

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 2144-A)

ALLEGATO

ALLEGATO

ALLA

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 17 marzo 1967

(V. Stampato n. 2457)

Approvazione del programma economico nazionale
per il quinquennio 1966-1970

**PARERI DELLE ALTRE COMMISSIONI PERMANENTI
E DELLA GIUNTA PER IL MEZZOGIORNO**

I N D I C E

1 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno)	
<i>Estensore del parere:</i> BARTOLOMEI	Pag. 3
2 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)	
<i>Estensore del parere:</i> POËT	» 9
3 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri)	
<i>Estensore del parere:</i> BATTINO VITTORELLI	» 15
4 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Difesa)	
<i>Estensore del parere:</i> PIASENTI	» 27
6 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Istruzione pubblica e belle arti)	
<i>Estensore del parere:</i> SPIGAROLI	» 29
7 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile)	
<i>Estensori del parere:</i> A) ZANNIER, per i lavori pubblici; B) LOMBARDI, per i trasporti e l'aviazione civile e per la marina mercantile; C) ASARO, per le poste e le telecomunicazioni	» 37
8 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Agricoltura e foreste)	
<i>Estensore del parere:</i> MEDICI	» 55
9 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Industria, commercio interno ed estero, turismo)	
<i>Estensori del parere:</i> A) MONGELLI, per l'industria e per il commercio interno; B) BERLANDA, per il turismo e per il commercio estero	» 59
10 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)	
<i>Estensore del parere:</i> SALARI	» 67
11 ^a COMMISSIONE PERMANENTE (Igiene e sanità)	
<i>Estensore del parere:</i> SAMEK LODOVICI	» 71
GIUNTA CONSULTIVA PER IL MEZZOGIORNO	
<i>Estensore del parere:</i> JANNUZZI	» 83

1^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno)

Estensore del parere: BARTOLOMEI

Nel redigere il parere a nome della 1^a Commissione, devo premettere che gli impegni di lavoro particolarmente gravosi per la Commissione stessa, in queste ultime settimane, non hanno consentito quel dibattito che sarebbe stato auspicabile su una materia così importante. E ciò è motivo di rammarico, ma insieme ci fa ancora rilevare come una più razionale distribuzione del lavoro parlamentare sia condizione indispensabile per la buona qualità del suo risultato.

Una seconda riflessione preliminare viene suggerita dalla constatazione della mancanza di una sufficiente attrezzatura degli uffici del Parlamento che consenta il necessario approfondimento tecnico-giuridico, l'analisi e l'elaborazione statistica, la ricerca e l'informazione relativa alle questioni in esame.

A parte certe difficoltà che vengono dalla scarsa omogeneità del linguaggio e dei parametri usati nelle diverse parti del documento, il problema dei mezzi d'informazione tecnica indipendente ed obiettiva diventa sempre più acuto in fase di programmazione economica.

A livello di pubblica opinione, in quanto è indispensabile che l'uomo comune disponga di quel minimo di conoscenze economiche che lo metta in grado di capire certe cose, onde evitare che diventi la vittima di una setta di specialisti depositari di verità inattuabili.

A livello di forze sociali (sindacati, categorie economiche, gruppi di lavoro, eccetera) allo scopo di favorire dialoghi che abbiano un solo dizionario e trattative che partano da dati ugualmente validi per i vari interlocutori.

A livello parlamentare, perchè è pensabile l'approfondimento della funzione di controllo delle due Camere a scapito dell'iniziativa legislativa settoriale, soprattutto in materia di spesa, e l'esaltazione infine delle valutazioni sintetiche dei fenomeni sociali, come saranno necessariamente quelle relative alle scelte fondamentali del programma e alla loro eventuale revisione periodica.

Probabilmente l'ISTAT, potenziato e sottoposto a controlli capaci di distruggere la tradizionale diffidenza della gente della strada verso le statistiche ufficiali, potrebbe diventare una specie di istituto notarile destinato alla trascrizione ed elaborazione statistica dei fatti della società nei suoi vari aspetti, in modo da offrire a tutti i cittadini, direttamente o tramite altri organismi indipendenti di ricerca, studio e diffusione, un uguale livello come grado e possibilità di informazione.

Una terza osservazione infine viene dalla preoccupazione di ripetere cose già dette e tesi già sostenute nella discussione avvenuta in Commissione ed in Aula alla Camera (perchè il bicameralismo non deve necessariamente essere antagonismo, e quindi inutile ripetizione) al posto di eventuali rettifiche o necessarie integrazioni.

* * *

Sul programma quinquennale di sviluppo si possono dire molte cose in bene e in male, ma chi crede nella necessità di una politica programmata non può non prendere atto con soddisfazione che, pur faticosamente, tutta una macchina si mette in moto: un nuovo metodo dell'azione politica cerca la

sua strada, per collocarsi meglio nella direzione del tempo.

Gli errori, le carenze, le incertezze di questa fase — inevitabili, come i detriti del vecchio percorso che il fiume inizialmente trascina nelle opere nuove di canalizzazione — sono pertanto, assieme alle critiche e alle riserve che di volta in volta rivolgeremo al programma in esame, il prezzo da pagare e il contributo al successo di un esperimento che implica inevitabilmente, a nostro giudizio, la trasformazione della concezione stessa di gestione del potere pubblico.

È nel momento in cui la politica di piano si propone di organizzare le varie componenti della società in una sintesi che faccia coincidere, pur nel rispetto del loro autonomo dinamismo, le aspirazioni individuali con il bene della collettività, che nasce la domanda di come, e attraverso quali strumenti, lo Stato possa concretare tali istanze.

I problemi del potere politico, dell'autorità e dell'efficienza dello Stato sono evidentemente gli elementi di base, la chiave di volta del successo della politica di programmazione, altrimenti ridotta a cartagloria comiziale degli auspici confusi e delle esortazioni inascoltate, a cornucopia di speranze deluse.

La crisi delle istituzioni — che noi avvertiamo nel faticoso sfasamento dei lavori parlamentari, nelle insufficienze e nei ritardi dei partiti, nella inefficienza degli organi burocratici, nella rottura esistente fra Stato e cittadini, tra politica e cultura, tra politica e realtà del Paese — si presenta pertanto come problema di semplice razionalizzazione del sistema così com'è, o non invece come questione di modifica delle strutture stesse del sistema?

Qualcuno ha parlato di desovranizzazione dello Stato, dovuta ad uno svuotamento dei centri tradizionali del potere a favore di quelli informali creati dalla nuova realtà economica e sociale del mondo moderno.

Una tesi del genere sembrerebbe proporre due possibilità: o lo Stato assorbe in sé

il potere economico identificandolo quindi con quello politico, come avviene nei Paesi a regime comunista o corporativo, o lo Stato subisce e si lascia condizionare dai nuovi poteri, che di fatto sono di volta in volta l'espressione della finanza, della tecnica, dei sindacati.

Io credo che in pratica sia avvenuto — e in modo particolarmente rapido in questi ultimi anni — un processo di desovranizzazione dello Stato, ma non tanto per sottrazione di potere, quanto per uno spostamento di equilibri tra potere politico e potere economico a seguito della enorme crescita e della maggiore invadenza di questo ultimo.

In altre parole: un'organizzazione costruita sulla misura del tempo in cui l'economia era rappresentata prevalentemente dalla proprietà terriera, non può far fronte alle esigenze di una stagione nella quale l'economia ha acquisito le dimensioni, le caratteristiche, le esigenze dell'attuale stadio di sviluppo dell'industria, della tecnologia e della finanza.

Le due ipotesi avanzate prima (assorbimento del più forte o abdicazione al più forte) potrebbero essere una base di discussione, se la crisi delle istituzioni potesse essere ricondotta esclusivamente alla crisi del potere, mentre essa è insieme crisi di potere e crisi del metodo di esercitarlo.

In regime democratico il potere non si pone infatti come cosa in sé, ma come condizione essenziale per l'esercizio e la difesa delle libertà. Se è vero che non esiste libertà concreta senza il potere di esercitarla, è d'altro canto vero che essa può essere rapidamente soffocata dalla mancanza di un'equilibrata organizzazione e distribuzione del potere.

In questo senso, essendo l'importanza del risultato direttamente connessa alla libertà, il conseguimento di una condizione di maggior benessere è subordinato alla conquista della sua quota di partecipazione alla responsabilità della decisione politica, da parte di ogni cittadino. Avremo cioè una crescita democratica non soltanto se la quantità dei beni prodotti aumenterà, ma se, attraverso le attività economiche alle quali l'uomo si affida per favorire il rag-

giungimento degli ipotizzati incrementi di reddito, egli riuscirà ad esprimere e a riflettere la sua natura.

Il problema delle strutture in una programmazione democratica non si pone, quindi, soltanto in funzione di un risultato materiale ottenibile: esso si ricollega, condizionandoli, agli obiettivi ed alle scelte che si compiono.

Anche se la programmazione, come modo, soprattutto, di prendere certe decisioni, non ne presuppone il contenuto e non ne predetermina le scelte, in quanto tentativo di razionalizzare nella libertà, globalmente, fatti sociali sinora abbandonati al gioco delle forze in contrasto, produce un mutamento di visuale, postula una riforma di organismi e di strumenti e solleva la questione della concreta possibilità, dei limiti e delle finalità che sono proprie dello Stato e della azione pubblica.

In questo senso, all'estensore del presente parere sembra che la programmazione non possa ignorare, ma debba trovare il suo giusto rapporto con quella che è la più volte denunciata crisi delle istituzioni.

* * *

Nel documento programmatico sono enunciate istanze diverse di rinnovamento e di riforma.

Tra i titoli più importanti che riguardano la competenza della 1^a Commissione, sono da ricordare quelli relativi alla pubblica Amministrazione, all'ordinamento dello Stato, alla finanza locale, all'assistenza pubblica, eccetera. Vien fatto però di osservare che a tali, necessariamente generali dichiarazioni non fa riscontro quella serie di collegamenti, di specificazioni di tempo e di obiettivi subalterni, che siano in grado di prestabilire, almeno nelle linee di larga massima, tutto un movimento sincrono, capace di impegnare verso dati traguardi sia gli organismi politici che quelli tecnico-burocratici.

Non solo, ma in alcuni casi, come in quello della finanza locale, avvertiamo addirittura uno scompenso tra il proposito di ricostituire l'equilibrio finanziario degli Enti locali, come premessa allo stesso funzionamento

dei servizi pubblici che il piano affida loro, e la provvista dei mezzi preventivati.

Il testo del programma afferma che la valutazione delle spese correnti degli Enti locali (capitolo XXIII, paragrafo 246, pag. 138) è stata effettuata al capitolo II sulla base dei dati relativi ai pagamenti effettuati dagli Enti, desunti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese, il cui ammontare è « di solito — avverte il documento —, e in misura notevole, inferiore a quello degli impegni di spesa, in quanto il preventivo degli Enti locali è un bilancio finanziario di competenza ».

Al capitolo II, però, gli investimenti sono indicati in un unico conto consolidato, contenente le gestioni dello Stato, degli Enti locali e degli enti di previdenza (tabella 6, pag. 22) con lo stesso criterio seguito per le spese correnti e in conto capitale (tabella 7, pag. 24), per cui diventa difficile ipotizzare le disponibilità riservate agli Enti locali se non ricorrendo al testo inizialmente presentato alla Camera, dove si prevedeva una quota di circa 8 mila miliardi per le spese correnti degli Enti locali.

Posto che quella sia la cifra riservata dal piano al titolo che ci interessa, è necessario rilevare come allo stesso titolo sia stato accertato che nel 1965 i Comuni e le Province abbiano assunto impegni per spese correnti pari a 1.978 miliardi: aggiungendovi le spese delle Regioni a statuto speciale, ammontanti a lire 170,6 miliardi (Relazione sulla situazione economica del Paese per il 1965), si arriva complessivamente ad un totale di circa 2.149 miliardi in cifra tonda.

Valutando in un 5 per cento l'espansione media annua della spesa, ma senza considerare gli oneri eventuali delle Regioni a statuto normale, il fabbisogno del quinquennio dovrebbe essere, solo per mantenere la situazione esistente, di 12-13 mila miliardi circa. Lo scarto tra ipotesi e realtà può quindi essere indicato nella misura di 4-5 mila miliardi.

Pare all'estensore che davanti a tali considerazioni il valore dei propositi enunciati vada assolutamente ridimensionato.

Ma a parte ciò — che può trovare una giustificazione nelle carenze inevitabili di una organizzazione d'indagine e di previsione

ancora in fase di avviamento —, allargando l'esame al grado di coordinazione degli atti promossi o inquadrabili nella politica di piano, quale relazione, per esempio, prevedono le leggi presentate o in corso di presentazione sulla riforma burocratica, rispetto alla possibilità della istituzione delle Regioni a statuto normale, che pur rappresenta un punto programmatico dell'attuale maggioranza di Governo? In che rapporto sta l'istituzione delle Regioni rispetto all'attuale ordinamento dei Comuni e delle Province, o il rinnovamento del sistema dei controlli rispetto agli obiettivi e alla politica di piano?

È pur vero che ancora non è stata approvata la legge sulle procedure di attuazione del piano, ma è anche vero che la programmazione è, prima che una strumentazione, uno stile di azione, un modo di scegliere, l'impegno di una volontà di maggiore coerenza. È, a giudizio dell'estensore di questo parere, anche il tentativo di ristabilire uno scambio reale tra la politica e i fatti sociali nella prospettiva lunga, che ipotizza una riflessione sulla meccanica interna del dinamismo sociale, piuttosto che sui sintomi contingenti e variabili, attraverso i quali, di volta in volta, si manifesta.

* * *

Su alcune cose, rispetto agli Enti locali, attira la nostra attenzione, pertanto, il discorso più recente dell'urbanista e del sociologo.

L'assetto territoriale, per esempio, che non ha più come dato di base una città isolata, ma il comprensorio socio-economico omogeneo nel quale la città è collocata rispetto alla campagna in un rapporto di spazi diversificati ed integrati; nel quale gli enti amministrativi perdono il significato tradizionale di unità autosufficienti e chiuse per inserirsi nel tessuto articolato delle interdipendenze funzionali collegate dal filo sottile delle infrastrutture che vanificano le distanze d'un tempo; nel quale le istanze di una popolazione estremamente mobile si orientano verso un servizio più efficiente, piuttosto che più vicino.

Ma i dati dell'assetto territoriale, che sono ormai patrimonio di una cultura non più

specialistica, quale possibilità hanno di essere recepiti in un contesto giuridico qual'è quello comunale e provinciale, dove la differenza tra un comune di cento anime ed uno di centomila è solo quantitativa?

Com'è possibile dichiarare scientificamente superato il concetto del piano regolatore comunale e poi non riuscire ad impostare il problema in termini di comprensorio, essendo questo disarticolato nella somma aritmetica di tante unità amministrative indipendenti e spesso ostili?

Il rilievo del contrasto fra le istanze che scaturiscono dall'indagine del sociologo, dell'economista e dell'urbanista e l'anchilosi dell'ordinamento non ci pone con evidenza incontestabile, in alcuni casi, davanti alla necessità di dare una diversa dimensione a certe strutture e a certi servizi essenziali (quelli tecnici, quelli sanitari, quelli scolastici, per citarne alcuni) se non altro al fine d'una loro maggiore funzionalità e di un minor costo?

* * *

Ciò premesso, si indicano alcuni punti, più immediatamente legati alla politica della programmazione, se non altro come direttrici da perseguire secondo una gradualità strettamente interconnessa ai vari settori di intervento.

1. — Il problema della finanza locale non può risolversi con la sola manovra finanziaria (consista essa nell'aumento della fetta di reddito nazionale da destinare ai Comuni, peraltro difficilmente ipotizzabile senza un rischio di rottura del sistema economico, o nella riduzione degli oneri comunali) ma deve porsi contestualmente ad una riforma dell'ordinamento comunale e provinciale (in rapporto alla Regione) che tenga conto della diversa fisionomia delle funzioni, delle istanze e dei bisogni, in una mutata dimensione che gli antichi territori hanno acquistato, davanti all'accentuarsi della mobilità della popolazione.

2. — La pluralità di centri operativi ad autonomia sufficientemente larga comunque direttamente sensibilizzati alla situazione di

singole zone (nei quali si esprime l'ordinamento locale, una volta ridimensionato e ristrutturato) può offrire all'azione programmata un mezzo per operare capillarmente con misure (transitorie o definitive) d'incentivazione o redistribuzione del reddito nazionale, non solo, ma anche occasioni fruttuose di partecipazione politica.

3. — È pertanto necessario mettere a punto un meccanismo che, nel rispetto dei livelli di competenza e di più concretamente definite, autonome responsabilità, consenta di armonizzare l'attività pubblica che si esplica a livello locale con quella di sviluppo impostata nell'ambito nazionale. Ciò è peraltro postulato da quattro esigenze che così si sintetizzano:

a) migliore coordinamento dell'azione governativa, oggi spezzettata anche nei riguardi degli Enti locali tra le politiche talora diverse dell'Interno, dei Lavori pubblici, delle Finanze o di altri Dicasteri.

(Non considero qui la tentazione spesso ricorrente di utilizzare i Comuni come un mezzo di copertura finanziaria a provvedimenti legislativi senza provvista);

b) considerazione dell'Ente locale nella sua globalità: quando si parla della finanza locale, l'attenzione si esaurisce in genere nel fenomeno dei disavanzi di bilancio in quanto tali, senza valutare quello che qualcuno chiama « l'indebitamento occulto » (cioè la domanda insoddisfatta di opere e di servizi) oppure la sproporzione tra la dimensione economico-funzionale di certi servizi e quella giuridico-amministrativa com'è definita dal testo unico, e come quindi viene realizzata;

c) unificazione e semplificazione del sistema tributario degli Enti locali, che favorisca la creazione di una coscienza civica dei cittadini attraverso una chiara definizione dei doveri di ciascuno, e consenta una facile identificazione dei prelievi e dei movimenti delle risorse accertate, onde favorire un maggior coordinamento dell'intervento pubblico;

d) presa di coscienza del superamento del vecchio spazio amministrativo indifferenziato, le cui carenze sono solo in parte risolvibili con lo strumento consortile in quanto legato all'impostazione atomistico-individualistica dell'attuale ordinamento.

* * *

Nel quadro d'avvio della programmazione, comunque, eludere il problema degli Enti locali come ordinamento, cioè come riconsiderazione della organizzazione statale medesima, qualsiasi scelta si faccia, può significare (senza avanzare più gravi profezie) esporsi al rischio d'un fallimento della stessa politica di piano, e ciò almeno per due motivi:

1) l'adozione d'una tecnica programmatica rigidamente centralizzata finisce col togliere ogni margine di autonomia all'inserimento individuale e quindi non riesce a mantenere un rapporto reale con i fatti e i mutevoli equilibri della espansione sociale;

2) ogni ostacolo o restrizione posto a livello comunale (o provinciale o regionale) alle decisioni programmatiche dello Stato rompe l'unità del piano compromettendone l'efficacia.

Sono due argomentazioni apparentemente contraddittorie, comunque antitetice. La verità è che, a mano a mano che si fa strada la politica di piano, muta profondamente il concetto di autonomia.

La collocazione dell'Ente locale in un contesto che non ha se non la funzione statica di difesa della libertà attraverso la resistenza ai condizionamenti e alle prevaricazioni del potere centrale è senza dubbio diversa, rispetto a quello nel quale l'autonomia tende ad esprimersi insieme come grado di libertà e come livello di responsabilità idonei a contribuire alla realizzazione di fini il cui interesse non è più particolare, ma comune.

Non possiamo pertanto presumere di creare l'istituto regionale dilatando semplicemente ad una misura più grande un modello, quello comunale, ormai logoro e per molti aspetti insufficiente.

La Regione merita infatti un discorso a parte in quanto essa deve nascere come conseguenza d'una redistribuzione di responsabilità e di competenze di diverso grado, nell'ambito di tutto un riassetto del territorio per zone e comprensori che trovino una loro motivazione nella programmazione stessa.

Solo così essa può acquistare una sua legittimazione effettiva. Anzi, direi che po-

trebbe essere la condizione base della programmazione democratica, facendo da tramite, attraverso il piano regionale, tra le articolazioni periferiche, tradizionali e nuove, e lo Stato.

Non che il piano regionale sia un fatto a sè: avuiso da quello nazionale aggrava senza risolverle le disarmonie territoriali esistenti. Immesso in quello nazionale, è strumento per la manovra articolata delle azioni compensative, è mezzo per sollecitare l'esercizio di autonome responsabilità e quindi occasione e strumento di partecipazione politica.

Se si vogliono pertanto concretare più elevati tassi di sviluppo, possibili attraverso una mobilitazione periferica delle potenzialità e delle responsabilità, ed una razionalizzazione coerente dello sforzo in una visione generale degli interessi comuni;

se vogliamo conseguire una armonica distribuzione dei risultati di tale sviluppo, realizzabile con la manovra dei piani regionali e con una politica degli investimenti che consideri il processo stesso di formazione del reddito;

se vogliamo, infine, contribuire ad una più equa diffusione del potere a tutti i livelli di esercizio, per un effettivo progresso nella libertà;

l'estensore del presente parere ritiene che il processo dell'azione programmatica, una volta fissati dallo Stato gli obiettivi di fondo (ai quali non può non accompagnarsi contestualmente, sia pure con la necessaria gradualità, una profonda riforma del sistema) debba articolarsi almeno nelle seguenti fasi:

1) momento nel quale gli organismi regionali localizzano nelle rispettive zone le scelte nazionali, rapportandovi le risorse e le carenze regionali di varia natura;

2) momento di riepilogo nazionale, nel quale gli organi centrali ricompongono il mosaico del piano con le tessere delle situazioni regionali, apportando le relative rettifiche e correzioni, ma operando soprattutto quegli spostamenti di mezzi, di risorse

e di strumenti necessari a realizzare le finalità di perequazione e di sviluppo;

3) momento di attuazione del piano a tutti i livelli, secondo le linee e le finalità definitivamente fissate nella fase precedente.

