno a circa 142 miliardi di kilowattore, con un aumento del 3,3 per cento sul 1973. La parte avuta dall'ENEL in questo bilancio è stata ovviamente determinante (la tabella 4 dà tutti i dati adeguati).

Guardando al futuro — nella previsione che nei prossimi due o tre anni anche da noi, come nei maggiori paesi industrializzati dell'Occidente, si avrà un rallentamento nello sviluppo della domanda di energia elettrica, ma che negli anni '80 riprenderanno i ritmi di sviluppo previsti prima della crisi petrolifera, e una volta assodato che la riduzione del *deficit* passa attraverso la



utilizzo di altre fonti energetiche — è chiaro che la fonte alternativa dell'approvvigionamento è rappresentata dall'energia nucleare e che bisogna arrivare ad una migliore utilizzazione degli impianti di produzione in genere.

Un aspetto di questa migliore utilizzazione è identificabile nella disponibilità di potenza degli impianti idroelettrici di accumulazione mediante pompaggio. Detti impianti di pompaggio, a prescindere dalla possibile produzione propria, consentono, attraverso l'accumulo di energia idraulica, di trasferire alle ore di massima richiesta dell'utenza le disponibilità di energia elettrica delle cosiddette « ore e giornate vuote » (vale a dire le ore notturne e le giornate festive), cioè di basso carico: in altri termini, utilizzando le acque in circuito chiuso tra due serbatoi, uno superiore ed uno inferiore, queste consentono di immettere in rete una potenza notevole nei momenti di punta.

L'ampiezza dei lavori eseguiti e programmati dall'ENEL in questo campo non ha riscontro in alcun altro paese della Comunità europea: sono difatti già stati messi in servizio, in questi ultimi anni, nuovi impianti di pompaggio o rifacimenti con pompaggi di vecchi impianti per circa due milioni di kilowatt, mentre altri impianti per una potenza di 4,5 milioni di kilowatt sono in avanzata costruzione o in programma per essere completati entro il 1980 (la tabella 5 dà tutti i dati relativi a questi lavori).

Ma la risposta risolutiva, per i paesi industrializzati e in particolare per il nostro, ai gravi problemi della bilancia commerciale e valutaria e della sicurezza degli approvvigionamenti non può che venire, come già accennato, dall'utilizzazione della fonte nucleare per la produzione di energia elettrica.

Secondo uno studio della Commissione della CEE, la Comunità deve prefiggersi e realizzare un concorso della fonte nucleare alla produzione di energia elettrica pari a circa un quinto nel 1980, al 45 per cento nel 1985 e a poco meno del 70 per cento nel 1990. Un precedente studio dell'UNIPEDF (Unione internazionale dei produttori e distributori di energia elettrica) era approdato a valutazioni analoghe. Secondo queste

previsioni già nel 1980 la fonte nucleare dovrebbe soddisfare, nei nove paesi della Comunità, il 6 per cento dei fabbisogni energetici complessivi, per arrivare al 16 per cento nel 1985, al 30 per cento nel 1990 e a quasi il 50 per cento nel 2000.

Per il nostro paese, se si tiene presente che un andamento sostenuto della domanda di energia elettrica renderà necessaria negli anni '80 una maggiore disponibilità di potenza di 40.000 ÷ 60.000 megawatt, che gli incrementi nel settore idroelettrico non potranno che essere modesti rispetto alle esigenze globali, mentre più consistenti ma non decisivi (5 ÷ 6.000 megawatt) saranno gli apporti — come già detto — degli impianti idroelettrici di pompaggio, è facile concludere che la gran parte di tale potenza dovrà essere fornita da nuovi impianti termici da fonte nucleare.

A questo riguardo sono noti i programmi dell'ENEL. Alle tre unità in funzione a Latina, al Garigliano e a Trino Vercellese (per una potenza complessiva di circa 600 megawatt), a quella di Caorso (850 megawatt) in fase di avanzata costruzione e alle quattro unità da circa 1.000 megawatt ciascuna ordinate nel 1973 e nel 1974 faranno seguito altre unità nucleari in numero crescente: in particolare, nel quinquennio 1975-79, dovranno essere ordinate da 12 a 16 unità nucleari con la potenza di 14.000 ÷ 20.000 megawatt, secondo l'andamento della domanda di energia elettrica; nel quinquennio 1980-84 le unità nucleari da ordinare dall'ENEL dovrebbero avere una potenza complessiva tra 27.000 e 36.000 megawatt.

Queste previsioni confermano il ruolo essenziale della fonte nucleare nel quadro energetico nazionale: al progressivo affermarsi dell'energia nucleare corrisponderà infatti una graduale diminuzione dei fabbisogni di olio combustibile per la produzione di energia elettrica, che comincerà a manifestarsi negli anni tra il 1980 e il 1985. Nel 1990 tale fabbisogno dovrebbe risultare uguale o inferiore a quello del 1974 e ciò nonostante una produzione di energia elettrica che allora sarà di 3-4 volte superiore a quella del 1974.

Questo vuol dire che la produzione nucleare dovrebbe sostituire nel 1985 un consumo

di olio combustibile dell'ordine di 35÷40 milioni di tonnellate all'anno e nel 1990 di 80÷100 milioni di tonnellate all'anno, con un minore aggravio sulla bilancia valutaria che, ai prezzi attuali, sarà dell'ordine di diverse migliaia di miliardi di lire all'anno.

Un programma di queste dimensioni e di tale impegno finanziario — una unità nucleare da 1.000 megawatt costa, al valore della moneta all'inizio del 1974, all'incirca 300 miliardi — non si realizza peraltro senza una decisa volontà politica e in assenza di una diretta nostra partecipazione alle fasi evolutive della tecnologia nucleare e di una sempre più decisiva incidenza della nostra industria nella costruzione degli impianti.

La metodologia generale, che consegue alla necessità di tenere sempre presenti queste esigenze insopprimibili, non può essere che quella che, prefiggendosi il problema dello sviluppo nucleare del nostro paese, prospetta lo scambio di conoscenze in un contesto di ampia collaborazione internazionale, sia nell'ambito comunitario, sia nel quadro dei rapporti bilaterali multinazionali, in cui l'eventuale ricorso a licenze o l'acquisizione di conoscenze dall'esterno si inserisca in uno sviluppo coordinato del settore.

Su questa linea prevede di svolgere la sua azione il terzo piano quinquennale del CNEN che rifiuta ovviamente una posizione autarchica e protezionista, non confacente alle nostre dimensioni, ma ritiene altresì che il semplice ricorso alle licenze ed all'acquisizione di conoscenze dall'esterno comporterebbe il pericolo di consolidare la posizione di dipendenza dell'industria nazionale da quella straniera.

Accanto alle iniziative per arrivare all'arricchimento dell'uranio attraverso il metodo della diffusione gassosa e della separazione per centrifugazione ultraveloce, i programmi nucleari prevedono il proseguimento dell'attività, portata avanti dalla collaborazione tra il CNEN, l'ENEL e l'industria nazionale, per l'installazione di un prototipo di 40 mila chilowatt del nuovo tipo di reattore convertitore avanzato, di concezione originale italiana, il CIRENE, che presenta favorevoli prospettive economiche e consente l'utilizzo, come combustibile, dell'uranio naturale in luogo dell'uranio arricchito.

Infine è stata concretata una collaborazione internazionale per lo sviluppo dei reattori autofertilizzanti a neutroni veloci che permettono una utilizzazione 60-80 volte più spinta del potenziale energetico dell'uranio naturale, il che estende nei secoli la disponibilità di energia dalla fonte nucleare. Questo programma naturalmente è ancora al livello di studi.

Nel quadro di questa cooperazione internazionale, l'ENEL dopo aver ottenuto le necessarie autorizzazioni grazie all'apposita legge n. 856 del 18 dicembre 1973, partecipa ora al 33 per cento, a parità di diritti, ad una iniziativa multinazionale con l'ente elettrico francese e la società RWE tedesca, per lo sviluppo di detti reattori autofertilizzanti, destinati a risolvere in modo definitivo, nel lungo termine, il problema dell'indipendenza del nostro paese nell'approvvigionamento di fonti energetiche primarie per la produzione dell'energia elettrica.

#### 6. — *Attività assicurativa.*

Per le altre industrie farò alcune brevi annotazioni per quanto attiene all'attività assicurativa. Le imprese autorizzate all'esercizio delle assicurazioni al 31 dicembre 1974 erano 169 nazionali e 51 rappresentanze di imprese estere. Nel 1974 le imprese, secondo le prime stime, hanno registrato un incasso complessivo di premi di circa 2346 miliardi, con un incremento del 16,4 per cento sull'incasso di 2.015 miliardi nel 1973. Tenuto opportunamente conto delle variazioni monetarie di due anni, l'incremento in termini reali scende al 4,1 per cento nel 1973 e allo 0,8 per cento nel 1974. I premi incassati nel 1974 si ripartiscono in 1884 miliardi nei rami danni (16 per cento di incremento annuo, che in termini reali si riduce allo 0,4 per cento) e 462 miliardi nel ramo vita (18,3 per cento di incremento, che in termini reali si riduce al 2,4 per cento).

Il ramo responsabilità civile autoveicoli ha registrato nel 1974 un incasso di circa 995 miliardi di premi, con un incremento di solo il 7,4 per cento sull'anno precedente, incremento che in termini reali si trasforma in un decremento del 7 per cento. Il ramo, che rap-

presentava nel 1972 il 49 per cento del portafoglio complessivo italiano, è oggi sceso al 42 per cento. La pesante congiuntura economica fa sentire i suoi effetti anche nel settore assicurativo. Ne è conferma il fatto che il rapporto fra premi complessivamente riscossi in Italia e reddito nazionale lordo, che era stato del 2,54 per cento nel 1972, è sceso nel 1973 al 2,50 per cento e nel 1974 al 2,43 per cento.

Ai non brillanti risultati produttivi ha purtroppo fatto riscontro un'alta sinistralità. Il rapporto sinistri a premi nei rami danni è stato mediamente del 79,2 per cento nel 1973: sulla base dell'andamento dei costi medi dei sinistri è prevedibile per il 1974 un rapporto superiore o comunque vicino all'80 per cento. È assai difficile che il residuo 20 per cento, percentuale questa che alla chiusura dei conti risulterà probabilmente inferiore, sia sufficiente a coprire i costi di produzione e di gestione, per quanto da parte delle imprese si sia operato e si stia operando con ogni mezzo per il loro contenimento. Lo sfavorevole andamento delle gestioni assicurative nei rami danni è da attribuirsi principalmente ai risultati industriali negativi del ramo RC autoveicoli dovuto all'insufficienza delle tariffe che le imprese debbono applicare in questo ramo.

Il Ministro per l'industria, con decreto del 30 dicembre 1974 ha disposto per il 1975 un aumento di tali tariffe attuato mediante l'abolizione dello sconto del 10,75 per cento praticato sui premi fino a tutto il 1974. In questo modo sono state rese applicabili, senza più alcuna decurtazione, le tariffe già approvate nel giugno del 1971, tariffe che peraltro sono ormai inadeguate o comunque tali vengono ritenute dalle società di assicurazione a far fronte ai costi dei sinistri enormemente accresciutisi. Le imprese non considerano pertanto chiuso con il decreto del 30 dicembre del 1974 il problema tariffario delle assicurazione RC auto ed è da prevedere che intendano chiedere, non appena il Ministero potrà disporre dei dati relativi all'esercizio 1974, un riesame di tale problema. A tale fine le imprese si sono dichiarate disponibili per ogni seria indagine e per ogni serio confronto conoscitivo sulla reale situazione dei conti della gestione RC autovei-

coli e per una ristrutturazione della tariffa attuale soprattutto per quanto concerne una nuova distribuzione delle zone territoriali che tenga conto delle modificazioni intervenute nella sinistralità delle singole province.

Altro problema sul quale gli assicuratori chiedono da tempo il maggior impegno del Ministero dell'industria è quello creato dal continuo proliferare, su un mercato già saturo come quello italiano, di iniziative mosse da illusorie prospettive di guadagno le quali tendono a farsi strada con ogni mezzo pur in difetto di adeguate strutture finanziarie ed organizzative. Sono evidenti le gravi e dannose conseguenze che possono derivare da questa situazione, alla quale si deve ovviare con una più severa e rigorosa selezione delle nuove iniziative in sede di autorizzazione all'esercizio.

Per una migliore regolamentazione del mercato, molto ci si attende dalla riforma, in corso di elaborazione e che dovrà essere attuata entro l'anno in corso, del vigente testo unico del 1959, riforma necessaria per adeguare la nostra legislazione alla direttiva approvata nel luglio del 1973 dal Consiglio delle Comunità europee, per il coordinamento delle condizioni di accesso e di esercizio delle assicurazioni nei rami danni. Tale direttiva — la quale realizza la premessa necessaria per la liberazione dell'attività assicurativa sul piano comunitario — comporterà, infatti, un potenziamento delle strutture patrimoniali delle imprese ed un costante adeguamento delle stesse allo sviluppo dell'attività di ciascuna impresa, attribuendo nel contempo più vasti e penetranti poteri di controlli all'autorità preposta alla vigilanza dell'esercizio delle assicurazioni. L'emana-zione delle ricordate direttive CEE sottolinea ulteriormente l'esigenza di definire un annoso e scottante problema, quello relativo alle società di mutuo soccorso. L'apposita Commissione, costituita per arrivare a proposte risolutive, essendo pervenuta ad accertare che l'attività di dette società, specie nel settore dell'obbligo assicurativo della responsabilità civile autoveicoli, sia *contra legem* e non suscettibile quindi di essere normalizzata in via amministrativa, si è orientata per una soluzione legislativa del problema. È ormai vicina inoltre l'approvazione da par-

te del Consiglio delle Comunità europee di analogia direttiva per le assicurazioni sulla vita.

Affinchè l'attesa riforma possa dare tutti i suoi frutti occorrerà, peraltro, procedere senza ulteriori indugi a quel potenziamento della direzione generale delle assicurazioni che è da tempo invocato sia dagli assicuratori che dall'opinione pubblica, potenziamento che richiede un aumento degli organici della predetta direzione ed una sempre migliore qualificazioni tecnica e professionale del personale della stessa.

### DISTRIBUZIONE

Nel settore distributivo l'accentuarsi della crisi economica ha prodotto notevoli distorsioni. I nodi strutturali, alla base della ridotta efficienza media delle aziende, sommandosi a quelli congiunturali, hanno influito particolarmente sul livello dei prezzi e sul calo dei consumi.

Tra i nodi strutturali, che rendono particolarmente sensibile il comparto alle variazioni del quadro economico, va sottolineata anzitutto la polverizzazione delle aziende (nella tabella n. 6 vengono riportati i dati relativi).

L'eccessivo numero degli esercizi e le ridotte dimensioni aziendali medie portano infatti ad un aumento dei margini di commercializzazione, sia per il formarsi di sacche di disfunzionalità nel ciclo produzione-consumo sia per l'insufficiente livello di professionalità e di imprenditorialità riscontrabile nella gestione della maggioranza delle imprese. Attualmente, per varie ragioni, non ultimo l'andamento economico e la concentrazione dei punti di vendita al dettaglio in sede fissa, il numero degli esercizi al dettaglio si è leggermente contratto (si è passati dagli 803.409 esercizi alla fine del 1972 ai 802.903 alla fine del 1973).

Il fenomeno, molto più accentuato nel settore alimentare — per il quale si è avuto nell'anno una riduzione complessiva di 4.011 unità —, comincia a manifestarsi — limitatamente alle regioni del Nord — anche nel settore non alimentare.

Tale tendenza, anche se in parte compensata dal lieve incremento della rete di vendita registrato nelle Regioni meridionali ed insulari, ha assunto però un andamento squilibrato. Si è assistito, infatti, all'aumento delle grandi unità di vendita e delle più piccole, di tipo marginale, ed alla diminuzione delle aziende medio-grandi.

Si tratta, purtroppo, di un processo che penalizza aziende sostanzialmente valide e, allo stesso tempo, non frena l'immissione di unità che non rispondono a criteri di economicità.

Complessivamente le aziende sono circa 1 milione e 100 mila con 2.650.000 addetti. La media occupazionale per azienda è tra le più basse d'Europa.

La ripartizione della forza di lavoro, ovviamente, varia al mutare delle strutture e delle tecniche distributive. Mentre per il commercio in genere il rapporto tra il numero degli addetti e delle aziende è pari a 2,5 persone, per quello ambulante è di 1,4; per il dettaglio in sede fissa è pari ad 1,9; nel commercio all'ingrosso si arriva ad una punta di 5 addetti per azienda; nel settore alberghiero e dei pubblici esercizi la media è di 2,6 addetti per azienda e per le attività ausiliarie di 2,2.

Nel quadro della rete distributiva il dettaglio nel suo complesso rappresenta, come numero di imprese, i 3/4 dell'intero apparato commerciale: le aziende all'ingrosso non raggiungono l'8 per cento; il settore degli alberghi e dei pubblici servizi rappresentano meno del 15 per cento e gli operatori delle attività ausiliarie (intermediari del commercio, agenzie di mediazione, commissionarie, magazzini deposito e magazzini frigoriferi per conto terzi, imprese immobiliari e di noleggio di beni immobili), solo il 3 per cento.

Un secondo nodo strutturale deriva dalla mancanza di efficienti centri di raccolta e smistamento delle merci. Strozzature che non solo possono aprire spazi alla speculazione, ma che aumentano le conseguenze di un già carente rapporto con i centri di produzione e di trasformazione, aggravando fin dalla fase iniziale gli oneri del ciclo distributivo. I centri esistenti, basti l'esempio dei mercati generali, sono pochi, disorganizzati, insufficienti e strutturati in modo tale da fa-

vorire operazioni speculative che danneggiano dettaglianti e consumatori.

Infine non va sottovalutato un altro elemento di carattere macro-strutturale che condiziona pesantemente la funzionalità della rete dei servizi distributivi: l'irrazionale ubicazione dei punti di vendita nel contesto territoriale ed urbano.

Le situazioni di congestionamento dell'offerta nei centri commerciali primari e la rarefazione nelle zone periferiche, non solo influiscono sulla efficienza complessiva del settore, ma inducono il consumatore ad una mobilità unidirezionale che aggrava i già scottanti problemi della viabilità e del trasporto pubblico nei luoghi a più alta concentrazione di servizi.

Un tentativo di favorire la ristrutturazione urbanistica commerciale per ridurre quindi le diseconomie di scala interne ed esterne che gravano sulle imprese e sulle collettività, è quello rappresentato dalla legge n. 426 dell'11 giugno 1971, e dalla analoga normativa n. 524 del 14 ottobre 1974, che disciplina l'insediamento degli esercizi pubblici di vendita e consumo di alimenti e bevande.

Nonostante gli effetti della legge n. 426 non siano ancora verificabili in tutta la loro ampiezza, per il ritardo dell'attuazione della legge da parte dei comuni in materia di redazione dei piani e del rilascio dell'autorizzazione amministrativa, indubbiamente essa ha introdotto alcuni principi basilari nella disciplina delle attività commerciali; specialmente rifiutando il metodo dell'improvvisazione professionale per esaltare il momento imprenditoriale e indicando alcune direttrici per stimolare la capacità autopromozionale delle strutture esistenti.

Nell'applicazione pratica della legge — a parte le difficoltà dovute alle carenze strutturali degli Enti camerali, dei Comuni e delle Regioni, preposti all'attuazione della normativa, ed alla assoluta inesistenza di precostituite documentazioni conoscitive sulla rete distributiva, presupposto indispensabile per l'elaborazione dei piani commerciali — sono emerse alcune carenze che richiederebbero provvedimenti integrativi anche di carattere amministrativo per un migliore adeguamento della normativa alle esigenze dell'attività produttiva. In particolare, per quanto

concerne la qualificazione professionale, le disposizioni della legge sui « corsi professionali costituiti e riconosciuti dallo Stato » — che rappresenta senza dubbio il vero strumento di formazione per gli operatori commerciali — non ha trovato ancora soddisfacente applicazione. D'altra parte, l'istituzione di specifici corsi da parte dello Stato non sembra realizzabile in tempi brevi, per cui sarebbe opportuno esaminare concretamente la possibilità di riconoscere a tal fine i corsi che già sono tenuti da Enti camerali o da Centri di addestramento.

Alcune disposizioni poi necessiterebbero di una migliore specificazione. Vedasi ad esempio l'articolo 40 dove si fa divieto di esercitare congiuntamente nello stesso locale l'attività all'ingrosso e al dettaglio. L'applicazione in tutti i comparti merceologici di tale disposizione sta creando nuove difficoltà a più categorie di operatori e il fatto che il Parlamento, a due riprese, abbia rinviato i tempi di adempimento della prevista inconciliabilità, sta a significare che il problema non si pone solo in termini di difficoltà congiunturale, ma abbisogna di specificazioni e di distinzioni che tengano conto di effettive esigenze di distribuzione. Oppure vedasi l'articolo 7 relativo ai requisiti morali richiesti per poter esercitare il commercio — ove sono elencate le cause ostative all'iscrizione nei registri esercenti commerciali — che andrebbe ulteriormente specificato e puntualizzato.

Infine, occorrerebbe rivedere la parte relativa alla prova cui sono sottoposti gli aspiranti commercianti per l'accertamento delle attitudini imprenditoriali per non ridurre a un fatto meramente burocratico un *test* che ha un'importanza rilevante ai fini di realizzare un'immissione qualificata nel settore.

Per quanto riguarda i piani di sviluppo e di adeguamento della rete distributiva, che costituiscono uno degli aspetti qualificanti della legge, occorrerebbe un maggiore impegno da parte dei comuni e delle regioni per l'individuazione in base ai dati già acquisiti di zone comprensoriali omogenee. In tal modo si potrebbe guidare lo sviluppo della distribuzione verso le strutture e lungo le direttrici più adatte a stimolare un organico

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

collegamento con il sistema produttivo locale e con il consumo.

Sul piano congiunturale, come è stato ampiamente sottolineato durante l'indagine conoscitiva sul settore distributivo promossa da questa Commissione, i temi dominanti sono quelli relativi ai prezzi, al volume delle vendite, ai livelli di occupazione e al credito. Sul versante dei prezzi il settore distributivo, nonostante le sue caratteristiche strutturali, ha funzionato come elemento deceleratore della pressione inflazionistica, smentendo quanti imputavano ad esso la lievitazione dei prezzi.

Secondo dati confermati da più fonti, e che ho cercato di accertare direttamente, mentre alla produzione si è registrato nel '74 un aumento dei prezzi di oltre il 35 per cento, al consumo si è arrivati ad un valore dell'ordine del 25 per cento. Tutto ciò quando si assiste ad un aumento dei costi in tutte le fasi del processo distributivo e ad un decremento della domanda globale.

Va sottolineato anche come la lievitazione continua dei costi aziendali, in presenza di una contrazione generalizzata delle vendite, pone in serie difficoltà i bilanci di molte imprese commerciali ed aumenta il pericolo di un incremento del tasso di mortalità aziendale registrato in questi ultimi mesi; e ciò specialmente in quei settori merceologici nei quali si è registrata una contrazione più sensibile dei consumi.

Infatti, mentre nel settore alimentare, specie in quello delle carni bovine, la diminuzione del giro di affari si aggira intorno al 25 per cento, per i beni extra alimentari (abbigliamento, pelletteria, elettrodomestici) si sono toccate punte del 30-32 per cento in meno. Questo stato di crisi non può non avere effetti negativi anche sui livelli di occupazione.

Cadute da tempo le condizioni che hanno consentito per anni alla distribuzione di fungere da settore rifugio per la mano d'opera espulsa dall'industria o dal settore agricolo, questo comparto che aveva registrato una costante espansione occupazionale si trova oggi di fronte ad una contrazione degli addetti dell'ordine del 5,2 per cento per i lavoratori dipendenti e dell'1,3 per cento per i lavoratori autonomi e i coadiutori.

Relativamente al problema dei prezzi i noti fenomeni speculativi e gli scarsi risultati ottenuti con il tentativo di tutelare rigidamente i comportamenti collettivi dei consumatori e degli imprenditori spingono al varo di una disciplina elastica che, pur assicurando l'obiettivo di un controllo dei trend inflattivi, consenta un più rapido adeguamento della disposizione e dell'attività degli enti preposti ad una realtà continuamente mutevole come è quella del mercato.

Occorre quindi, sempre restando fermo il criterio di un controllo limitato solo a pochissimi prodotti alimentari di prima necessità — individuati singolarmente e non per gruppi — una profonda revisione della struttura e nell'azione del CIP e dei CPP.

I principi cui deve ispirarsi l'azione di contenimento dei prezzi, se si vogliono raggiungere obiettivi concreti, si ritiene debbano essere basati sulla rigorosa analisi del costo (nel computo del quale deve essere garantita non solo la copertura dei costi, ma anche una — sia pur compressa — remunerazione dei fattori di produzione), la fissazione dei prezzi alle tre fasi della produzione, della distribuzione e del consumo, realizzando congiuntamente una forma di automatismo tra accertamento della variazione dei costi ed adeguamento dei prezzi corrispettivi.

Tale indirizzo è intimamente connesso con l'obiettivo di assicurare sul mercato la presenza della quantità di merci necessarie al fabbisogno del consumo. A questo proposito va sottolineata l'obiettivo sproporzionata delle sanzioni comminate ai trasgressori rispetto agli illeciti relativi ai prezzi controllati. La normativa vigente, risalente al 1947, di fatto instaura un regime di responsabilità di tipo oggettivo per il dettagliante che non possa trattare per motivi di razionalità economica prodotti che lo costringerebbero, in questo periodo, ad un'insostenibile forma di autoimposizione.

Nè va sottovalutata infine che l'entità delle pene previste equiparano sul piano penale il commerciante allo spacciatore di stupefacenti o al falsario, il che sarebbe quanto meno eufemistico definire eccessivo.

Per quanto riguarda il problema del credito, di cui le aziende hanno necessità impellente per superare questo momento di ristat-

gno del mercato, la mancanza di disposizioni legislative nel campo del credito agevolato a medio termine minaccia di appesantire la situazione del comparto. Si continua a chiedere, e si è ottenuto anche recentemente, il rifinanziamento della legge 1016 del 10 settembre 1960, che aveva già manifestato notevoli lacune sia sul piano procedurale che funzionale. Attraverso questa legge solo l'1 per cento delle aziende hanno potuto ottenere finanziamenti per un ammontare globale di 14.409 interventi e con un valore medio per azienda di circa 8 milioni compresa la capitalizzazione degli interessi.

L'impossibilità di accedere al credito ordinario a medio termine, esteso al settore dalla legge 12 marzo 1968, n. 315, per la mancanza di fondi degli istituti a ciò abilitati, rende ancora più urgente una nuova legislazione che regolamenti in modo organico l'afflusso del credito al settore, se non si vuole che sulla distribuzione e quindi sui prezzi al consumo ricadano anche i maggiori oneri di un forzoso ricorso al credito a breve termine i cui tassi di interesse sono ben noti.

Non è necessario in questa sede sottolineare gli effetti negativi che le ridotte capacità di autofinanziamento producono sulle iniziative di ristrutturazione, che stanno autonomamente sviluppandosi all'interno del settore distributivo. La crisi congiunturale infatti ha raffreddato i meccanismi di vitalità endogena che spingevano gli operatori verso la ristrutturazione delle loro aziende, attraverso la ricomposizione in unità produttive gestite secondo moderni criteri imprenditoriali. Lo sviluppo dell'associazionismo tra dettaglianti, e tra dettaglianti e grossisti, è segno tangibile di una diversa sensibilità delle categorie verso l'esigenza del rinnovamento.

Volendo individuare alcune delle direttrici di ristrutturazione del comparto bisogna dire che le strade imboccate tendono a realizzare un'efficienza che sintetizzi strettamente istanze sociali ed esigenze economiche. Questa via va potenziata attraverso una maggiore attenzione, a livello pubblico, per quelle iniziative che favoriscono la preparazione professionale degli operatori. In questo modo si riuscirà a raggiungere l'obiettivo di una distribuzione moderna attraverso un incre-

mento qualitativo del fattore umano. Gli effetti indotti si ripercuoteranno favorevolmente anche sugli altri settori ed in modo particolare sulle piccole e medie aziende industriali agricole artigianali che solo in presenza di una distribuzione efficiente possono sfruttare al massimo le loro potenzialità produttive.

In definitiva gli interventi necessari per sostenere queste tendenze evolutive sono di due ordini: da una parte provvedimenti diretti a riciclare un potenziale umano di cui vanno valorizzate al massimo le capacità imprenditive; dall'altra la realizzazione di centri di commercializzazione, cioè di quelle infrastrutture che servono alla raccolta delle merci, al loro avvio al dettaglio, alla loro conservazione e confezionamento per la vendita.

Si tratta di operazioni che interessano anche le piccole e medie aziende degli altri comparti e che quindi produrrebbero effetti indotti notevoli sul sistema economico nel suo complesso anche perchè sono tali da incrementare l'attività edilizia proprio nelle more di preparazione dei provvedimenti per l'edilizia abitativa.

Un posto preminente tuttavia va riservato all'incentivazione delle iniziative di concentrazione e specializzazione aziendale nella fase dell'ingrosso. Il ruolo nodale della funzione grossista per un'evoluzione della distribuzione richiederebbe un intervento dello Stato, sia a livello locale che centrale, per la costruzione di centri di distribuzione ad ampio raggio di attrazione e a gamma merceologica diversificata. La concentrazione di più aziende in una struttura comune, come viene realizzato in questi centri commerciali, comporta infatti un'agglomerazione delle direttrici di commercializzazione in un'area spazialmente delimitata.

La concentrazione su queste strutture di elevati livelli di domanda per approvvigionamento e di offerta da parte della produzione industriale ed agricola fa dei centri un punto di sutura del ciclo distributivo che si qualifica, per l'intensa opera di acquisizione e di fusione delle informazioni, come elemento equilibratore dei flussi di offerta all'andamento della domanda. Questo processo crea all'interno del centro le condizioni per resti-

tuire al mercato grossista la funzione di punto di riferimento preciso in materia di prezzi e delle altre variabili che rappresentano le basi per le scelte di approvvigionamento e per la distribuzione fisica delle partite.

I centri commerciali vengono a configurarsi così come strutture in grado di inserirsi nei processi evolutivi della distribuzione e di operare una profonda azione di razionalizzazione delle linee tradizionali di commercializzazione. Con la conseguenza di realizzare così la compressione a breve-medio termine dei costi di gestione delle aziende, il contenimento dei costi di distribuzione, positivi sulla stabilizzazione dei prezzi, una maggiore omogeneità quantitativa e qualitativa tra domanda ed offerta di prodotti, una maggiore trasparenza nella formazione del prezzo.

La funzione grossista viene per questa via restituita al ruolo specifico che essa deve assolvere nella moderna organizzazione economica. Infatti, scontata la sua ineliminabilità, questa via è la migliore sia sul piano strutturale che funzionale giacchè l'assunzione di questa funzione da parte delle imprese industriali non solo implica frequentemente una minore e spesso insufficiente utilizzazione dei costi fissi, ma occorre sottolineare come diversi settori merceologici non consentono, neanche tecnicamente, l'assunzione di quelle soluzioni alternative.

Alla base di queste indicazioni va posta però una diversa filosofia dell'intervento pubblico: per rendere compatibili gli obiettivi sociali e le libertà individuali la politica esatta è quella di « far fare » guidando gli operatori più con modifiche del loro sistema di convenienze che con divieti o imposizioni. Facendo eccezione ovviamente per taluni settori di preminente interesse collettivo ove l'intervento diretto del potere pubblico è più che giustificato.

## ARTIGIANATO

Ultime considerazioni, e molto brevi, per quanto riguarda l'artigianato. L'esame dei problemi che riguardano questo settore in genere è reso più complesso dal fatto che

esso è certamente uno di quelli maggiormente scoperti per quanto riguarda la disponibilità di statistiche, specie di quelle che sono strumentali ai fini della programmazione economica.

Dai primi risultati di un'indagine campionaria sulle imprese artigiane promossa dalla confederazione generale italiana dell'artigianato, risulta, circa la natura giuridica delle imprese artigiane di produzione, che il 90 per cento fa capo ad un unico titolare, mentre il 9,2 per cento è organizzato sotto la forma della società semplice. Scarsissimo appare il rilievo assunto dalle società in nome collettivo, dalle cooperative e dai consorzi che insieme non raggiungono neppure l'1 per cento del totale.

In media la dimensione delle imprese in termini di occupazione è risultata pari a 2,2 addetti, con punte di 2,7 addetti nel settore della carta e poligrafico e di 2,5 nel campo della meccanica.

Per quanto riguarda poi la distribuzione percentuale degli addetti a seconda della loro posizione professionale, la prevalenza ovviamente è dei titolari e dei soci (47,3 per cento) mentre i familiari coadiuvanti arrivano in media al 6,4 per cento, gli operai al 26,7 per cento e gli apprendisti al 19,6 per cento.

Nel 1972 — a quell'anno risale l'indagine campionaria — il valore aggiunto complessivamente realizzato dalle imprese artigiane di produzione raggiunse i 4.758,8 miliardi di lire correnti, mentre il valore della produzione fu pari a 14.247,9 miliardi. Nello stesso periodo di tempo furono effettuati investimenti fissi per un importo complessivo di 652,8 miliardi.

Ebbene, il valore aggiunto per addetto raggiunse in media 2.217.000 lire con una soglia massima di 2.7000.000 lire e una minima di 1.770.000, mentre la percentuale degli investimenti fissi sul valore aggiunto fu del 13,7 per cento e quella del valore aggiunto sul valore di produzione del 33,4.

In termini di cifre globali gli addetti delle imprese artigiane rappresentano oltre un quarto (26,3 per cento) del totale degli occupati dell'intero settore secondario, mentre la relativa incidenza sulla formazione del va-



lora aggiunto non arriva ad un quinto (19,6 per cento). Questa particolare considerazione riservata alle imprese artigiane di produzione non esaurisce il problema dell'artigianato in genere. Tuttavia le imprese di produzione rappresentano il numero più cospicuo delle imprese artigiane (nel complesso 1 milione e 30.000 unità) che svolgono la loro attività a livello nazionale e degli occupati, sia addetti (2.000.000) che apprendisti (500.000) e che, legate come sono alla produzione dell'industria, finiscono con l'avere carattere ed esigenze che implicano l'adozione di politiche diversificate (maggiori investimenti, ampiezza dei crediti, eccetera).

L'artigianato dei servizi, stabile, fondamentale e indispensabile anche in una società industriale che vive all'insegna del « tutto pronto », va considerato sotto l'ottica della ottimale localizzazione e dell'informazione progressiva di carattere tecnico e tecnologico.

L'artigianato d'arte, con la sua specializzazione legata ai caratteri non ripetitivi della sua produzione, è quello che meno risente dell'incombente minaccia industriale perchè riesce ad occupare posizioni che possono essere insidiate solo dal venir meno del gusto e dei valori qualitativi ed estetici della vita. Comunque anche ad esso si presentano problemi di localizzazione, di esportazione, di partecipazione a manifestazioni fieristiche, di stretta interconnessione con il turismo e con la rete distributiva.

Pur nella varietà delle posizioni e delle esigenze dei diversi settori operativi, l'artigianato presenta numerosi problemi che sono connessi al grado di efficienza e di produttività richiesto dalla sua integrazione nel sistema nazionale.

Gli aspetti economici non si esauriscono nel problema del credito, che è stato in parte affrontato con la recente legge n. 713 del 24 dicembre 1974 e che deve essere ristrutturato attraverso ulteriori conferimenti all'artigianocassa per il fondo di dotazione e il fondo contributi e interessi. Il coordinamento

e l'utilizzazione dei mezzi finanziari messi a disposizione dalla CEE, le agevolazioni per i nuovi insediamenti, misure atte a incentivare le esportazioni e a tutelare gli artigiani che si affacciano sul mercato internazionale, la valutazione dei costi economici delle localizzazioni e, come sopra è stato detto, la diversificazione delle politiche di intervento secondo il tipo di artigianato; sono tutti problemi che debbono essere attentamente valutati nella riconsiderazione economica del settore.

Quanto agli aspetti giuridici, la legge 25 luglio 1956, n. 860, non solo non si dimostra adeguata al processo evolutivo della società moderna, ma non è da considerare nemmeno quale legge-cornice per il settore ai fini dell'autonomo svolgimento da parte delle regioni delle competenze legislative ad esse dimandate dalla Carta costituzionale.

La vitalità del settore ha permesso una rapida evoluzione sociale al suo interno che deve essere colta e sanzionata da disposizioni nuove che corrispondano ai livelli di emancipazione culturale ed economica delle categorie artigiane e che possono essere sommariamente identificate nei seguenti punti: 1) una definizione, nella distinzione tra lavoratore autonomo e impresa artigiana, del mestiere artigiano che ne consacri la certificazione professionale; 2) una dimensione dell'impresa artigiana che, pur rispettando caratteristiche peculiari, sia conforme alle esigenze di sviluppo sociale ed economico del paese; 3) l'istituzione di commissioni provinciali e regionali dell'artigianato quali organi autonomi di autogoverno del settore e loro funzionalità quali organi di collaborazione e di consulenza con le regioni; 4) la ristrutturazione del comitato centrale dell'artigianato quale sede di verifica tra le esigenze delle categorie rappresentate e i responsabili regionali; 5) nella ristrutturazione dell'istruzione e della formazione professionale, il riconoscimento — a determinati requisiti — della bottega scuola e del titolo di maestro artigiano.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

## INDICI DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE

(base: 1970 = 100)

RAMI E CLASSI DI INDUSTRIE	M E D I A gennaio-novembre		Variazioni % 1974 su 1973
	1973	1974	
INDUSTRIE ESTRATTIVE .....	99,8	101,7	+ 1,9
INDUSTRIE MANIFATTURIERE .....	114,3	120,9	+ 5,8
Industrie alimentari e affini.....	121,9	124,9	+ 2,5
Industria del tabacco .....	93,9	91,9	— 2,1
Industrie tessili .....	115,4	115,8	+ 0,3
Industrie del vestiario e dell'abbigliamento .....	94,2	93,9	— 0,3
Industrie delle calzature .....	122,6	131,9	+ 7,6
Industrie delle pelli e del cuoio.....	115,7	119,4	+ 3,2
Industrie del legno .....	113,5	114,9	+ 1,2
Industrie del mobilio e dell'arredamento in legno .....	133,1	152,9	+ 22,4
Industrie metallurgiche .....	118,5	133,9	+ 13,0
Industrie meccaniche .....	102,9	115,5	+ 12,2
Industrie della costruzione di mezzi di trasporto e affini .....	111,4	114,0	+ 2,3
Industrie delle lavorazioni dei minerali non metalliferi ...	113,9	122,2	+ 7,3
Industrie chimiche.....	125,3	132,5	+ 5,3
Industrie dei derivati del petrolio e del carbone .....	110,4	107,0	— 3,1
Industrie della gomma .....	104,9	110,1	+ 5,0
Industrie per la produzione di cellulosa per usi tessili e di fibre chimiche .....	130,8	119,5	— 8,6
Industrie della carta, del cartone e della cartotecnica ..	122,1	121,9	— 0,2
Industrie poligrafiche .....	117,2	111,3	— 5,0
Altre industrie manifatturiere .....	165,1	167,9	+ 1,7
PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA E DI GAS	121,4	124,9	+ 2,9
INDICE GENERALE .....	114,5	120,8	+ 5,5
Autovetture .....	113,4	102,1	— 10,0
INDICE GENERALE (ANNO) .....	114,4	119,3	+ 4,3

Fonte: Istituto Centrale di Statistica.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2

## PRODUZIONE INDUSTRIALE

(base: 1970 = 100)

RAMI E CLASSI DI INDUSTRIE	Indici depurati (a)		Indici grezzi	Variazioni percentuali	
	Novembre		Gennaio-novembre		
	1973	1974	1974	Nov. 1974 su nov. 1974	Nov. 1974 su genn. nov. 1974
INDUSTRIE ESTRATTIVE .....	106,1	107,6	101,7	+ 1,4	+ 5,8
INDUSTRIE MANIFATTURIERE .....	118,0	106,8	120,9	— 9,5	— 11,7
Industrie alimentari e affini .....	116,5	103,8	124,9	— 10,9	— 16,9
Industria del tabacco .....	102,6	86,7	91,8	— 15,6	— 5,8
Industrie tessili .....	114,2	99,7	115,8	— 12,7	— 13,9
Industrie del vestiario e dell'abbigliamento .....	91,7	84,4	93,9	— 8,0	— 10,1
Industrie delle calzature .....	126,7	131,5	131,9	+ 3,8	— 0,3
Industrie delle pelli e del cuoio .....	113,2	108,1	119,4	— 4,5	— 9,5
Industrie del legno .....	106,6	91,9	114,9	— 13,8	— 20,0
Industrie del mobilio e dell'arredamento in legno .....	156,8	136,2	162,9	— 13,1	— 16,4
Industrie metallurgiche .....	130,4	129,8	133,9	— 0,5	— 3,1
Industrie meccaniche .....	114,9	106,7	115,5	— 7,1	— 7,6
Industrie della costruzione di mezzi di trasporto e affini .....	127,6	98,9	114,0	— 22,5	— 13,2
Industrie delle lavorazioni dei minerali non metalliferi .....	114,3	112,8	122,2	— 1,3	— 7,7
Industrie metalliferi .....	114,3	112,8	122,2	— 1,3	— 7,7
Industrie chimiche .....	122,0	116,8	132,5	— 4,3	— 11,3
Industrie dei derivati del petrolio e del carbone .....	102,0	96,5	107,0	— 5,4	— 9,8
Industrie della gomma .....	104,9	105,5	110,1	+ 0,6	— 4,2
Industrie per la produzione di cellulosa per usi tessili e di fibre chimiche .....	126,5	90,0	119,5	— 28,9	— 24,7
Industrie della carta, del cartone e della cartotecnica .....	122,6	97,5	121,9	— 20,5	— 20,0
Industrie poligrafiche .....	112,8	91,8	111,3	— 18,6	— 17,5
Altre industrie manifatturiere .....	147,8	117,9	167,9	— 20,2	— 29,8
PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA E DI GAS .....	127,5	123,1	124,9	— 3,5	— 1,4
INDICE GENERALE .....	118,5	108,0	120,8	— 8,9	— 10,6
Autovetture .....	134,7	70,6	102,1	— 47,6	— 30,9
INDICE GENERALE (ANNO) .....	—	—	119,3	—	—

(a) Della componente stagionale.