Affinchè questo processo si compia, occorrono evidentemente, tra l'altro, due cose:

a) il potere da parte dello Stato di operare i necessari spostamenti di risorse, o direttamente o tramite la politica degli incentivi e disincentivi, delle riforme, della manovra del credito, del capitalismo di Stato e delle fonti di energia;

b) che le Regioni si configurino come enti rappresentativi delle popolazioni e del loro territorio, e siano dotate dei poteri indispensabili per far fronte ai compiti loro affidati.

Diversamente ci troveremmo nei panni dei Comitati regionali per la programmazione economica, che, oltre ad essere privi di ogni potere, non hanno alcuna legittimità politica ed hanno scarsa capacità operativa.

Ci pare che rifiutare un serio approfondimento delle riflessioni fatte possa significare:

o considerare il programma quinquennale esclusivamente come un mezzo di previsione degli sviluppi più o meno spontanei provocati dalle forze di mercato, e quindi rinunciare ad ogni politica, con le evidenti implicazioni formulate nelle due ipotesi della premessa;

o rinunciare, a favore di una programmazione centralizzata con tutti i germi del paternalismo e dell'autoritarismo (« il vincolismo non è prerogativa esclusiva di un dato regime politico, ma viene anche dal ricorso a gestioni economiche troppo centralizzate »), alla funzione democratica e formativa della partecipazione di base alla elaborazione ed attuazione della politica di piano in termini dialettici, cioè al significato di libertà e di liberazione che deve avere per tutti i cittadini, al limite, ogni nostro sforzo politico, in questo tempo storico.

BARTOLOMEI, estensore

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

Estensore del parere: POËT

Il programma economico nazionale di sviluppo si propone la soluzione graduale dei gravi problemi di ordine sociale, che tuttora assillano il nostro Paese, mediante un sistema di indirizzo e di guida dell'economia da parte dello Stato. Più specificamente, il programma si propone il superamento dei persistenti squilibri territoriali, settoriali e sociali, l'avvicinamento dei redditi agricoli a quelli industriali, lo sviluppo tecnico-sociale, il raggiungimento di un efficiente sistema di sicurezza sociale, onde esso rappresenta un grande sforzo per realizzare un più alto livello di vita per tutti i cittadini e per far conseguire al nostro Paese un più alto grado di civiltà.

Un primo tema, che ha occupato a lungo la Commissione giustizia, è stato quello, di specifica competenza della Commissione stessa, relativo alla procedura di approvazione, per legge o per mozione, del piano. La Commissione, a maggioranza, si è espressa favorevolmente alla procedura di approvazione per legge sulla base delle seguenti argomentazioni.

È stato detto che il programma di sviluppo economico offre alla società una consapevolezza nuova delle sue condizioni e delle sue possibilità, una spiegazione dei vincoli di reciprocità che legano le sue parti e delle reali ragioni di ciascuna, configura il disegno comune cui tutti sono chiamati a collaborare e l'ambito di responsabilità e di aspettativa di ciascuno, ripropone una più piena e realistica comprensione della solidarietà nazionale.

Se condividiamo — come senza alcuna esitazione la maggioranza della Commissio-

ne ha fatto — le affermazioni citate, il presupposto fondamentale per dare al programma sul piano giuridico quella efficacia e quel valore di certezza, di cui necessita per tradurre nella realtà il disegno di sviluppo economico e sociale cui abbiamo accennato, appare essere senza dubbio la sua approvazione per mezzo di legge.

Innanzitutto, per quanto riguarda l'esigenza di certezza, sulla quale si sono pronunziati anche i colleghi della Commissione giustizia della Camera, è da ritenere che tale esigenza soltanto con l'approvazione del programma nella forma solenne della legge venga compiutamente a realizzarsi, in quanto sarà proprio l'indirizzo di politica economica del Governo che acquisterà un maggior grado di certezza trovando nella legge di piano una base di riferimento ben definita e certa, con il risultato di consentire sia alle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici, sia agli operatori economici privati, di effettuare le proprie scelte nella consapevolezza dei principali orientamenti del Governo in materia finanziaria, economica e sociale, nonchè delle fondamentali previsioni relative all'andamento dei maggiori aggregati dell'economia nazionale.

Soltanto la legge infatti potrà attribuire la necessaria stabilità all'impegno politico che Parlamento e Governo assumeranno nell'atto dell'approvazione del programma, in ordine alla realizzazione degli obiettivi prescelti. Ciò, del resto, trova conferma nella constatazione che altri Paesi europei (Francia e Belgio), aventi ordinamento giuridico e strutture economiche simili al nostro, hanno già sperimentato lo strumento legisla-

tivo per dare sanzione giuridica ai propri programmi pluriennali di sviluppo.

Un altro elemento, che ha indotto la Commissione ad esprimere a maggioranza parere favorevole alla procedura di approvazione del programma con legge, anzichè in altra forma, è rappresentato dalla necessità, su cui si è soffermata l'attenzione dell'altro ramo del Parlamento, di vincolare agli indirizzi della programmazione un largo settore della spesa pubblica: quello più direttamente rilevante ai fini dello sviluppo economico e sociale. Tale necessità viene imposta, oltre che da esigenze di razionalizzazione della legislazione finanziaria, rese manifeste dalla esperienza di questi anni, anche dall'insegnamento che si ricava dalla recente sentenza della Corte costituzionale, in cui si richiama il Governo e il Parlamento all'obbligo di una più rigorosa osservanza dell'articolo 81 della Costituzione.

La Corte, come è noto, ha fatto riferimento per la copertura delle spese pluriennali, concernenti gli esercizi successivi a quello a cui si riferisce il bilancio già approvato, a previsioni attendibili relative all'incremento della entrata e in generale all'equilibrio dell'entrata e della spesa pubblica per gli anni futuri, ed ha indicato come sede naturale per una valida e attendibile espressione di codeste previsioni il programma economico nazionale e la relazione previsionale e programmatica del Governo.

Ora appare chiaro che detta indicazione viene ad essere pienamente acquisita nelle sue implicazioni positive solo mediante l'approvazione con legge del programma economico nazionale. In caso contrario, infatti, la validità del programma, come parametro dell'attendibilità delle previsioni di copertura delle spese pluriennali, sarebbe notevolmente affievolita: si consideri che le ipotesi del piano relative all'incremento delle risorse disponibili dipendono per la loro realizzabilità dall'osservanza degli impegni assunti con l'approvazione del programma.

Un ulteriore motivo di non minore importanza consiglia poi, a parere della Commissione, la scelta della legge. Esso riguarda la opportunità di garantire che le attribuzioni in materia economico-sociale che saranno

trasferite alle istituende regioni siano esercitate nel rispetto dei vincoli e degli obiettivi assunti in sede di programma economico nazionale. È ovvio che tale effetto non potrà perseguirsi senza l'approvazione del piano con legge, la quale assumerà la funzione di legge-quadro della legislazione regionale di programmazione.

Fatte queste osservazioni preliminari, si tratta ora di esaminare il contenuto del testo legislativo approvato dalla Camera.

Con la formulazione accolta si garantisce da un lato che l'azione dell'Amministrazione e degli enti pubblici ausiliari sia finalizzata al conseguimento degli obiettivi e al rispetto delle direttive del programma, concepito appunto come « quadro della politica economica finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici » e si evita, d'altro lato, un'eccessiva rigidità nelle politiche richieste per l'attuazione del piano, in quanto appunto la formula prescelta, analoga a quella di approvazione del piano pluriennale belga, consente la necessaria flessibilità nell'attuazione delle direttive programmatiche.

Seppure alla prima esperienza di programmazione nazionale, sembra quindi che si sia compiuta un'ideale scelta anche sul piano della tecnica giuridica, una scelta inoltre che fa assumere alla legge in questione il carattere di primo provvedimento di attuazione, in ordine logico, del fondamentale precetto costituzionale contenuto nell'articolo 41, terzo comma. Ad essa legge, che determina sostanzialmente i « fini sociali » cioè l'elemento teleologico legittimante « l'indirizzo » e il « coordinamento » programmatico dell'attività economica pubblica e privata, si accompagneranno (come è previsto dall'articolo 2 del presente disegno di legge) ulteriori provvedimenti aventi il fine di attuare l'articolo 41, comma terzo, ed il compito di disciplinare altri elementi costitutivi della programmazione.

Uno di siffatti provvedimenti è stato d'altronde già approvato dal Parlamento, ed è la legge concernente il nuovo assetto del Ministero del bilancio e del CIPE.

Pertanto, questo disegno di legge, una volta approvato, pur senza assumere — co-

me è stato ripetutamente precisato — l'efficacia giuridica di una superlegge, costituirà nondimeno la premessa logica, su cui si potrà impostare una coerente e sistematica legislazione di programma.

Per quanto riguarda gli aspetti del programma, che più in particolare afferiscono ai problemi della giustizia e più in generale all'ordinamento del Governo e degli organi ausiliari, pur considerata la natura essenzialmente economica e finanziaria del programma quinquennale, la Commissione ha rilevato che molti dei problemi più importanti, sui quali il dibattito si è concentrato in questi ultimi anni, sono stati indicati e vagliati nel testo programmatico. Così è a dirsi in particolare per quanto riguarda:

a) l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e le attribuzioni degli altri Ministeri;

b) la riorganizzazione dei servizi dei Ministeri stessi;

c) il maggiore rendimento dell'apparato burocratico;

d) l'esigenza di aggiornamento e di chiarezza della legislazione amministrativa.

Così pure il piano mette in evidenza la riforma dei codici e dell'ordinamento giudiziario, la quale dovrà assicurare l'adeguamento del nostro sistema legislativo sostanziale e processuale al disposto costituzionale ed alla realtà dei rapporti economico-sociali del Paese, garantendo altresì una più tempestiva ed efficiente amministrazione della giustizia anche attraverso ampliamenti del personale e delle attrezzature.

A fini analoghi, il programma prevede la modificazione dell'ordinamento penitenziario così nel settore minorile come in quello degli adulti, in modo da accentuare il carattere rieducativo delle pene ed assicurare una più efficace azione di prevenzione. Conformemente a questo quadro di indicazioni legislative, il programma fa pure delle previsioni in ordine all'edilizia giudiziaria e penitenziaria (che si riconosce in gravi condizioni per quanto concerne le attrezzature), con riguardo al completamento degli edifici giudiziari già in corso di ese-

cuzione, alla costruzione di quelli la cui realizzazione si presenta indifferibile, nonché al proseguimento del programma avviato per colmare le deficienze degli edifici carcerari. Il programma prevede ancora la costruzione di edifici da adibire a manicomi giudiziari, a case per minorati psichici, a case di rieducazione ed a istituti medico-psico-pedagogici per minori.

Un settore dove gli orientamenti riformatori espressi dal programma sono già in fase di attuazione — rileva la Commissione — è quello, di considerevole momento, relativo alla nuova disciplina dei rapporti familiari.

Altrettanto è da dirsi per lo statuto dei diritti dei lavoratori, di cui la legge sulla giusta causa già approvata dal Parlamento è la prima realizzazione. Tale istituto introdurrà, per rifarsi delle espressioni testuali del programma, « norme atte a garantire dignità, sicurezza e libertà nei luoghi di lavoro in conformità alle norme della Costituzione » e in particolare disciplinerà i licenziamenti individuali e collettivi, le commissioni interne ed il libero esercizio delle attività sindacali nei luoghi di lavoro.

Il piano contiene pure un riferimento ai disadattati sociali ed al rinnovo dell'istituto dell'affidamento familiare. Nei riguardi dei primi, il piano si propone di favorire al massimo l'inserimento dei soggetti nelle normali sedi di lavoro, di istruzione e di vita sociale. Per quanto attiene al secondo punto (affidamento familiare), il programma ha l'obiettivo di adeguare l'assistenza italiana alle esperienze di altri Paesi e di ridurre l'attuale pressione sugli istituti assistenziali per minori, tenendo anche conto dei moderni studi della psico-pedagogia: in questo settore ci è gradito ricordare che sarà quanto prima presentato in Aula, per la sanzione definitiva, il disegno di legge sull'adozione speciale.

La Commissione ha soffermato ancora la sua attenzione su due fondamentali riforme economico-giuridiche, anch'esse previste dal programma, e, a quanto è dato saperne, di prossima presentazione in Parlamento. Trattasi della riforma delle società per azioni e di quella dell'ordinamento tributario.

Sulla prima di esse, a coronamento del largo dibattito intervenuto in sede tecnica e politica sull'argomento, il programma ha indicato alcuni criteri che debbono considerarsi irrinunciabili, in quanto qualificanti una effettiva volontà di ristrutturazione di un istituto fondamentale per l'esplicarsi della iniziativa economica in un regime democratico e, tuttavia, inadeguato nella sua attuale disciplina alle moderne esigenze. Tali criteri consistono essenzialmente: nella istituzione di un organo di vigilanza sulle società per azioni quotate in borsa o controllanti società per azioni quotate in borsa, nonchè sulle società finanziarie, operante, tale organo, sia nell'interesse pubblico che nell'interesse delle minoranze azionarie; nell'ampliamento dei poteri e nel rafforzamento della indipendenza del collegio sindacale; nell'introduzione di nuove prescrizioni relativamente al conto profitti e perdite, alle relazioni degli organi sociali e alla redazione di bilanci consolidati di gruppo.

In merito alla riforma tributaria, il programma, sia nel capitolo III, sia, più diffusamente, nel capitolo XXII, detta le linee di un nuovo sistema tributario più aderente agli schemi vigenti negli altri Paesi della Comunità economica europea ed in armonia con le direttive di riforma emergenti dal lavoro della commissione nominata nell'agosto 1962. Tale sistema assicurerà una maggiore progressività, secondo quanto prescrive l'articolo 53 della Costituzione, risulterà maggiormente manovrabile in funzione della politica economica ed offrirà al contribuente una imposizione più chiara e semplificata, nonchè più tollerabile nel livello delle aliquote, benchè più rigorosa nell'accertamento. In questo quadro dovranno essere risolti anche i problemi del coordinamento della finanza locale e regionale con la finanza statale, della riorganizzazione dell'amministrazione tributaria, della giustizia tributaria e censuaria, nell'interesse sia del cittadino che dello Stato.

Il capitolo V, riguardante il volume e la ripartizione degli impieghi sociali del reddito (pag. 43), nella tabella 1 che lo accompagna attribuisce globalmente alla difesa nazionale, alla giustizia, all'ordine pubblico

e ad « altri impieghi » non meglio specificati, la somma complessiva di lire 16.400 miliardi per il quinquennio, non precisandosi però quale parte alla giustizia verrebbe attribuita.

Sarebbe stato auspicabile — secondo la concorde opinione della Commissione — che le fonti finanziarie poste a disposizione del settore della giustizia fossero meglio definite ed anche più ampie, pur nel riconoscimento delle altre innegabili esigenze. Ma, indipendentemente dall'aspetto finanziario, la Commissione ha ricavato, dal quadro generale della trattazione, l'impressione di una certa posizione di inferiorità per il settore della giustizia. È vero che vertiamo nel campo della programmazione economica, ma l'importanza della giustizia, anche in tale sede, avrebbe forse potuto avere un più adeguato rilievo; se è vero che, in uno Stato di diritto, il ruolo della giustizia è essenziale ai fini del generale progresso economico-sociale del Paese, e se è altresì vero che il settore attraversa un periodo di grave crisi.

Nel corso del dibattito in Commissione, l'opposizione del MSI ha espresso parere nettamente contrario al disegno di legge in esame, sia per lo strumento prescelto per la approvazione del piano, sia per l'astrattezza delle affermazioni ivi contenute in ordine al settore della giustizia, e sia ancora per la scarsità dei mezzi finanziari posti a disposizione del settore stesso.

A sua volta l'opposizione comunista ha riconfermato le riserve già più volte manifestate in altre sedi circa la procedura adottata ed ha affermato che il programma non dà alcuna garanzia nè di uno stanziamento particolare per il settore della giustizia, nè di una effettiva realizzazione, limitandosi a vaghe affermazioni di principio.

Il Gruppo liberale si è dichiarato nettamente contrario al programma, da esso definito strumento più di propaganda politica che di realizzazioni concrete, rilevando una contraddizione fra le affermazioni di principio ed i concreti provvedimenti adottati per il settore.

Il Presidente della Commissione, senatore Fenoaltea, concludendo il dibattito, ha

lamentato che il programma non contenga tabelle specifiche riguardanti gli stanziamenti per il settore della giustizia.

In sintesi, può affermarsi avere la maggioranza della Commissione riconosciuto che il piano — pur nelle sue inevitabili imperfezioni, pur nell'esigenza di un suo perfezionamento sulla base delle esperienze che saranno man mano acquisite — rappresenta nella storia del nostro Paese una svolta di grandissima rilevanza. La logica di un piano, anche se non perfetto, ha una sua efficacia naturalmente riformatrice, che cer-

tamente si manifesterà anche per il nostro programma. E questo è ciò che conta.

Ecco perchè l'estensore di questo parere formula l'augurio che il disegno di legge in esame venga approvato il più sollecitamente possibile anche da questo ramo del Parlamento e possa diventare legge del Paese, il quale ha urgente bisogno di questo strumento per qualificare la sua ripresa economica e per curare i suoi mali antichi e recenti con il concorso responsabile di tutti i cittadini.

PoÈr, estensore

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri)

Estensore del parere: BATTINO VITTORELLI

La Presidenza del Senato ha giustamente attribuito alla 3^a Commissione (Affari esteri) il compito di esprimere un parere sul programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, previsto dal disegno di legge n. 2144. La III Commissione della Camera non fu chiamata ad esprimere il suo parere, forse perchè il disegno di legge, pur essendo stato presentato dal Presidente del Consiglio con il concerto di quasi tutti i Ministri, non conteneva quello del Ministro degli affari esteri.

I. — *Divari interni e divario esterno. Competenza della 3^a Commissione a esprimere un parere.*

Questa lacuna è probabilmente dovuta ai tempi nei quali la politica di programmazione e i disegni di legge relativi a tale politica furono per la prima volta concepiti nel nostro Paese in termini legislativi, cioè all'inizio della quarta legislatura della Repubblica. In quel periodo il problema urgente che la classe dirigente italiana ritenne di dovere affrontare con carattere prioritario fu quello del divario interno esistente fra le varie zone della nostra economia nazionale, aggravato dagli squilibri che avevano accompagnato la più recente fase del suo sviluppo, e non quello del suo divario globale rispetto all'economia della maggior parte degli altri Paesi industrialmente avanzati, con il quale sembrava che il primo facesse tutt'uno. Ma, pur trattandosi di due aspetti nettamente distinti del medesimo problema, ci si è facilmente resi conto che anche il divario esterno non può sfuggire ad

una intelligente ed organica politica di programmazione.

La programmazione, infatti, mira a superare quello che si potrebbe, forse, per estensione del concetto di divario, chiamare il divario tecnologico interno, risultante da uno sviluppo non equilibrato dell'economia nazionale, soprattutto nel corso degli ultimi quindici anni. Ma, accanto a questo divario, e sovrastante forse a questo divario, vi era un divario di natura molto più vasta, che era quello esistente fra il Paese nel suo complesso e il grado di sviluppo tecnologico di Paesi industrialmente molto più avanzati non soltanto per la loro capacità produttiva, ma anche per il livello che avevano raggiunto sul piano tecnologico e scientifico (si veda un accenno sommario nel paragrafo 209 del piano).

La politica del Governo di centro-sinistra, fin dalla formazione del primo gabinetto Moro, si è preoccupata anche di questo divario, con la creazione di un apposito Ministero della ricerca scientifica e tecnologica. Ma anche la creazione di questo Ministero era probabilmente contemplata più in termini di superamento dei divari interni che non in termini di superamento del divario esistente tra il nostro Paese e altri Paesi con i quali noi ci stiamo sforzando in vari campi di essere competitivi.

Conviene, a questo proposito, sottolineare che il concetto di « competitività » è spesso stato contemplato nei termini un po' grossolani di competitività esclusivamente commerciale, derivante dall'elevatezza dei costi economici e sociali e non già dalla inadeguatezza delle strutture produttive. La causa

principale di tale mancanza di competitività è dovuta probabilmente non solo alla situazione economica generale del Paese ma anche all'insufficiente grado di quello che oggi si chiama lo sviluppo scientifico e tecnologico, il quale non permette alle nostre industrie, sul piano pratico delle applicazioni dei ritrovati scientifici e tecnologici, di trovarsi in condizioni effettivamente competitive nei confronti delle industrie degli altri Paesi.

Molto spesso ci si è soffermati, quasi ci si trovasse davanti a un mistero arcano e impenetrabile, sulla differenza di produttività esistente non soltanto fra l'industria italiana e le altre industrie del mondo occidentale e dell'Unione Sovietica, ma fra l'industria europea nel suo complesso e l'industria americana, senza cercare d'identificare le cause prime di questa differenza di produttività, che non deriva dalla incapacità della mano d'opera dei Paesi la cui produttività è meno avanzata di altri nè dalla mancanza di spirito imprenditoriale della classe dirigente economica, bensì da altre cause che si vanno identificando oggi sempre più chiaramente nel divario scientifico e tecnologico.