Fonte: Istituto Centrale di Statistica - Elaborazioni ISCO.

## LEGISLATURA VI - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 3

INDUSTRIA ITALIANA: UNITÀ LOCALI PER CLASSI (SECONDO IL NUMERO DI ADDETTI) E PER SETTORI;  
ADDETTI PER CLASSI (SECONDO IL LORO NUMERO) E PER SETTORI (CENSIMENTI DEL 1961 E 1971)

SETTORI DI ATTIVITÀ INDUSTRIALE	CLASSI ADDETTI						Totali
	1-9	10-49	50-99	100-249	250-499	500-999	
<i>Industrie estrattive</i>							
Unità locali 1971	4.471	1.201	105	46	11	12	5
1961	(5.421)	(1.599)	(146)	(71)	(30)	(12)	(7)
Addetti 1971	16.439	21.427	7.639	6.805	3.865	7.630	8.877
1961	(22.302)	(32.099)	(10.159)	(11.477)	(10.366)	(7.366)	(9.933)
<i>Industrie manifatturiere</i>							
Unità locali 1971	559.043	54.971	7.837	4.582	1.395	587	329
1961	(557.974)	(38.931)	(6.478)	(3.649)	(1.172)	(499)	(273)
Addetti 1971	1.233.923	1.106.260	540.996	699.561	476.699	397.549	831.795
1961	(1.258.224)	(847.396)	(452.744)	(559.279)	(411.634)	(348.838)	(617.448)
<i>Industrie costruzione e installazione di impianti</i>							
Unità locali 1971	135.891	19.773	1.526	657	109	22	8
1961	(46.860)	(17.697)	(2.039)	(698)	(121)	(28)	(4)
Addetti 1971	375.442	363.686	103.184	95.288	36.049	15.084	13.854
1961	(190.989)	(388.432)	(144.479)	(104.998)	(41.059)	(19.760)	(4.690)
<i>Industrie dell'energia elettrica, acqua e gas</i>							
Unità locali 1971	5.785	1.804	289	242	50	14	7
1961	(6.939)	(1.146)	(268)	(130)	(45)	(12)	(2)
Addetti 1971	18.365	38.649	20.418	36.795	16.904	10.993	10.150
1961	(20.005)	(29.630)	(19.217)	(19.860)	(15.246)	( 8.979)	( 3.129)
<i>Totale industria</i>							
Unità locali 1971	705.190	77.749	9.757	5.527	1.565	626	349
1961	(617.194)	(59.573)	(8.931)	(4.548)	(1.368)	(551)	(286)
Addetti 1971	1.644.169	1.529.922	672.238	838.449	533.417	431.256	864.676
1961	(1.491.520)	(1.297.559)	(626.599)	(685.614)	(478.305)	(385.475)	(635.200)

Fonte: Elaborazione dei dati contenuti in ISTAT, « 5° Censimento Generale dell'Industria e del Commercio » (25 ottobre 1971), vol. I. - Unità locali e addetti.  
Dati provvisori, Roma 1972, pp. 6-17

TABELLA 4

## BILANCIO ENERGETICO DELL'ENEL

(dati provvisori)

	1973	1974	Variazione %
	(miliardi kWh)		
<i>Produzione lorda</i>			
— idroelettrica .....	28,14	27,75	— 1,4 (1)
— termoelettrica .....	75,40	78,42	+ 4,0
— geotermoelettrica .....	2,48	2,50	+ 0,9
— nucleare .....	3,14	3,41	+ 8,5
Totale produzione lorda .....	109,16	112,08	+ 2,7
Energia destinata ai servizi ausiliari della produzione ed ai pompaggi .....	6,93	7,08	+ 2,1
Totale produzione netta destinata al consumo .....	102,23	105,00	+ 2,7
Saldo acquisizioni da imprese italiane ed importazioni/esportazioni .....	2,52	3,78	+ 49,9
Totale energia destinata al consumo interno (consumi + perdite) .....	104,75	108,78	+ 3,8

(1) Il coefficiente di idraulicità del 1974 è stato di 0,87 contro 0,88 del 1973.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 5

NUOVI IMPIANTI DI POMPAGGIO O RIFACIMENTI CON POMPAGGIO  
DI VECCHI IMPIANTI MESSI IN SERVIZIO O IN COSTRUZIONE DALL'ENEL

	Potenza (kW)
<b>1) Impianti entrati in servizio</b>	
Roncovalgrande - Lago Delio (prov. Varese) .....	1.000.000
S. Fiorano (prov. Brescia) .....	500.000
Fadalto (prov. Treviso).....	210.000
Altri impianti .....	200.000
	<b>2.010.000</b>
<b>2) Impianti in costruzione o in programma per il 1980</b>	
Gesso (prov. Cuneo) .....	1.000.000
Piedilago (prov. Novara) .....	1.000.000
Edolo (prov. Brescia) .....	1.000.000
Brasimone - Suviana (prov. Bologna) .....	200.000
Presenzano (prov. Caserta) .....	1.000.000
Taloro (prov. Nuoro) .....	240.000
	<b>4.540.000</b>

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 6

AL DICEMBRE 1973 SI CONTAVANO IN ITALIA 68 ABITANTI PER ESERCIZIO AL DETTAGLIO NEL COMPLESSO (135 NEL SETTORE ALIMENTARE - 136 NEL SETTORE NON ALIMENTARE)

*In altri paesi europei si avevano i seguenti rapporti*

PAESI	Anno di riferimento	Abitanti per esercizio		Totale
		Alimentari	Non alimentari	
Francia .....	1970	184	172	89
Germania .....	1968	260	236	124
Gran Bretagna .....	1971	274	195	114
Svezia .....	1968	385	215	138

*I tassi medi annui di sviluppo del commercio al dettaglio negli stessi Paesi sono stati:*

PAESI	Periodo di variazione	Tassi percentuali medi annui di sviluppo	
		Esercizi	Addetti
Italia .....	1961-1971	+ 2,31	+ 3,3
Francia .....	1962-1970	— 2,2	+ 2,2
Germania .....	1960-1968	— 0,01	+ 2,6
Gran Bretagna .....	1961-1971	— 1,1	+ 0,3
Svezia .....	1963-1968	— 5,8	+ 2,4

Sulla base delle considerazioni svolte, che sono state accolte, a maggioranza, dalla 10<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, esprime parere favorevole all'approvazione della

tabella n. 14, concernente lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

TIBERI, relatore





## RAPPORTO DELLA 11ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa  
del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (Tabella 15)

(RELATORE GAUDIO)

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975, presentato regolarmente entro il 31 luglio 1974, per quanto attiene allo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, è corredato da una nota illustrativa di carattere politico-economico abbastanza ampia, la quale, attraverso 4 punti, indica con chiarezza: gli indirizzi politici che sono alla base dell'importante documento; lo stato dell'occupazione con tutte le sue implicanze; le politiche di settore con la loro vasta problematica; la ristrutturazione del Ministero per adeguarlo allo svolgimento di un'azione più rispondente alle vaste esigenze del mondo del lavoro.

In data 25 febbraio 1975 è seguita una breve nota di variazione alla tabella 15.

Nonostante il preventivo abbia interessato due Governi, sostenuti, però, dalle medesime forze politiche, e, per quanto riguarda lo stato di previsione in esame, due diversi Ministri, pur tuttavia si presenta organico e rivolto ad affrontare, per quanto è possibile, i gravi e non pochi problemi del mondo del lavoro, che preoccupano il Governo, il Parlamento e le forze sindacali e sociali.

Lo stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1975 presenta una spesa complessiva di lire 2.163.944.150.000, di cui 2.143.559.150.000 per le spese correnti e 20.385.000.000 per le spese in conto capitale,

con una variazione in aumento, rispetto al precedente esercizio, di lire 486.571.863.000, concernente la parte corrente, dovuta all'incidenza di provvedimenti legislativi recanti miglioramenti ai trattamenti previdenziali ed assistenziali ed aumenti retributivi.

L'importo delle spese in conto capitale concerne integralmente spese costituite da trasferimenti riguardanti, per 20 miliardi, il « Fondo per l'addestramento professionale dei 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, che stabilisce nuove norme in favore dei mutilati e degli invalidi civili.

L'esame del bilancio dello Stato, che potrebbe, per certi aspetti, considerarsi come un'attività consuetudinaria, rappresenta, invece, il principale momento annuale di verifica politica e programmatica. Perciò tale documento dev'essere valutato criticamente rispetto al tempo da cui trae origine e di cui deve recepire problemi ed indicazioni da tenersi presenti all'atto della sua compilazione.

Lo stato di previsione in esame si colloca in uno dei periodi più difficili del nostro dopoguerra, onde il Governo, pur nei limiti imposti dalle possibili risorse, ha compiuto uno sforzo notevole nell'intento di affrontare i diversi problemi, la soluzione dei quali è vivamente attesa dalle categorie interessate.

La crisi economica che da tempo attraversa il Paese per il *deficit* della bilancia dei pagamenti e per il disavanzo del bilancio dello Stato ha indotto il Governo ad attuare una stretta creditizia e fiscale che porterà, in un arco di 12 mesi, secondo i modelli econometrici della Banca d'Italia, una diminuzione dei consumi del 6,2 per cento e degli investimenti del 4,3, provocando altresì un decremento del reddito reale pari all'1,7, che corrisponderebbe ad un aumento di disoccupazione di 500 mila unità.

Tali andamenti sfavorevoli possono essere imputati, in parte, agli sfasamenti tra la congiuntura italiana e quella prevalente all'estero: a livello internazionale, l'espansione economica ha raggiunto il suo culmine tra il 1972 e il 1973; in Italia, a partire dal secondo trimestre del 1973, si è portata a livelli elevati sino al primo semestre del 1974, mentre, nello stesso periodo, nei principali paesi occidentali il rallentamento dell'attività produttiva raggiungeva dimensioni allarmanti.

Ma le cause di fondo dell'ampiezza degli squilibri in Italia vanno ricercate nelle carenze delle strutture produttive, del commercio estero e dell'apparato pubblico.

Le tensioni inflazionistiche restano ancora un dato preoccupante; mentre ai pericoli incombenti della recessione, determinata da una rapida caduta della domanda interna, dalla stretta creditizia, dalla diminuzione di investimenti, soprattutto nel Mezzogiorno, si aggiungono orientamenti di ristrutturazione e riconversione dei complessi industriali, con notevoli riduzioni dell'attività produttiva e, quindi, dei livelli occupazionali, particolarmente nei settori dell'edilizia (pubblica e privata) e dell'industria automobilistica e tessile. Inoltre gli aumenti delle tariffe di tutti i servizi pubblici comportano necessariamente un forte decremento del potere d'acquisto, che si riflette con conseguenze assai più negative nei confronti della massa popolare.

Per contrastare le tendenze recessive in atto e creare le premesse di una sicura e duratura ripresa, occorre adottare pronte ed efficaci misure, oltre quelle già attuate. Poi-

chè una larga parte dei fattori di produzione non trova ancora adeguato impiego, è necessario perseguire una politica che porti ad un rallentamento delle cause interne di inflazione, attraverso operazioni rivolte ad allargare e riqualificare l'offerta, piuttosto che a far diminuire la domanda. Pertanto, allo scopo di evitare una linea di tendenza nettamente recessiva, è assolutamente indispensabile ricorrere a misure di sostegno della domanda, alla luce dei mutamenti intervenuti nel quadro internazionale, e operare in modo che siano privilegiate quelle imprese in grado di competere effettivamente sui mercati mondiali, dove si affacciano sempre nuovi Paesi in condizione di offrire quegli stessi prodotti che costituivano le nostre prevalenti esportazioni. Senza determinanti trasformazioni delle strutture produttive, l'Italia rischia di essere ridotta ad un ruolo subalterno, mentre, se si opererà nel senso auspicato, il Paese, ed il Mezzogiorno in particolare, potranno ricevere un tonificante impulso ad un necessario rilancio. Inoltre, per il permanere di pressioni inflazionistiche di eccezionale gravità, le misure di sostegno non possono essere indifferenziate, ma debbono essere necessariamente selettive: in particolare, la spesa pubblica dovrebbe favorire in misura massiccia ed immediata gli investimenti, per consentire di superare le attuali difficoltà.

Una via di uscita potrebbe individuarsi in programmi di interventi pubblici — è stato unanime su questo il parere della Commissione — con cui, mirando a soddisfare le esigenze congiunturali, si potrebbero colmare le drammatiche carenze nel campo delle dotazioni civili: costruzione di case economiche e popolari, di scuole, di ospedali, dando anche l'avvio a programmi concreti per lo sviluppo dei trasporti urbani ed extraurbani e la realizzazione di porti. Perchè questo possa avvenire rapidamente, è necessario snellire le attuali procedure, le quali spesso hanno intralciato e ritardato ogni realizzazione. Si potrebbe ricorrere all'istituto giuridico della « concessione » ad enti da stabilire, quali le regioni, per la costruzione di abitazioni popolari e

di altre opere civili, come anche di sistemi di comunicazione, quali le linee metropolitane, oggi in pieno sviluppo in tutto il mondo. Già uno stanziamento nel bilancio di quest'anno di circa 1.000 miliardi nel settore della casa e dei trasporti, urbani ed extraurbani, metterebbe in moto un meccanismo di produzione del reddito almeno di 3.000 miliardi e, quindi, tale da evitare la caduta della produzione stessa, senza gravare in modo pesante sulla bilancia dei pagamenti. Ma bisogna agire con misure rapide ed eccezionali, anche per favorire in tal modo l'occupazione.

La crisi economica, delle cui cause più o meno remote si è tanto discusso e che, per il suo carattere strutturale, non si ritiene possa risolversi nel medio, nè tanto meno nel breve periodo, genera profonde tensioni sociali, specie nel mondo del lavoro, minacciando una forte crisi nel settore della occupazione.

Nel corso degli ultimi dieci anni, il tasso di attività della popolazione italiana è sceso dal 42 al 35,5 per cento. Le principali cause del basso livello possono essere individuate soprattutto nella scarsa partecipazione della popolazione all'attività lavorativa, nella ampiezza della disoccupazione femminile e giovanile, nell'anticipata emarginazione dal lavoro delle persone attive in età avanzata e, infine, nel limitato recupero alla produzione dei lavoratori infortunati e invalidi.

L'emarginazione della donna dall'attività lavorativa è stato un dato caratteristico degli anni '60 per l'esodo dal settore agricolo di larghe quote della popolazione femminile, che si sono trovate in difficoltà di integrazione in un lavoro diverso, e per il raggiungimento della parità salariale, che ha aggravato il fenomeno dell'espulsione delle lavoratrici dall'industria. Solo nel 1973 si è avuto, per la prima volta, un incremento delle forze di lavoro femminile che ha raggiunto nell'ottobre 1974 la punta massima di 5.196.000 unità, con un aumento del 4,5 per cento rispetto allo stesso mese del 1972.

La disoccupazione giovanile costituisce un altro aspetto che spiega i bassi tassi di popolazione attiva: tra il 1959 e il 1970, il tasso

di attività della popolazione giovanile di età inferiore ai 21 anni è sceso dal 58,5 per cento al 33,5 e, nella classe dai 25 ai 29, dal 65,2 al 62,4.

Tale fenomeno, che tende ad accentuarsi, come emerge dai dati riguardanti gli iscritti nelle liste di collocamento, ha maggiormente preoccupato la Commissione.

Nella prima classe, riguardante i giovani in precedenza occupati, abbiamo una curva ascendente che va da 666.682 iscritti nel 1970 a 778.750 nel 1971, mentre si ha una discreta flessione dal 1972 al 1973, passando gli iscritti da 774.189 a 717.902.

Ma dove la curva è sempre in preoccupante e graduale ascesa è nella seconda classe dei giovani, di età inferiore e superiore ai 21 anni, in cerca di prima occupazione: da 220.915 unità nel 1970 si passa a 259.383 nel 1971, a 273.608 nel 1972, a 286.937 nel 1973, con un quadro completo della disoccupazione giovanile fino al 1973 di 1.004.831 unità, oggi certamente aumentate. Cioè, su 4 milioni di giovani dai 15 ai 25 anni che vivono in Italia, abbiamo oltre 1 milione di disoccupati, di cui circa 300 mila in cerca di prima occupazione, tra i quali circa 100 mila donne al di sotto dei 21 anni. Questa situazione riguarda in particolar modo le regioni meridionali e soprattutto il settore dell'agricoltura.

Si fa rilevare che la ricerca del lavoro da parte dei giovani è molto difficile, sia perchè le possibilità di collocamento nelle strutture produttive esistenti sono alquanto scarse, sia perchè il completamento della scuola dell'obbligo non fornisce una sufficiente preparazione ai compiti che le tecnologie impiegate nelle attività produttive richiedono alle forze del lavoro; sia, infine, perchè i giovani conseguono tipi di diplomi o di lauree per i quali mancano i posti corrispondenti. Su tutto ciò ha influito indubbiamente la rapida espansione della scolarità delle giovani generazioni, per l'estensione della scuola dell'obbligo e anche per l'aumentata frequenza nelle scuole superiori e nelle università.

Al riguardo del mondo giovanile, la Commissione ha vivamente sollecitato l'esame dei disegni di legge concernenti provvedimenti

a favore dei giovani alla ricerca di prima occupazione e dei « lavoratori studenti ».

L'anticipata emarginazione dal mondo del lavoro delle persone in età avanzata costituisce un fenomeno di sempre maggiore portata. Il loro numero, trascurabile fino a qualche anno fa, va rapidamente aumentando. Da un'indagine della CEE del 1969 risulta che nelle due classi di età, tra i 55 ed i 59 anni e tra i 60 e i 65, il nostro Paese presenta, rispetto agli altri Paesi comunitari, i più bassi tassi di attività: il 48,9 e il 28,8 per cento, di fronte al 56,6 e al 41,7 della Germania; al 65 e al 48,5 della Francia; al 52,2 e al 44,9 dell'Olanda; al 52,5 e al 37,9 del Belgio; al 50,6 e al 33,7 del Lussemburgo.

Un altro problema di cui si preoccupa il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è quello inerente agli infortuni, alle malattie professionali, alla salute dei lavoratori.

Gli infortuni e le malattie professionali sono stati nel corso del 1973 1.613.000 contro 1.599.000 nel 1972, con un aumento dello 0,88 per cento. Nei primi dieci mesi del 1974 sono stati denunciati 1.363.000 casi, pari a quelli dello stesso periodo del 1973, con la previsione che essi superino, nell'intero anno 1974, 1.600.000.

Urgono provvedimenti capaci di porre argine alla drammatica situazione degli infortuni e delle malattie professionali, proteggendo la salute dei lavoratori, che hanno diritto ad una particolare tutela ed assistenza.

In ispecie si richiede il riconoscimento dell'infortunio *in itinere* e l'esame degli esistenti disegni di legge che riguardano le malattie professionali, come la silicosi.

Il precedente Governo ha predisposto le linee della riforma dell'attuale disciplina infortunistica e dell'igiene del lavoro nel contesto del disegno di legge per l'attuazione della riforma sanitaria. Al fine del contenimento del fenomeno infortunistico, il Ministero si propone una revisione delle norme che disciplinano « gli appalti di manodopera », considerato che in questo settore, come in quello del lavoro precario, vi è l'incidenza più elevata di infortuni, poichè le sanzioni previste dalla legge 23 ottobre 1960, n. 1369, non riescono a garantire la sicu-

rezza del lavoro. Il Ministero mira anche a potenziare la vigilanza, ampliando e comprendo gli organici dell'Ispettorato del lavoro.

Nel campo infortunistico l'azione pubblica ha avuto principalmente un intento risarcitorio, secondo una visione assicurativa, senza preoccuparsi sul piano umano, oltre che su quello sociale, del recupero degli invalidi. È necessario affrontare con maggiore impegno questo problema, attuando un sistema organico di interventi rieducativi per il recupero degli invalidi ed il loro reinserimento nell'attività produttiva.

È vero che la legge 2 aprile 1968, n. 482, ha rappresentato un valido strumento per le categorie protette, ma l'azione del Ministero non può, nè deve esaurirsi nella imposizione alle aziende pubbliche e private dei collocamenti obbligatori, bensì deve perseguire una concreta finalità di riabilitazione del lavoratore minorato, riammettendolo nel ciclo lavorativo e ridandogli la coscienza di sentirsi utile, come gli altri, alla società ed al Paese.

Una delle maggiori preoccupazioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, come anche del Governo, del Parlamento e delle forze sindacali e sociali, è costituita dall'attuale problema del rientro dei nostri emigrati a causa della recessione economica, che minaccia i livelli occupazionali in tutte le aree industriali europee.

A tale proposito, il Consiglio dei ministri, il 20 febbraio scorso, su proposta del Ministro del lavoro, ha approvato già alcuni provvedimenti di carattere sociale, che riguardano l'erogazione, per i lavoratori rimpatriati, del trattamento di disoccupazione per un periodo di 180 giorni e la corresponsione degli assegni familiari e dell'assistenza malattia.

La nostra emigrazione conta al 1973 5.247.261 unità, di cui 2.388.538, pari al 45,5 per cento, in Europa; 1.747.820, pari al 33,33 per cento, nell'area della CEE; 640.718, pari al 12,2 per cento, negli altri Paesi. Ma il flusso migratorio italiano verso l'estero, ad eccezione del 1971, ha continuato a decrescere in modo più evidente negli ultimi anni.