Siccome, in materia economica, ogni cosa ha un costo, ci si è accorti che lo sviluppo scientifico e tecnologico ha un costo esattamente come l'impianto di un'azienda; e che è un costo sociale, il quale va affrontato preventivamente, forse non a sole spese della classe imprenditoriale, ma a spese della collettività. Perfino gli Stati capitalistici più avanzati, come gli Stati Uniti, ci dimostrano che l'iniziativa privata, la quale può, forse, in una concezione un po' arcaica e romantica del sistema capitalistico, assumere su se stessa l'intera responsabilità dello sviluppo economico di un Paese, non è più in grado di affrontare da sola questo costo sociale preventivo, che è necessario per garantire condizioni di effettiva competitività e di effettivo progresso economico, e che deve, perciò, ricadere sulla collettività nel suo complesso.

La spesa pubblica, in questo campo, è fra le più elevate proprio in alcuni dei Paesi capitalistici più avanzati, come gli Stati Uniti: bisogna riconoscere tuttavia che vi

concorrono in larga parte le spese di carattere militare, quantunque tali spese, sia pure in maniera indiretta, contribuiscano anch'esse allo sviluppo scientifico e tecnologico. Non è un caso, per esempio, che Paesi i quali hanno prodotto armi atomiche ed hanno quindi sviluppato fortemente gli studi in questo settore, abbiano finito, sia pure con una spesa assai superiore a quella che sarebbe stata necessaria per ottenere risultati puramente pacifici, per compiere progressi superiori agli altri nel campo dell'energia nucleare e dell'elettronica.

La competenza della nostra Commissione risulta quindi in primo luogo da questo aspetto del problema, che è certamente veduto in maniera assai marginale e occasionale nello schema di programma quinquennale sottoposto all'esame del Senato della Repubblica. Vi sono, in varie parti del disegno di legge sul quale siamo chiamati ad esprimere un parere, accenni marginali ad alcuni elementi di questo lato del problema, che conviene analizzare, anche perchè, mancando una visione organica e completa di questo aspetto della programmazione, la Commissione affari esteri ritiene suo dovere esprimere un parere motivato e organico, che attiri l'attenzione della pubblica opinione italiana, del Parlamento e degli organi di Governo su alcune esigenze che dovranno essere affrontate, se non nella sede attuale dell'approvazione di questo disegno di legge, almeno in quella della sua applicazione e del suo completamento nel corso della prossima legislatura.

II. — *Il divario esterno qual'è contemplato nel piano.*

Il disegno di legge in esame, fin dal suo capitolo I, nel quale sono fissate le « Finalità della programmazione », accenna, nel paragrafo 2, alla necessità di « porre le premesse per la continuazione dello sviluppo economico, che presuppone ormai un alto livello di cultura, di attrezzature sociali, di servizi civili per mantenere il Paese ad un sufficiente grado di competitività internazionale ».

Il concetto di « competitività » si ritrova anche nel capitolo II, che fissa gli « Obiet-

tivi del quinquennio 1966-70 », dove si afferma che la « doppia condizione di una sostanziale stabilità del livello dei prezzi e di un tendenziale equilibrio dei costi con l'estero », necessaria al conseguimento degli obiettivi della programmazione, « presuppone a sua volta che l'obiettivo concernente il pieno impiego della forza di lavoro possa essere raggiunto in presenza di un sostanziale aumento della produttività, in modo da consentire all'economia italiana in tutti i settori produttivi il mantenimento di condizioni competitive con le altre economie, sia sul mercato interno, sia su quello internazionale ».

In una parte centrale del piano di sviluppo, infine, ossia nel capitolo IV relativo alle « Condizioni essenziali per l'attuazione della politica di programmazione », ci si diffonde molto più ampiamente su questo concetto di competitività, al quale si connette il concetto dell'aumento di efficienza dell'economia italiana anche nei suoi aspetti internazionali. In questo capitolo del programma di sviluppo si fa un'analisi più dettagliata (paragrafo 44) degli obiettivi definiti dal programma stesso e delle condizioni e dei vincoli di carattere generale a cui è subordinato il raggiungimento di tali obiettivi. Fra le varie condizioni che sono indicate e che sottolineano l'aspetto internazionale della programmazione conviene citare:

- 1) La difesa della stabilità monetaria.
- 2) L'equilibrio dei conti del Paese con l'estero.
- 3) Il progressivo inserimento della nostra economia in più vasti spazi economici, da considerarsi un fatto che non può essere rimesso in discussione e che comporta il mantenimento della piena competitività del nostro sistema rispetto ai Paesi concorrenti, il quale potrà sostenere questa pressione solo attraverso un forte aumento della sua efficienza.

« L'aumento dell'efficienza (si afferma in altra parte di questo paragrafo) — aspetto essenziale dell'azione programmatica — deve essere naturalmente riferito al sistema economico nel suo complesso ». Non poche discussioni, del resto, ha determinato questo

concetto di « efficienza » alla Camera dei deputati, dove da alcune parti politiche si è voluto contrapporre un concetto di efficienza globale e di sviluppo globale ad un concetto di sviluppo equilibrato, che è certamente il concetto ispiratore dello stesso piano quinquennale. A questo riguardo, ci sembra opportuno addentrarci in un'analisi di quella che una recente pubblicazione del Ministero degli affari esteri definisce la « componente estera » della programmazione, perché si corre il rischio, se non si pone per lo meno all'attenzione della pubblica opinione un problema di questo genere, di trovarsi di fronte ad una serie di scelte non programmate della classe imprenditoriale, fatte per ragioni di efficienza e con il pretesto o la ragione legittima dello sviluppo dell'efficienza globale dell'industria italiana o di un suo particolare settore, fuori dell'ambito del programma e, magari, contro lo stesso programma, con la giustificazione che questo sviluppo globale è condizione essenziale, non prevista dal programma, per superare il divario esterno, anche se attraverso scelte non programmate, fatte dalla iniziativa privata, fuori quindi dalla direzione e dal controllo dello Stato.

Lo Stato deve pertanto contemperare le esigenze del graduale superamento del divario interno con quelle della riduzione del divario esterno, attraverso uno sviluppo equilibrato dell'economia nazionale.

- 4) La mobilitazione di risorse ai fini della ricerca scientifica e tecnologica, impiego sociale la cui natura propulsiva e condizionante, ai fini della produzione e della competitività, non ha bisogno di essere sottolineata. L'aumento dell'efficienza tecnologica e produttiva richiede un aumento della efficienza amministrativa e organizzativa di tutto il complesso meccanismo della direzione economica del Paese. In questo contesto, deve essere perseguito, con particolare impegno, il compito specifico ed essenziale dell'aggiornamento tecnico, dell'ammodernamento dei processi produttivi, dell'adeguamento organizzativo dell'industria, nucleo fondamentale del progresso economico, in vista di una sua sempre più elevata produttività, in partico-

lare, nei settori più esposti alla concorrenza estera.

Per raggiungere questa competitività, in base ai criteri suesposti, il piano di sviluppo ritiene sufficiente — nel paragrafo 45 — « ad assicurare il mantenimento della competitività con i Paesi esteri, consentendo all'economia italiana di accrescere la sua posizione concorrenziale nei riguardi dei suoi più diretti competitori », un saggio di aumento del reddito del 5 per cento annuo, che dovrebbe permettere un aumento annuo della produttività nella misura del 4 per cento per l'intero sistema.

Bastano queste considerazioni per sottolineare che, pur essendo il problema presente alla mente dei nostri programmatori, lo è tuttavia in maniera sporadica ed in parte forse superata dalle stesse dottrine economiche che stanno emergendo anche nel nostro Paese, e ciò non appena il nostro Paese contempra la questione del divario non soltanto nei suoi aspetti interni, ma anche nei suoi aspetti internazionali.

Di questa visione solo parziale del problema si hanno purtroppo, nel piano di sviluppo quinquennale sottoposto alla nostra attenzione, numerose conseguenze di ordine pratico, che conviene citare rapidamente, ricavandole da una ulteriore analisi dello schema stesso.

III. — *Emigrazione.*

Una componente estera non indifferente della programmazione economica è certamente da ricercare nel fenomeno della emigrazione. Tale fenomeno, in termini meccanici, statistici, astratti, è sicuramente presente alla mente degli elaboratori dello schema di programma. Nel capitolo II, paragrafo 5, si afferma infatti che « è apparso anzitutto realistico ipotizzare una graduale riduzione del saldo delle correnti migratorie con l'estero, anche se nel quinquennio 1966-1970 l'emigrazione netta, in termini di forze di lavoro, può essere valutata in circa 300 mila unità. Questa valutazione si fonda sul previsto annullamento del saldo migratorio nel corso del prossimo decennio ».

L'emigrazione costituirà dunque, almeno per il prossimo quinquennio, una componen-

te non indifferente del nostro sviluppo economico, sia in termini di riduzione della forza di lavoro interna, sia in termini di una eventuale riduzione della disoccupazione, sia anche in termini di bilancia dei pagamenti.

Soffermiamoci su quest'ultimo aspetto del problema. Il piano di sviluppo prevede (paragrafo 9), per il complesso del quinquennio 1966-70 (prendendo a base i prezzi 1963) un saldo attivo di 850 miliardi nella bilancia dei pagamenti risultante da trasferimenti unilaterali dall'estero, dovuti in buona parte a rimesse degli emigranti.

La massa monetaria che ogni anno la nostra emigrazione — quella attuale e quella potenziale che stiamo considerando — versa all'attivo della bilancia dei pagamenti, costituisce un saldo attivo utilizzato agli effetti dello sviluppo economico interno. Qual'è la contropartita che la collettività nazionale — la quale si avvale di questa massa monetaria, frutto di sacrifici non solo sul piano economico, ma sul piano umano, derivanti dall'abbandono della terra natia, dal dover lavorare in terra straniera, dal non potersi servire della propria lingua e della propria cultura come mezzo di comunicazione — prevede di versare non solo a compenso di questi sacrifici, ma anche a potenziamento degli stessi sacrifici, che saranno sopportati nel periodo previsto da una massa preventiva nella cifra di 300 mila unità supplementari?

Non si trova, nel piano, alcuna risposta a questa domanda. Si potrebbe pensare di trovarla nel capitolo IX, relativo alla « Formazione professionale » della manodopera. Ma vi si trova solo una serie di previsioni e di impegni, che dovrebbero contribuire ad elevare il livello di formazione professionale dei lavoratori italiani nel loro complesso, non già previsioni ed impegni specifici per la componente estera, non indifferente, come si è testè sottolineato, per lo sviluppo economico nazionale.

L'emigrazione non è concepita quale un problema a sè stante, come è stato spesso richiesto nei lavori parlamentari, e in particolare nei lavori del Comitato di studio sui problemi dell'emigrazione, formato con il concorso della 3^a e della 10^a Commissione del

Senato della Repubblica. Essa non viene concepita quale un impegno, fin qui assunto in maniera irrilevante dalla collettività, impegno volto non soltanto a compensare gli emigranti dei sacrifici che essi sopportano, ma a potenziare l'apporto che essi recano allo stesso sviluppo economico nazionale.

Conviene elencare rapidamente alcune esigenze alle quali lo Stato deve invece fare fronte per assicurare all'emigrazione la contropartita cui questa ha diritto e per potenziarne l'efficienza ai fini della sua collocazione all'estero e al suo rientro in Italia:

1) L'emigrante, e i figli minori che eventualmente lo accompagnino all'estero, deve ricevere dallo Stato:

a) una preparazione professionale adeguata, che gli permetta di trovare all'estero una collocazione quanto più qualificata possibile;

b) una formazione culturale e linguistica nel Paese di emigrazione, che gli permetta di inserirsi efficacemente nel processo produttivo di tale Paese e nella società civile di questo stesso Paese;

c) una analoga preparazione prescolastica dei suoi figli minori, che permetta loro di frequentare con profitto le scuole locali, dove non esistano scuole italiane, e, in quest'ultimo caso, corsi complementari di lingua e di cultura italiana, che permettano loro, dal momento dell'eventuale rientro della famiglia emigrata in patria, di poter frequentare in Italia, senza perdere anni di studio, le scuole del nostro Paese.

2) L'emigrante deve pure trovare presso i nostri servizi consolari all'estero tutta l'assistenza fornita al cittadino in patria dall'Amministrazione statale, ciò che presuppone un potenziamento del Ministero degli affari esteri e un corrispondente stanziamento di fondi in bilancio.

3) Egli deve pure potere usufruire, senza soluzione di continuità, dei benefici assistenziali provvisti al lavoratore in patria.

4) All'emigrante che si proponga di rientrare in patria devono essere estesi i benefici della Gescal.

5) L'emigrante che rientri è generalmente un operaio qualificato, il quale ha ac-

quisito all'estero una preziosa esperienza professionale, per il quale il piano deve predisporre posti di lavoro nelle regioni di provenienza, generalmente situate nelle zone agricole dell'Italia meridionale, il cui sviluppo industriale deve quindi essere programmato anche sotto questo profilo.

Conviene infine ricordare alcuni aspetti particolari del problema, quali le scelte che s'impongono in sede di programmazione davanti al fenomeno degli investimenti finanziari italiani all'estero per l'adempimento di lavori effettuati da aziende italiane con mano d'opera italiana, nonchè il problema, che comincia a porsi, della carenza di mano d'opera in alcuni settori specializzati della nostra agricoltura nel Nord.

Il fenomeno dell'emigrazione è destinato a perdurare per un certo numero di anni: secondo le previsioni del piano, almeno per il quinquennio al quale si riferisce il piano stesso.

Ma giova osservare che il piano prevede solo un saldo di 300.000 unità in più nel primo quinquennio e un annullamento di tale saldo nel quinquennio successivo, ciò che presuppone l'eventuale assorbimento della mano d'opera emigrata in tale periodo e in quelli precedenti solo in uno spazio di tempo molto più lungo. La politica di programmazione non potrà pertanto rinviare una più adeguata soluzione di questo problema al lontano momento in cui tale fenomeno si sarà esaurito o quando avrà risolto da sé le proprie contraddizioni. È compito specifico del legislatore prevedere quanto potrà accadere, e venire incontro, se non in anticipo, per lo meno in modo concomitante, alle esigenze che man mano vengono prospettate dalla collettività nazionale.

IV. — *Ricerca scientifica e tecnologica.*

Un altro problema contemplato nel piano sotto il profilo soprattutto interno, anche se le provvidenze che sono indicate nel piano stesso avranno conseguenze agli effetti del superamento del divario tecnologico esterno, è quello riguardante la ricerca scientifica e tecnologica.

Al capitolo X, che riguarda appunto la « Ricerca scientifica e tecnologica », si afferma che « nel quinquennio 1959-63 sono stati investiti nella ricerca circa 400 miliardi di lire, pari allo 0,3 per cento del reddito nazionale lordo, rispetto alle percentuali del 2-2,5 per cento investite negli Stati Uniti e nell'Unione Sovietica, e dell'1 per cento circa investito in tutti i Paesi europei industrialmente evoluti, negli anni più recenti ».

Tra i programmi di spesa previsti nel paragrafo 125 dello stesso capitolo si afferma che « la spesa complessiva per la ricerca scientifica nel quinquennio 1966-1970, esclusa la quota di stanziamenti per l'Università che può essere imputata alla ricerca, sarà di 1.320 miliardi, pari allo 0,7 per cento del reddito nazionale ».

Questo capitolo del piano è stato oggetto di ampie discussioni e controversie alla Camera dei deputati ed anche di una votazione sulla proposta di elevare la cifra preventivata di circa il triplo, la quale ha suscitato numerose polemiche ed ha determinato poi la Camera a tornare alla cifra indicata inizialmente nel piano.

Prima di effettuare un'analisi comparativa di queste cifre con le cifre degli altri Paesi, in maniera più dettagliata di quella del disegno di legge sottoposto al nostro esame (analisi indispensabile sia per quanto riguarda le percentuali sia per quanto riguarda le cifre assolute), conviene fare una osservazione pregiudiziale.

Ogni Paese dispone di una capacità limitata di accumulazione del patrimonio scientifico e tecnologico. Un investimento eccessivo a scopo di pura ricerca e sviluppo tecnologico, quando le attrezzature ricettive del Paese non siano sufficientemente sviluppate, può condurre ad uno spreco di risorse e può pertanto rendere giustamente impopolare una spesa siffatta, che viene così a gravare sulla collettività, perchè la collettività stessa, mancando l'attrezzatura ricettiva, non è in grado di vedere i risultati del sacrificio che le è richiesto.

Tuttavia anche le attrezzature ricettive di uno sforzo compiuto nel senso del progresso scientifico e dello sviluppo tecnologico hanno un loro costo economico. Si può per-

tanto, quando le esigenze della programmazione di uno sviluppo equilibrato dell'economia nazionale impongano un ritmo di sviluppo più rapido della ricerca scientifica e tecnologica, prevedere una massa di stanziamenti iniziali che aumentino quella che abbiamo chiamato la capacità di accumulazione scientifica e tecnologica del Paese stesso.

Se l'Italia decidesse di spendere una somma eccessiva rispetto allo stato attuale delle sue strutture scientifiche e tecnologiche, non si saprebbe che cosa fare di questa somma. Ma, proprio perchè queste strutture sono insufficienti, il primo compito di chi voglia rendere più rapido il ritmo di sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica — condizione pregiudiziale e assoluta per il superamento non solo del divario tecnologico esterno, ma anche dei numerosi divari interni tuttora esistenti nel nostro Paese, che il piano quinquennale si propone precisamente di superare — è quello di mettere queste strutture in grado di assorbire e utilizzare il potenziale derivante da una ricerca scientifica e tecnologica più intensa — anche nel caso in cui sia dovuta al frutto di una cooperazione internazionale — e perciò di assorbire produttivamente una massa di stanziamenti anche maggiori di quelli previsti attualmente nel piano a tale scopo.

A questa conclusione si giunge attraverso una rapidissima analisi di alcune cifre percentuali e di alcune cifre assolute relative al divario tecnologico esistente tra i principali Paesi del mondo occidentale. Tale analisi deve essere integrata (anche per essere meglio intesa) con una distinzione tra la spesa pubblica e la spesa privata destinata a questo settore.

Conviene ricordare a questo proposito che la più recente tabella indicante le cifre relative al divario tecnologico, elaborata negli Stati Uniti ad opera del professor Quinn per la *National Science Foundation*, permette di rilevare che nel 1963 gli Stati Uniti hanno destinato circa 17.350 milioni di dollari alla ricerca e allo sviluppo, mentre l'Europa occidentale nel complesso ha speso, lo stesso anno, circa 5.750 milioni di dollari.

Alcune cifre più recenti indicano che questa tendenza continua a sussistere: gli Stati Uniti hanno speso nel 1965 23 miliardi di dollari, contro circa 9 miliardi spesi dall'Europa. In una valutazione relativa al 1962, queste cifre si riflettono anche nel numero dei ricercatori e degli ingegneri, per i quali si hanno globalmente 436.000 individui addetti a queste attività negli Stati Uniti, contro 150.000 addetti nel complesso dell'Europa occidentale.

Anche nella bilancia dei redditi che derivano dallo sfruttamento di brevetti ricavati da questa ricerca si hanno rapporti assai impressionanti: il rapporto è di 5 a 1 a favore degli Stati Uniti. Queste cifre possono parere esorbitanti e qualche economista fa rilevare che, i costi europei essendo inferiori ai costi americani, il divario è meno importante di quanto non appaia dall'esame delle cifre assolute. Il divario però continua ad essere estremamente profondo.

Quando poi per il 1962-63 prendiamo in esame la situazione dell'Italia, ci accorgiamo che nei 5.750 milioni di dollari spesi dall'intera Europa occidentale in questo settore l'Italia figura per soli 155 milioni di dollari, di cui 74 milioni derivanti dalla spesa pubblica e 81 da quella privata, ciò che porta la spesa annua dedicata alla ricerca e allo sviluppo per abitante in Italia a 3,69 dollari rispetto ad una spesa individuale di 91,60 dollari per gli Stati Uniti, di 33,28 dollari per il Regno Unito, di 32,18 dollari per la Germania occidentale, di 26,86 dollari per la Svizzera, di 26,29 dollari per la Francia. La distanza esistente fra l'Italia e i Paesi dell'Europa occidentale, che hanno la stessa popolazione, sia pure con un maggiore grado di sviluppo economico, è una distanza che raggiunge livelli di tipo balcanico o africano, quando poi si tenga conto del grado di sviluppo effettivo raggiunto dalle parti più depresse del nostro Paese.

È assai importante sottolineare la componente della spesa pubblica rispetto alla spesa privata in alcuni di questi Paesi, come si rilevava in altra parte di questo parere: il Paese capitalistico più avanzato, e cioè gli Stati Uniti, partecipa alla ricerca scientifica e allo sviluppo tecnologico con

una spesa pubblica equivalente al 65,4 per cento delle risorse globali destinate a tale sforzo e con una spesa privata equivalente al 34,6 per cento. È vero che la componente militare di questa spesa pubblica è elevata, ma conviene attirare l'attenzione del Senato sul fatto che, anche se queste percentuali sono fortemente influenzate dalla componente militare, pur tuttavia le cifre assolute della spesa privata degli Stati Uniti, considerando tutta la spesa pubblica come in parte inficiata dalla sua componente militare, rimangono ancora estremamente impressionanti, perchè il capitale che è necessario investire per scoprire un brevetto e per produrre, per esempio, un reattore atomico veloce, è lo stesso, quale che sia il numero degli abitanti e quale che sia la componente pubblica e privata della spesa.