Questa tendenza sarebbe di per sé confortante, se non fosse accompagnata da elementi di preoccupazione per la situazione economica del Paese e per le prospettive di possibile crescita di disoccupazione interna. La flessione si è confermata in tutte le direzioni in Europa, per la CEE e per gli altri Paesi, così come per l'emigrazione extra-europea, la quale continua a perdere di importanza complessiva, costituendo ormai appena il 12 per cento dei nuovi flussi migratori.

La Germania e la Svizzera rappresentano i due grandi sbocchi migratori, anch'essi decrescenti: da 54.141 unità emigrate in Germania nel 1971 si è scesi, infatti, a 43.891 nel 1972 e a 40.000 nel 1973, mentre il flusso verso la Svizzera è sceso da 143.000 unità nel 1962 a 45.000 nel 1973.

La Francia, gli USA, il Canada, l'Australia e gli altri Paesi rappresentano sbocchi secondari.

Ma, più stabile delle correnti di uscita, sembra essere quella dei rimpatri, oscillante negli ultimi anni intorno alle 130.000 unità, in notevole maggioranza provenienti dai Paesi europei, e in particolare dalla Germania e dalla Svizzera.

Giova considerare, a questo punto, l'enorme patrimonio socio-culturale costituito dalla presenza all'estero di milioni di italiani, di tutte le età e condizioni, che, superando con sacrifici personali notevoli disagi, in ambienti spesso difficili, hanno contribuito con rimesse in denaro, viaggi, turismo e acquisti di prodotti italiani, al benessere del Paese d'origine e alla diffusione della nostra cultura nel mondo.

Nei loro confronti va perseguita una tenace azione di tutela giuridica con tutti gli strumenti che può offrire il diritto internazionale, mirando, in via prioritaria, ad assicurare loro parità di diritti con i cittadini dei Paesi di immigrazione. Questo principio è stato anche affermato dal Ministro del lavoro, oltre che dal Presidente del Consiglio e dal Ministro degli esteri, nella Conferenza nazionale dell'emigrazione recentemente svoltasi a Roma, ravvisandosi la necessità di rilanciare, sul piano internazionale, una serie di incontri bilaterali, in particolare con

la Germania e con la Svizzera, e multilaterali, affinché agli emigrati vengano estesi tutti i benefici e le provvidenze che spettano ai lavoratori locali.

Il Ministro del lavoro, inoltre, si è impegnato a dare corpo alla formula della « politica attiva dell'impiego », di cui si sente sempre più l'esigenza nell'attuale situazione italiana caratterizzata da una forte disoccupazione strutturale e da una netta differenziazione qualitativa tra nord e sud nel mercato del lavoro. Tale « politica attiva dell'impiego » dovrebbe tendere alla compensazione della domanda e dell'offerta, attraverso la soluzione soddisfacente dei problemi del reclutamento, della formazione professionale (di cui la Commissione sollecita la leggequadro), dell'avviamento al lavoro e dei servizi sociali, determinando così un supporto ed un incentivo alla creazione di nuovi posti di lavoro e le condizioni di uno sviluppo equilibrato. Tutti fattori, questi, che dovrebbero, tra l'altro, ridurre al minimo la scelta migratoria, rendendola solo un atto di libera volontà, ad un livello qualitativo più alto sul piano professionale, sociale e civile, e non una decisione di mobilità imposta da cause di forza maggiore.

Una delle maggiori novità della stagione contrattuale 1974 è stata certamente quella del « salario garantito », che rappresenta uno dei fatti sindacali più discussi, sebbene esso si inquadri perfettamente nell'evoluzione normativa del rapporto di lavoro, avvenuta sotto la spinta di nuove problematiche economiche e sociali. Nella disciplina legislativa e collettiva del rapporto di lavoro, si è venuto, infatti, affermando un concetto di retribuzione sempre più distaccato da quello di « prezzo » del lavoro. La corrispettività della retribuzione alla prestazione lavorativa è stata cioè intesa, non più sulla base del rendimento economico di questa, ma su quella delle necessità di vita personali e familiari del lavoratore. Si è giunti, così, alla nozione di salario sufficiente e giusto, cioè attuativo dei principi della giustizia sociale. In tale contesto è comprensibile che si tenda a salvaguardare il diritto del lavoratore alla retribuzione di fronte all'eventualità di una riduzione dell'attività lavorativa. Il Ministro

del lavoro e della previdenza sociale, sensibile a tale problema, nella seduta dell'11 marzo 1975, ha presentato al Senato il disegno di legge n. 1979 concernente « provvedimenti per la garanzia del salario », che sostanzialmente si adegua alle indicazioni dell'accordo interconfederale stipulato tra i sindacati dei lavoratori e la Confindustria, coordinandole, inoltre, con le esigenze di interesse pubblico che il Governo deve garantire.

Il disegno di legge, per meglio adeguare alle mutate condizioni socio-economiche lo strumento della Cassa integrazione guadagni, stabilisce che agli operai dipendenti da imprese industriali, che siano sospesi dal lavoro od effettuino orario ridotto per cause non imputabili agli imprenditori o agli operai stessi, è dovuta l'integrazione salariale nella misura dell'80 per cento della retribuzione globale che sarebbe loro spettata per le ore di lavoro comprese tra le 0 e le 40 settimanali.

Si prevedono due ipotesi di integrazione salariale:

a) l'una « ordinaria », nel caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, ovvero per particolari situazioni di mercato, che è corrisposta fino a tre mesi, prorogabili trimestralmente fino ad un massimo di 12 mesi.

Se i 12 mesi sono stati consecutivi, trascorso un periodo di almeno 52 settimane di attività produttiva, è possibile inoltrare una nuova domanda, mentre l'integrazione salariale relativa a più periodi non consecutivi non può superare complessivamente i 12 mesi in un biennio;

b) l'altra « straordinaria », nel caso di crisi, ristrutturazione, riorganizzazione o riconversione aziendali, la quale, dopo il primo anno, è disposta, per periodi non superiori a 6 mesi, mediante decreto interministeriale ed è subordinata all'accertamento dell'attuazione dei programmi di ristrutturazione, o di riorganizzazione o di riconversione.

Nei casi di crisi economiche settoriali o locali, la proroga trimestrale è ammessa fino ad un massimo di 6 mesi.

Il Ministro, inoltre, per venire incontro alle richieste delle categorie interessate, nella medesima seduta dell'11 marzo 1975, ha presentato un altro disegno di legge (n. 1980), riguardante l'aumento della misura degli assegni familiari.

Con tale provvedimento si prevede la maggiorazione degli assegni familiari per ciascun figlio e per il coniuge nella misura del 20 per cento in favore di tutte le categorie dei lavoratori subordinati, soggetti all'applicazione della normativa vigente in materia di assegni familiari, ivi compresi i titolari di pensione a carico del « Fondo pensioni lavoratori dipendenti ».

Tale aumento, ripetutamente auspicato dalle categorie interessate e che ha formato oggetto di richieste in sede sindacale per quanto riguarda il settore dell'industria, si è reso possibile in relazione al favorevole andamento della gestione della Cassa unica per gli assegni familiari, che consente la copertura dei nuovi maggiori oneri nell'ordine di lire 330 miliardi annui. Pertanto, dall'inizio del mese successivo a quello dell'entrata in vigore della legge, le tabelle A - B - C, allegata al testo unico delle norme sugli assegni familiari, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, numero 797, e successive modificazioni ed integrazioni, verrebbero così modificate:

#### Tabella A

— per ciascun figlio	L. 2.232 settimanali;
— per il coniuge	» 2.232 settimanali.

#### Tabella B e C

— per ciascun figlio	L. 9.672 mensili;
— per il coniuge	» 9.672 mensili.

La Commissione, dopo avere sottolineato l'importanza dei due provvedimenti legislativi, ne ha sollecitato l'esame assieme agli altri con questi connessi, mentre ha preso atto che in questi giorni il Ministro ha affron-

tato, nell'interesse delle categorie lavoratrici, i problemi dell'aumento delle pensioni INPS, con particolare riguardo all'aggancio dei trattamenti alla dinamica salariale, dell'adeguamento dei trattamenti previdenziali dei lavoratori agricoli a quelli dell'industria e dell'estensione degli accordi stipulati con la Confindustria concernenti gli aumenti della contingenza.

Per potere individuare le prospettive di soluzione dei numerosi e gravi problemi del mondo del lavoro, oggi non si può prescindere, senza con ciò voler fare del « pansindacalismo », da un confronto del Governo con i sindacati. E ciò, se fatto nell'interesse delle categorie rappresentate, potrebbe costituire un contributo importante allo sviluppo della vita democratica del Paese.

Ma il problema che meriterebbe un lungo ed approfondito discorso è quello del sistema retributivo in generale, nel quale si riscontrano notevoli e ingiustificate disparità normative e di trattamento. In particolare, si deve sottolineare che il lavoro dell'operaio e del contadino viene sottoremunerato.

Per questo, nell'ambito del crescente processo di terziarizzazione in atto, l'apparato impiegatizio aumenta di giorno in giorno e la società procede verso una ristrutturazione nella quale solo una minoranza sarà destinata ad attendere alle attività direttamente produttive.

Le sperequazioni nella remunerazione del lavoro, oltre ad essere ingiuste ed inaccettabili sul piano morale ed umano, dovrebbero non essere sostenibili e tollerabili sul piano politico.

L'inferiorità economico-retributiva e sociale degli operai e dei contadini provoca non solo il noto fenomeno dell'esodo dalle campagne, ma anche quello della fuga dalle fabbriche. È logico, quindi, soprattutto nel Meridione, che le famiglie compiano ogni sacrificio per avviare i figli verso professioni impiegatizie ed intellettuali (con netta preferenza per l'impiego pubblico), una volta che queste comportano generalmente un lavoro più sicuro, più stabile, meglio retribuito e socialmente più apprezzato.

Da ciò conseguono prospettive paurose di disoccupazione impiegatizio-intellettuale.

La scuola produce una forza-lavoro che non può essere utilizzata se non in minima parte nel processo produttivo (per esempio il 14 per cento dei laureati). Essa ha riasorbito negli anni decorsi una parte cospicua del suo prodotto (il 42 per cento dei laureati), ma ora si sta riducendo a provvisoria area di parcheggio, che tra qualche anno esploderà, riversando sul mercato del lavoro un gran numero di diplomati e laureati con fenomeni di frustrazione e di malcontento.

Allo scopo di migliorare le condizioni dei lavoratori e della produzione, il Ministero pensa di dare un maggiore impulso alla cooperazione.

Negli ultimi anni, infatti, la cooperazione si è andata sempre più qualificando come fattore di progresso sociale e come promotrice di progresso tecnico ed economico, dando la possibilità alle piccole imprese contadine, artigiane e commerciali di raggiungere livelli di produttività, talvolta anche di imprese di grandi dimensioni.

Essa è vista dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale non come un semplice momento aggregativo, ma come un valido contributo ad una più incisiva formula economica, quale è richiesta dal Paese per la trasformazione dell'apparato economico-produttivo nell'attuale situazione congiunturale e strutturale. Lo dimostrano tante esperienze di Stati europei, che su questa via sono molto avanzati.

È necessario, perciò, che i pubblici poteri sostengano questo strumento di sviluppo economico-sociale, oltre che nel campo della produzione e del lavoro, dei consumi e delle abitazioni, soprattutto nel campo della agricoltura, ai fini del superamento della profonda crisi che questa attraversa, rafforzando il potere contrattuale dei produttori, offrendo la possibilità di associazione anche nella conduzione dei terreni e favorendo l'integrazione verticale dell'attività agricola verso la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti.

Una riprova di quanto affermato si ha nel graduale incremento delle cooperative, che nel 1973 ammontavano a 3.224. A loro favore il Ministero del lavoro e della previdenza

sociale si propone di portare avanti un programma di finanziamenti, di agevolazioni fiscali, di corsi di formazione di operatori e di assistenza di carattere giuridico-contabile-tributario.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è poi particolarmente interessato all'attuazione di un programma di rinnovamento e potenziamento delle sue strutture, non più adeguate e rispondenti all'attuale dinamica sociale.

Da tempo si muove su questa linea per una più estesa applicazione degli elaboratori elettronici, di cui comincia già a disporre, in modo da costituire in tempi ravvicinati un archivio nazionale centralizzato, collegato con appositi terminali agli uffici del lavoro italiani e dei Paesi della CEE. Da ciò deriverà il controllo di ogni movimento nel mondo del lavoro, permettendo, così, la realizzazione della « anagrafe del lavoro », prevista dalla legge di riforma del collocamento già in fase di avanzata elaborazione.

Per quanto attiene all'amministrazione periferica, il Ministero pensa di operare la diversificazione delle funzioni degli uffici regionali, i quali dovrebbero avere compiti di propulsione, di studio e di raccordo con la

Regione, al cui assessorato al lavoro dovrebbe attribuirsi una funzione più incisiva, oltre che in tema di formazione professionale, anche nel settore della politica dell'occupazione, come nella mediazione dei conflitti di lavoro. Parimenti l'organizzazione degli uffici a livello provinciale dovrebbe essere meglio rispondente alle esigenze funzionali, con dotazione di personale particolarmente qualificato.

Gli uffici di collocamento dovrebbero essere modificati, nel senso di perdere quel carattere burocratico e qualificarsi meglio in direzione dell'adattamento alle diverse situazioni, svolgendo opera di assistenza sociale, al fine di raggiungere una globale compensazione tra domanda ed offerta di lavoro.

Alla luce delle suddette considerazioni sui problemi più ampiamente trattati e tenuto conto dell'impegno promozionale e di rinnovamento espresso dal Governo, il relatore, a nome della 11ª Commissione permanente, esprime parere favorevole sullo « stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1975 » (Tabella 15).

GAUDIO, *relatore*



## RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa  
del Ministero del commercio con l'estero (Tabella 16)

(RELATORE BERLANDA)

ONOREVOLI SENATORI. — La 10ª Commissione ha in primo luogo rilevato come un solo e semplice esame della tabella di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero, avulso dal contesto della situazione economica generale e sociale della Nazione, potrebbe risultare incompleto e certamente di difficile interpretazione. Quindi ogni auspicio tendente al potenziamento non solo finanziario ma anche organizzativo ed umano del Ministero e dell'Istituto per il commercio estero che ne rappresenta l'estrinsecazione operativa, non sarebbe sufficientemente valutativo delle loro attuali lacune in confronto ad analoghi organismi di Nazioni economicamente sviluppate e protese — come l'Italia — verso una sempre più intensa esportazione in direzione di mercati sempre più diversificati e di diverso potenziale.

Senza ripetere in questo parere le molte ed interessanti valutazioni che in Commissione sono emerse circa lo stato del Paese nel corso degli anni 1973 e 1974, saranno sufficienti accenni sommari che portino ad apprezzare le variazioni in più intervenute nel bilancio di previsione in esame nel passaggio fra la Camera ed il Senato, miglioramenti ancora non sufficienti ma certamente positivi che indicano la volontà del Governo di dare particolare e specifica attenzione ad ogni azione che possa incentivare le esportazioni ed alla fine concorrere a risanare la bilancia dei pagamenti. Si tratta di direttive

che il Ministro competente ha via via fatto conoscere al mondo degli operatori — sia nel campo della produzione come in quello, ancora più imperfetto e debole, della organizzazione alla esportazione.

Una ripetizione pressochè pura e semplice delle considerazioni svolte dal relatore, onorevole Aiardi, alla Camera, risulterebbe certamente interessante ma un poco superata dal veloce mutare della situazione, che trova variazioni di mese in mese. Meglio una prospettiva sintetica e aggiornata.

La bilancia commerciale continua a dar segni di miglioramento: esclusi i prodotti petroliferi, infatti (vedi tabella 1), non solo si va consolidando un certo equilibrio fra importazioni ed esportazioni, ma nell'una e nell'altra voce (vedi tabella 2) si vanno attenuando gli scompensi mentre migliorano i segni positivi.

Infatti, secondo dati provvisori, nel gennaio 1975 il valore delle importazioni (comprendente le spese di trasporto e di assicurazione fino alla frontiera italiana) è stato di 1.897 miliardi di lire, mentre il valore delle esportazioni (franco frontiera nazionale) è ammontato a 1.545 miliardi di lire, con aumenti rispetto al gennaio 1974, rispettivamente pari al 16,1 per cento e al 35,1 per cento.

Nel mese di gennaio 1975 la bilancia commerciale (esportazioni meno importazioni) ha presentato un saldo passivo di 352 miliardi di lire. Nel 1974 si sono avuti saldi

passivi di 490 miliardi in gennaio, 714 miliardi in febbraio, 751 miliardi in marzo, 815 miliardi in aprile, 574 miliardi in maggio, 597 miliardi in giugno, 586 miliardi in luglio, 522 miliardi in agosto, 591 miliardi in settembre, 513 miliardi in ottobre, 371 miliardi in novembre e 396 miliardi in dicembre.

Se dall'interscambio si escludono i prodotti petroliferi il saldo relativo alle altre merci risulta per il mese di gennaio 1975 positivo per 35 miliardi di lire, mentre nei singoli mesi del 1974 i corrispondenti saldi sono stati i seguenti: gennaio meno 291 miliardi, febbraio meno 307, marzo meno 338, aprile meno 365, maggio meno 229, giugno meno 140, luglio meno 118, agosto più 56, settembre meno 146, ottobre meno 35, novembre più 35, dicembre più 142.

I dati analitici degli scambi con l'estero per i principali settori economici e per le più importanti voci merceologiche presentano un saldo attivo per il settore tessile e dell'abbigliamento (178 miliardi 300 milioni di lire), l'industria meccanica (126 miliardi 100 milioni di lire), quella dei mezzi di trasporto (91 miliardi 400 milioni di lire).

Negativi, invece, i saldi dei settori alimentare (227 miliardi 300 milioni di lire), dei combustibili minerali e derivati (420 miliardi 600 milioni di lire), dei prodotti metallurgici (38 miliardi 800 milioni di lire), della chimica (18 miliardi di lire).

Le importazioni, rispetto al gennaio 1974, sono così diminuite: carni (meno 24 per cento), pesce (meno 29 per cento), bovini (meno 30 per cento), zucchero (meno 43 per cento), vini (meno 47 per cento), lane (meno 32 per cento), apparecchi per telecomunicazioni (meno 34 per cento), autoveicoli (meno 9 per cento), concimi chimici (meno 45 per cento), legname (meno 48 per cento).

Sono invece aumentate fra le altre quelle per gli olii e i grassi (106 per cento), semi oleosi (44 per cento), formaggi (34 per cento), granturco (31 per cento), suini (30 per cento), carbone fossile (170 per cento), petrolio greggio (74 per cento), rottami di ghisa, ferro e acciaio (53 per cento).

Per quanto riguarda le esportazioni, gli aumenti più rilevanti rispetto al gennaio 1974 sono quelli di: vermuth (75 per cento), riso

(71 per cento), formaggi (58 per cento), prodotti dolciari (52 per cento), frumento e derivati (48 per cento), oggetti cuciti (34 per cento), calzature di pelle (27 per cento), ghisa, ferro e acciaio (101 per cento), alluminio (69 per cento), apparecchi per telecomunicazioni (60 per cento), macchine tessili (49 per cento), prodotti meccanici di precisione (25 per cento), trattori (58 per cento), autoveicoli (38 per cento), biciclette e motocicli (25 per cento), concimi chimici (114 per cento), colori, lacche, vernici (58 per cento), prodotti chimico-farmaceutici (36 per cento), carta e cartotecnica (51 per cento), gomma (50 per cento), mobili (36 per cento).

#### VARIAZIONI PIÙ SIGNIFICATIVE

(rispetto al gennaio 1974)

##### Importazioni

Carni bovine . . . . .	— 24%
Lane . . . . .	— 32%
Concimi chimici . . . . .	— 45%
Legname . . . . .	— 48%
Olii e grassi . . . . .	+ 106%
Granturco . . . . .	+ 31%
Suini . . . . .	+ 30%
Carbon fossile . . . . .	+ 170%
Petrolio greggio . . . . .	+ 74%

##### Esportazioni

Riso . . . . .	+ 71%
Oggetti cuciti . . . . .	+ 34%
Calzature . . . . .	+ 27%
Ghisa e ferro . . . . .	+ 101%
Trattori . . . . .	+ 58%
Autoveicoli . . . . .	+ 38%
Concimi chimici . . . . .	+ 114%
Mobili . . . . .	+ 36%
Gomma . . . . .	+ 50%

#### PRINCIPALI SETTORI MERCEOLOGICI

(variazioni in + o in — in miliardi di lire)

Tessili e abbigliamento . . . . .	+ 178%
Industria meccanica . . . . .	+ 126%
Mezzi di trasporto . . . . .	+ 91%
Alimentari . . . . .	— 227%
Combustibili . . . . .	— 420%
Metallurgici . . . . .	— 38%

## SALDI DAL GENNAIO 1974

(in miliardi di lire)

<i>con oil</i>			<i>senza oil</i>
— 352	gennaio	1975	+ 35
— 490	gennaio	1974	— 291
— 714	febbraio	1974	— 307
— 751	marzo	1974	— 332
— 815	aprile	1974	— 365
— 574	maggio	1974	— 229
— 597	giugno	1974	— 140
— 586	luglio	1974	— 118
— 522	agosto	1974	+ 56
— 591	settembre	1974	— 146
— 513	ottobre	1974	— 35
— 371	novembre	1974	+ 35
— 396	dicembre	1974	+ 142

Di fronte al quadro più sopra riportato — e che rappresenta la più aggiornata situazione al momento in cui la Commissione procede all'esame dello stato di previsione! — saranno opportune alcune considerazioni interpretative di massima, per dare poi maggiore spazio al particolare problema del sostegno, in vari modi e procedure, alle esportazioni specie verso paesi che di mese in mese modificano la loro situazione interna ed il loro potenziale di acquisto. Sono problemi che i componenti la 10<sup>a</sup> Commissione del Senato hanno dibattuto e che hanno trovato una larghissima maggioranza, se non spesso unanimità di consensi. Occorre però premettere che di fronte a fenomeni del tutto nuovi e che si sono gravemente accentuati, quali ad esempio il ricorso alla sottofatturazione dei prodotti alla esportazione con la contropartita della sovrapproduzione delle materie prime all'importazione, fenomeno deprecabile ma che è tuttora in atto, il personale del Ministero è assolutamente inadeguato.

Le varie forme di esodo hanno impoverito quantitativamente soprattutto i quadri superiori che in una amministrazione di tale natura sono un patrimonio non facilmente sostituibile per esperienza, conoscenze e rapporti ormai costruiti con l'estero. Si tratta di una situazione da evidenziare con estrema cura e che deve trovare soluzioni sollecite

e organiche. Ogni potenziamento di bilancio potrà venire vanificato ove non trovi una organizzazione centrale, periferica ed estera idonea alla esecuzione di quelle direttive che il Ministro ha spesso enunciato e che stanno diventando operative. Ma posta tale premessa, che vale anche per l'ICE specie ora che tale organismo si trova ad essere analizzato nelle sue strutture e nella sua funzionalità da un Comitato appositamente costituito e che è giunto alla fine dei suoi lavori, si possono illustrare per punti le situazioni maturatesi in questi ultimi mesi.

## CONSIDERAZIONI SULLA SITUAZIONE 1974.

1. — È noto come l'evoluzione particolarmente negativa delle nostre correnti di scambio, a partire dal 1973, abbia posto in grave crisi l'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

Nel 1974 la bilancia commerciale ha fatto registrare un *deficit* di poco inferiore ai 7.000 miliardi, pari al 15,4 per cento del totale dell'intercambio (8,4 nel 1973), di cui il 74 per cento dovuto allo « oil deficit ».

In tale anno, le importazioni (26.603 miliardi di lire) sono aumentate del 64 per cento rispetto al 1973; le esportazioni (19.683 miliardi di lire) sono cresciute nello stesso arco di tempo del 51,7 per cento.

Il sensibile divario tra i due tassi di incremento non è certamente di ordine reale ma è, viceversa, imputabile alla differente dinamica dei prezzi, essendo quelli relativi all'importazione cresciuti in misura di gran lunga superiore a quelli delle esportazioni.

Sulla situazione già precaria del 1973 — caratterizzata da un netto peggioramento della ragione di scambio, in rapporto alla eccezionale lievitazione dei prezzi delle materie prime — si è innestato, a fine anno e nel corso del 1974, lo spettacolare aumento del prezzo del petrolio (pressochè quadruplicatosi) che ha poi dispiegato in pieno i suoi effetti negativi soprattutto nella seconda parte del 1974.

A parte le cause esogene — che in misura più o meno ampia hanno inciso su tutte le altre economie industrializzate — lo squilibrio dei nostri conti con l'estero è dipeso

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

anche dalla nostra stessa situazione interna, a seguito della modificazione del rapporto tra produttività e salari, della aumentata difficoltà di mantenere gli impegni temporali delle forniture e di una decrescente possibilità di assistenza tecnica alle esportazioni.

Alla fine dell'anno 1974 la situazione economica italiana presentava, quindi, questo difficile quadro:

aggravio insostenibile del *deficit* della bilancia commerciale dei pagamenti;

notevole indebitamento estero;

crescenti tensioni inflazionistiche;

caduta pressochè verticale della produzione, degli investimenti e della domanda interna ed estera.

2. — Data l'importanza della componente estera, nel quadro di un processo di risanamento e di ripresa della nostra economia e considerato che ad onta della difficile situazione le uniche note positive, a fine anno, si sono manifestate appunto nel settore commerciale, dati i sensibili miglioramenti della parte « non oil-deficit » della bilancia commerciale, il Presidente del Consiglio onorevole Moro, nella presentazione alle Camere del programma del suo nuovo Governo aveva fissato, tra gli obiettivi prioritari da perseguire, quello di un adeguato, tempestivo rilancio delle esportazioni sostenute da una più consistente incentivazione. A tale riguardo si è da più parti sottolineato che tale rilancio, ormai avviato con precisi provvedimenti, consentirà di realizzare simultaneamente due finalità fondamentali della nostra politica economica, il primo relativo all'equilibrio dei nostri conti con l'estero ed il secondo al contenimento delle spinte recessive che tuttora minacciano i livelli occupazionali e certamente il ritmo degli investimenti.

In una prima fase il Governo ed il Ministero del commercio con l'estero in particolare dovranno perseguire con la maggiore rapidità possibile un sostanziale miglioramento dei nostri conti con l'estero, condizione imprescindibile questa per ristabilire il credito politico e finanziario del nostro Paese nel mondo; e questo per consentirgli un più facile accesso a varie linee di credito

internazionale al fine di affrontare il finanziamento del disavanzo petrolifero, non facilmente comprimibile in breve periodo. L'avvenuta restituzione parziale del credito concesso a suo tempo all'Italia da parte della Germania Federale è in linea con i propositi iniziali e certamente si deve giudicare tale avvenimento come un successo della politica economica del Governo, da esso perseguita con provvedimenti di varia natura, fra loro coordinati e che stanno dando — sia pure con sacrificio di molte parti sociali — il loro frutto positivo.

3. — La Commissione, in un positivo apprezzamento, dà atto al Governo di aver varato — nel settore del sostegno alle esportazioni — e conformemente alle esigenze derivanti dal constatato *deficit* della bilancia commerciale ed in esecuzione degli impegni programmatici assunti dinanzi alle Camere, alcuni importanti provvedimenti e cioè:

l'autorizzazione alle banche a concedere credito ordinario, al di sopra del *plafond* previsto, per le imprese esportatrici;

la riduzione dal 20 al 15 per cento delle riserve obbligatorie in contanti che le Banche devono costituire presso l'Istituto centrale di emissione, a fronte di incrementi dei depositi, il che comporterà maggiori disponibilità per il sistema bancario, disponibilità da destinare in via prioritaria al finanziamento delle esportazioni;

l'aumento di 100 miliardi delle disponibilità operative del Mediocredito centrale per il finanziamento agevolato delle esportazioni con pagamento dilazionato. Purtroppo si deve prendere atto che con tale importo si dovrà provvedere a sanare, purtroppo, precedenti domande giacenti che sono nell'ordine di 500 miliardi; il che significa che il provvedimento, pur buono, è del tutto inadeguato alle attese e ciò che più conta, alle effettive possibilità di esportazione che il Paese rivela. La Commissione, a questo proposito, auspica che il Ministero possa trovare rapidamente altre e più consistenti coperture; o almeno possa riuscire a sistemare definitivamente i crediti dei privati a

fronte del rimborso della ex IGE ed ora dell'IVA all'esportazione;

un primo consistente adeguamento del *plafond* assicurativo (passato da 700 a 1.400 miliardi), fondo purtroppo che rimane ancora molto al di sotto non solo delle reali possibilità operative che la Nazione è in grado di effettuare ma anche pericolosamente inferiore ad analoghe misure che in tale settore altre Nazioni industrialmente sviluppate e sempre concorrenti con la nostra, hanno posto in essere in questo ultimo decennio. Cosa che rende difficile la competizione internazionale specie per forniture di grande rilevanza e complessità tecnologica.

Tali misure sono indubbiamente positive e costituiscono un avvio, tempestivo ma ancora inferiore alle attese ed alle reali possibilità degli operatori. Per questo la Commissione auspica vivamente che altre misure siano proposte e consolidate a breve scadenza ove si voglia dare effettivamente alle esportazioni — il cui ruolo anticongiunturale nel sistema economico italiano è non solo fondamentale ma perfino insostituibile e primario! — quel necessario supporto pubblico atto, dopo averne stimolato il decollo, a sostenerne il ritmo via via crescente come volumi e diversificato nelle direzioni del sempre maggiore numero di Paesi che alle esportazioni italiane si aprono.

Tra le misure prioritarie che il Ministero certamente si propone ma che la 10<sup>a</sup> Commissione sostiene ed auspica, rientrano certamente quelle che di seguito rapidamente si enunciano e che da varie parti politiche in Commissione sono state dibattute e ritenute fondamentali per il perseguimento degli obiettivi enunciati dal Governo ma anche attese dagli operatori, che senza di esse si troverebbero rapidamente in gravi difficoltà che smorzerebbero ogni timido accenno di ripresa che qua e là si avverte:

indispensabile un ulteriore incremento del *plafond* assicurativo, per adeguarlo allo aumentato volume delle nostre esportazioni, tenuto anche conto che le nostre esportazioni di beni strumentali, di impianti industriali e prodotti metalmeccanici non possono non essere assistite dalla copertura assicu-

rativa, nella misura in cui esse si dirigono prevalentemente verso i mercati su cui si concentra maggiormente la concorrenza internazionale (Paesi dell'Est e Paesi in via di industrializzazione);

adeguato aumento dei fondi di dotazione (o dei fondi per il contributo sugli interessi) del Mediocredito centrale per il finanziamento agevolato delle esportazioni, tenendo presenti quei casi in cui l'onere per lo Stato derivante dal credito agevolato è compensato dalle acquisizioni effettive di nuovi mercati, dal « fail out » delle esportazioni di beni strumentali, dall'aiuto indiretto a settori particolarmente in crisi;

un finalmente sollecito rimborso dell'IGE e dell'IVA, onde consentire soprattutto alle piccole e medie imprese, di disporre subito della liquidità necessaria per favorire i flussi esportativi in atto e suscitare di nuovi;

misure atte a favorire la costituzione di società e soprattutto Consorzi per l'esportazione, dando a questi ultimi una disciplina giuridica e sostegni adeguati per incoraggiare in modo crescente uno spirito associativo dei produttori che si sta rivelando sempre più orientato a superare barriere una volta esistenti e dando manifestazioni di coraggio imprenditoriale maggiore che in passato;

introduzione di norme fiscali a favore delle ditte prevalentemente orientate alla esportazione, nel rispetto e compatibilmente con gli impegni ed obblighi che l'Italia deve osservare in campo internazionale; ma anche ricordando che molti Stati hanno trovato procedure e strumenti che di fatto aggirano ostacoli all'apparenza insuperabili, assicurando benefici competitivi alle proprie aziende specie piccole e medie.

Qualche particolare osservazione va fatta — e la Commissione ne ha approfondito l'esame — verso l'azione promozionale prevista e svolta dal Ministero del commercio estero, soprattutto tramite l'ICE, con nuovi e più razionali criteri. La tempestiva pubblicazione e divulgazione dell'organico Programma promozionale fatta dal Ministero assicurerà certamente il raggiungimento di

nuove e più ampie azioni di stimolo e di sostegno alle esportazioni. In esse sono contenuti criteri nuovi, a respiro pluriennale, tali da costituire un invito per i produttori a tentare non occasionalmente nè sporadicamente penetrazioni verso mercati nuovi e difficili ma potenzialmente interessanti. La Commissione prende atto che quest'anno, per la prima volta, è stato infatti elaborato un piano di interventi a carattere triennale, per consentire agli operatori di conoscere con sufficiente anticipo le linee di penetrazione e le metodologie da seguire. Da un esame di tale programma, ormai avviato decisamente a realizzazione da parte del Ministero in via diretta e tramite l'ICE, si rileva come l'azione, da svolgere nel 1975 e anni seguenti, si ispira a criteri maggiormente selettivi, che tengono conto dei fattori e difficoltà che maggiormente condizionano e si presume condizioneranno le nostre esportazioni. Più particolarmente le scelte promozionali sembrano ispirarsi ai seguenti criteri:

potenziamento dell'azione nelle aree a più elevata capacità di assorbimento: paesi industrializzati, al fine di correggere i deficit commerciali registrati con essi nel 1974; e paesi produttori di petrolio, date le loro cospicue e crescenti disponibilità e la loro propensione agli investimenti ed all'assorbimento di beni di consumo;

potenziamento dell'azione nei settori merceologici individuati come prioritari, mediante lo stimolo di prodotti quali beni strumentali ovvero di quelli più sofisticati, ad alto contenuto tecnologico, senza trascurare peraltro i comparti merceologici più tradizionali.

Dovrebbero essere due, in definitiva, le azioni prioritarie che il Ministero dovrebbe perseguire nella sua azione promozionale: recupero nei confronti dei Paesi con i quali l'Italia registra elevati disavanzi commerciali e rafforzamento della presenza italiana sui mercati dove maggiormente si evidenzia l'accentuata concorrenzialità estera.

4. — Posta l'esigenza che la manovra intesa a riportare un equilibrio dei conti con l'estero deve incontrarsi necessariamente

sulle correnti commerciali, è fuor di luogo come essa debba articolarsi in fasi successive, considerato che l'attuale elevato squilibrio valutario non appare assorbibile in tempi brevi, senza che ne risultino gravemente pregiudicate le strutture socio-economiche interne, specie sotto il profilo occupazionale che sta presentando segni allarmanti.

La 10ª Commissione ritiene, di conseguenza, che alle misure di incentivazione delle esportazioni, alcune già prese ed altre da adottare con carattere di urgenza, dovranno far seguito processi di riqualificazione della domanda interna sia per attenuare il dinamismo di talune importazioni, specie nel settore dei consumi alimentari e non solo in essi, sia per liberare e rendere disponibili per l'esportazione nuove risorse reali.

La stessa produzione dovrà essere maggiormente qualificata, con rinnovati sforzi di razionalizzazione e di tecnologia, in modi più conformi ed aderenti ai prevedibili mutamenti della domanda estera. L'espansione dell'export, infatti, dovrà fondarsi oltre che sulla quantità, soprattutto sulla qualità, mediante l'incorporazione di aliquote sempre più alte di valore aggiunto. Non ci si nasconde che tale obiettivo sia di difficile raggiungimento anche perchè tutte le Nazioni ad alta qualificazione produttiva e tecnologicamente avanzata perseguono analoghi obiettivi con un sostegno ben più consistente dei rispettivi Governi.

Nel quadro della esigenza sopra prospettata, il settore che sembra presentare maggiormente buone prospettive di sviluppo è quello dei beni strumentali, l'impiantistica, la progettazione e la creazione di grandi opere di infrastruttura, le opere di bonifica, di edilizia e di pianificazione urbana.

In tali interessanti settori, data anche la altissima qualificazione della manodopera italiana che spesso li accompagna e li sostiene, la destinazione all'estero di buona parte delle nostre produzioni e capacità potrebbe attenuare le variazioni cicliche — purtroppo in prolungata e persistente fase di depressione più che di espansione! — della nostra domanda interna, indirizzandosi prioritariamente verso i Paesi produttori di petrolio e verso quelli del terzo Mondo che potranno

usufruire del credito da parte dei Paesi produttori di petrolio che non li potranno trascurare a lungo nè lasciare senza sostegno.

Un ruolo di rilievo, nell'ambito di queste prospettive di intensificazione degli scambi, potrà certamente assumere l'industria pubblica, sia perchè essa integrandosi può fornire non solo impianti completi ma anche realizzare con essi tutte le infrastrutture necessarie e desiderate ormai dai Paesi richiedenti; ma anche perchè essa copre un'area tanto vasta nella produzione di beni di investimento e soprattutto perchè, integrandosi in modo razionale, può competere con successo nelle gare internazionali per grossi contratti di forniture, anche in quelle più complesse e di elevato valore. Più delle aziende private, poi, essa è in grado di sopportare dilazione di pagamento delle forniture effettuate perchè non solo fruisce di una posizione di favore con i fondi di dotazione ma perchè sa e può trovare le strade per i finanziamenti speciali ed agevolati. Maggiori, quindi, sono le responsabilità politiche, economiche e sociali nel fare in modo che la industria pubblica sostenga il ruolo maggiore in tali obiettivi di ripresa.

In definitiva, è sulla qualità delle esportazioni come sulla capacità di mantenere ed ampliare tempestivamente le quote di mercato estero che si deve incontrare un riequilibrio stabile e duraturo della nostra bilancia dei pagamenti in parallelo con la realizzazione, all'interno, di una ripresa dei tassi di sviluppo degli investimenti, della produzione e conseguentemente della occupazione. I provvedimenti varati recentemente dal Governo, se approvati dalle Camere, potranno anch'essi costituire un volano di manovra nelle direzioni sopra indicate dalla Commissione e dalla stessa auspicata come indispensabili ed urgenti.

Prima di passare alle conclusioni, va spesa una parola anche nei confronti dell'ICE (Istituto per il commercio estero) che allo stato dei fatti rappresenta pur sempre l'organismo di cui il Ministero si serve per la parte operativa promozionale a sostegno delle azioni più generali realizzate dal Ministro. Sia pure per punti sintetici, la 10ª Commissione prende atto di una situazione destinata

a migliorare e condividere gli orientamenti che il Ministero persegue e l'ICE stesso auspica.

I problemi che l'Istituto si trova a fronteggiare a più breve termine sono:

1) *Inadeguatezza del contributo per il funzionamento* pari a 4,5 miliardi di lire: esiste comunque una proposta di legge del Ministro per il commercio estero tendente tra l'altro ad elevare tale contributo a lire 8,7 miliardi: tale proposta ha ottenuto l'assenso del Ministro del tesoro e dovrebbe venire prossimamente presentata al Consiglio dei ministri;

2) *Sistema di finanziamento dell'attività*: pur nella multiforme varietà degli Enti pubblici, l'ICE rappresenta un caso anomalo in quanto oltre al fondo per il funzionamento, non percepisce alcun fondo specifico per le sue attività. Queste vengono finanziate con contributi ed incarichi conferiti caso per caso prevalentemente dal Ministero del commercio con l'estero, con una duplicazione di adempimenti burocratici e di controlli che non solo rende sempre più difficile la realizzazione delle iniziative, ma costringe l'Istituto, per i ritardi con i quali percepisce tali fondi, ad un continuo e crescente indebitamento con gli istituti di credito. Lo scorso anno ad esempio si è dovuto pagare 1 miliardo circa di interessi passivi a fronte di un credito nei confronti del Ministero che è giunto fino a 9 miliardi di lire. È una situazione insostenibile che potrebbe venire risolta mediante la concessione di un fondo annuo (magari in rate semestrali) per lo svolgimento di tutte le attività che il Ministero conferisce all'ICE;

3) *Spese per gli uffici all'estero*: le spese per questi uffici, attualmente in numero di 57, operanti in 40 paesi esteri, sono aumentate in misura molto rilevante in corrispondenza della svalutazione della nostra moneta, della rigidità delle stesse spese e degli aumentati costi nei paesi esteri. Contemporaneamente la difficile situazione congiunturale italiana ha notevolmente aumentato il numero delle aziende che si rivolgono a detti uffici, provocando un aumento delle loro spese e rendendo sempre più evidente la necessità di un loro potenziamento, almeno in

alcuni paesi. Inoltre la nuova situazione derivante dalla crisi petrolifera richiede una maggiore presenza dell'ICE nei paesi produttori di petrolio e pertanto una ulteriore estensione della rete degli uffici stessi. Lo stanziamento a suo tempo previsto dal Mincomes al capitolo 1551, sul quale vengono finanziati gli uffici ICE, era pari a 6.750 milioni, già di per sè largamente insufficiente a mantenere la situazione attuale. Ad evitare la chiusura di almeno 10 uffici e per consentire quel potenziamento auspicato dagli ambienti economici, oltre che dall'ICE stesso, è auspicabile che lo stanziamento di tale capitolo venga integrato di almeno 1 miliardo di lire da reperire riducendo gli stanziamenti di altri capitoli di competenza del Ministero del commercio con l'estero.

I problemi a più lungo termine concernono una riforma istituzionale dell'Ente, caratterizzata dai seguenti elementi:

a) collocazione: l'Istituto deve rafforzare la propria posizione intermedia tra la pubblica Amministrazione e le aziende produttrici e commerciali. Esso quindi deve essere autonomo operativamente, nell'ambito delle direttive della politica economica dello Stato. Occorre quindi prevedere che i suoi rapporti con le pubbliche Amministrazioni, con altri enti e associazioni, vengano regolati da Convenzioni; occorre inoltre che venga rafforzata la presenza dei rappresentanti delle categorie economiche negli organi collegiali;

b) organi: gli organi dell'Istituto devono consentire il soddisfacimento della duplice esigenza di una più larga rappresentatività possibile delle Amministrazioni pubbliche e delle categorie produttive interessate al commercio con l'estero, e di una ridotta dimensione per un'amministrazione rapida ed efficiente. La soluzione è nella costituzione di due organi di cui uno, Consiglio generale, largamente rappresentativo con funzioni consultive e l'altro, Consiglio di amministrazione, con limitato numero di componenti ed in grado di assicurare la più rapida ed efficiente gestione dell'Ente;

c) attività: oltre che migliorare l'attività tradizionale delle fiere all'estero, delle missioni e della propaganda, l'Istituto deve inserirsi più concretamente nelle attività delle aziende esportatrici. L'ICE dovrà fornire un appoggio tecnico e finanziario alla costituzione dei consorzi per l'esportazione e di società commissionarie operanti nel commercio di materie prime e prodotti finiti interessanti prevalentemente le piccole e medie aziende italiane. Dovrà inoltre creare centri espositivi permanenti all'estero ed un sistema informativo di tipo elettronico in grado di elaborare e fornire con rapidità ad enti ed aziende tutti i dati raccolti mediante i suoi uffici in Italia o all'estero;

d) mezzi: per lo svolgimento delle attività sopra citate, l'Istituto deve venire fornito dei finanziamenti necessari ed in particolare per quanto attiene alle attività di partecipazione a consorzi ed altre forme associative occorre prevedere la concessione da parte dello Stato di un fondo di dotazione e la possibilità di dar vita ad una società finanziaria con l'apporto di istituti di credito, Enti nazionali e locali, nonché di aziende. Questa società finanziaria dovrebbe divenire il centro di attività ed iniziative nel settore del commercio di importazione ed esportazione fungendo da elemento trainante per tutte le aziende medio-piccole italiane disposte ad aderire a forme associative nel campo degli scambi con l'estero.