Quando perciò si constata — sempre per l'anno 1963 — che gli Stati Uniti hanno destinato una spesa privata di 6.010 milioni di dollari a questo settore, là dove noi abbiamo impiegato soltanto 81 milioni di dollari, ci si rende conto che non soltanto l'Italia non sarebbe in grado di competere con gli Stati Uniti per la produzione della bomba atomica, ma ha perduto gran parte della sua competitività in numerosi settori condizionati dalla ricerca scientifica e tecnologica e ne perderà sempre di più se tale esigenza non sarà affrontata nei prossimi anni con maggiore impegno.

V. — *Cooperazione internazionale.*

Da ciò deriva una conseguenza della quale dobbiamo essere consapevoli e che pone forse un problema contemplato in diversa maniera e sotto diversi aspetti in altre circostanze: ed è quella della cooperazione internazionale che, non soltanto sul piano degli scambi e dell'unione doganale e non soltanto sul piano dei Sei, è necessario realizzare in Europa occidentale e forse anche in un ambito europeo più largo, per mettere l'Europa in condizione di competitività effettiva nei confronti di economie più avanzate, come quelle degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, soprattutto in questo campo; anche aumentando fortemente la spesa privata e la spesa pubblica del

nostro Paese in questo settore è evidente che nessun Paese europeo, anche quelli che dedicano somme assai più larghe in questo campo, sarà in grado di portare la propria economia nazionale in condizioni di competitività rispetto all'economia americana o a quella sovietica ed è soltanto attraverso un ampliamento non solo quantitativo ma anche qualitativo della Comunità economica europea che sarà possibile incominciare ad affrontare questo problema, se non in maniera globale per lo meno in maniera settoriale, come rileva d'altronde, opportunamente, il Consiglio d'Europa in un progetto di raccomandazione del 24 aprile 1967.

Nel programma quinquennale questo aspetto del problema della programmazione trova insufficiente rilevanza, anche limitatamente a particolari settori, per esempio, nel campo di specifici settori produttivi, che nel prossimo quinquennio prevedibilmente non potranno svilupparsi adeguatamente nemmeno nel quadro dell'economia nazionale senza uno sforzo urgente di cooperazione bilaterale o multilaterale di qualunque tipo con nazioni che siano in grado di aiutarci nel quadro della stessa programmazione nazionale italiana a sopperire a queste deficienze.

Conviene soffermarsi a questo riguardo su due settori particolarmente critici, che sono quelli della produzione aeronautica e dei calcolatori elettronici, due settori nei quali non soltanto siamo chiamati a constatare una grave carenza dell'economia italiana, ma anche a prendere coscienza di una grave carenza dell'economia dell'Europa occidentale nel suo complesso, comunque configurata geograficamente, nell'ambito del MEC o con l'estensione alla Gran Bretagna o ad altri Paesi, che da parte di nazioni politicamente avverse all'integrazione della Gran Bretagna nel MEC trova tuttavia una soluzione settoriale di carattere bilaterale o multilaterale.

Un accenno a questo problema si trova nel paragrafo 135 del capitolo XI del piano, relativo ai trasporti aerei, dove si afferma che « sarà presa in considerazione la possibilità di concedere incentivi all'industria aerospaziale per mantenere, sul piano della coope-

razione mutilaterale, la presenza attiva dell'Italia in un settore d'avanguardia, i cui progressi scientifici e tecnologici si ripercuotono favorevolmente in tanti altri settori dell'economia ». Ma occorre un impegno più ampio e più articolato nel corso dell'applicazione del piano.

Giova ricordare a questo proposito alcuni esempi di cooperazione bilaterale in campo aeronautico, quali l'intesa anglo-francese per la costruzione del « Concorde », ossia dell'unico supersonico che sia giunto alla fase della costruzione del prototipo, poiché, come è noto, gli Stati Uniti, chiamati anche essi a fare uno sforzo in questo campo, non hanno superato la fase della progettazione. Infatti, la progettazione del supersonico americano — e questo è un esempio di investimento pubblico a scopi pacifici del Governo americano — fu dovuta interamente ad un investimento dello Stato: quando, per passare dalla fase della progettazione a quella della costruzione del prototipo, anch'essa estremamente costosa, il Governo americano fu chiamato ad effettuare un nuovo stanziamento di denaro pubblico, esso ritenne che altre scelte avessero carattere prioritario nel campo della spesa pubblica, per cui il passaggio alla fase della costruzione del prototipo di supersonico americano non avvenne.

Ecco quindi un caso nel quale l'unione di due industrie aeronautiche che sono certamente potenti, come quella britannica e quella francese, ma non potenti al punto da resistere a qualunque crisi, ha portato a notevoli risultati; è nota infatti la crisi di alcune delle principali industrie aeronautiche britanniche, che hanno determinato il Governo britannico a prospettarsi la possibilità della « irizzazione » di una parte dell'industria aeronautica britannica, che non era più in grado, sul piano puramente privato, di far fronte ai suoi impegni. Ciò nonostante, nonostante cioè che l'industria aeronautica britannica fosse in crisi e nonostante che la stessa industria francese, esaurita la fase di espansione del « Caravelle », il quale sembra non abbia ancora ripagato interamente i propri costi, fosse anch'essa in relativa crisi, queste due industrie sono riuscite a

raggiungere un obiettivo tecnologico e produttivo che la stessa industria americana non è stata in grado di raggiungere, a dispetto del concorso massiccio del Governo federale alla spesa della progettazione. Ciò sta ad indicare gli spiragli che si aprono nel campo dello sviluppo tecnologico quando si superino i confini nazionali e ci si inserisca in un contesto più largo, di carattere bilaterale o multilaterale.

Un altro campo nel quale questa cooperazione potrebbe dare risultati non indifferenti è quello dell'aerobus, che attualmente è allo studio di tre nazioni, di cui due aderenti al MEC ed un'altra candidata al MEC, cioè la Francia, la Repubblica federale tedesca e la Gran Bretagna; l'Italia non soltanto non ha programmato la propria partecipazione ad iniziative di questo genere, ma è ancora indecisa sul da farsi, date alcune esperienze critiche e polemiche che si sono verificate quando si è trattato di stabilire in Italia un rapporto fra una produzione aeronautica bilaterale o multilaterale da un lato ed il consumo di aerei da parte della Compagnia di bandiera dall'altro lato.

Pur non volendoci addentrare in esempi analoghi per quel che riguarda i calcolatori elettronici, conviene tuttavia ricordare che in questo campo alcune Nazioni europee, fra cui la Gran Bretagna, hanno raggiunto un grado di sviluppo tecnologico e scientifico assai avanzato, che, certamente, nel quadro di una politica di integrazione più vasta, concepita appunto in termini di cooperazione a fini di sviluppo scientifico e tecnologico, potrebbe dare risultati non indifferenti al nostro Paese. Va rilevato a questo riguardo quanto si osservava in altra parte di questa relazione per quanto si riferisce alla capacità di accumulazione scientifica e tecnologica di ciascun Paese: l'Italia, allo stato attuale delle sue attrezzature industriali, non sarebbe in grado di assorbire una massa di calcolatori elettronici tale da giustificare una produzione nazionale e probabilmente dovrebbe adeguare le proprie industrie alla utilizzazione di questo elemento di potenziamento della produttività e dell'efficienza di queste stesse industrie attraverso un'utilizzazione più economica di calcolatori elettro-

nici, che può derivare solo dalla partecipazione dell'Italia a qualche processo di carattere multilaterale o bilaterale con Nazioni più avanzate nel campo scientifico e tecnologico in questo particolare settore.

Un aspetto della programmazione che certamente tiene conto della componente internazionale è quello della politica degli scambi, come viene definita nel capitolo XXII del programma che stiamo esaminando. È evidente a tutti che una componente importante dello sviluppo economico di un Paese è il suo commercio con l'estero; si deve tuttavia rilevare che, sebbene il testo sottoposto alla nostra approvazione sia un testo che merita ogni considerazione, il suo carattere sintetico e succinto sta ad indicare che al complesso problema di una seria politica degli scambi per i prossimi cinque anni si dedicano solo poche righe di stampa.

Si può anche comprendere che questo settore, che è stato già da diverso tempo, in un Paese come il nostro, oggetto di attenzione molto seria da parte dei pubblici poteri, sia probabilmente uno dei settori nei quali, anche quando la parola programmazione non esisteva, l'intervento pubblico era considerato come un fatto normale, non fosse altro perchè la politica doganale costituisce senza dubbio una forma, sia pure spuria, di intervento pubblico nella direzione dello sviluppo economico di un particolare Paese. Ciò nonostante, se la programmazione avesse avuto un'angolazione internazionale più acuta, è probabile che quella che in altri Paesi si chiama *promotion* dei rapporti commerciali con l'estero sarebbe stata oggetto di attenzione dottrinale e previsionale più approfondita di quella cui si fa riferimento nel piano.

VI. — *L'opinione del Ministero degli esteri.*

Queste considerazioni sono suffragate da un'analisi di altro tipo, effettuata recentemente dalla Direzione generale degli affari economici del Ministero degli esteri, in una piccola ma nutrita pubblicazione dal titolo: « Programmazione nazionale e componente estera ». In questa pubblicazione, si dimostra

di essere perfettamente consapevoli dell'importanza di quella che viene definita appunto la componente estera della programmazione nazionale.

Fin dalle prime righe di questa pubblicazione si legge infatti: « È ben nota l'importanza che la componente estera rappresenta oggi per l'economia di molti Paesi; in questo campo l'Italia ha ancora, tuttavia, del cammino da compiere, in quanto il tasso di apertura dell'economia italiana, cioè il rapporto tra intercambio globale e prodotto nazionale lordo, non appare proporzionato alla struttura economica del Paese; infatti esso, pur registrando forti progressi rispetto al periodo pre-bellico, in cui oscillava intorno al 15 per cento, presenta ancora un sensibile margine di espansione per poter allinearsi con il tasso di altri Paesi industriali, quali, ad esempio, l'Inghilterra (31 per cento) e la Germania (31 per cento). Conseguentemente il progetto di programma di sviluppo economico si sofferma in modo particolare — com'è giusto — sugli aspetti esterni della programmazione, nei capitoli relativi alla politica degli scambi e alla bilancia dei pagamenti. Gli scambi e la bilancia dei pagamenti rappresentano tuttavia due aspetti molto importanti del problema relativo ai rapporti fra programmazione nazionale e cooperazione internazionale; ma non sono i soli. Infatti il programma, oltre ai due problemi indicati, non può — fra l'altro — non tener conto di quegli orientamenti internazionali che, in misura più o meno vincolante, influiscono inevitabilmente sullo sviluppo dell'economia italiana. Si intende alludere, su scala regionale, alle prospettive di sviluppo e di integrazione economica della CEE (cui, in verità, si riferiscono vari richiami del piano di sviluppo); su scala intercontinentale alle direttive programmatiche dell'OCSE e della cooperazione atlantica, e, su scala mondiale, alle tendenze che vengono via via manifestandosi nella organizzazione delle Nazioni Unite ».

Come si vede, questa pubblicazione del Ministero degli affari esteri si sofferma in modo particolare su quegli impegni contrattuali che l'Italia ha assunto bilateralmente o multilateralmente sul piano internazionale,

i quali possono incidere su alcuni aspetti e alcuni elementi del piano di sviluppo. Forse ci si limita eccessivamente agli aspetti strutturali ed istituzionali di questo problema e, inoltre, alle conseguenze convenzionali che derivano dalle strutture alle quali partecipiamo.

In molte occasioni e non soltanto nel nostro Paese (in Gran Bretagna questo è stato per molto tempo un argomento contro l'adesione al MEC, almeno negli ambienti laburisti) si è temuto che l'adesione ad organismi internazionali, come la CEE, anche nella loro fase attuale di sviluppo — in cui la sovranazionalità ha limiti molto rigidi e molto ristretti — potesse intralciare la libertà di un Parlamento nazionale e, quindi, di un Paese, di programmare lo sviluppo della propria economia nazionale in maniera conforme alle esigenze di questo sviluppo e non ad esigenze composite, derivanti appunto da questo vincolo di carattere internazionale.

Non c'è dubbio che una certa incidenza esiste, ma bisogna anche contemplare — ed è quanto conviene aggiungere alle considerazioni contenute nella pubblicazione del Ministero degli affari esteri — la partita attiva che deriva da questa cooperazione internazionale, specialmente se essa venga sviluppata nel campo scientifico e tecnologico; anche se ci si limiti al quadro attuale della CEE, d'altronde, conviene rilevare che tale cooperazione ha permesso all'Italia di compiere quel passo avanti sulla via dell'apertura della propria economia che certamente è molto più ampio di quanto non sarebbe stato senza il Mercato comune.

VII. — Assistenza ai Paesi in via di sviluppo.

Vi sono d'altra parte alcuni problemi (anch'essi menzionati nella pubblicazione del Ministero degli affari esteri), che derivano dall'atteggiamento che il nostro, come altri Paesi industrialmente avanzati, o hanno assunto, sul piano degli impegni morali, o si propongono di assumere, sul piano degli impegni politico-economici, nei confronti di Paesi che da anni sono divisi da un diverso tipo di divario, cioè i Paesi in via di sviluppo, che costituiscono anch'essi una componente

non ignorabile dello sviluppo economico generale del mondo.

Si è molto parlato di assistenza ai Paesi in via di sviluppo, anche se si è fatto relativamente poco. Tale assistenza rientra tuttavia nello sviluppo logico della politica economica dei Paesi industrialmente avanzati verso i Paesi in via di sviluppo. L'assistenza ha anch'essa un costo, anche se il suo rendimento non è necessariamente o direttamente economico. Non ci sembra che questo costo, nella misura in cui dovrebbe essere contemplato, trovi una collocazione in alcuna delle parti del disegno di legge contenente il programma di sviluppo, quantunque la strada verso la quale il mondo si avvia e che un giorno o l'altro dovrà finire per percorrere sia, come sottolinea la pubblicazione del Ministero degli esteri, quella della concessione ai Paesi in via di sviluppo « di risorse finanziarie annue nella misura la più vicina possibile all'1 per cento del reddito nazionale annuo di ciascun Paese industrializzato ».

Quando si ricordi quante polemiche ha suscitato la determinazione della cifra calcolabile nella percentuale dello 0,7 per cento delle risorse nazionali, che noi consacreremo a un obiettivo che ha certamente priorità assoluta, quale la ricerca scientifica e lo sviluppo tecnologico nel nostro Paese, ci si rende conto che siamo ancora lontani dal momento in cui sarà possibile programmare

l'investimento dell'1 per cento delle nostre risorse alla lotta contro la fame nei Paesi in via di sviluppo, che pure dovremo programmare entro i prossimi dieci o quindici anni, perchè non si va incontro solo ad un divario sempre più grave tra i Paesi industrialmente avanzati e gli altri, ma ad un abbassamento così rapido del livello di vita dei Paesi sottosviluppati, che ne possono derivare conseguenze assai gravi per la responsabilità morale e politica del mondo intero e particolarmente dei Paesi più sviluppati. Per tutte queste ragioni, noi dobbiamo programmare fin d'ora un obiettivo in questo campo.

Anche in questo campo, come in quello interno, si porrà presto al complesso dei Paesi industrialmente avanzati una questione di scelta fra il loro sviluppo globale ad un ritmo sempre più rapido ed uno sviluppo più equilibrato del mondo nel suo complesso.

La Commissione affari esteri, pur ritenendo di dover sottolineare l'importanza della componente estera della programmazione nazionale, la quale dovrà essere tenuta maggiormente presente nell'applicazione del piano quinquennale e nell'elaborazione dei piani futuri, esprime il parere che il disegno di legge n. 2144 debba essere approvato dal Senato della Repubblica.

BATTINO VITTORELLI, *estensore*

4^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

Estensore del parere: PIASENTI

Il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, additando da un lato le linee direttive per l'incremento del reddito nazionale, dall'altro precisando i settori d'intervento pubblico e le sue finalità, offre in ciò la ragione della quasi totale inesistenza, nella sua complessa tematica, dei problemi relativi alla difesa nazionale, ove si tolgano rari e occasionali accenni solo marginalmente riconducibili a questioni connesse con la difesa.

Rimarrebbe da ricavare, nella Tabella 1, qualche specifica indicazione sugli impegni finanziari per questa voce, se essa non figurasse globalmente con la giustizia, l'ordine pubblico ed altri impieghi non meglio precisati.

L'estensore, perciò, nel dare il suo parere favorevole a nome della 4^a Commissione permanente, non può che richiamarsi alla prospettiva dell'incremento annuo del 6 per cento assicurato al bilancio della difesa, au-

gurandosi che esso possa far fronte sia alle variazioni dell'indice del potere d'acquisto della moneta, sia ai sempre nuovi impegni di spesa, che (qualunque sia la linea politico-militare che il nostro Paese si accingerà a seguire dopo il 1969) non potranno certo avviarsi a riduzione. Ciò, ovviamente, nel caso che le presenti discussioni internazionali sul tema del disarmo non offrano sicure prospettive di miglioramento e di effettiva distensione nei rapporti fra gli Stati.

Tale parere favorevole può — in linea generale — fondarsi altresì sulle prospettive di sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica (a cui è noto quale apporto possa venire dalle Forze armate) e sulla diffusione della cultura mediante lo sviluppo della scuola; i cui riflessi non potranno non farsi sentire, a vario livello, nella formazione di base del personale delle Forze armate.

PIASENTI, *estensore*

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica e belle arti)

Estensore del parere: SPIGAROLI

I. — Istruzione e formazione culturale.

L'impegno prioritario che il Governo di centro-sinistra ha assunto nei confronti della scuola e dell'istruzione, nelle dichiarazioni programmatiche fatte ogni volta che si è presentato alle Camere per la fiducia, trova un evidente riflesso nel « Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70 ».

Nel capitolo I di tale documento infatti, trattando delle finalità della programmazione, si dice che essa si propone in *primo luogo* « l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale: scuola, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, formazione professionale, trasporti, assetto urbanistico, difesa del suolo ».

Nel capitolo successivo, elencando gli obiettivi del quinquennio, in relazione alla predetta finalità si pone tra gli obiettivi stessi « la ripartizione delle risorse tra i diversi impieghi, tale da soddisfare in più ampia misura i bisogni collettivi » tra cui prima di ogni altro quello dell'istruzione.

Nel capitolo V, infine, in cui si tratta del volume e della ripartizione degli impieghi sociali del reddito (che ammonteranno nel quinquennio a 48.970 miliardi di lire, con una incidenza sul complesso delle risorse del 26,4 per cento) vengono elencate le voci (v. Tabella 1) cui verranno attribuiti tali impieghi sociali, con accanto le relative cifre. Nella citata Tabella, alla scuola viene assegnata la cifra globale di lire 9.650 miliardi (corrispondente al 19,7 per cento del totale degli impieghi sociali stessi), di cui 8.700 miliardi

per i consumi pubblici e 945 per investimenti (opere di edilizia scolastica).

Tale cifra pone la spesa per la scuola (nel quinquennio) al secondo posto tra quelle che verranno effettuate per soddisfare i bisogni collettivi, leggermente al di sotto della cifra relativa alle abitazioni (10.150 miliardi).

È da notare che nella prima stesura del programma (1965) alla scuola era stato attribuito il *primo posto* (anche se per una cifra globale inferiore a quella attuale: 8.975 miliardi); però nel testo approvato dalla Camera, a seguito dell'aumento della cifra globale destinata agli impieghi sociali (portata da 45.900 a 48.970 miliardi) sono state aumentate anche le cifre relative alla scuola ed alle abitazioni; il più cospicuo incremento di cui ha beneficiato la spesa prevista per le abitazioni ha retrocesso la scuola al secondo posto.

In realtà la somma che, in virtù delle spese correnti ormai consolidate e dei provvedimenti per gli interventi straordinari già operanti (legge 31 ottobre 1966, n. 942: « Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970 ») o che diventeranno presto operanti essendo già stati approvati da un ramo del Parlamento (disegno di legge n. 1552 Senato, ora 3509 Camera, sulle nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e relativo piano finanziario per il 1966-1970) risulta sicuramente disponibile a favore della scuola per il quinquennio — ma che sarà certamente e non di poco superata — è sensibilmente superiore a quella prevista dal programma (9.650 miliardi).

Infatti, se si moltiplica per quattro il bilancio della Pubblica istruzione del 1967 (1365 miliardi), ed alla somma ottenuta si aggiungono quella relativa al bilancio di previsione del 1966 (1317 miliardi), quelle previste dalla legge n. 942 (1.213 miliardi) e dal disegno di legge per l'edilizia scolastica (1.210 miliardi), nonchè quelle relative alla spesa per l'istruzione contenute nei bilanci di altri Dicasteri (Tesoro, Lavori pubblici, Esteri, ecc.) ed agli interventi per la scuola materna (statale e non statale), si ottiene una cifra complessiva di 9.847 miliardi, che supera di ben 197 miliardi le previsioni del « Programma ».