La 10<sup>a</sup> Commissione, quindi, dopo ampio dibattito e dopo aver udito le notizie fornite dall'onorevole Ministro per il commercio con l'estero, (il quale approfondisce nel dettaglio le azioni dalla Commissione auspicate e che le accoglie come suggerimento operativo); tenendo parimenti conto degli impegni assunti e delle variazioni intervenute, esprime parere favorevole alla Tabella n. 16, concernente lo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero.

BERLANDA, *relatore*



## RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa  
del Ministero della marina mercantile (Tabella 17)

(RELATORE SANTONASTASO)

ONOREVOLI SENATORI. — Ritengo necessario sottolineare preliminarmente che, ai fini di una strategia degli investimenti nel settore « trasporti » più adeguata alle esigenze di sviluppo economico del Paese, si impone una politica unitaria del trasporto terrestre, aereo e marittimo, attraverso un sempre maggiore coordinamento dei vari Ministeri interessati, che eviti dannose dispersioni di energie e sovrapposizioni di competenze.

Alla luce di tale prospettiva va considerato lo stato di previsione della spesa per la Marina mercantile che involge una tematica di notevole interesse per l'economia nazionale, stante la funzione di supporto degli scambi commerciali svolta, con particolare riguardo all'area mediterranea, dal nostro naviglio mercantile.

Non è di oggi l'affermazione che l'Italia è la porta naturale della vecchia Europa nel bacino mediterraneo, nè sono di recente scoperta le possibilità di interscambio commerciale che il nostro Paese ha nei confronti dell'Africa e dell'Asia e che sono accentuate dalla prossima apertura del canale di Suez.

Una politica intesa allo sviluppo della Marina mercantile, dunque, non solo è sorretta da considerazioni di geografia economica ma anche dalla tendenza mondiale che ha riaffermato, attraverso i potenziamenti delle varie flotte, il ruolo del trasporto marittimo quale strumento più efficace dello sviluppo commerciale; non possiamo, a tal proposito, non rilevare che la flotta di ban-

diera non appare affatto adeguata all'espansione del commercio marittimo mondiale ed al conseguente aumento della domanda di tonnellaggio.

Non è da sottovalutare poi il benefico effetto che può avere l'incentivazione della Marina mercantile sia per il riequilibrio dei conti con l'estero, sia per il mantenimento o, ancora meglio, l'aumento dei livelli occupazionali.

Tale politica non può che trovare la sua estrinsecazione attraverso: *a)* la promozione del graduale rinnovo della flotta, secondo i criteri tecnologici più avanzati, sollecitando con agevolazioni la demolizione delle navi invecchiate; *b)* lo sviluppo del traffico di piccolo e medio cabotaggio nell'area del Mediterraneo; *c)* stanziamenti sempre maggiori a favore del credito navale onde potenziare quantitativamente e qualitativamente la flotta specie per il traffico merci; *d)* l'ammodernamento tecnologico e strutturale degli impianti dei cantieri, onde renderli competitivi con quelli degli altri Paesi; *e)* il miglioramento dei servizi portuali; *f)* l'incremento del naviglio da pesca ed interventi sostanziali per la salvaguardia del patrimonio ittico, nonchè l'erogazione di provvidenze a favore degli operatori del settore; *g)* il disinquinamento delle acque al fine di migliorare le condizioni ambientali sia per lo sviluppo del turismo che per la conservazione e la riproduzione della fauna marina; *h)* la tutela e l'utilizzazione razionale del demanio marittimo, nonchè la valorizzazione delle zone

di litorale abbandonate, con la riorganizzazione e la ristrutturazione degli organici e dei servizi d'istituto delle Capitanerie di porto; i) la predisposizione di una più adeguata normativa che preveda anche lo snellimento delle procedure amministrative.

In base al bilancio di previsione in esame, gli stanziamenti previsti sono inadeguati e non soddisfano le specifiche, reali esigenze del nostro Paese, prevalentemente marittimo; per quanto, rispetto al precedente esercizio finanziario 1974, il bilancio preveda una maggiore spesa di lire 45.020,9 milioni, di cui lire 5.720,9 milioni per la parte corrente e lire 39.900 milioni in conto capitale.

Questi ultimi stanziamenti riguardano provvidenze per lo sviluppo della pesca marina in ragione di lire 800 milioni, per l'industria cantieristica in ragione di lire 26.500 milioni, per la demolizione del naviglio e la contestuale costruzione di nuove unità in ragione di lire 2.500 milioni, per l'incremento del credito navale in ragione di lire 10.100 milioni.

In previsione, inoltre, di ulteriori, immediati provvedimenti legislativi sono stati accantonati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro lire 4.020 milioni.

Tale incremento negli stanziamenti, sia pure inadeguato a coprire le esigenze del settore, perdurando tra l'altro la crisi congiunturale della nostra economia, sta, comunque, a dimostrare la chiara volontà politica di risolvere i problemi della Marina mercantile.

Non bisogna dimenticare che il quadro economico nazionale e l'economia marinara sono tra loro interdipendenti per l'influenza che ha quest'ultima sulla bilancia dei pagamenti. Nel contesto, quindi, di un'azione di riequilibrio dei nostri conti con l'estero, non può non assegnarsi un posto importante al rilancio della nostra Marina mercantile che, col bilancio di previsione 1975, ha solo in parte recuperato la contrazione di stanziamenti del 1974 rispetto al 1973.

Tale rilancio può essere attuato attraverso adeguamenti di bilancio ma soprattutto mediante una politica di razionale riordi-

namento della flotta, sia pubblica che privata.

In tale quadro si inserisce il piano di ristrutturazione della Finmare che prevede, anche attraverso la costituzione di società miste tra la stessa Finmare ed altre aziende a partecipazione pubblica, l'acquisizione in cinque anni alla flotta pubblica di ben 60 unità, mentre soltanto 22 saranno le navi poste in disarmo.

Aggiungendo a questo programma quello dell'armamento privato e tenendo conto dei sicuri vantaggi conseguenti al preannunciato coordinamento, tramite appositi comitati consultivi permanenti, delle attività della flotta pubblica nonché di quest'ultima con quelle della flotta privata, si può ben affermare che ci si trova di fronte ad una programmata e coordinata svolta della politica marinara, che mira a riportare l'Italia ai livelli congeniali alla sua tradizione: cioè, ad uno dei primissimi posti della marineria mondiale.

Tale orientamento emerge molto chiaramente dalle varie dichiarazioni rese dal Governo, nelle quali si riscontra la ricerca concreta di un rilancio del ruolo del Ministero della Marina mercantile in una prospettiva pluriennale di sviluppo organico e moderno, che partecipi della generale ripresa dell'economia nazionale.

Passando ad un esame dettagliato dello stato di previsione della spesa di tale Dicastero, va ricordato, con riguardo alla voce « porti e demanio », che la legge n. 366 del 6 agosto 1974 prevede uno stanziamento di lire 160 miliardi da considerarsi quale anticipazione di un pluriennale piano di investimenti che dovrà essere predisposto entro il 23 agosto 1975.

Nè deve sottacersi il fatto che la predetta legge rifinanzia la scaduta legge n. 1200 del 27 ottobre 1965, la quale, pur tenendo conto dei 40 miliardi di lire stanziati dalla Cassa del Mezzogiorno nel settore, ha soddisfatto solo per il 50 per cento la previsione di lire 260 miliardi contenuta nel primo programma economico nazionale.

Il predetto rifinanziamento non riesce ancora, data la lievitazione nel costo del denaro intervenuta nell'ultimo decennio, a co-

prire le anzidette previsioni del primo piano economico nazionale.

È, comunque, di conforto la sollecitudine (meno di un mese), con cui è stato elaborato il programma delle spese da finanziare con i predetti fondi, a seguito dell'emanazione delle note direttive del 31 dicembre 1974 da parte del CIPE e dell'avvenuta consultazione delle Regioni direttamente interessate; ed è inoltre positivo, lo snellimento delle procedure per l'attuazione dei finanziamenti previsti dalla stessa legge.

È evidente, comunque, che solo con la presentazione del precitato piano pluriennale di intervento, attualmente allo studio della speciale Commissione interministeriale, si potrà avere un quadro completo delle effettive esigenze.

In merito alla classificazione dei porti è da ritenersi soddisfacente il preannunciato disegno di legge governativo circa l'aggiornamento delle vigenti disposizioni ai fini di una classificazione più rispondente alle nuove realtà, specie quella regionale, ed articolata su quattro categorie principali.

Degna di particolare interesse appare la creazione di sistemi portuali integrati in funzione della specializzazione del traffico; non possiamo non essere d'accordo con il Ministro della marina mercantile quando afferma che « la questione prima che con disposizioni legislative... dovrebbe essere affrontata in sede amministrativa mediante la programmazione degli investimenti in opere portuali e degli insediamenti industriali e commerciali, interessanti omogenei traffici particolari ».

Le critiche rivolte da più parti all'aumento delle tariffe portuali dovranno essere oggetto di un esame successivo che, da un lato, tenga conto dei vantaggi conseguenti all'investimento delle maggiori entrate nell'ammodernamento degli impianti, e dall'altro, delle conseguenze di eventuali contrazioni di utenza.

Per quanto riguarda l'utilizzazione del demanio marittimo, con la circolare 17 gennaio 1974, contenente norme sull'inquinamento, sulle usurpazioni, sul divieto di nuove concessioni private e di rinnovo di quelle esistenti, eccetera, si è voluto attua-

re una politica di liberalizzazione del demanio stesso, favorendo la costituzione di spiagge libere.

Ciò, però, comporta un impegno finanziario di gran lunga superiore a quello attuale qualora si vogliano assicurare, com'è necessario, la sicurezza, l'igiene e tutte le condizioni di vantaggio offerte dagli stabilimenti balneari, onde non incorrere in inconvenienti più gravi di quelli che vanno ad eliminarsi.

Ai fini di una migliore tutela del demanio marittimo, nonchè di una sua migliore utilizzazione e gestione, è necessario provvedere ad aumentare il personale addetto alle Capitanerie di porto, nonchè all'aggiornamento delle istruzioni impartite agli organi periferici.

Per quanto riguarda, infine, le concessioni demaniali per gli approdi turistici, attualmente rilasciate a seguito del parere favorevole della regione, queste troveranno una adeguata disciplina nel preannunciato disegno di legge governativo.

L'esame dei capitoli relativi alla navigazione e al trasporto marittimo ci fa rilevare che la spesa prevista, pari a 104.918,4 milioni, è destinata, per un importo di 93.000 milioni, alla ristrutturazione dei servizi marittimi d'interesse nazionale.

A tale proposito ci pare rilevante la dichiarazione del ministro Gioia circa l'armonia di intenti tra l'azione governativa e quella del gruppo IRI, tanto che le società marittime del gruppo Finmare costituiranno il fulcro della ristrutturazione del settore.

La predetta riforma, come è noto, tende alla progressiva eliminazione delle navi passeggeri in servizio su linee internazionali, al potenziamento dei servizi di trasporto di linea ed alla costituzione di una flotta per il trasporto merci di massa e per l'espletamento dell'attività crocieristica, lasciando pur sempre ai predetti servizi carattere di libera attività imprenditoriale.

L'obiettivo perseguito è quello di elevare dal 18 per cento attuale al 50 per cento il traffico marittimo esercitato da navi di bandiera; con ciò non solo vengono risollevate le sorti della bilancia dei noli, ma si propone anche, in termini realistici e concreti, il di-

scorso degli scambi con i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, nonché con quelli che intrattengono più intense relazioni commerciali con l'Italia.

Per rendere più completa la ristrutturazione è stata data particolare priorità a tutti quei provvedimenti atti a conseguire il massimo potenziamento dei collegamenti con le isole maggiori e minori, al fine di renderli più funzionali ed efficienti.

A ciò si è provveduto con la stessa legge n. 684 per i collegamenti assicurati dalle navi della Finmare, e col provvedimento di legge di recente approvato dalla 8ª Commissione del Senato per quelli gestiti dalle società private.

La tabella in esame reca inoltre la spesa di 22.500 milioni: per la costruzione di nuove navi mercantili complete a scafo metallico; per la trasformazione, modificazione e riparazione di navi mercantili in esercizio; nonché, per la installazione di apparati motori di propulsione su navi di nuova costruzione.

Con tale incentivazione dell'attività cantieristica si è voluto, non solo, salvaguardare gli attuali livelli di occupazione dei cantieri italiani, ma anche, aumentare le loro capacità produttive, rendendoli più competitivi ed assicurandosi così anche commesse straniere.

Sempre ai fini della politica cantieristica e della salvaguardia dei livelli occupazionali è di notevole importanza il fatto che ai cantieri siano già state fatte ordinazioni che assorbono le loro capacità produttive per almeno un triennio. Tale traguardo è stato ottenuto grazie alla politica IRI, in particolare della Fincantieri, che ha assunto in proprio una buona metà del carico di lavoro, costituendo un volano di grande utilità per il mantenimento dei livelli occupazionali ed assumendo il rischio dell'eventuale, mancata vendita delle navi; rischio calcolato, comunque, se si tiene conto del programma di ristrutturazione della flotta Finmare. La pianificazione delle esigenze della flotta pubblica e privata fino al 1980 consente infatti l'elaborazione di un programma pluriennale delle costruzioni navali.

Sarà possibile così, sia per l'armamento che per la cantieristica, adeguare gli stanziamenti, finora falciati dalla lievitazione dei prezzi e del costo del denaro, secondo una azione coordinata, e con particolare riguardo al mantenimento dei livelli di occupazione nei cantieri.

Del resto il perseguimento di tale finalità è già garantito dalla legge n. 878 e dal regolamento per il credito navale previsto dall'articolo 6 della legge n. 26, con il quale è stato stabilito che le imprese di costruzione e riparazione navale devono far pervenire al Ministero, ogni anno, una relazione sui loro livelli occupazionali.

Sempre per quanto riguarda il credito navale è stato acquisito, tramite il nuovo regolamento approvato dal Consiglio dei ministri nel mese di gennaio, il criterio del pluralismo degli istituti di credito; per quanto concerne, poi, i criteri per la determinazione del contributo d'interesse, si è ravvisata la opportunità di un ritorno al contributo d'interesse fisso, come stabilito dalla legge 9 gennaio 1962, n. 1, che consente una più efficace programmazione della spesa in relazione agli stanziamenti disponibili.

Rivolgendo, ora, la nostra attenzione al settore della pesca, è necessario sollecitare anzitutto una normativa più organica e rispondente alle conclusioni della Conferenza nazionale della Pesca del gennaio 1974, nonché alle direttive approvate nell'ambito comunitario per una politica comune degli incentivi; solo così si potrà dare un opportuno contributo per l'alleggerimento del deficit alimentare della nostra bilancia dei pagamenti che per il 1973 è stato, nel settore della pesca, di oltre 146 miliardi, veramente enorme per un Paese, come il nostro, quasi completamente circondato dal mare.

La legge 28 marzo 1968 n. 479, rifinanziata con la legge n. 676 del 16 ottobre 1973, risulta essere assolutamente inadeguata; se si tiene conto, poi, che la stessa legge è finanziata soltanto a tutto l'anno 1975, non può non rilevarsi l'opportunità di un ulteriore finanziamento, ad un tasso agevolato, nella misura dell'80 per cento delle spese effettivamente sostenute e regolarmente documentate; ciò anche per incentivare l'ado-

zione di tecniche moderne di coltivazione ed allevamento marino.

Per quanto riguarda l'adeguamento alle direttive CEE, che prevedono l'erogazione di rilevanti contributi a favore delle organizzazioni dei produttori riconosciute dallo Stato e già beneficiarie di provvidenze nazionali, si impone la sollecita approvazione del disegno di legge in materia, già preannunciato dal Governo alla Camera dei deputati.

Si rafforzerebbe così l'inversione di tendenza a favore della pesca, già riscontrata nel corso del 1974 e concretizzatasi nel contributo comunitario per la realizzazione d'interessanti progetti relativi alla nostra pesca marittima.

Appare inoltre particolarmente urgente la istituzione di un fondo in favore degli addetti alla pesca marittima in caso di calamità naturali o di sospensione dell'attività in determinati periodi dell'anno, così come già previsto per l'agricoltura.

Concludendo, per quanto riguarda la pesca, va sottolineata l'opportunità di lasciare in materia la più ampia iniziativa alle Regioni pur con i coordinamenti e le incentivazioni indispensabili sul piano nazionale.

Un cenno infine al grave problema delle bandiere ombra che interessa l'Italia per circa un milione di tonnellate.

Tale problema, che investe interessi internazionali, è di difficile soluzione per cui, oltre alla auspicata intesa tra le varie Nazioni, peraltro di difficile raggiungimento, non può che farsi ricorso ad iniziative capaci di incentivare gli armatori a preferire la bandiera nazionale, secondo una linea che, del resto, il Ministero della marina mercantile persegue con decisione.

A conclusione, si può rilevare che, pur nella sua inadeguatezza, il bilancio di previsione della marina mercantile per l'anno 1975, esprime chiaramente la volontà politica del Governo tesa ad un rilancio della marineria italiana, che sia quanto più possibile adeguato allo sviluppo ed all'evoluzione dei commerci marittimi mondiali.

Le leggi riguardanti le provvidenze per il rinnovamento del naviglio vetusto, per il credito navale, per l'industria cantieristica sono infatti testimonianza evidente di una linea di tendenza che si prefigge di colmare il ritardo nei confronti dei porti nord europei, per quanto riguarda le attività portuali, e rispetto alle altre marinierie per quanto concerne la consistenza del naviglio. Per i porti il Governo ha già preannunciato la presentazione di un apposito disegno di legge che preveda i necessari stanziamenti.

Per l'adeguamento del naviglio alle nuove esigenze provvederà il programma Finmare anche mediante la costituzione di società miste con altre aziende a partecipazione statale, oltre al contributo che potrà dare l'armamento privato.

È in questa svolta, necessaria quanto qualificante, perseguita dall'attuale Governo, più che nella consistenza dell'attuale stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile, ancora inadeguato anche se in sensibile aumento rispetto a quello precedente, che va principalmente ricercato il motivo per cui, a nome della 8ª Commissione, mi onoro di esprimere parere favorevole sulla tabella n. 17.

SANTONASTASO, *relatore*



## RAPPORTO DELLA 12<sup>a</sup> COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa  
del Ministero della sanità (Tabella 19)

(RELATORE COSTA)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione ha preso in esame il bilancio del Ministero della sanità per l'anno 1975.

Sono state espresse numerose critiche. È stato rilevato infatti che mancano accordi specifici con l'istituendo Servizio sanitario nazionale, al quale è stato dato l'avvio con il decreto-legge n. 264, modificato con la legge di conversione n. 386 del 17 agosto 1974. A proposito di detta legge tutti hanno constatato che essa ha trovato scarsa applicazione, soprattutto perchè non è stato provveduto da parte del Governo al ripianamento dei debiti degli Enti mutualistici verso gli ospedali pubblici, le cliniche universitarie e le cliniche private. L'azzeramento dei debiti era, nello spirito della precitata legge, il presupposto indispensabile per il passaggio alle Regioni di un sistema ospedaliero pulito e normalizzato. È stato anche criticato il fatto che non è stato effettuato il passaggio del personale mutualistico alle Regioni, per dar modo a questi Enti di formare gli apparati operativi per un corretto funzionamento del servizio ospedaliero.

Unanimamente è stata altresì sollevata la preoccupazione sulla situazione della rete ospedaliera, che non tende a qualificarsi e che anzi degrada sempre più, per la mancanza di una organica politica ospedaliera nazionale e per la mancanza di mezzi idonei.

Parimenti la Commissione ha criticato molte voci esposte in bilancio sia per la esi-

guità, come è il caso dell'assistenza agli invalidi civili, oppure delle somme destinate agli studi e all'addestramento, sia anche per altre voci per le quali i relativi servizi sembrano di competenza delle Regioni, come i servizi schermografici, quelli di medicina sociale e di medicina scolastica nonchè i servizi per le colonie permanenti.