Se si considera che la spesa prevista dal bilancio 1967 è sicuramente destinata ad aumentare nei prossimi anni; se si considera inoltre che alle spese per l'istruzione sostenute dallo Stato vanno aggiunte quelle degli Enti locali e dei privati, si può tranquillamente affermare che di fatto, nel quinquennio, alla scuola verrà assegnata la quota più elevata delle risorse destinate agli impieghi sociali.

Si è ritenuto opportuno premettere queste considerazioni per poter dimostrare nei termini più persuasivi che la priorità riservata all'istruzione non è solo nelle indicazioni del programma, ma è anche, ed in forma più accentuata, nella realtà dei provvedimenti già adottati, od in via di definizione, per l'attuazione del programma stesso.

* * *

Nel capitolo VIII del programma vengono considerati gli obiettivi più immediati (di breve e medio termine) da raggiungere nel campo dell'istruzione e della formazione culturale, in relazione alle finalità generali del programma. Naturalmente, proprio per la natura del piano quinquennale, si sottolinea che l'espansione della scuola, oltre che alle fondamentali esigenze della diffusione dell'istruzione e di una sempre più elevata formazione umana dei giovani, deve anche provvedere a soddisfare all'esigenza di disporre di personale professionalmente sempre più qualificato, determinata dall'evoluzione a ritmo sempre più accelerato del nostro sistema economico.

E a questo scopo vengono prospettate (Tabella 1, pag. 63) radicali trasformazioni nella struttura professionale dell'occupazione dal 1964 al 1981, secondo un'ipotesi approssimativa, ma abbastanza attendibile, formulata sulla base dei « *transfert* » di popolazione lavorativa e dei ritmi di sviluppo delle varie attività economiche (a proposito dei quali ritengo opportuno ricordare, in particolare, le penetranti indagini dell'ingegner Martinoli).

In questo modo non si vuole certamente strumentalizzare la scuola ai fini dello sviluppo dell'economia, come si teme da qualche parte. È evidente che la scuola e l'istruzione sono portatrici di valori autonomi; ma nessuno può negare che la scuola si debba occupare anche della componente professionale (in tempi ed in modi diversi a seconda dei suoi indirizzi) nell'opera educativa che svolge per un armonico sviluppo della personalità dei giovani ad essa affidati.

Pertanto non si mortifica certo l'alta funzione della scuola proponendo ad essa determinate mete, in relazione alla trasformazione socio-economica della società in cui essa opera.

* * *

Nel paragrafo 97 si tratta degli obiettivi dell'espansione scolastica. In esso è previsto che nel quinquennio sia possibile realizzare: per la scuola media un aumento dei licenziati da 470.000 nel 1965-66 a 550.000 nel 1969-70; per la scuola secondaria superiore: un aumento dei licenziati da 50.000 a 100.000 negli istituti professionali; da 65.000 a circa 100 mila negli istituti tecnici; da 72.000 a 80.000 nei licei ed istituti magistrali.

Purtroppo le cifre previsionali sopra riportate (riprese dalle « Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola », elaborate dal ministro Gui sulla « Relazione » della Commissione di indagine, ed approvate dal Consiglio dei ministri) concordano solo in parte con la realtà, quale si va profilando in base ai dati accertati negli ultimi anni. Una certa concordanza si può rilevare in merito alla cifra relativa ai licenziati della scuola media (da 470.000 a 550.000) ed a quella relativa ai diplomati degli istituti tecnici (da 65.000 a 100.000). Molto discordanti per eccesso sono invece quelle

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

relative ai licenziati dagli istituti professionali, la cui popolazione scolastica tende a diminuire, anzichè a crescere rapidamente come si prevede nella Relazione della Commissione di indagine e nelle « Linee direttive » (pag. 94, Tab. 1). Discordante per difetto, poi, è la cifra concernente gli istituti di istruzione classica, scientifica e magistrale, la cui popolazione tende ad aumentare con vertiginosa, preoccupante rapidità, come si può rilevare dal seguente prospetto:

anno scolastico	alunni	incremento
1963-64	395.151	
1964-65	434.557	(+ 39.406)
1965-66	485.120	(+ 51.563)
1966-67	552.549	(+ 67.429)

La parte del leone in questo cospicuo, eccessivo incremento della popolazione scolastica dell'istruzione classica la fanno gli istituti magistrali, i cui iscritti negli anni sopra ricordati sono aumentati rispettivamente di 23.854, 29.310, 32.200 unità.

Di fronte a questi dati risulta, evidentemente, del tutto incongrua la previsione di un aumento di diplomati delle scuole della istruzione classica di sole 8.000 unità al termine del quinquennio.

Abbastanza aderente appare invece la previsione relativa all'aumento del numero dei laureati, che da 32.000 (in realtà 29.252) del 1965-66 dovrebbero passare, nel complesso, a circa 40.000 nel 1969-70.

Considerando il forte, innaturale squilibrio, che si va sempre più accentuando tra la popolazione scolastica degli istituti professionali e quella delle altre scuole dell'istruzione secondaria superiore (e soprattutto dell'istruzione classica), si deve rimanere molto perplessi e preoccupati.

Non c'è dubbio che tale squilibrio è dovuto principalmente alla mancata attuazione della riforma delle scuole secondarie superiori ed in particolare degli istituti professionali e dell'istituto magistrale, che avrebbe dovuto diventare operante con l'inizio dell'anno scolastico 1966-67. Purtroppo ciò non è avvenuto per le ragioni a tutti note. In attesa delle riforme, il pericoloso fenomeno denunciato va affrontato senza ulteriori indugi con i mezzi attualmente di-

sponibili; e precisamente mediante un'intensa, efficace opera di chiarimento, di persuasione e di orientamento rivolta alle famiglie ed agli alunni, effettuata, oltre che attraverso i centri di orientamento scolastico professionale, anche con i grandi mezzi di comunicazione sociale, quali la radio, la televisione, la stampa, i documentari, affinché i giovani possano compiere scelte che, oltre ad essere consone alla propria vocazione, siano veramente utili, dal punto di vista professionale, a sé ed alla società in cui vivono.

Attraverso queste iniziative si dovrebbe, in particolare, realizzare un forte drenaggio dei licenziati della scuola media a favore degli istituti professionali, tale da riportare nelle giuste proporzioni la popolazione scolastica degli istituti dell'istruzione tecnica e classica. Altrimenti, persistendo la tendenza attuale, ci verremo a trovare fatalmente nella dolorosa situazione di poter disporre di un numero di « quadri intermedi superiori » di gran lunga più elevato di quello dei « quadri intermedi inferiori ».

Le stesse considerazioni valgono per le scuole dell'istruzione artistica, dove si è verificato un rapido, eccessivo aumento della popolazione scolastica nel volgere di pochi anni.

* * *

I paragrafi 98 e 99 trattano dell'edilizia scolastica. Si stima che i posti-alunno mancanti al 31 dicembre 1965 siano complessivamente 2.241.000, mentre il fabbisogno aggiuntivo per l'espansione della popolazione scolastica viene calcolato in circa 1.045.000 posti-alunno. Complessivamente i posti-alunno da realizzare in base alla predetta stima (carenze più espansione) è di 3.286.000 unità.

Il programma nella sua primitiva stesura rendeva disponibile, per l'edilizia scolastica della scuola primaria e secondaria, la somma complessiva di 860 miliardi, con cui si sarebbero dovuti costruire 1.450 posti-alunno, soddisfacendo in tal modo il fabbisogno aggiuntivo dovuto all'espansione, ed una parte (assai modesta in verità, come ho avuto modo di dimostrare in altra sede) delle carenze. Venivano poi assegnati 160 miliardi per l'edilizia universitaria e così si

raggiungeva uno stanziamento complessivo per l'edilizia di 1.020 miliardi.

Nel testo del programma approvato dalla Camera il numero dei posti-alunno da costruire viene portato a 1.485.000 (+ 35.000), in armonia a quanto si dice nella relazione del disegno di legge n. 3509 Camera, già approvato dal Senato.

Però la cifra complessiva (nell'ultima stesura non si fanno distinzioni tra la cifra riguardante le opere di edilizia per la scuola primaria e secondaria e quella per l'edilizia universitaria) risulta diminuita, essendo stata portata a 945 miliardi, pur rimanendo fermo il dato concernente il numero dei metri quadrati relativi ai nuovi edifici universitari da costruire (1.350.000 metri quadrati).

Come si possa ottenere un risultato del genere, anche mantenendo fermo il costo di un posto-alunno previsto dal primitivo testo del programma in base ad una media ponderata (circa lire 600.000), è davvero un mistero.

Tanto più che il disegno di legge sull'edilizia scolastica, pur prevedendo lo stesso quantitativo di posti-alunno e di metri quadrati di edifici universitari da realizzare, stanziava una cifra molto più elevata (1.210 miliardi).

I criteri di finanziamento del piano per l'edilizia scolastica sono stati opportunamente adeguati a quelli del disegno di legge n. 3509 Camera, per cui l'onere finanziario verrà sostenuto totalmente dallo Stato.

Si fa presente l'ulteriore opportunità, pertanto, di adeguare anche le cifre e la cogente necessità che il provvedimento per l'edilizia venga al più presto definitivamente approvato, in considerazione delle gravi difficoltà e del crescente disagio che la mancanza di locali, soprattutto nei grandi centri, reca al funzionamento della scuola di ogni ordine e grado e dell'università.

* * *

Il paragrafo 101 si occupa delle riforme dell'ordinamento scolastico, la cui realizzazione, accanto all'espansione quantitativa, è indispensabile per l'adeguamento qualita-

tivo della scuola italiana alle nuove esigenze della società moderna sotto il profilo sociale, culturale, tecnologico e della rapida modificazione delle strutture professionali nel campo della produzione.

Le riforme elencate sono quelle già indicate dalla Commissione d'indagine e dalle « Linee direttive » e dovrebbero costituire, ai sensi della legge 24 luglio 1962, n. 1073, parte integrante del cosiddetto « piano della scuola ».

La Commissione non ravvisa l'opportunità di entrare nel merito delle riforme stesse, sommariamente delineate nel citato paragrafo in base alle tesi espresse dalle « Linee direttive » derivate dalla Relazione della Commissione di indagine.

Al di là del loro contenuto, per l'esame del quale questa non è certo la sede più idonea, le riforme elencate valgono soprattutto come espressione della volontà politica del Governo di attuare il riordinamento della scuola secondaria superiore e dell'università. Si deve ribadire, pertanto, l'esigenza di procedere a tale riordinamento ed in particolare a quello della scuola secondaria superiore, per il necessario collegamento con la nuova scuola media, i cui licenziati da quest'anno sono passati alle superiori e sono venuti a trovarsi, proprio per la mancanza di raccordo nei programmi, in una grave situazione di disagio, che ha avuto una profonda ripercussione nell'opinione pubblica e nelle famiglie interessate.

A proposito della struttura del paragrafo in esame, la Commissione ravvisa l'opportunità che i punti a) e b) vengano fusi, in quanto anche il riordinamento dell'istituto professionale, pur con le sue particolari caratteristiche, rientra nel quadro delle riforme riguardanti la scuola secondaria superiore.

* * *

Del fabbisogno aggiuntivo degli insegnanti si parla nel paragrafo 102; esso viene valutato complessivamente in 118.000 docenti nel quinquennio, cui vanno aggiunti i docenti della scuola secondaria per cui non è richiesta la laurea ed i 10 mila professori ed assistenti universitari. Sembra che tale

cifra sia sensibilmente al di sopra della realtà (soprattutto per quanto concerne la scuola elementare), come lo stesso Governo nella relazione al disegno di legge n. 1542 Senato (ora legge 31 ottobre 1966, n. 942: « Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970 ») ha mostrato di ritenere, poichè in tale relazione si parla di un incremento globale di organici di 80.000 posti.

Va particolarmente apprezzato il proposito, espresso nello stesso paragrafo, di migliorare la carriera degli insegnanti medi attraverso l'abbreviazione dei tempi che intercorrono tra la laurea ed il passaggio in ruolo. La Commissione ritiene che tale accorciamento si possa in buona parte ottenere unificando gli esami di abilitazione con quelli di concorso.

* * *

Al paragrafo 103 si affronta il tema dell'assistenza scolastica, uno dei più importanti e qualificanti per l'avvento di una autentica democrazia nella scuola. Sui problemi dell'assistenza scolastica il Senato ha avuto modo di svolgere un esauriente dibattito in occasione della discussione della citata legge n. 942 del 1966, che a tale scopo prevede interventi straordinari per una cifra complessiva di lire 162,310 miliardi, nel quinquennio.

Va sottolineato, con soddisfazione, che il programma dà un particolare rilievo alle nuove iniziative che dovranno affiancarsi alle forme tradizionali (buoni-libro, trasporti, eccetera) prevedendone il potenziamento. Tali nuove iniziative riguardano in particolare i centri di orientamento scolastico professionale e quelli di assistenza medico-psicopedagogica per la scelta degli indirizzi scolastici.

Al capillare e buon funzionamento dei centri di orientamento è prevalentemente affidata la possibilità di conseguire gli auspicati traguardi in ordine allo sviluppo ed alla modificazione della struttura professionale del nostro Paese.

Non vengono indicate cifre per le predette nuove forme di assistenza scolastica e ciò

molto probabilmente in relazione all'approvazione della legge n. 942 del 1966, che in via definitiva ha stabilito l'ammontare degli interventi straordinari nel settore dell'assistenza.

* * *

Il paragrafo 104 riguarda gli interventi a favore delle accademie, delle biblioteche e del patrimonio artistico ed archeologico.

Di notevole rilievo appare l'impegno di creare un sistema capillare di biblioteche in ogni provincia, in modo da raggiungere quasi tutti i comuni.

Come pure va giudicato quanto mai opportuno il proposito di creare una decina di biblioteche regionali e di adeguare le 84 biblioteche dei capoluoghi di provincia.

La cifra di 45 miliardi (di cui 5 per investimenti) destinata a tali scopi appare sufficiente. Meno adeguata, invece, sembra la cifra di 50 miliardi che, sempre nel citato paragrafo, viene destinata all'attuazione del « primo programma » d'interventi per assicurare il mantenimento ed il miglioramento del patrimonio storico ed artistico, nonché la valorizzazione di quello paesistico, sulla base delle indicazioni della specifica Commissione d'indagine istituita ai sensi della legge 25 aprile 1964, n. 310.

Le più urgenti opere di restauro di edifici di insigne valore storico ed artistico, di opere di pittura che hanno subito l'usura del tempo (non parlo di quelle danneggiate dalle alluvioni, poichè per esse sono stati stanziati fondi straordinari) e nel contempo l'estrema necessità di aumentare gli organici del personale di custodia ed il personale tecnico dell'Amministrazione centrale e degli uffici periferici esigerebbero una somma sensibilmente superiore per il quinquennio, anche in considerazione del fatto che, sottraendo al deperimento ed alla dispersione l'immenso patrimonio storico ed artistico minacciato dai detti pericoli, non solo riusciremmo a conservare una ricchezza inestimabile sul piano artistico e culturale, ma renderemmo notevolmente più copiosa la sorgente di ricchezza materiale che al nostro Paese deriva dal turismo.

Ad ogni modo i 50 miliardi previsti consentiranno di effettuare interventi di rilevante entità, e quindi di conseguire risultati considerevoli nel settore in questione.

A questo proposito la Commissione rileva la necessità che si proceda tempestivamente ad un adeguato rifinanziamento della legge 13 dicembre 1957, n. 1227, i cui fondi (20 miliardi da spendere in dieci anni per il restauro di monumenti e di opere di arte) si esauriranno completamente con il corrente esercizio finanziario.

* * *

I paragrafi 105, 106, 107, 108, 109, 110 e 111 contengono direttive in merito alla politica della gioventù, dello spettacolo, della proprietà letteraria, artistica e scientifica.

La Commissione si limita a prendere atto di tali direttive, perchè riguardano un settore che non è di sua competenza.

D'altra parte si tratta semplicemente di un elenco di lodevoli intenzioni e di buoni propositi (che si possono senz'altro sottoscrivere), in quanto nei citati paragrafi non viene indicata alcuna somma per la realizzazione degli obiettivi in essi elencati.

II. — *Formazione professionale.*

Il capitolo IX riguarda la politica della formazione professionale.

La Commissione, in via preliminare, esprime il parere che il titolo di detto capitolo debba venir modificato in « Qualificazione professionale » e che in esso si tratti unicamente della preparazione specializzata alla professione, che deve essere impartita nelle strutture extrascolastiche.

Il programma prevede per il quinquennio la qualificazione, attraverso le strutture extrascolastiche, di 1.150.000 giovani, con una spesa complessiva di 400 miliardi.

Metà di tale somma sarebbe destinata alla qualificazione dei giovani, mentre l'altra metà verrebbe prevalentemente utilizzata per la qualificazione dei lavoratori disoccupati

e dei lavoratori agricoli che abbandonano la terra.

Pur concordando sulla cifra destinata alla preparazione professionale extrascolastica e sul numero dei giovani che ne potrebbero beneficiare, sembra lecito dubitare in merito alla possibilità che le strutture extrascolastiche siano in grado nel quinquennio di far fronte ad un compito di così vaste dimensioni.

La Commissione, a proposito del settore in esame, ritiene opportuno sottolineare la necessità:

1) che le strutture formative esistenti siano migliorate attraverso il riordinamento legislativo dell'attività relativa alla qualificazione professionale;

2) che venga affidata soltanto alla scuola, in una situazione normalizzata, il compito della formazione professionale;

3) che, in attesa di un'adeguata definizione delle competenze delle Regioni, vengano più organicamente definiti i rapporti e le spese di competenza tra il Ministero della pubblica istruzione e tutti gli altri Ministeri interessati, ed in particolare quello del lavoro, in materia di preparazione professionale extra-scolastica;

4) che sia tenuto nella dovuta considerazione il problema della qualificazione professionale dei nostri lavoratori (e di una più larga utilizzazione dei mezzi finanziari comunitari disponibili), in relazione al fenomeno emigratorio, ed in particolare alle possibilità di assunzione in posti di lavoro esistenti nell'intero territorio della Comunità europea, in conseguenza del principio della libera circolazione della manodopera sancito dal trattato di Roma.

III. — *Ricerca scientifica.*

Il capitolo X è dedicato alla ricerca scientifica e tecnologica. Sono molte le ragioni per cui è necessario puntare decisamente al superamento del forte dislivello attualmente esistente in questo settore, a svantaggio dell'Italia, rispetto ai Paesi più progrediti. La spesa complessiva prevista dal

programma per la ricerca scientifica nel quinquennio, esclusa la quota di stanziamenti ordinari e straordinari previsti a favore dell'Università (in verità piuttosto modesti) è di 1.320 miliardi, di cui 870 saranno impiegati per consumi sociali e 450 per investimenti (di cui 280 nel settore privato).

Tale cifra, che corrisponde allo 0,7 per cento del reddito nazionale, non si può ancora considerare sufficiente per togliere l'Italia dallo stato di inferiorità in cui si trova, però ci porta abbastanza vicino al traguardo cui dobbiamo tendere e precisamente ad un investimento per la ricerca scientifica dell'1 per cento del reddito nazionale lordo, come negli anni più recenti si è fatto da parte dei Paesi industrialmente più progrediti.

Dal punto di vista organizzativo, considerato che gli istituti scientifici universitari contribuiscono al generale progresso delle conoscenze scientifiche nell'ambito dell'autonomia assicurata all'Università, è quanto mai opportuno che per iniziativa del Ministero della ricerca scientifica si svolga una efficace funzione di programmazione, di coordinamento e di stimolo delle attività degli Enti pubblici, dei Ministeri e delle aziende private e pubbliche che operano nel settore.

In particolare si sottolinea la necessità che venga assicurata la partecipazione italiana agli organismi di ricerca internazionali e comunitari, e sia tenacemente perseguita, soprattutto nell'ambito della cooperazione europea, ogni utile collaborazione per lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica in ogni direzione.

La Commissione ritiene, inoltre, che con ogni impegno si debbano sollecitare le attività di ricerca più direttamente connesse al sistema produttivo.

E a questo scopo è senz'altro opportuno proporre l'adozione di idonei provvedimenti

ed iniziative che possano favorire il maggiore impegno possibile del capitale privato per lo svolgimento di tale attività e l'applicazione sperimentale dei suoi risultati.

IV. — Conclusioni.

La parte del programma che riguarda l'istruzione, la formazione professionale e la ricerca scientifica, per le considerazioni svolte è, nel complesso, sostanzialmente positiva: la 6^a Commissione esprime pertanto parere favorevole all'approvazione dei capitoli VIII, IX e X.

Ritiene, però, che nel contempo si debba raccomandare l'aggiornamento dei dati previsionali che non rispondono più alla realtà (v. numero dei diplomati della scuola secondaria superiore, ecc.) e l'armonizzazione della cifra degli investimenti con quella prevista dai provvedimenti di applicazione già operanti o già approvati da un ramo del Parlamento.

Raccomanda, inoltre, l'inserimento nel programma di concrete indicazioni circa le iniziative da prendere al fine di provocare sensibili modificazioni nella preoccupante tendenza oggi in atto, per cui la grande maggioranza dei licenziati della scuola media che proseguono gli studi affluisce nelle scuole secondarie superiori dell'istruzione tecnica e dell'istruzione classica, con conseguente troppo scarso afflusso di giovani agli istituti professionali.

Infine, in armonia a quanto previsto dall'articolo 1 della legge 31 ottobre 1966, n. 942, chiede che, ove si verifichi una maggiore disponibilità di reddito per gli impieghi sociali, vengano incrementati i fondi per gli interventi straordinari per la scuola ed in particolare quelli destinati all'assistenza, all'edilizia, alle attrezzature ed alla ricerca scientifica.