È sembrato altresì alla Commissione anomalo continuare il finanziamento della Croce Rossa Italiana, atteso che essa dovrebbe essere una Associazione basata sul volontariato e sull'autofinanziamento, così come altri dubbi sono emersi sul finanziamento all'ONMI che oltre ad essere inadeguato alle necessità, riguarda servizi che andrebbero oramai decentrati nell'ambito regionale.

Da parte del relatore è stata anche avanzata la proposta della costituzione di un Comitato bicamerale rappresentativo dei gruppi, allo scopo di prevenire possibili diversità di valutazione fra i due rami del Parlamento in ordine all'attuazione della riforma sanitaria e per esaminare i problemi concreti assieme a tutti i soggetti interessati, e ovviamente con la collaborazione del Governo.

La constatazione della esiguità della somma globale esaminata, che è di lire 218.102.934.000, rispetto alle effettive spese sostenute dal Paese per il settore sanitario, dimostra bene l'anomalia del bilancio in esame, che in taluni interventi è stato definito

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

come una serie di cifre impostate sulla base di norme contabili di concezione superata.

Manca nel bilancio una impostazione o per lo meno un avvio di impostazione di quella che dovrebbe essere l'attività sanitaria di prevenzione, elemento qualificante della riforma. Altro aspetto del quale è lamentata la completa assenza è quello che riguarda la politica dell'assistenza agli handicappati. Assenti sono anche nel bilancio i riferimenti occorrenti per consentire il finanziamento delle iniziative legislative in corso, in particolare riguardanti i trapianti di organo, la lotta agli stupefacenti e la programmazione familiare, attualmente in discussione presso la Commissione.

Problema discusso è stato anche quello grave dell'infortunistica sul lavoro, che re-

gistra un sempre maggior numero di traumi, di invalidità e di decessi.

La Commissione ha preso atto, con soddisfazione, sia delle dichiarazioni fatte dal ministro Gullotti sia di quelle del sottosegretario Pinto per quanto attiene alla volontà di andare avanti sulla strada della riforma e sull'impegno di un maggiore controllo sugli Istituti convenzionati per il ricovero degli invalidi civili.

La Commissione infine, dopo aver ribadito la necessità che si provveda sollecitamente alla copertura finanziaria dei disegni di legge per la programmazione delle nascite, ha espresso a maggioranza parere favorevole sul bilancio del Ministero della sanità per il 1975.

COSTA, *relatore*



## RAPPORTO DELLA 10<sup>a</sup> COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa  
del Ministero del turismo e dello spettacolo (Tabella 20)  
(per la parte relativa al turismo)

(RELATORE PORRO)

### L'IMPORTANZA DEL TURISMO NELL'ECONOMIA NAZIONALE

ONOREVOLI SENATORI. — L'industria turistica italiana ha assolto, nell'ambito dei settori direttamente produttivi, una funzione determinante sia per il volume degli investimenti, che per il contributo alla crescita del reddito, alla occupazione, e, particolarmente, all'equilibrio dei conti con l'estero e perciò stesso alla stabilità della lira e del potere d'acquisto dei salari.

I seguenti dati possono dare un quadro più esatto della dimensione e della dinamica del settore.

*Gli investimenti* nell'attrezzatura alberghiera ed extralberghiera, ascendono ad oltre 5.000 miliardi di lire e si incrementano al ritmo di 150-200 miliardi all'anno.

*Il fatturato* annuo è stimato in oltre 3.800 miliardi, di cui 1.800 (pari al 47 per cento) in valuta estera.

*Le forze di lavoro* impegnate nel settore turistico ed in quelli collaterali (vettoriali, commerciali, artigianato, eccetera), sono stimate in circa 1.500.000 unità.

*L'apporto valutario* del turismo è fondamentale per l'equilibrio dei conti con l'estero.

*Dal 1951 al 1973 il saldo attivo della bilancia turistica* (9.367 miliardi) ha coperto per circa il 50 per cento il cronico disavanzo del-

la bilancia commerciale italiana (18.688 miliardi).

La consistenza alberghiera è di 42.576 aziende e negli ultimi anni si sono costruiti tre alberghi ogni due giorni.

*L'Italia viene considerata la terza potenza turistica mondiale*, collocandosi per gli introiti valutari, subito dopo gli USA e la Spagna e dispone di circa 1/5 della ricettività alberghiera dell'Europa occidentale con circa 1.500.000 di posti letto alberghieri e 2.300.000 extralberghieri.

Quella turistica può definirsi quindi la più grande azienda esportatrice perchè supera i proventi valutari dell'industria metallurgica, di quella meccanica e di quella manifatturiera. Puntare sul turismo, per arginare il deterioramento dei conti con l'estero, rientra nelle strategie della nostra politica economica nazionale.

Fino al 1966 l'Italia incassava il 12 per cento della spesa per viaggi dei turisti nel mondo. Lo scorso anno le nostre entrate valutarie corrispondono ad appena l'8 per cento della spesa mondiale. L'attuale momento del turismo internazionale è caratterizzato, dopo anni di continua evoluzione misurati intorno al 10 per cento, da una forte caduta pari al 3 per cento.

Le cause di questi decrementi si riconducono principalmente agli effetti della crisi petrolifera che si è abbattuta sulle situazioni

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

economiche dei Paesi industrializzati con conseguenze sul comportamento turistico.

Con riferimento ai soli USA, nei primi 9 mesi del 1974 si è registrata una diminuzione dei partenti verso l'Europa pari al 16 per cento.

Tutti i Paesi ricettori hanno subito forti flessioni.

La Spagna, nel 1974, ha visto diminuire gli arrivi dei turisti stranieri del 12,2 per cento.

#### IL CONSUNTIVO DELL'ITALIA TURISTICA NEL 1974 E PROSPETTIVE 1975

Nei primi sei mesi del 1974 gli arrivi stranieri alle frontiere jugoslave sono diminuiti del — 32 per cento, in Grecia del — 13 per cento. Con riferimento al nostro Paese, il flusso turistico, in termini di presenze, è diminuito nei primi 11 mesi del 1974 del — 7,1 per cento. La nostra attuale posizione sul mercato internazionale appare particolarmente critica in Francia, Gran Bretagna, USA, Paesi scandinavi e Germania (questo ultimo Paese in tono minore).

Il turismo estero prodotto dai Paesi nostri tradizionali fornitori ha perso la sua spinta evolutiva orientandosi sempre più nei confronti dei mercati nostri concorrenti.

Nell'analisi, con riferimento ai dieci Paesi maggiori fornitori di flussi turistici verso l'Italia, nel periodo 1970-1973 di particolare gravità risulta la flessione degli statunitensi, misurata da un decremento medio annuo del — 2,20 per cento. Di segno parimenti negativo risulta l'andamento del flusso turistico svedese (— 4,12 per cento annuo), di quello danese (— 3,45 per cento annuo) e di quello olandese (— 1,57 per cento).

Di contro un andamento di segno positivo hanno fatto registrare i flussi turistici provenienti dal Belgio (+ 7,6 per cento annuo), dall'Austria (+ 4,3 per cento annuo), dalla Germania (+ 3,7 per cento annuo). Più contenuti infine, sono risultati gli incrementi del flusso turistico francese (+ 0,95 per cento annuo), di quello svizzero (+ 0,54 per cento annuo) e di quello inglese (+ 0,7 per cento annuo).

Con il 1974 si è aperta una grave recessione che è dimostrata dai dati relativi ai primi 9 mesi dell'anno, misurati in termini di presenze nella complessiva ricettività italiana.

Di eccezionale gravità la caduta dei flussi provenienti dalla Gran Bretagna (— 20,14 per cento) e dalla Francia (— 18,10 per cento) e dagli USA (— 17,16 per cento).

Leggermente inferiori, ma pur tuttavia di notevole gravità, le perdite registrate sul mercato svedese (— 13,21 per cento) e su quello danese (— 10,33 per cento).

Più contenute, ma pur sempre negative le perdite registrate sul mercato austriaco (— 4,90 per cento), belga (— 3,49 per cento) e tedesco (— 1,56 per cento): di particolare gravità quest'ultimo per il rilievo del flusso turistico tedesco diretto verso il nostro Paese.

Risultati positivi, sempre con riferimento ai dieci Paesi considerati, si registrano in Olanda (+ 2,88 per cento) e Svizzera (+ 1,35 per cento). *Con riferimento agli introiti turistici, nei primi 10 mesi del 1974 abbiamo perso 130 miliardi rispetto allo stesso periodo del 1973.*

Per il 1975, gli indicatori economici internazionali, le apposite indagini congiunturali che l'ENIT effettua periodicamente nei Paesi in cui opera, presso i più qualificati Tour Operators e Agenti di viaggio non consentono di formulare per il breve periodo previsioni confortanti per il nostro turismo.

Tuttavia, in questo contesto, è da porre in evidenza e nel giusto rilievo l'evento dell'Anno Santo che indubbiamente costituirà un elemento positivo che non dovrà risultare momentaneo od episodico a favore del turismo italiano.

Da queste analisi emerge chiaramente la carenza dell'intervento pubblico nel settore della promozione della domanda estera e nazionale di servizi turistici.

#### IL NODO FONDAMENTALE DELLA POLITICA TURISTICA ITALIANA

La politica turistica attuata negli anni '60 è stata infatti caratterizzata da elevati investimenti pubblici e privati nello sviluppo dell'offerta turistica italiana.

Si è data così attuazione ai contenuti del documento programmatico 1966-70, limitatamente, però, allo sviluppo della ricettività turistica alberghiera e delle infrastrutture di ordine primario.

Si sono invece disattese le direttive del piano di sviluppo economico nazionale, sia per quanto attiene alla promozione della domanda estera e nazionale dei servizi turistici sia per quanto attiene al « rafforzamento e razionalizzazione » dell'Ente di Stato per la propaganda.

Più acuto questo divario si appalesa nelle nuove aree a vocazione turistica, indicate dal programma economico nazionale e, particolarmente, nel Mezzogiorno dove negli ultimi 5 anni, sotto la spinta dell'intervento pubblico — ordinario e straordinario — si sono raddoppiati i posti letto, mentre le concorrenti estere sono aumentate di poco meno della metà.

Questi, in sintesi, i condizionamenti strutturali e di fondo del nostro turismo, anche se fatti e fenomeni congiunturali — uniti alla particolare aggressività della concorrenza — hanno finito per aggravare ulteriormente la nostra già precaria posizione sul mercato internazionale, intaccando la potenzialità di richiamo della meta turistica « Italia ».

Lo sfavorevole andamento del mercato, si nqui descritto, ha trovato piena conferma nei *trends* di sviluppo forniti da apposite indagini dalle quali si evince chiaramente che, rimanendo immutata la nostra politica turistica a tutti i livelli — ed in particolare congelando le attuali insufficienti dimensioni degli interventi pubblicitari e promozionali — l'Italia accuserà nel prossimo quinquennio una progressiva perdita, in termini di fatturato turistico, di 1.400-1.500 miliardi di lire in valuta estera.

In questo quadro di analisi e di prospettive del turismo italiano, l'ENIT, l'Ente nazionale italiano per il turismo, rappresenta la sede tecnico-operativa più idonea all'attuazione di una politica di rilancio del settore attraverso una massiccia e programmata presenza pubblicitaria e promozionale sul mercato internazionale.

In questo ultimo quinquennio, l'ENIT si è dotato di una serie di strumentazioni tecniche necessarie per aumentare la produttività degli investimenti promozionali all'estero, ma, d'altro canto, gli elementi znanziari che sostanziano la dotazione dell'Ente non consentono di nutrire molte speranze per una piena e concreta utilizzazione della capacità tecnica e funzionale dell'Organizzazione che si esplica in 48 Paesi tramite Delegazioni ed Uffici di rappresentanza.

Le attuali dotazioni di 2 miliardi effettivi per realizzare attività promozionale all'estero sono infatti insufficienti per una serie di motivazioni che possono essere così sintetizzate:

*notevoli e generali* lievitazioni intervenute nei costi degli strumenti pubblicitari e promozionali ed ella svalutazione della lira;

*profondo mutamento* verificatosi nel turismo internazionale che si è trasformato da fenomeno di *élite* in fenomeno di massa, richiedendo l'impiego dei più costosi *mass-media*;

*opportunità di intensificare i rapporti* con le grandi Organizzazioni di viaggio internazionali mediante iniziative promozionali e pubblicitarie dirette al mercato dell'intermediazione turistica;

*allargamento dell'area geografica* produttrice dei flussi turistici, che postula un adeguamento della rete di rappresentanza turistica;

*moltiplicarsi dei Paesi* concorrenti che, con aggressività, sono intervenuti sul mercato internazionale impiegando massicci investimenti promozionali;

*crescenti esigenze* di clientela espresse dalla nostra industria turistica in espansione;

*necessità di interventi* promo-pubblicitari, sempre più intensi, per correggere una curva di crescente concentrazione stagionale della domanda di servizi turistici, che spinge verso limiti ormai critici la utilizzazione e la redditività degli investimenti pubblici e privati;

*esigenze finanziarie*, straordinarie e differenziate, per l'attuazione di una promozione degli obiettivi di riequilibrio territoriale e di promozione turistica finalizzata al raggiungimento di allargamento delle nostre frontiere turistiche nel Mezzogiorno e nelle aree depresse e montane del centro-nord;

*necessità di fornire* un adeguato supporto « istituzionale » alla pubblicità di vendita dei vettori nazionali e delle componenti settoriali, territoriali e commerciali;

*necessità di concretizzare* la ristrutturazione organica e funzionale dell'ENIT e di dotarlo dei sistemi di comunicazione e di automazione elettronica dei servizi turistici atti a collocarlo sugli *standard* organizzativi già realizzati da organismi simili in altri Paesi.

È il momento, dunque, di rivedere responsabilmente misura e modalità dell'intervento statale a favore della promozione e della pubblicità turistica.

L'insostenibilità di questa situazione è d'altronde evidenziata non soltanto dal fatto che il nostro Paese si colloca al 32° posto nella graduatoria internazionale della spesa per promozione turistica pari allo 0,13 per cento dei propri introiti valutari, ma anche dal confronto con il 3 per cento del fatturato che l'industria normalmente destina al proprio *budget* pubblicitario.

In tali condizioni l'Italia risulta ampiamente al di sotto del livello medio mondiale della spesa pubblicitaria pari allo 0,70 per cento e dello *standard* raccomandato in sede internazionale, pari all'1 per cento degli introiti turistici dovuti al turismo estero.

Se il nostro Paese volesse pertanto adeguarsi allo *standard* in atto a livello mondiale delle sole spese di propaganda turistica che caratterizzano i *budget* dei Paesi concorrenti, *dovrebbe investire annualmente la somma di 18 miliardi di lire*. È infatti del tutto normale il comportamento degli organismi turistici pubblici degli altri Paesi ed in genere quello dell'industria, che destinano ingenti somme per l'attuazione di strategie pubblicitarie volte a creare sul mercato del consumo il bisogno di certi prodotti o

di mete turistiche. Le spese per pubblicità vengono considerate per quel che in effetti sono: *spese per investimento e non spese correnti*.

Il quadro strutturale dell'organizzazione turistica italiana può dirsi ora definito legislativamente con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 6 del 14 gennaio 1972 e con la legge 2 agosto 1974, n. 365.

Con tali provvedimenti, infatti, sono state trasferite alle Regioni a Statuto ordinario le funzioni amministrative statali in materia di turismo e di industria alberghiera ed altresì previsto l'inserimento negli organi decisionali dell'ENIT delle rappresentanze regionali.

La nuova articolazione, che assegna al Ministero del turismo e dello spettacolo, di cui si auspica il riordinamento per realizzare un organo snello ed efficiente, alti compiti di indirizzo e coordinamento della politica turistica nell'interesse nazionale, trasferisce alle regioni compiti non meno importanti intesi ad assicurare un massiccio potenziamento dell'iniziativa pubblica per l'esaltazione ed il miglioramento delle condizioni ambientali e per la qualificazione e lo sviluppo della ricettività e delle infrastrutture turistiche del nostro Paese.

Ed, infine, l'inserimento negli organi collegiali dell'ENIT, che chiama a ruolo di protagoniste le Regioni nella esplicazione della attività promozionale che questo Istituto realizza nella specifica funzione di grande agenzia pubblicitaria dell'Italia turistica, opera una piena convergenza di interessi e di iniziative produttiva per il futuro del nostro turismo.

Una siffatta ripartizione di compiti che attiene alla qualificazione ed allo sviluppo dell'offerta turistica italiana da un lato, e al potenziamento dell'azione di stimolo della domanda estera e nazionale di servizi turistici dall'altro, comporta, ovviamente, responsabilità ed impegni a diversi livelli.

Spetta allo Stato adeguare le dotazioni finanziarie destinate alle attività promozionali sui mercati esteri, spese che vanno considerate di vero e proprio investimento nell'interesse del Paese.

Alle Regioni incombe di dover concorrere alla incentivazione dell'offerta turistica globale del territorio di competenza ed a concorrere alla attività di promozione all'estero svolta dall'ENIT per presentare sui mercati internazionali una immagine globale ed unitaria, se pure diversificata, della offerta turistica italiana.

La politica turistica italiana può quindi fondare su questi ben definiti caposaldi ove vi è spazio per tutte le articolazioni centrali, regionali e periferiche per dare impulso al turismo italiano anche tramite le economie esterne che costituiscono un valido sup-

porto e l'alimento indispensabile per vitalizzare la nostra attrezzatura turistica e paraturistica, con particolare riguardo al nostro Mezzogiorno.

Sulla base di queste considerazioni il relatore esprime alla Commissione bilancio — come da mandato ricevuto dalla 10<sup>a</sup> Commissione permanente — parere favorevole all'approvazione della Tabella 20, relativa allo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo, per la parte attinente al turismo.

PORRO, *relatore*



## RAPPORTO DELLA 7<sup>a</sup> 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 LIMONI)

ONOREVOLI SENATORI. — La 7<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato ha espresso a maggioranza parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo per la parte di propria competenza.

Ha però anche formulato alcune osservazioni che qui di seguito si riportano.

Il bilancio del Ministero del turismo e dello spettacolo è un bilancio di assai modeste dimensioni; esso si riassume nelle cifre seguenti:

lire 48.470.387.000 per spese correnti;  
lire 25.594.250.000 per spese in conto capitale;

un totale perciò di lire 74.064.637.000.

Anche se a questo ammontare si aggiungono gli importi degli accantonamenti riportati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro, con riferimento a provvedimenti legislativi in corso di pertinenza esclusiva del Ministero del turismo e dello spettacolo, che assommano a lire 34.190.000.000, si arriva a stanziamenti complessivi di esigua entità rispetto alla spesa globale dello Stato, che è di 28.165,6 miliardi: cioè si arriva a lire 108.255.000.000. La percentuale dell'ammontare degli stanziamenti di bilancio rispetto alla spesa globale dello Stato è dello 0,26 per cento; la percentuale dell'ammontare compresi gli accantonamenti, sempre rispetto alla spesa globale dello Stato, è dello 0,38 per cento.

Con il deferimento alle Regioni, a sensi dell'articolo 117 della Costituzione, delle competenze relative al turismo e all'industria alberghiera, questo Ministero, nato nel 1959 con legge n. 617, se pur è destinato a sopravvivere, ridurrà la sua competenza quasi esclusivamente al campo dello spettacolo.

L'esame generale di questo bilancio non può non far balzare all'occhio come fatto piuttosto inconsueto che sulla modesta cifra di 74.064 milioni di spesa globale, 69.926,3 sono impegnati nella voce « trasferimenti », cioè in concessione di contributi ad enti autonomi, produttori essi per conto proprio e secondo loro programmi di beni e servizi. Visto sotto questo profilo il Ministero che continua a chiamarci del turismo e dello spettacolo, altro non è che una specie di « tesoriere » che amministra temporaneamente e talvolta trattiene troppo a lungo delle « partite di transito » dal Ministero del tesoro ai reali beneficiari: cinematografo, teatro, enti di gestioni turistiche.

Se si aggiunge, poi, che una somma pari a lire 1.960.500.000 è destinata ad « acquisto di beni e servizi » prodotti da terzi, c'è da domandarsi quali beni o quali concreti servizi produca effettivamente questo Ministero.

Potrebbe bastare un « Ispettorato » o tutt'al più un « Alto commissariato del turismo e dello spettacolo » o semplicemente « dello Spettacolo » con compiti di programmazione generale e di coordinamento delle attività dei singoli enti produttori di beni culturali nel campo dello spettacolo in genere e della cinematografia, della musica e del teatro di prosa in ispecie.

Del resto anche la riforma da più parti reclamata, degli Enti lirici non può non investire anche tutte le altre attività teatrali in una prospettiva di produzione, di conoscenza e di utilizzo della musica e dell'arte scenica non più a carattere elitario-vocazionale, ma a raggio sociale più ampio, non più d'uso sporadico e occasionale, ma programmato e generalizzato, come di una forma di cultura che, capillarmente diffusa con mezzi tradizionali, quali la scuola e il teatro, e con mezzi e modi nuovi più agili e mobili, riesca a raggiungere tutti i cittadini.

L'esposizione non si soffermerà in un'analisi particolareggiata delle singole voci, e, non sembrando che offra spunto ad osservazioni di qualche interesse la rubrica n. 1 relativa ai « Servizi generali », verrà articolata sui grandi settori di attività del Ministero rientranti nella competenza della 7<sup>a</sup> Commissione e verrà conclusa con alcune considerazioni finali.