SPIGAROLI, estensore

7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni, marina mercantile)

Estensori del parere: A) ZANNIER, per i lavori pubblici; B) LOMBARDI, per i trasporti e l'aviazione civile e per la marina mercantile; C) ASARO, per le poste e le telecomunicazioni

A)

LAVORI PUBBLICI

I. — *Volume e ripartizione degli impieghi sociali del reddito per il settore delle opere pubbliche.*

Durante lo scorso decennio, all'espansione dei consumi privati non ha corrisposto un parallelo sviluppo degli impieghi sociali. Per effetto di tale situazione, i beni e i servizi destinati a soddisfare i bisogni collettivi essenziali sono forniti alla società in misura inadeguata e non di rado a costi eccessivi.

Nel ripartire le risorse disponibili, che per il quinquennio ammonteranno a 48.970 miliardi di lire, è stata riconosciuta la priorità, in sede di programma, ad alcuni impieghi fondamentali per lo sviluppo della comunità.

Ciò permetterà di realizzare notevoli progressi nell'eliminazione delle attuali carenze di dotazioni civili e di servizi pubblici. La ripartizione delle risorse destinate agli impieghi sociali nel quinquennio 1966-70, per quanto riguarda i settori delle opere pubbliche, è la seguente:

abitazioni: miliardi 10.150;

difesa e conservazione del suolo: miliardi 900 (dei quali: 350 miliardi per opere idrauliche propriamente dette e 550 miliardi per opere idrauliche agrarie-forestali e rimboschimenti);

opere igieniche e sanitarie: miliardi 550 (esclusi gli investimenti relativi alla Sanità);

edilizia pubblica: miliardi 420 (esclusi gli investimenti relativi alla scuola e quelli relativi alle poste e telegrafi);

bonifiche ed opere di irrigazione: miliardi 350;

altre opere: miliardi 190.

II. — *Obiettivi generali dell'assetto territoriale (Capitolo XVI).*

L'impostazione del capitolo sugli « obiettivi generali dell'assetto territoriale » affronta direttamente l'esigenza di fondo che ha determinato l'avviamento della politica di programmazione, e la cui validità in assoluto è stata drammaticamente confermata dai luttuosi avvenimenti del 4 novembre 1966: l'esigenza del riequilibrio tra zone ricche e zone povere, tra territori in sviluppo e territori in abbandono. Esigenza che si oppone con la forza logica dei fatti ad una politica esclusiva di ulteriore concentrazione degli sforzi produttivi nelle zone più favorite e che richiede pressantemente una politica d'interventi di ristrutturazione e vitalizzazione di natura sociale, economico-produttiva e di risanamento territoriale per le zone meno favorite, accompagnata da una azione razionalizzatrice tendente ad evitare alle aree di maggiore sviluppo i rischi e i danni dell'eccessiva concentrazione d'insediamenti e di attività.

Non si può non consentire pienamente con tale impostazione ed auspicarne l'applicazione coerente, anche a costo della momentanea rinuncia a vantaggi immediati sul piano

della produzione del reddito, a favore di investimenti a produttività differita nel tempo destinati all'attivazione ed al riequilibrio delle aree depresse.

In particolare, sembra da favorire un più rapido e deciso passaggio dalla politica di prevalente polarizzazione delle nuove iniziative di sviluppo — necessariamente adottata nella prima fase di attivazione economica del Mezzogiorno — ad una politica di convogliamento dello sviluppo secondo direttrici che investano le aree meno favorite, valorizzando al massimo le suscettività anche mediante l'apporto di risorse esterne, cosicché gli effetti civili, sociali ed economici dello sviluppo stesso estendano la loro influenza all'intero territorio.

In questo quadro, ovviamente, l'iniziativa per lo sviluppo appare strettamente connessa all'azione per la difesa e conservazione del territorio, che appunto nelle aree meno favorite — collinari e montane — dovrà esplicare il suo massimo sforzo.

A tale riguardo, ad esempio — in relazione ai provvedimenti proposti per le zone montane e con i quali si concorda — sembra indispensabile approfittare di tutte le possibilità di abbinare uno sfruttamento intensivo dell'economia forestale, attuato con i più razionali e moderni criteri, alle operazioni di rimboschimento, che in tal modo potranno configurarsi come attività direttamente produttive, suscettibili di alto reddito a medio e lungo termine: e parimenti portare a dimensioni aziendali efficienti e redditizie l'economia pastorale nelle zone appropriate a tale condizione.

Per quanto riguarda i mezzi e gli strumenti per realizzare la politica di assetto territoriale, va sottolineato l'indispensabile ruolo affidato alla nuova disciplina urbanistica ai tre livelli: nazionale (« distribuzione territoriale delle grandi infrastrutture e delle grandi attrezzature produttive »); regionale (« articolata ripartizione delle attività produttive, degli insediamenti residenziali e delle infrastrutture ») e comprensoriale-comunale (« piani urbanistici dettagliati »). In proposito, sembra necessario portare l'attenzione sull'esigenza di disporre gli strumenti operativi nella fase transitoria precedente la defi-

nizione, approvazione ed entrata in azione di tale nuova disciplina e sulle concrete possibilità, già esistenti a riguardo. Sembra quindi necessario valorizzare le indicazioni di articolazione regionale del programma economico in corso di elaborazione ad opera dei comitati regionali per la programmazione e le relative ipotesi di assetto territoriale. Al riguardo, va posto in evidenza l'apporto determinante che potrà essere fornito dai piani territoriali di coordinamento regionali, disposti dal Ministro dei lavori pubblici, la cui elaborazione avviene di concerto — e praticamente in piena coincidenza — con l'attività dei comitati regionali per la programmazione.

È da sottolineare particolarmente l'esigenza e l'importanza di un'azione di coordinamento a livello nazionale di questi piani — che può oggi costituire una valida premessa al « piano urbanistico nazionale » — per armonizzarne le scelte con gli orientamenti programmatici generali e determinare, in conseguenza, gli interventi per le grandi opere infrastrutturali, includendo ovviamente programmi e scelte delle Regioni a statuto speciale e riportando, in un contesto unitario di pianificazione territoriale a grande scala, sia le scelte operate in sede di piano di coordinamento degli interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno, sia quelle da effettuarsi in base alla legge 22 luglio 1966, n. 614, per i territori depressi del Centro-nord.

Non vanno dimenticate tuttavia, a questo proposito, le gravi difficoltà e le resistenze che si sono incontrate e si incontrano nel nostro Paese per l'effettiva applicazione delle leggi in materia urbanistica, come il tristissimo episodio di Agrigento sta a dimostrare. Sembra quindi necessario sottolineare l'inderogabile necessità di uno specifico rafforzamento degli strumenti tendenti a garantire tale applicazione. Il disegno di legge-ponte, che modifica la legge urbanistica del 1942, predisposto dal Ministro dei lavori pubblici, appunto in conseguenza dei fatti di Agrigento, e già all'esame della competente Commissione della Camera dei deputati, appare in tal senso rispondente allo scopo. Sembra quindi estremamente opportuno — ai fini stessi della possibilità di effettiva attuazione

della politica di assetto territoriale — che in questa sede si esprima l'esigenza di non frapporre ulteriore indugio all'approvazione di tale disegno di legge, che, nelle sue linee generali, venne impostato nella parte conclusiva della relazione sui provvedimenti per Agrigento, svolta dall'estensore del parere, e che riscosse l'unanime approvazione della Commissione dei lavori pubblici del Senato.

Per quanto riguarda infine gli strumenti per la pianificazione su scala comunale, cui è affidata la razionale crescita dei gangli vitali dello sviluppo, costituiti appunto dagli insediamenti urbani, si concorda con l'impostazione data al problema della razionalizzazione dell'assetto urbanistico delle grandi aree metropolitane, ma si ritiene necessario attirare l'attenzione — per l'articolazione successiva delle direttive programmatiche — sui problemi degli insediamenti residenziali, e in particolare sulla applicazione della legge 18 aprile 1962, n. 167: legge che, se da un lato investe problemi riguardanti specificamente il capitolo del programma sulla « abitazione », dall'altro lato coinvolge problemi d'interesse generale per tutta la disciplina del territorio, come quelli delle espropriazioni e delle opere infrastrutturali e di urbanizzazione.

Per il problema delle espropriazioni è da auspicare che — nell'ambito e nei limiti fissati dalla nota sentenza della Corte costituzionale in argomento — si possa in prospettiva pervenire ad una nuova formulazione legislativa che superi gli inconvenienti causati dall'applicazione della legge di Napoli del 1885, segnatamente in materia di contenzioso e di criteri di valutazione. In particolare, appare necessario ancorare le valutazioni ad elementi certi, che consentano ai Comuni ed alle pubbliche Amministrazioni di prevenire gli oneri relativi con sufficiente approssimazione, che escludano i plusvalori speculativi e soprattutto gli incrementi di valore derivanti dall'approvazione dei piani, senza per questo giungere a valori meramente simbolici di indennizzo, e che infine siano universalmente riconosciuti, accettati come validi e fatti applicare dagli organi di magistratura ordinaria e amministrativa a tutti

i livelli, senza più dar luogo, come oggi avviene, ad orientamenti contrastanti e contraddittori, con conseguente grave e generale disorientamento.

Per gli altri miglioramenti da apportare al meccanismo attuativo della legge n. 167, si ritiene vadano poste in particolare evidenza alcune delle proposte contenute nelle « conclusioni » della relazione sulla applicazione della legge recentemente resa nota dal Ministero dei lavori pubblici, e precisamente:

1) definizione legislativa dei criteri già enunciati dal Ministero dei lavori pubblici per il dimensionamento dei piani di zona, al fine di evitare incertezze interpretative sull'attuale testo legislativo della legge n. 167;

2) attribuzione ai Comuni della facoltà di acquisire tutte le aree comprese nei piani di zona e di cederne poi agli enti, di cui all'articolo 10 della legge n. 167, aliquote corrispondenti al 50 per cento delle cubature di edifici residenziali realizzabili: ciò al fine di facilitare le operazioni di piano e l'attuazione delle opere di urbanizzazione, che di per se stesse occupano mediamente il 50 per cento circa delle aree comprese nei piani;

3) esaminare la possibilità di definire legislativamente la facoltà per i Comuni di dilazionare il pagamento delle indennità di esproprio di uno o due anni, corrispondendo al proprietario gli interessi legali (in analogia a quanto proposto dal disegno di legge per la disciplina urbanistica); nonché la facoltà per i Comuni stessi di espropriare « per conto » degli enti di cui all'articolo 10 della legge n. 167, per evitare maggiori oneri comunali in relazione alla proposta di cui al punto 2);

4) inclusione nel prezzo delle aree acquisite dagli enti sovvenzionati delle spese per le opere di urbanizzazione primaria, ricadenti nelle aree ove gli enti medesimi intervengono. Accollo degli oneri relativi a carico dello Stato, direttamente ovvero attraverso finanziamenti agli enti, in aggiunta e contestualmente a quelli relativi alla costruzione di alloggi: ciò al fine di avviare finalmente a soluzione il gravissimo problema delle competenze finanziarie e tecniche per le opere di

urbanizzazione, che costituisce una delle maggiori remore alla sollecita attuazione della legge n. 167 e alla ripresa edilizia in generale;

5) estensione dei finanziamenti di cui alla legge 29 settembre 1964, n. 847, anche oltre il 20 per cento della spesa preventivata per l'attuazione dei piani nel decennio, con estensione alle opere di urbanizzazione secondaria, e coordinamento in termini temporali e territoriali degli interventi in base alle varie leggi che prevedono contributi a carico dello Stato per l'esecuzione di opere di competenza degli enti locali;

6) proroga dell'articolo 9 della legge 13 maggio 1965, n. 431, per quanto concerne la garanzia dello Stato a favore dei mutui di cui alla legge n. 847;

7) limitazione degli oneri di urbanizzazione, da includere nei prezzi di vendita delle aree da parte dei Comuni, a quelli di urbanizzazione primaria e, tutt'al più, agli oneri di urbanizzazione secondaria a livello di quartiere;

8) destinazione di una cospicua aliquota del gettito della legge 5 marzo 1963, n. 246, al finanziamento delle opere di urbanizzazione nell'ambito dei piani della legge n. 167.

Si è del parere che una sollecita definizione legislativa di queste facilitazioni all'attuazione della legge n. 167, oltre alla indubbia utilità intrinseca per la funzione regolatrice di questo strumento urbanistico nel settore dell'edilizia abitativa, rivesta grandissima importanza ai fini della messa a punto dei meccanismi di attuazione della nuova disciplina urbanistica.

In conclusione, mentre si esprime parere favorevole circa gli obiettivi ed i criteri generali riportati nel capitolo XVI, riguardante l'assetto territoriale, nonchè sugli strumenti, sulle misure e sui criteri di intervento, si raccomanda, in sede di predisposizione degli strumenti legislativi di attuazione, di tenere nella dovuta considerazione le osservazioni precedentemente esposte.

III. — *Abitazione (Capitolo VI).*

Uno dei compiti più importanti che il programma di sviluppo economico per il quin-

quennio 1966-70 assegna all'attività legislativa del Parlamento e del Governo, in relazione all'importanza socio-economica che il problema dell'edilizia abitativa riveste, è indubbiamente quello indicato al capitolo VI, che riguarda la politica della casa.

La Commissione, nell'esprimere la sua approvazione sia alle linee generali della politica dell'abitazione che agli investimenti previsti per tale settore in 10.150 miliardi di lire, ritiene opportuno esprimere alcune considerazioni illustrative ed integrative per un razionale intervento in questo campo.

Come è noto, gli interventi dello Stato nel settore dell'edilizia abitativa si sono svolti secondo due direttrici principali e precisamente mediante la costruzione di abitazioni a totale carico dello Stato o con il contributo dello Stato e delle categorie produttive e mediante il concorso dello Stato con contributi in conto interessi sui mutui accesi dai vari istituti, enti e cooperative per la realizzazione di tali opere.

È possibile riconoscere, in linea generale, la validità del sistema di intervento dello Stato, ma, nel contempo, si devono anche rilevare numerose carenze per quanto riguarda l'organicità e la validità, sotto il profilo sociale ed economico, di detti interventi.

1) La mancanza di una moderna legislazione urbanistica che, nel rispetto dell'ordinamento costituzionale della nostra Repubblica, permetta di assicurare la disponibilità di aree urbanizzate a prezzi accessibili.

La stessa legge n. 167, varata a suo tempo a tale scopo, ha dimostrato che la pianificazione zonale, pur avendo raggiunto importanti risultati, non ha corrisposto pienamente alle attese che la legge aveva suscitato, causa:

l'impreparazione delle Amministrazioni comunali a svolgere i compiti di carattere imprenditoriale che la legge loro assegna;

la deficiente organizzazione degli uffici ad ogni livello, per quanto riguarda la disponibilità di tecnici qualificati per la redazione e l'approvazione dei piani di zona;

la mancanza di precise norme legislative circa i criteri per il dimensionamento dei piani stessi;

la mancanza di leggi adeguate in materia di espropriazione, in grado di rendere più rapide le procedure di acquisizione delle aree e di evitare le conseguenze del cosiddetto « contenzioso »;

le difficoltà di carattere finanziario incontrate dai Comuni per l'attuazione dei piani, causa la mancanza di un adeguato fondo di rotazione per l'esproprio e l'urbanizzazione delle aree;

le decisioni della Corte costituzionale circa l'illegittimità, a suo tempo sancita, per quanto concerne l'articolo 12 e l'articolo 16, che hanno ritardato l'avvio delle concrete realizzazioni, per quanto riguarda le espropriazioni; non va poi sottaciuto, anche dopo la modifica della legge, il recente orientamento del Consiglio di Stato che, nella decisione sul piano di zona di Ferrara, ha accolto il concetto restrittivo dell'edilizia economica, sostenendo... « che tra la vasta categoria dell'edilizia popolare ed economica e quella modestissima delle abitazioni di lusso, esiste un vasto campo costituito dalle case di civile abitazione, la cui costruzione il legislatore ha lasciato all'iniziativa privata ».

Se tale indirizzo, contrastante con il testo unico dell'edilizia popolare attualmente vigente, dovesse prevalere, andrebbero ridimensionati i piani, dando corso a tutte le operazioni di carattere tecnico-amministrativo per la loro riadozione.

Alla luce di queste considerazioni appare evidente che, se si vuol favorire lo sviluppo dell'edilizia abitativa, occorrerà emanare una norma di legge interpretativa che assicuri validità ai piani approvati e, nel contempo, modificare le attuali leggi per assicurare i finanziamenti necessari all'attuazione dei piani stessi.

2) La necessità di promuovere un'organica ed unitaria legislazione riguardante il settore dell'edilizia abitativa, che sostituisca quella, numerosa e frazionata, attualmente vigente. Sotto il profilo tecnico, dovrebbero essere unificati i criteri di progettazione e regolamentazione edilizia allo scopo di favorire la standardizzazione e lo sviluppo della ricerca e della sperimentazione di nuove tecniche di

fabbricazione, in modo da permettere il riavvicinamento fra domanda ed offerta che deve avvenire anche attraverso il miglioramento delle tecnologie costruttive, tali comunque da assicurare una casa migliore ad un prezzo più conveniente.

3) La necessità assoluta (e non *eventuale*, come si dice nel testo di programma) di attuare il riordinamento e l'unificazione degli enti ai quali è affidata l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, a totale carico dello Stato o dallo Stato sovvenzionata ed agevolata. Non è infatti possibile assicurare la realizzazione delle opere in termini economici e tanto meno un ordinato assetto territoriale alle nostre città contenendo i costi di urbanizzazione, con oltre 100 Enti (come risulta dalla relazione esaminata dal CNEL su tale argomento) che operano nel settore e che, una volta ottenuti i contributi da parte dello Stato, il più delle volte scelgono le aree di insediamento tenendo conto esclusivamente delle esigenze individuali e non di quelle collettive.

Occorre pertanto, se si vuol fare un'organica politica della casa, nel quadro di una disciplina urbanistica, unificare il più possibile gli enti e coordinati nell'ambito dell'Amministrazione dei lavori pubblici, evitando, fin da questo momento, ogni iniziativa legislativa da parte di altri Ministeri, nel settore dell'edilizia abitativa.

4) Per una impostazione politico-sociale di tale problema, occorre rivedere organicamente la complessa e frazionata legislazione vigente inerente alle agevolazioni fiscali, con l'intento di semplificarle ed uniformarle, al fine anche di evitare certe ingiustizie che oggi si verificano.

5) Il criterio politico-economico e sociale, che si dovrà tener presente nella impostazione di un piano organico per tale settore, è di predisporre un ordinato sistema legislativo in modo da graduare gli interventi dello Stato, previsti nella misura del 25 per cento delle realizzazioni annuali, in relazione al reddito familiare. Purtroppo, allo stato attuale, non esiste alcuno studio sistematico sulla domanda di alloggi per classi di reddi-

to, per cui non si conosce il numero degli alloggi necessari per le famiglie meno abbienti e lo Stato corre il rischio di favorire non, come è suo dovere, i bisognosi, ma in larga misura il ceto medio.

6) Nel quadro quindi delle indicazioni programmatiche, occorre provvedere alla elaborazione di strumenti organici legislativi di intervento nel settore dell'edilizia sovvenzionata, per la realizzazione di un patrimonio edilizio da destinarsi alla sola locazione, in modo da permettere la facile rotazione delle famiglie, in relazione al variare della loro composizione numerica ed al loro reddito.

7) L'esperienza ha dimostrato come la concessione, da parte dello Stato, dei contributi per l'edilizia popolare ed economica non sia di per sè sufficiente a mettere in moto l'attività esecutiva se non sarà possibile, in futuro, coordinare con simultaneità la disponibilità dei mutui richiesti per il concretarsi dell'intervento stesso.

Si rende inoltre necessario, per il reperimento delle aree, ma soprattutto per agevolare i Comuni, che dovranno provvedere anche alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria delle aree incluse nei piani, prevedere adeguati finanziamenti per tali opere contemporaneamente ed in relazione a quelli previsti per la realizzazione delle costruzioni, da affidarsi prevalentemente agli Istituti autonomi per le case popolari.

8) Per quanto concerne il piano per la edilizia convenzionata, che unitamente all'intervento privato diretto dovrà coprire, secondo le previsioni del piano, il restante 75 per cento del settore destinato all'edilizia, occorre studiare un disegno di legge che, seguendo i criteri della legge 1 novembre 1965, n. 1179, conceda mutui a tasso agevolato e variabile in relazione all'ammontare del risparmio accantonato per la costruzione della casa. Sarà possibile, in tal modo, orientare il risparmio personale verso l'acquisto di una abitazione, sottraendolo ai consumi non necessari.

Che un progetto di legge per l'edilizia sovvenzionata trovi favorevole accoglimento nel Paese è dimostrato dal fatto che la legge 1° novembre 1965, n. 1179, ha raccol-

to domande, entro il 31 dicembre 1965, per un importo complessivo di lire 4 mila e 800 miliardi; al 31 marzo 1966, erano risultate ammissibili domande per un importo di lire 2 miliardi e 18 milioni, contro la possibilità di erogare mutui agevolati per un importo di circa 440 miliardi. Ciò sta a dimostrare che esiste ancora una vasta categoria di cittadini, privi di abitazione, in grado di sopportare, per un alloggio del tipo medio, rate di ammortamento di lire 35-40 mila mensili. Il contributo dello Stato sulla parte ammessa a mutuo dovrà, con il meccanismo proposto, essere direttamente proporzionale all'apporto del capitale personale.

Un tale progetto di legge dovrebbe attuarsi secondo i criteri previsti, con le modifiche suggerite dall'esperienza, dal titolo II della legge n. 1179, e ciò al fine di fruire del rodaggio già maturato per quanto concerne le procedure necessarie a tale scopo. Tali provvidenze dovranno essere ovviamente condizionate a determinati requisiti di progettazione e di collocazione urbanistica.

9) Relativamente ai programmi di investimento che, come detto in premessa, ammontano complessivamente nel quinquennio a 10.150 miliardi di lire, pari a 2.030 miliardi all'anno, dei quali 507 da realizzarsi nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata, si fa presente che, secondo i dati dell'ISTAT, gli investimenti nel settore dell'edilizia abitativa nel 1966 hanno raggiunto la somma di lire 2.388 miliardi e che l'intervento dello Stato, Enti locali, istituiti è stato di circa 160 miliardi, pari al 6,7 per cento dell'investimento totale.

Per il 1967, lo Stato, gli Enti pubblici, le Regioni e gli Enti locali in genere, in base agli stanziamenti previsti dalle leggi vigenti e con la prevista utilizzazione dei 9 miliardi disponibili sul fondo globale da utilizzarsi per contributi, potrebbero realizzare investimenti per un importo pari a circa 375 miliardi, cifra questa che potrà e dovrà essere adeguata, in futuro, alle previste indicazioni del piano.

Sempre per favorire gli investimenti, nel settore dell'edilizia abitativa, occorre promuovere una nuova politica creditizia che, in armonia con le direttive della programmazione, garantisca il necessario afflusso di mez-

zi finanziari all'attività edilizia, in analogia a quanto si sta facendo all'estero e soprattutto in Germania con le « *Bausparkassen* » (Banche di risparmio per la costruzione). I capitali raccolti, con i risparmi vincolati da parte dei cittadini non proprietari di immobili urbani, vengono destinati all'acquisto di abitazioni; nella misura del risparmio effettuato, lo Stato interviene con un premio variabile dal 10 al 15 per cento, mentre l'Istituto, utilizzando i capitali raccolti, sostiene l'attività edilizia, concedendo mutui ad imprese edili per la costruzione di edifici di abitazione di carattere economico, secondo opportune norme, sotto la sorveglianza dell'Istituto stesso.

Questo meccanismo agile ed antiburocratico, già sperimentato all'estero, permetterebbe di raggiungere e di integrare, nel modo migliore, il fine indicato dal programma quinquennale, di « stimolare la formazione del risparmio per la casa ».

IV. — Difesa e conservazione del suolo (Capitolo XIII).

Il problema di una efficiente e razionale politica di difesa e conservazione del suolo, nel quadro di un più equilibrato assetto del territorio, è stato collocato con carattere prioritario, nel sistema della programmazione economica. I criteri per la ristrutturazione ed il coordinamento degli strumenti e le modalità di intervento, previsti in tale capitolo del programma, incontrano il parere favorevole della Commissione.

Gli investimenti previsti, che nel quinquennio 1966-70 ammonteranno a circa 900 miliardi di lire (ripartiti, rispettivamente, in lire 350 miliardi per le opere idrauliche propriamente dette e in lire 550 miliardi per le opere idrauliche forestali ed idrauliche agrarie interessanti i bacini montani ed i comprensori di bonifica nonché i rimboschimenti), potranno essere giudicati inadeguati rispetto alle reali necessità ed ai molteplici problemi da affrontare, ma adeguati invece se riferiti alla ripartizione delle risorse disponibili nei vari settori di intervento, previsti dal programma.

È con l'emanazione di una legge di programma che si potrà affrontare, in forma

coordinata, un piano organico di difesa e conservazione del suolo riguardante i diversi settori di intervento e di competenza dei vari Ministeri.

Coerentemente con questa indicazione programmatica, con la recente legge-ponte approvata dal Senato, che autorizza la spesa di 200 miliardi per l'esecuzione di opere di sistemazione e difesa del suolo, si è prevista la costituzione di una commissione di studio che dovrà stabilire un metodo generale di intervento valido per tutto il territorio nazionale, che tenga conto evidentemente della grande varietà dei casi, ma sia in grado di indicare un indirizzo unitario, secondo le tecniche più aggiornate.

La Commissione quindi, nell'esprimere la propria approvazione ai criteri tecnici e politici espressi nel piano per quanto riguarda la disciplina delle acque e la conservazione del suolo, ritiene opportuno formulare alcune indicazioni che dovranno essere opportunamente valutate nella stesura della legge di programma:

1) il piano per una razionale sistemazione del suolo deve trovare il suo coordinamento con l'assetto del territorio che tenga conto della presenza della popolazione, dei servizi, delle attrezzature necessarie alla vita moderna; in questo quadro, dovranno attentamente esser distinti i centri abitati in grado di crescere e svilupparsi a costi possibili, sotto il profilo economico e sociale, da quelli in stato di grave precarietà; relativamente a questi ultimi — comportando il loro mantenimento dei costi altissimi ed essendo la loro difesa difficile sotto il profilo tecnico — dovrà esser programmato lo spostamento della popolazione;

2) la legge di programma dovrà prevedere strumenti generali di coordinamento nonché la formazione di un nuovo quadro legislativo al fine di assicurare che gli interventi rispondano ad una visione unitaria e compiuta della politica di difesa del suolo, che deve avere carattere nazionale e pertanto unitario. Occorre, a tal fine, istituire un'Alta autorità investita della elaborazione di un programma pluriennale, da attuarsi da parte del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero dell'agricoltura, con l'ausilio di gruppi

di tecnici specializzati, resi responsabili dello studio organico, in tutte le sue componenti, di ciascun bacino imbrifero, con riguardo alle unità idrografiche e non a quelle territoriali di carattere amministrativo. Solo in questo modo sarà possibile avere disponibili, entro un paio d'anni, piani operativi con attendibili previsioni di spesa.

Tale programma operativo dovrà essere sottoposto all'approvazione del CIPE.

L'unificazione, infine, delle competenze per la parte esecutiva delle opere programmatiche dovrebbe avvenire attraverso la creazione di una rete di moderni ed efficienti organismi, con competenza unitaria per singoli bacini idrogeologici, quale è attualmente il Magistrato del Po. Tali organismi dovranno essere inseriti nella struttura del Ministero dei lavori pubblici, e ciò al fine di assicurare maggiore organicità e minor costo degli interventi.

V. — *Altre opere pubbliche (Capitolo XIV).*

Nel quadro degli impieghi sociali del reddito, specificamente definiti per quanto riguarda i lavori pubblici nelle premesse di questo parere, il piano prevede interventi quinquennali per i seguenti settori:

a) opere igienico-sanitarie (esclusa la edilizia ospedaliera) da attuarsi secondo i criteri previsti dalla legge 3 agosto 1949, n. 589, principalmente nel settore degli acquedotti e fognature. Lo stanziamento previsto è di 550 miliardi di lire;

b) edilizia pubblica (esclusa quella scolastica, che sarà attuata in base al piano quinquennale per l'edilizia scolastica), con particolare riferimento ai settori dell'edilizia delle poste e telecomunicazioni e della edilizia giudiziaria e carceraria, nonché alle case di rieducazione ed a istituti medico-psico-pedagogici per minori. Parte dello stanziamento, previsto in 420 miliardi, sarà destinato per il completamento di edifici pubblici in costruzione, alla manutenzione del patrimonio immobiliare dello Stato, alla riparazione dei danni bellici e per opere di difesa e trasferimento degli abitati minaccia-

ti da calamità naturali, nonché per la costruzione di edifici di culto. Per il restauro e la conservazione del patrimonio storico-artistico sono previsti 50 miliardi di lire;

c) investimenti per circa 190 miliardi sono previsti per altre opere pubbliche, con particolare riferimento alle attrezzature sportive e ricreative da realizzarsi prevalentemente nel Mezzogiorno.

L'entità degli stanziamenti, essendo stato impossibile disporre allo stato attuale di una approfondita indagine delle reali necessità per i singoli settori d'intervento, è stata determinata, con adeguati aumenti, in relazione agli stanziamenti effettuati in passato. Si ritiene pertanto di dare parere favorevole sia alla ripartizione dei finanziamenti per i singoli settori d'intervento previsti dal piano per tali capitoli, sia per quanto riguarda le categorie di opere da attuarsi per i singoli settori.

VI. — *Considerazioni finali.*

Nel progetto di programma economico nazionale al nostro esame per il quinquennio 1966-70, allorchè si parla dei modi e dei mezzi dell'azione programmatica, si dice testualmente che il processo di programmazione si compie in una economia mista, nella quale coesistono centri di decisione privati e pubblici, ciascuno dei quali è dotato di una propria sfera di autonomia. Per assicurare quindi all'apparato dello Stato la capacità d'intervenire con mentalità imprenditoriale nel processo economico, per quanto di sua competenza, con maggiore rapidità, agilità e concretezza, è necessario che nel settore degli interventi pubblici il Ministero dei lavori pubblici, per gli impegnativi compiti che è chiamato ad affrontare, venga radicalmente ristrutturato e la sua riorganizzazione abbia carattere prioritario nel quadro della riforma della pubblica Amministrazione prevista dal programma.

Il Ministero dei lavori pubblici, infatti, deve diventare veramente il centro motore per la realizzazione di quelle infrastrutture atte a fornire i presupposti di redditizie intrapre-

se pubbliche e private secondo le direttrici del programma di sviluppo economico nazionale e nel quadro di una politica urbanistica che rappresenta la naturale confluenza delle istanze economiche, sociali e culturali.

Vi è, in sostanza, la necessità, per l'attuazione di una politica di piano, che il Ministero dei lavori pubblici sia in grado di coordinare i programmi di lavoro dei vari Ministeri e degli Enti che provvedono alla realizzazione di opere pubbliche direttamente o con il concorso dello Stato. Allo stato attuale, invece, vi è il desiderio, sempre più manifesto da parte di molti Ministeri ed Enti, di avocare a sé attribuzioni di specifica competenza del Ministero dei lavori pubblici, rendendo quindi impossibile quell'unitaria direzione politica in tale settore, proprio nel momento in cui si dà l'avvio nel nostro Paese alla programmazione economica.

Ma oltre a questo aspetto di fondamentale importanza, che deve essere risolto assicurando al Ministero il coordinamento dei lavori pubblici in forma unitaria, pur prevedendo a fini operativi i dovuti decentramenti, vi è la necessità di adeguare le strutture organizzative.

Si tratta di razionalizzare tali strutture rendendole più idonee all'esercizio delle funzioni che il Ministero dei lavori pubblici è chiamato a svolgere in uno Stato moderno.

Per la funzionalità del Ministero dei lavori pubblici occorre affrontare il problema del personale, che dovrà essere adeguato alle reali esigenze di uno Stato moderno che sta sempre più diventando uno Stato di ingegneria sociale.

Occorrono uomini culturalmente preparati, esperti nei settori d'intervento, dotati di specializzazione e di capacità organizzativa, in considerazione del fatto che i confini dell'intervento pubblico vengono ogni giorno ampliati. È necessario provvedere quindi tempestivamente al riordinamento di un organico ormai superato, adeguandolo alle reali necessità ed agli impegnativi compiti che il Ministero deve affrontare, senza attendere

lontane riforme burocratiche, prevedendo i necessari adeguamenti delle retribuzioni e l'acceleramento delle carriere, non tanto in base all'anzianità, come attualmente previsto, ma soprattutto in base alle competenze specifiche nei vari settori operativi di studio e di ricerca scientifica, che dovranno essere tenute presenti ai fini della carriera.

Occorre premiare coloro che dimostrano passione per lo studio, per la ricerca del miglioramento delle proprie qualità, rispetto a coloro che, raggiunto un posto di ruolo, si adeguano ad una vita di passiva esecuzione senza sentire il dovere morale e l'orgoglio di migliorare se stessi affinché la pubblica amministrazione sia all'altezza dei suoi compiti in questo particolare, difficile momento.

ZANNIER, estensore

B)

TRASPORTI E AVIAZIONE CIVILE - MARINA MERCANTILE

I. — *Premesse generali.*

Il capitolo XI del piano quinquennale di sviluppo (1966-70) riassume quasi totalmente la materia dei trasporti, ad esclusione di alcuni aspetti (non certamente marginali), quali, ad esempio, quelli della produzione industriale di mezzi di trasporto. La logica del piano, infatti, partendo dall'assunto secondo cui il settore dei trasporti deve essere collocato tra gli impieghi sociali del reddito, ha conseguentemente elencato, nel capitolo destinato ai trasporti, delle spese che si riferiscono, nella quasi totalità, alle cosiddette infrastrutture (1).

La collocazione dei trasporti nel quadro degli impieghi sociali del reddito rappresenta una prima risposta al quesito concernente

(1) Si è detto « nella quasi totalità » in quanto nel capitolo XI sono anche elencate spese d'investimento per materiale rotabile (vedi ferrovie). Un'ulteriore eccezione è data da qualche aliquota di spesa attinente ai trasporti aerei.

il modo in cui viene trattato il settore in esame nell'ambito della programmazione economica.

Posta la definizione di impieghi sociali del reddito quali « investimenti e spese correnti (che) mirano al soddisfacimento di bisogni collettivi fondamentali per la vita civile e le attività produttive » (2), ne discende che al settore trasporti sono interessati i pubblici poteri, attraverso una motivazione di non poco rilievo, del resto a tutti nota e universalmente accettata. Infatti, gli interventi dello Stato e di altri enti pubblici nel settore in questione sono oltremodo impegnativi: si vedano, ad esempio, il campo dei servizi pubblici di trasporto, le decisioni in merito alla scelta di questa o quella infrastruttura e i relativi oneri di spesa.

Ma ciò che importa è la concreta inserzione del capitolo dei trasporti tra gli impieghi sociali del reddito, e quindi l'importanza che esso deve assumere nel campo della spesa pubblica nei confronti di altri settori che pure impegnano il pubblico danaro.

La risposta è offerta dalla tabella degli impieghi sociali del reddito, che si riporta solo per la parte che si riferisce alla voce trasporti e al totale. (3)

(Miliardi di lire)			
Impieghi sociali del reddito	Consumi	Investimenti	Totale
totale	31.020	17.950	48.970
trasporti	35	4.400	4.435

Dall'esame dei dati riportati si possono ricavare le seguenti osservazioni:

a) il settore dei trasporti partecipa per il 9,2 per cento al totale degli impieghi;

(2) Vedi programma economico nazionale, capitolo V, par. 53 (Stampato Senato, n. 2144, pag. 43).

(3) *Ibidem* (Stampato Senato, pag. 44).

b) le spese d'investimento per lo stesso settore equivalgono al 25 per cento circa del totale degli investimenti.

Tutto ciò significa che il settore dei trasporti rappresenta *una parte assai rilevante* delle spese d'investimento che vengono effettuate dallo Stato o da altri enti pubblici.

Se inoltre si tiene conto dei dati riguardanti il quinquennio 1959-63 (4), di poco antecedente al periodo considerato nel piano, si ha modo di constatare che le indicazioni di quest'ultimo costituiscono *un notevole passo avanti*.

Non è questa la sede per discutere intorno alla misura delle ricordate percentuali (sotto l'aspetto, ad esempio, econometrico) e quindi di rifare il cammino effettuato dagli esperti dell'ufficio del programma; occorre invece valutare il significato globale che scaturisce dal confronto tra le finalità della programmazione (tra le quali, « l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi » fa anche riferimento al settore dei trasporti) (5) e i dati della tabella degli impieghi sociali del reddito. In altri termini, è possibile constatare che le quantità espresse da questi ultimi sono la prova che i trasporti entrano tra i *settori prioritari* della spesa pubblica.

Ma un'ulteriore questione si pone. Si tratta di sapere quale riparto (del totale di 4.435 miliardi) venga effettuato tra i diversi modi di trasporto e quindi quale significato esso possa avere ai fini di una politica di coordinamento degli investimenti nel settore che ci riguarda.

(4) Rispetto al quinquennio 1959-63 (indice uguale a 100), si hanno le seguenti variazioni per il periodo 1966-70:

1) complessivamente	249
2) ferrovie	212
3) viabilità	220
4) porti	371

(Vedi testo governativo, presentato il 2 giugno 1965, pag. 48).

(5) Vedi programma citato, capitolo 1, par. 1 (Stampato Senato, pag. 11).

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Alla prima parte del quesito risponde direttamente il testo del programma attraverso

so i dati della Tabella citata, che, per comodità, vengono qui riportati (6):

(miliardi di lire)

Modi di trasporto	Investim.	Consumi	Totale	%
1. Ferrovie	—	1.200	1.200	27,1
2. Viabilità	—	2.540	2.540	57,3
3. Porti	—	260	260	5,9
4. Aeroporti e aviazione civile	35	100	135	3,0
5. Idrovie	—	50	50	1,1
6. Trasporti urbani e in concessione	—	250	250	5,6
Totali	35	4.400	4.435	100

Circa la formazione del riparto, si deve ritenere, in base alla lettura del testo del capitolo XI e ad informazioni assunte presso gli uffici, che esso è stato predisposto tenendo conto di diversi elementi che possiamo così ricordare:

— dati statistici, che si riferiscono alla ripartizione del traffico per il periodo di tempo antecedente alla formazione del piano;

— *trends* di sviluppo della domanda di trasporto, anche in relazione a un indirizzo di politica dei trasporti, di cui si dirà più innanzi;

— programmi e progetti giacenti presso i ministeri od altri uffici interessati (7).

Volendo trarre delle conclusioni, pur in sede introduttiva o di premesse generali, si può osservare che:

a) si è giunti alla formazione del capitolo XI senza previa elaborazione — in sede

di presentazione delle richieste dei vari uffici interessati, esclusi naturalmente quelli del Ministero del bilancio — di un concetto organico di politica dei trasporti;

b) una delle cause che hanno determinato tale mancanza è senz'altro da attribuirsi alla irrazionale distribuzione delle competenze ministeriali in materia di trasporti (o quanto meno all'inesistente coordinamento delle stesse), argomento, questo, sul quale la 7^a Commissione più volte ha richiamato l'attenzione del Governo;

c) è stato comunque compiuto un tentativo — in sede di ufficio del programma — per la elaborazione di una politica dei trasporti, in parte riuscito ed in parte no. In ogni modo rimane possibile aprire una discussione sulla base di un documento per quanto imperfetto. La programmazione ne ha data l'occasione.

* * *

(6) Il testo originario del Governo proponeva, per quanto attiene a:

- 1) ferrovie 50 miliardi in più
- 2) viabilità 160 miliardi in meno
- 3) aeroporti 5 miliardi in più

Il testo approvato dalla Camera propone 105 miliardi in più rispetto al testo governativo (l'aumento sarebbe stato di 200 miliardi se non si fosse istituito il noto capitolo XIII sulla difesa del suolo).

(7) Sarebbe interessante conoscere, non tanto dal punto di vista tecnico quanto da quello politico, le richieste originarie, dati i tagli che si sono dovuti effettuare.

Altre questioni si potrebbero porre in ordine ad alcuni orientamenti o scelte che la trattazione del tema dei trasporti nel quadro della programmazione economica nazionale è in grado di suscitare.

Un primo punto è determinato dal criterio secondo il quale i trasporti non devono essere considerati soltanto come un qualsiasi campo dell'economia, sulla base della libera scelta dell'utente e della riduzione dei prezzi ai costi, ma anche quale strumento della *valorizzazione del territorio*, cioè quale

fattore, insieme con altri, di localizzazione di attività produttive, sicchè la costruzione di una nuova infrastruttura di trasporto o la sistemazione di una esistente giustificano, accanto al calcolo dei costi e ricavi, anche quello dei costi e benefici.

In ordine a questo primo quesito la Commissione osserva che, per quanto il suddetto criterio non sia stato richiamato esplicitamente nel testo del capitolo XI, esso è stato comunque tenuto presente per quanto riguarda la politica dei trasporti nel Mezzogiorno.

Altro punto è quello offerto dalla considerazione secondo la quale il nostro Paese è legato ad una *economia di trasformazione*, la quale mette ovviamente in risalto l'importanza dei trasporti internazionali, sollecitati questi ultimi anche dall'avviarsi di un mercato comune europeo e dall'accresciuta importanza del bacino mediterraneo, al quale è interessato lo sviluppo della economia africana.

Al riguardo, la 7^a Commissione riconosce che il testo del Capitolo XI, mentre, in diversi punti, fa eco a tale esigenza, non sottolinea abbastanza l'urgenza di adeguare le infrastrutture e la loro utilizzazione (porti, aeroporti, valichi e trafori) allo sviluppo del commercio e del turismo internazionale.

Ed infine, dovendosi esaminare i trasporti da un punto di vista generale, quale è quello della programmazione economica, pare che non si debba eludere il discorso nei confronti degli *impegni comunitari* volti a creare una politica « comune » dei trasporti (8), anche se, allo stato attuale, ben poco si sia realizzato.

Su questo punto la 7^a Commissione rileva purtroppo che il capitolo in esame ha trascurato un sia pur minimo cenno, che sarebbe stato utile per un confronto degli indirizzi di politica dei trasporti dei Paesi della CEE.