*Attività cinematografiche.* — Per quanto riguarda il cinema è stato osservato che, nonostante la diffusione territoriale della TV, che porta lo spettacolo dentro le abitazioni delle singole famiglie ed ha fatto temere il tramonto dell'industria della distribuzione dei film e della loro proiezione nelle sale pubbliche, l'industria della produzione, oltreché della distribuzione cinematografica, durante la stagione 1973-74 — come del resto anche negli ultimi anni —, si è sostenuta in maniera soddisfacente, come si può rilevare dai dati che mettono a raffronto la produzione e la distribuzione degli ultimi anni, delle sale cinematografiche in attività, « delle giornate di spettacolo », delle frequenze e degli incassi.

#### *Produzione:*

##### *a) film italiani:*

1965 n. 1.659 (incassi: lire 25.200.000.000)  
1973 n. 2.032 (incassi: lire 84.480.000.000)

##### *b) film stranieri:*

1965 n. 4.849 (incassi: lire 84.150.000.000)  
1973 n. 4.588 (incassi: lire 104.000.000.000)

##### *c) co-produzioni:*

1965 n. 1.016 (incassi: lire 49.510.000.000)  
1973 n. 1.466 (incassi: lire 76.760.000.000)

#### *Sale cinematografiche in attività:*

1966 n. 12.645;  
1973 n. 11.121.

Diminuzione n. 1.524, pari al 12,1 per cento.

#### *Giornate di spettacolo:*

1960 n. 2.037.144;  
1973 n. 1.783.023.

Diminuzione n. 254.121 pari al 12,5 per cento.

#### *Frequenze:*

1964 n. 682.985;  
1973 n. 544.800.

Diminuzione n. 138.185 pari al 20 per cento circa.

#### *Prezzi medi dei biglietti:*

1960 lire 162;  
1973 lire 488.

Con un aumento di lire 326 per biglietto pari al 201,2 per cento.

#### *Incassi:*

1960 lire 121.000.000.000.  
1973 lire 273.400.000.000.

Aumento lire 145.000.000.000 pari al 119,8 per cento.

Nonostante la diminuzione del numero delle sale in attività e delle giornate di spettacolo, gli incassi sono aumentati.

Oltreché sul problema della quantità di produzione la Commissione si è intrattenuta brevemente ma significativamente, sul problema della qualità della produzione cinematografica e dei suoi rapporti con la cultura, nonché sui problemi attinenti alla funzione interpretativa delle esigenze sociali. I pareri si sono variamente differenziati, ma nel complesso tutti convergono nell'auspicare un cinema più aderente, sì, alle istanze dei consumatori, ma anche ad una visione degli interessi di civiltà propri della nostra società nazionale.

Una particolare rimediazione si ritiene opportuna su deliberazioni, prese dal Parlamento con la legge n. 1213 del 1965, che pre-



vede la concessione di contributi ai film nazionali lungometraggi.

C'è a livello popolare una mal repressa indignazione per le scurrilità, le sconcezze, l'immoralità intrinseca che come una fiumana lutulenta si rovescia dai film nelle sale cinematografiche ad avvelenare ed a corrompere intelletto e sentimenti, ad alterare la capacità di sani giudizi, a deformare i gusti e a creare uno stato diffuso di opacità e indifferenza morale. È un contributo enorme al corrompimento della società. Quanto parte del disordine mentale e dell'impressionante sordità morale di tanti protagonisti della criminalità odierna, non è da ricondurre all'azione demolitrice dell'educazione familiare, scolastica, religiosa, sociale, operata nelle coscienze dei giovani ed anche degli adulti dagli spettacoli cinematografici?

Il relatore conviene che la censura preventiva, tanto più se esercitata in così malo modo come lo è stata fin qui, non serve a nulla. Ma aggiunge che se quello non è più uno strumento valido, è opportuno escogitarne altri più efficaci, perchè l'Italia non sia più oltre insozzata da una produzione e da rappresentazioni che, sotto il falso usbergo dell'arte o sotto l'ancor più falso pretesto della libertà di espressione, ammorbano l'ambiente e suscitano la ripugnanza, se non di sofisticati cervelli, di anime semplici ed oneste. Non si tratta di sollevare steccati fra « intransigenti » e « permissivi », sibbene di spianare la strada all'istaurazione di una società pulita.

*Attività musicali.* — Un rapido accenno è stato fatto a tre capitoli di spesa per il teatro: n. 2563 — contributi agli Enti autonomi lirici ed alle istituzioni concertistiche assimilate — lire 16.000.000.000; n. 2565 — ammortamento di mutui contratti dai predetti enti — lire 13.527.286.000; n. 2566 — sovvenzioni a favore di manifestazioni liriche, concertistiche, corali e di balletto — lire 6.634.103.000.

Questi tre capitoli di spesa riguardano un tema che è argomento di tre disegni di legge già presentati al Senato: n. 1080, dei senatori Ruhl Bonazzola, Papa, Urbani ed altri; n. 1090, dei senatori Pieraccini, Arfè, Bloise, Cipellini ed altri; n. 1149, dei senatori Spagnolli, Bartolomei, Mazzarolli ed altri (un

quarto disegno di legge è in elaborazione e sta per essere presentato dal Governo). Il discorso di fondo sottostante a tale settore della spesa, pertanto, è stato rinviato al momento in cui, aprendosi il dibattito su detti provvedimenti, verrà in discussione la riforma degli enti lirici e sinfonici.

È stato comunque riaffermato il convincimento comune che una riforma degli Enti si impone, anche in connessione con l'avvio ad una ristrutturazione dell'insegnamento della musica nella scuola italiana e come attuazione di nuove, più articolate e capillari forme di diffusione della cultura musicale, in conformità di quella che è l'affermazione collocata come proposizione programmatica nel primo degli articoli di ognuno dei tre disegni di legge finora presentati: « La musica è un bene di primaria importanza culturale per tutta la collettività nazionale ».

È stato però rilevato come, per fare uscire gli enti lirici dall'attuale situazione di « collasso », di « catastrofe », di « abissale dissesto » — come fu detto durante gli incontri che la 7<sup>a</sup> Commissione ha avuto proprio in questi giorni con un primo gruppo di dirigenti degli enti di cui si tratta — sia necessaria, insieme ad una radicale riforma, una previsione di maggiore spesa. Per raggiungere non gli obiettivi ambiziosi e velleitari che qualche sognatore propone, ma traguardi realistici e fruttuosi occorreranno alcune decine di miliardi in più: senza contare quella che dovrà essere la spesa per un incremento di istruzione musicale nelle scuole e di partecipazione popolare alle manifestazioni teatrali in genere e musicali in ispecie.

Il dissesto non è certamente un occasionale fenomeno patologico cui si possa rimediare soltanto con provvedimenti straordinari: è un male endemico e un fatto fisiologico a cui non si può porre rimedio se non con una radicale riforma del settore.

Però bisogna anche anticipare un fermo atteggiamento di rifiuto di metodi amministrativi che fanno di corriva indulgenza ad interessi individuali, clientelari e settoriali.

La Corte dei conti ha giustamente rilevato la « assoluta genericità ed indeterminatezza » (v. *doc.* XIV, n. 3, recante la relazione della Corte stessa sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1973, p. 402)

dei « criteri di massima utilizzati per la scelta (tra il personale) dei beneficiari dei sussidi ».

Così pure la Corte osservò — sempre a proposito del Rendiconto generale 1973 — che « gli incarichi di studio nei settori di competenza del Ministero sono stati per lo più affidati ad estranei all'Amministrazione ed hanno comportato una media di compensi di circa 4 (quattro) milioni ciascuno per studi effettuati nell'arco di 4-6 mesi ed hanno dato luogo ad alcune osservazioni, in sede di controllo, in ordine alla qualificazione professionale ed alla specifica competenza tecnica delle persone prescelte per assolverli ».

La Commissione ha fatto propria questa osservazione, così come si è associata alla Corte dei conti nel sottolineare che la crisi degli enti lirici e sinfonici è ormai cronica ed è in gran parte dovuta alla dilatazione delle spese correnti ed in particolare degli oneri, sempre in aumento, per il personale (amministrativo, tecnico ed artistico): oneri che assorbono spesso da soli l'intero ammontare della sovvenzione statale e delle altre entrate.

Il ritardo, infine, nella erogazione dei pur massicci contributi statali, ha determinato per gli enti nuovi indebitamenti. È riecheggiata in Commissione a questo proposito una litania di comuni doglianze dei dirigenti degli enti, che hanno denunciato l'esistenza di interessi passivi per decine di miliardi, dovuti al ricorso ad anticipazioni di cassa da parte del tesoriere o a prestiti a breve e medio termine fatti da istituti di credito agli enti, i quali senza quel ricorso al credito non sarebbero stati in grado di svolgere la loro normale attività.

Il relatore non ha trascurato poi di riportare la seguente osservazione della Corte dei conti: « Carente è risultata l'azione di vigilanza ministeriale per quanto attiene ai bilanci preventivi, ai conti consuntivi ed ai regolamenti e statuti. I conti consuntivi non sono stati, nel quinquennio considerato, approvati dal Ministero del turismo e dello spettacolo, come prescritto dalla legge e tale inadempimento fa venir meno un atto che condiziona il versamento agli enti e alle istituzioni del saldo del contributo statale. Gli

atti normativi previsti dall'articolo 25 della legge n. 800 del 1967 (regolamenti e statuti) o non sono stati ancora deliberati o, se deliberati, non risultano approvati in sede ministeriale, sicché anche in questo caso la funzione di vigilanza si è rivelata di scarsa efficacia, nel suo duplice aspetto di stimolo e di controllo ».

*Attività teatrali.* — Per quanto concerne il teatro di prosa il relatore ha rimandato per un'informazione completa e responsabile alla pubblicazione dell'AGIS « Rilevazioni statistiche sulla stagione teatrale di prosa 1973-1974 ».

Ha tuttavia messo in evidenza che agli otto teatri stabili e alle 45 compagnie private e alle 24 cooperative sono stati distribuiti come a beneficiari in via primaria nella stagione 1973-74 in maniera differenziata i contributi statali allogati al capitolo 2561 per lire 441.069.000 e al capitolo 2564 per lire 4 miliardi.

È stato messo in evidenza che nella stagione teatrale 1973-1974, dai 77 complessi precitati, sono stati messi in scena 243 opere di prosa di cui 178 di autore italiano e 65 di autore straniero; le recite sono state complessivamente 12.937 pari al 3 per cento in più della precedente stagione (in cifra assoluta, 379 recite in più: per le opere italiane l'aumento è stato di 479 recite; per quelle di opere straniere si è avuta una contrazione di 100).

Gli incassi lordi sono saliti a 8.588 milioni: nel 1972-73 erano stati di 7.027 milioni con un incremento in cifra assoluta di 1.561 milioni pari al 22,21 per cento.

I biglietti venduti, che ci danno l'indice di frequenza degli utenti del teatro di prosa, sono stati 4.888.000, con un aumento di 639.000 (+15 per cento) spettatori rispetto alla precedente stagione 1972-73.

È stato altresì rilevato che, sia le compagnie dei teatri stabili, sia le compagnie a gestione privata e quelle delle cooperative portano gli spettacoli fuori delle sedi abituali. Le piazze visitate da dette compagnie sono nel complesso in aumento; nel 1973-74 sono state 3169 a fronte delle 2759 visitate nella stagione 1972-73, con un incremento complessivo di 410 piazze visitate. Bi-

sogna però precisare che, mentre le compagnie dei Teatri stabili ne hanno visitate 284, 141 in meno del 1973-74 e le compagnie a gestione privata 73 in meno della stagione precedente, le cooperative ne hanno visitate 624 in più della stagione precedente; dando il saldo attivo di 410 piazze visitate in più rispetto alla stagione precedente.

A proposito della mobilità dei teatri di prosa è stato riscontrato che il fenomeno non si presenta allo stesso modo in tutti e tre i settori. Infatti, mentre i teatri stabili incrementando notevolmente il numero degli abbonati vanno via via riscoprendo la propria dimensione territoriale e le grandi « compagnie private », aiutate dal favore del pubblico, tendono a rivalutare i pregi della stabilità di sede e della continuità locale fino all'esaurimento del loro pubblico potenziale, le cooperative più agili e intraprendenti ricercano nuovi spazi teatrali e spesso inventano con sorprendente fantasia luoghi e modi nuovi di fare spettacolo.

La Commissione ha fatto proprio il giudizio contenuto nella Relazione AGIS 1973-74 a proposito degli organismi operanti nel campo del teatro di prosa:

« Sono tre articolazioni di un solo corpo, il teatro italiano che dimostra volontà di azione e vivacità di iniziative anche in periodi difficili come gli attuali, ancor più difficoltosi per un'attività che continua ad essere tranquillamente etichettata come "consumo voluttuario" e che, nella sua generalità, ha forse il torto di essere tra i pochi investimenti di pubblico denaro socialmente e culturalmente produttivi ».

I risultati — è stato riconosciuto — sono il frutto di grandi sacrifici personali e collettivi di tutto il personale delle compagnie, sia private che cooperative, come anche, sia pure in misura minore, del personale dei teatri stabili.

Infatti i costi di allestimento, di impianto, di trasporto, di esercizio e via dicendo sono venuti lievitando in misura sempre crescente per tutte le attività teatrali. Bisogna davvero dire che la passione e l'amore per l'arte suppliscono alla limitatezza dei mezzi ed è doveroso affermare che l'intervento dello

Stato in questo settore non è certo del tipo parassitario e la spesa statale trova ampia giustificazione nella redditività socio-culturale del fatto teatrale.

Alla fine è stato dal relatore rilevato e da nessuna parte è stato contestato che nella analisi del fenomeno teatrale generalmente si trascura di rilevare la rarefazione — o la scomparsa — di quelle « filodrammatiche » locali che in anni ormai lontani vigoreggiavano come impegni spontanei un po' dappertutto e si costituirono spesso come forma di associazionismo politicamente colorate di critica e di dissenso, se non proprio di vera rivolta politica, rispetto al regime imperante.

E non mancarono anche di essere, oltreché mezzi di offerta di svago, anche forme di diffusione culturale negli strati più autenticamente popolari.

*Attività sportive.* — A proposito del CONI la Commissione, accogliendo un orientamento manifestato dal relatore, conviene che sarebbe opportuno che intorno ad un ente, che manovra una così cospicua massa di denaro — circa 193 miliardi all'anno — l'attenzione del Parlamento fosse più vigile. Conviene inoltre sarebbe che, data la molteplicità dei compiti del CONI in tutto il settore dello sport, il Parlamento fosse messo in grado di esercitare un più puntuale e penetrante controllo. A tal fine occorrerebbe che allegata al Conto consuntivo (per quanto particolareggiato, chiaro e preciso sia nelle cifre, pur sempre privo dell'eloquenza della parola) fosse fornita una relazione scritta sulle diverse attività che il CONI promuove, assiste, controlla.

È diffusa opinione che il CONI viva al riparo di un'eccessiva autonomia, mentre sarebbe utile che il Governo, in armonia con un'aggiornata politica della formazione e della ricreazione sportiva sia dei giovani che degli adulti, potesse entrare nel merito delle scelte operative e programmatiche del CONI. Pertanto universalmente si reclama la ridefinizione dei compiti di questa istituzione e un aggiornamento razionalizzato dei suoi programmi di attività.

*Considerazioni finali.* — Possono prendere lo punto da un preciso tema attinente al bi-

lancio: quello dei residui passivi. A proposito di tale specifico problema, la Commissione esprime un giudizio che è insieme vero e comprensivo.

Premesso che è vana pretesa quella di chi deplora l'esistenza di residui passivi fintanto che i bilanci degli enti e delle pubbliche amministrazioni continueranno ad essere « bilanci di competenza », anzichè « bilanci di cassa », bisogna, però, pur dire — tale è il parere della 7<sup>a</sup> Commissione — che non si può fare un discorso realistico su di un bilancio di competenza, se esso non è appoggiato, anche per quanto concerne i residui passivi, su documenti aggiornati.

Ora invece il Parlamento — la responsabilità, beninteso, è del sistema, non di questo o di quel Governo — si trova a discutere il bilancio di previsione dell'Esercizio 1975 e, allegato alla Tabella sulla quale deve dare il suo « parere », trova un elenco di residui passivi molti dei quali, magari, furono estimati qualche settimana o qualche mese dopo la data di rilevazione. Anche se nel frattempo se ne possono essere accumulati altri in eguale o anche in maggiore misura, è pur sempre vero che il dibattito non si svolge su dati certi, come dovrebbe. Perciò il discorso può risultare approssimativo ed i giudizi possono essere inficiati alla base.

È stato tuttavia messo in evidenza con unanime disappunto che per un bilancio di competenza il quale, quest'anno, tra spese correnti e spese in conto capitale assomma a lire 74.064.637.000, un ammontare di residui passivi pari nel complesso a lire 134 miliardi e 274.250.162 (pari a lire 52.338.485.319 per spese correnti e lire 81.935.764.843 per spese in conto capitale) è sproporzionato.

L'attenzione della 7<sup>a</sup> Commissione si è soffermata sui seguenti residui passivi:

- 1) articolo 2562 « somma da destinare al finanziamento di manifestazioni teatrali all'interno e all'estero »: lire 2.264.531.520.
- 2) articolo 2563 « contributo agli Enti autonomi lirici ed alle istituzioni concertistiche assimilate »: lire 23.652.959.631.
- 3) art. 2564 « somma per il sovvenzionamento di manifestazioni teatrali di prosa »: lire 4.832.423.885.

4) articolo 2566 « fondo per sovvenzioni a favore di manifestazioni liriche, concertistiche, corali, di balletto. . »: lire 13 miliardi e 543.448.765.

5) articolo 8031 « fondo per contributi ai lungometraggi nazionali »: lire 38 miliardi e 879. 239. 557.

6) articolo 8033 « premi di qualità ai film lungometraggi nazionali » (articolo 9 legge 4 novembre 1965, n. 1213): lire 3 miliardi e 748.059.388.

7) articolo 8034 « premi di qualità ai film cortometraggi (vedi sopracitata legge articolo 11): lire 2.274.114.650.

Sono tutti capitoli di spesa destinati a promuovere, sostenere ed incentivare iniziative culturali nel campo musicale o in quello del cinema.

Le considerazioni di carattere generale che è sembrato opportuno fare sono le seguenti.

È evidente — è stato osservato — che se lo Stato non eroga a favore degli enti o dei privati destinatari per legge di quei benefici le somme stanziare in bilancio, o enti e privati sospendono o, quanto meno, riducono la loro attività con la conseguenza di un ristagno di sviluppo in settori variamente importanti nella vita culturale o economica del nostro paese; ovvero quegli enti e quei privati ricorrono al credito, caricandosi di una congerie di interessi passivi che finisce per annullare il beneficio dei contributi statali e per altra via — ancora più rovinosa! — per paralizzare quelle attività che si è riconosciuto utile sostenere col contributo statale.

È stato ricordato che la lamentela circa il ritardo fino all'inverosimile da parte dello Stato dei trasferimenti previsti nel bilancio di previsione è stata comune da parte di tutti coloro che per conto degli enti lirici e sinfonici, che sono tra i più finanziariamente dissestati, sono stati ascoltati nella recente procedura informativa premezza all'esame della riforma degli enti stessi.

La mancanza di disponibilità ha costretto questi ultimi enti a ritardare il pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali con conseguente addebitamento agli enti stessi di multe e indennità di mora da

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

parte degli enti previdenziali ed assistenziali. E, come se ciò non bastasse, si è imposta spesso la necessità di corrispondere gli interessi sugli importi per merci e prestazioni fornite da terzi.

È stato accertato che le gestioni degli enti lirici nel quinquennio 1969-1973 sono state gravate di oltre 20 miliardi di interessi passivi; 7 dei quali si riferiscono al solo 1973.

Ad aggravare la situazione ha concorso, altresì, negli ultimi anni, l'eccezionale rincaro della vita, che ha determinato numerosi e pesanti scatti di contingenza a favore del personale amministrativo, tecnico ed artistico, nonché l'aumentata spesa per l'acquisto di materie prime e di servizi.

Tutto ciò ha imposto il ricorso ad anticipazioni di cassa e al credito ordinario in misura tale che la voce interessi passivi nel 1974 è salita al 71 per cento delle spese generali.

È comune convinzione che si imponga un esame approfondito della situazione e il ricorso a rimedi sporadici e disorganici non possa più bastare, occorrendo invece una generale riforma di tutta l'attività teatrale. Si

impone, però, anche un modo nuovo di gestire il bilancio di questo Ministero ed è forse necessario varare una nuova regolamentazione che snellisca le procedure di concessione agli aventi diritto dei contributi e la loro effettiva erogazione, al fine di evitare l'accumularsi di questa enorme massa di residui passivi.

I rilievi fatti sono per certi aspetti veramente allarmanti, ma si tratta di una realtà che se è vero, come è vero, che deve essere modificata, non è tuttavia da imputarsi alla responsabilità soltanto di questo o di quest'altro Governo e tanto meno all'attuale. Su questo giudizio è sembrato che convergano sia la maggioranza che l'opposizione.

Entrambe, però, reclamano un'improcrastinabile riforma in tutta la materia della musica e dello spettacolo teatrale.

È sulla base del ribadito impegno del Governo e nella prospettiva di una rapida soluzione di questo problema che la 7<sup>a</sup> Commissione dà parere favorevole alla tabella numero 20.

LIMONI, *relatore*