* * *

Dopo queste premesse di ordine generale, rimane da affrontare il problema cen-

(8) Vedi Trattato di Roma, articolo 74.

trale del *coordinamento degli investimenti* nel settore dei trasporti. Problema — come tutti sanno — di non facile soluzione, ma che non si può ignorare se si vuole attuare nella politica dei trasporti un minimo di razionalità.

Nel capitolo XI, al paragrafo 126, dal titolo « Linee generali della politica dei trasporti », si fa cenno al problema del coordinamento nei seguenti termini: « Il programma principalmente propone di ridare ordine al settore, stabilendo priorità e coordinando gli investimenti in modo da assegnare alle varie componenti del sistema (ferroviaria, stradale, aerea, idroviaria e marittima) una funzione conforme alle loro caratteristiche in coerenza con l'interesse pubblico » (9).

Formulazione indubbiamente esatta, ma che, per la sua genericità, ha bisogno di qualche chiarimento, se si vuole che la decisione finale dell'organo amministrativo-politico sia confortata da un preliminare esame, condotto con la massima obiettività e chiarezza, intorno alle condizioni essenziali del problema.

Nella scelta degli investimenti è necessario — come è stato detto sopra — prendere in considerazione sia la redditività (costi e ricavi) sia la produttività (costi e benefici). A questo riguardo non si può non accettare il criterio espresso dall'onorevole Antonio Mancini (relatore alla Camera dei deputati sul capitolo in esame), secondo il quale si deve ottenere dagli investimenti « la massima utilità economica e sociale... (garantendo) una utilità marginale uguale, sicchè l'ultimo miliardo speso per la viabilità (per fare un esempio) dia alla collettività nazionale gli stessi benefici dell'ultimo miliardo investito per le ferrovie o gli aeroporti, tenuto conto naturalmente anche delle esigenze sociali » (10).

Ma tale operazione può ritenersi capace di produrre risultati accettabili e convincenti

(9) Vedi Stampato del Senato n. 2144, pag. 73.

(10) Stampato della Camera dei deputati numero 2457/A, pag. 118.

solo nel caso che si tenga conto di alcune esigenze fondamentali, rappresentate da:

a) l'osservanza del cosiddetto *vincolo tecnologico*, proprio di ciascun modo di trasporto (vincolo che va esaminato non soltanto per le prestazioni offerte allo stato presente ma anche per quelle che si possono ragionevolmente prevedere, dato lo sviluppo tecnologico del settore);

b) l'accettazione del principio della *parità delle condizioni di partenza* per i diversi modi, tra loro concorrenziali, di trasporto, in ordine al trattamento dei lavoratori, agli oneri fiscali, alla ripartizione dei costi di infrastruttura, agli obblighi di servizio pubblico.

In altri termini, non si può predisporre un serio coordinamento degli investimenti se non si è disposti ad accogliere spassionatamente quanto il progresso tecnico è in grado di produrre nei confronti sia delle infrastrutture che dei mezzi di trasporto; ed ancora, se non si dispone di un *conto nazionale dei trasporti* (il nostro Paese ne è tuttora privo), la conoscenza del quale è necessaria per una scelta corretta e responsabile.

II. — *Le proposte del piano quinquennale.*

Dopo una succinta introduzione (paragrafo 126) nella quale vengono enunciate le linee generali della politica dei trasporti, il capitolo XI passa in rassegna la materia secondo il seguente elenco:

- 1) Viabilità (127-128);
- 2) Trasporti urbani (129);
- 3) Trasporti ferroviari (130-131);
- 4) Autolinee (132);
- 5) Trasporti marittimi (133);
- 6) Attrezzature portuali (134);
- 7) Trasporti aerei (135);
- 8) Idrovie (136).

Seguono infine due paragrafi: il 137 che riguarda le « condotte » e il 138 che fa il riassunto delle proposte di spesa.

Si potrebbe obiettare che la materia non è stata divisa in modo rigoroso, secondo il

puro criterio dei « modi » di trasporto. Il testo, evidentemente, è stato stilato tenendo conto sia dell'elenco dei modi sia dei problemi di particolare rilievo.

Per quanto riguarda il paragrafo introduttivo, già si è detto il pensiero della Commissione. Rimane da osservare che il testo, data la sua natura di « allegato » al disegno di legge n. 2144, non poteva certamente abbondare in dati e previsioni circa la domanda di trasporto ma doveva limitarsi ad una sintesi complessiva. Per quanto riguarda il passato, questa si riduce all'affermazione che nel decennio precedente al piano si è avuto il raddoppio del traffico e uno squilibrio nella sua composizione. L'espressione « squilibrio » implica naturalmente un giudizio di valore intorno alla nota questione strada-rotaria. Sarebbe stato utile chiarire, sempre in sede di linee generali, le scelte del programmatore, del resto più avanti enunciate, ma in forma quasi apodittica.

a) *Viabilità*

I due paragrafi dedicati alla viabilità sono caratterizzati da una tematica assai complessa e da un modo di esporre assai conciso e schematico, non sempre produttore ai fini della chiarezza.

Le proposte partono da una scelta in ordine alla ripartizione del traffico, che assegna al trasporto su strada il compito di servire relazioni legate alle medie distanze e di smistamento entro aree regionali o comprensoriali. La preoccupazione del programmatore si concentra sul confronto tra rete autostradale e rete ferroviaria.

La 7^a Commissione, in via generale, accede ai criteri sopra esposti, osservando tuttavia che la mancata soluzione, allo stato attuale, della riforma dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato, nei suoi vari aspetti, e il non poter disporre di un conto nazionale dei trasporti costituiscono elementi d'incertezza per un giudizio definitivo sulle scelte proposte.

Altre scelte vengono indicate circa la rete autostradale; su di esse la Commissione si trova d'accordo, salvo insistere sul carattere d'urgenza dei collegamenti internazionali e delle infrastrutture da realizzare nel Mezzogiorno.

Per la viabilità ordinaria sono esposti alcuni criteri che trattano della materia sotto l'aspetto della natura delle opere (manutenzione, sistemazione, sicurezza, passaggi a livello) e della loro dislocazione (precedenza alle aree depresse, agli itinerari internazionali, alle strade che saranno servite da autolinee sostitutive dei servizi ferroviari, ecc.). Su tali criteri la Commissione ha espresso il suo parere favorevole, lamentando tuttavia che il testo trascuri di parlare della regolamentazione del trasporto di merci su strada, che risulta superata in ordine alle modalità di accesso al mercato e ai servizi di linea, che non hanno trovato pratica attuazione.

b) *Trasporti urbani*

Il capitolo XI tratta separatamente il problema dei trasporti urbani, per la particolare complessità ed urgenza che esso comporta. La Commissione, mentre è d'accordo sull'insieme delle direttive e dei criteri esposti nel testo, fa presenti alcune difficoltà, che, se non saranno seriamente valutate e risolte, potranno costituire ostacoli quasi insormontabili alla normalizzazione del sistema dei trasporti urbani.

Esse sono rappresentate dall'ancoraggio inevitabile del problema dei trasporti urbani alla pianificazione urbanistica, i cui ritardi di attuazione si ripercuotono sugli stessi trasporti, e alla finanza locale, il cui mancato adeguamento alle esigenze dei tempi impedisce di affrontare seriamente pesanti problemi di finanziamento e di organizzazione.

Sul piano organizzativo e con riferimento alle grandi aree metropolitane si accenna ad « una azione pubblica di carattere straordinario ».

Niente di più utile ed urgente, ma sarebbe opportuno conoscere qualcosa di più sul tipo di organizzazione, che si vuol creare. Al riguardo, per citare un esempio valido di organizzazione dei trasporti per grandi aree metropolitane, può essere interessante conoscere quanto è stato fatto recentemente ad Amburgo con la costituzione della *Hamburger Verkehrsverbund* (di cui fanno parte diverse società od enti di trasporto, comprese le ferrovie federali), il cui compito principale è quello di organizzare l'intera rete

di trasporti urbani e suburbani, di attrezzarla, di stabilire una tariffa comune, di programmare le prestazioni di esercizio e gli orari.

c) *Trasporti ferroviari*

Il testo del programma inizia la trattazione sui trasporti ferroviari accennando al disavanzo dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato, cercandone le cause e indicandone i rimedi. Non si poteva incominciare diversamente il discorso, data l'entità del disavanzo ferroviario.

La Commissione conviene sul quadro della situazione e delle prospettive offerto dal testo, salvo alcune precisazioni.

Una di esse riguarda l'affermazione contenuta nel testo, secondo la quale si dovrebbe tener conto, nel calcolo del disavanzo, della mancata iscrizione nel bilancio dell'Azienda ferroviaria degli interessi sul capitale investito. La Commissione è del parere che tale osservazione non sia pertinente, dati l'attuale natura giuridica dell'Azienda e l'attuale sistema, adottato dal Tesoro, per i trasferimenti a favore delle Ferrovie dello Stato.

Nell'elenco delle cause del disavanzo ferroviario sarebbe stato opportuno inserire anche l'attuale sistema organizzativo dell'Azienda sotto l'aspetto sia giuridico che funzionale; il mancato rimborso totale degli oneri extraziendali; non solo « il sistema di tariffe », ma lo stesso livello delle tariffe, che non corrisponde alla media dei Paesi (ad esempio della CEE) e non tende, indipendentemente da ogni altra causa, all'equilibrio tra costi e ricavi; l'imposizione all'Azienda di iscriverne nel proprio bilancio l'ammortamento di mutui o di anticipazioni, che sono stati accesi per coprire il disavanzo di gestione.

Nel proporre « una più ampia autonomia operativa » sarebbe stato conveniente un chiarimento sulla futura natura giuridica dell'Azienda, a meno che il programmatore abbia voluto, per il momento, evitare di prendere posizione, date le diverse proposte sul tappeto. Si ritiene comunque che non ogni soluzione sia confacente allo scopo di migliorare la funzionalità dell'Azienda e

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che convenga insistere su una soluzione veramente innovatrice.

Relativamente alle successive proposte, sempre sul riordinamento dell'Azienda, la Commissione si è espressa in senso favorevole. Si tratta di argomenti che furono esaminati più d'una volta in occasione della discussione del bilancio dell'Azienda ferroviaria.

Il testo è estremamente stringato. Ma non si vede la ragione di un allargamento delle questioni, quando già esiste, presso l'altro ramo del Parlamento, un disegno di legge che concerne l'intera materia.

A proposito delle ferro-tranvie in concessione, la Commissione si esprime pure favorevolmente sul testo del paragrafo 131, raccomandando — nella sua maggioranza — che le linee direttive studiate dall'apposita commissione interministeriale (1^a sottocommissione) siano utilizzate per un pronto e organico riassetto del servizio.

d) Autolinee

Il tema delle autolinee è svolto in un apposito paragrafo, date le particolari condizioni del settore, che da tempo aspetta una nuova ed adeguata disciplina legislativa. Sotto la spinta di diversi fattori, a tutti noti, che hanno condotto le gestioni delle autolinee a situazioni insostenibili, con un'offerta eccedentaria ed uno squilibrio sempre più grave tra costi e ricavi, si è potuto constatare, per

Oggetto	1953	1959	1965	1970
Saldi bilancio noli (milioni di dollari)	+23,1	+4,2	-110,4	—
Flotta (milioni di tonn. s. l.)	3,7	5,1	5,8	6,8-7,3
Traffico merci (milioni di tonn.)	53,6	84,3	191,1	270-300

Le variazioni percentuali riguardanti la flotta e il traffico merci, per la parte che si riferisce alle prospettive, non consente dubbi circa la difficoltà di ottenere un miglioramento della bilancia dei noli. Ciò porta il discorso sull'industria cantieristica italiana, per il cui potenziamento ed ammodernamento molto rimane da fare. Ma, data l'economia del piano, bisognerebbe entrare nell'esame di un altro capitolo, diverso da quel-

il periodo 1953-1963, che la produttività economica è discesa da 100 a 78,4, mentre la spesa per unità di lavoro è salita da 100 a 133,88.

La maggioranza della Commissione, mentre dà la sua adesione al testo del programma, esprime il parere che il riordinamento di tutto il settore non comporti di per sé la rinuncia all'istituto della concessione, ma che soprattutto insista sulla concentrazione dei servizi e che le singole gestioni, pubbliche o private che siano, debbano esporre con chiarezza gli eventuali costi sociali, che giustificano « l'intervento pubblico di carattere contributivo ».

e) Trasporti marittimi

La materia dei trasporti marittimi è stata divisa in due paragrafi: l'uno riguardante l'esercizio e l'altro le infrastrutture portuali, tenendo conto con ciò della complessità dei problemi di ciascuno dei due aspetti.

Sul primo punto, quello dell'esercizio, la Commissione esprime il suo parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

a) Pare che la politica della « riduzione progressiva del deficit della bilancia dei noli » non trovi un adeguato riscontro nella proposta del testo di « realizzare un aumento valutabile da un milione ad un milione e mezzo di tonnellate di stazza lorda nel prossimo quinquennio ». La perplessità nasce dal confronto di alcuni dati e prospettive riguardanti le seguenti grandezze:

lo in oggetto. Una parte della Commissione non esclude l'opportunità di ricorrere, a determinate condizioni, a commesse sul mercato internazionale.

b) Il riesame della situazione dei servizi marittimi sovvenzionati va affrontato con urgenza ed energia. Non basta dire « se esista un interesse pubblico che giustifichi per ogni singola linea, interna o internazionale, l'onere accollato alle finanze statali », ma occor-

re dire anzitutto quali linee, quali scali convenga mantenere ai fini di un interesse generale.

Per quanto attiene al secondo punto, quello delle attrezzature portuali, il testo non è altro che la semplice elencazione dei problemi, che fanno capo — secondo un noto raggruppamento — alle cosiddette deficienze strutturali e funzionali.

La Commissione, mentre dichiara di aderire al testo del paragrafo 134, fa peraltro osservare che rimane da discutere tutto quanto si riferisce ai modi e ai tempi di attuazione di una politica portuale, vista in tutti i suoi molteplici aspetti. Al riguardo, la stessa Commissione — anche in accoglimento di quanto è stato detto più sopra in tema di trasporti internazionali — nuovamente insiste sulla urgenza di provvedere, con assoluta priorità, a questa parte del programma, riservando al settore delle attrezzature portuali e al loro coordinamento per l'entroterra le nuove possibilità di investimenti per il campo dei trasporti. Un interesse preminente dell'economia nazionale lo esige.

Da qualche parte della Commissione è stato accennato, in vista della riforma della legislazione sulle opere marittime, alla istituzione di un organismo analogo a quello che opera per le strade statali: l'ANAS. La Commissione, pur non avendo potuto approfondire la questione, ritiene che essa sia meritevole di attento esame da parte degli organi interessati.

f) *Trasporti aerei*

Nella recente discussione sul bilancio del Ministero dei trasporti per l'anno finanziario 1967, la Commissione ebbe già a rilevare la urgenza dei provvedimenti atti a soddisfare, sul piano delle infrastrutture e dell'esercizio, le esigenze di una domanda crescente secondo un tasso d'incremento ben superiore a quello indicato per gli altri modi di trasporto.

La Commissione rileva poi che sarebbe stato opportuno indicare per quali scopi siano da utilizzare i 35 miliardi riportati nella tabella degli impieghi sociali del reddito. Si presume che essi vadano allo sviluppo del-

l'esercizio aereo e alla ricerca, ma sarebbe stato meglio che ciò fosse espressamente menzionato.

g) *Idrovie*

Benchè i trasporti idroviari siano, allo stato attuale, una componente puramente marginale del traffico merci, la Commissione ritiene, a motivo della perdurante validità di tale mezzo di trasporto nei Paesi già attrezzati e della esistenza di condizioni favorevoli in qualche parte del territorio italiano, che si debba affrontare decisamente l'impegno che per la prima volta viene indicato dal piano.

Si tratta, per una parte, di valorizzare territori depressi lungo l'asta fondamentale del Po, e per un'altra parte, di ridurre costi di trasporto per attività industriali già esistenti; infine, attraverso i trasporti fluvio-marittimi, di incrementare i rapporti commerciali tra Nord e Sud.

La Commissione, pur ammettendo la opportunità di un piano generale delle idrovie, è anche del parere che si provveda con urgenza al completamento delle opere già iniziate; diversamente, si avrebbe uno spreco di risorse assolutamente ingiustificabile.

Per quanto riguarda la sistemazione dell'alveo di magra del Po, la Commissione rileva la particolare circostanza per la quale tali opere servono, ad un tempo, alla difesa idraulica e ad un miglioramento decisivo della navigabilità del fiume: con la possibilità di utilizzare i convogli a spinta, che rappresentano la soluzione più economica dei trasporti per vie d'acqua interne.

III. — *Conclusioni.*

Riprendendo la questione di fondo, quella cioè del saggio uso delle risorse destinate al settore dei trasporti, la Commissione conferma il suo parere favorevole sul complesso del capitolo XI e coglie l'occasione per richiamare l'attenzione degli organi responsabili della realizzazione del piano affinché si faccia ogni sforzo per assicurare al programma il massimo di efficacia e di tempestività.

A tale riguardo la Commissione insiste perchè:

1) si prendano le opportune iniziative per il riassetto delle attuali competenze ministeriali in materia di trasporti, assicurando quanto meno il coordinamento organizzativo;

2) si dia inizio — indipendentemente dagli impegni comunitari — alla elaborazione di un conto nazionale dei trasporti, quale strumento conoscitivo ed orientativo per una politica di coordinamento degli investimenti;

3) siano assicurati da convenienti procedure e da responsabilità ben definite i necessari controlli e stimoli per una corretta realizzazione del programma.

LOMBARDI, estensore

C)

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

La 7ª Commissione esprime parere favorevole sulle finalità indicate dal capitolo XII del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, concernente le poste e le telecomunicazioni.

Dalla discussione seguita alla breve illustrazione dell'estensore del parere, è emerso che tutta la Commissione concorda nella necessità di una modifica della vigente legislazione, vecchia di oltre un cinquantennio, e si augura che nel corso della presente legislatura venga discusso ed approvato il disegno di legge di iniziativa del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio, presentato il 13 settembre 1966 nell'altro ramo del Parlamento (stampato Camera n. 3426).

Il predetto disegno di legge prevede la delega al Governo per l'emanazione delle norme relative alla riforma della struttura del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e delle Aziende autonome da esso dipendenti.

La maggioranza della Commissione si dichiara d'accordo sulla costituzione della Azienda autonoma per i servizi di telecomunicazione (telefoni, telegrafi e servizi radioelettrici) e dell'Azienda autonoma per i servizi postali, comprendente anche il banco-posta.

Unico dissenso è quello di parte comunista, che vorrebbe fosse costituita una terza Azienda autonoma per il banco-posta.

Per quanto riguarda gli investimenti previsti dal capitolo XII del programma nel corso del quinquennio, i vari oratori intervenuti hanno constatato che essi, per quanto esigui in senso assoluto, sono però proporzionati a quelli previsti per gli altri settori.

La Commissione auspica che, in sede di revisione annuale del piano degli investimenti, sia aumentato il finanziamento della Azienda autonoma di Stato, trovandosi in ciò concorde coll'ordine del giorno presentato dai senatori Focaccia ed altri, al quale il rappresentante del Governo si è dichiarato favorevole.

La Commissione auspica una sempre maggiore automazione dei servizi postali e telefonici; a questo scopo, per quanto riguarda il capitolo X, concernente la ricerca scientifica e tecnologica, raccomanda il potenziamento dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni.

Per quanto concerne il settore radio-televisivo, la Commissione si augura che la RAI-TV possa migliorare i propri programmi per essere efficace strumento di elevazione culturale e morale dei cittadini e valido mezzo di educazione dei giovani, affiancandosi in ciò all'opera della famiglia e della scuola.

Per la televisione a colori, la maggioranza concorda di rinviare l'esame della questione a dopo il 1970, nella duplice considerazione che occorre dare la precedenza negli investimenti a cose più urgenti e che ancora non si è raggiunto in campo internazionale un accordo sul sistema di trasmissione.

ASARO, estensore

8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Agricoltura e foreste)

Estensore del parere: MEDICI

I. — Capitolo XVIII: agricoltura.

Gli obiettivi fondamentali che si propone il programma economico nazionale per l'agricoltura, nel quinquennio 1966-70, sono i seguenti:

1) riduzione degli squilibri nella produttività, espressa in termini di reddito, del settore agricolo rispetto a quella degli altri settori;

2) riduzione degli squilibri nei livelli di produttività delle diverse zone agricole del Paese, da conseguire, fra l'altro, con un incremento della produzione lorda vendibile dell'agricoltura nel prossimo decennio con un saggio medio annuo del 3,3 per cento, al quale dovrebbe corrispondere un incremento del valore aggiunto dell'ordine del 2,8-2,9 per cento.

Questi fondamentali obiettivi, che in un più lungo periodo di tempo, stimato in un ventennio, dovrebbero portare al raggiungimento di una sostanziale parità fra la produttività del settore agricolo e quella degli altri settori, si prevede saranno conseguiti con una serie di interventi i quali, nel quinquennio esaminato, porteranno, non solo al precisato incremento del prodotto lordo vendibile e del valore aggiunto, ma anche a una variazione nella loro composizione, che vedrà aumentare il peso del prodotto ortofrutticolo e zootecnico e ridotto il peso dei prodotti cerealicoli. Infatti, il programma stima che, nell'anno 1973, i prodotti cerealicoli, le leguminose da granella e altri prodotti simili minori rappresenteranno soltanto il 12,1 per cento della produzione lorda

vendibile, mentre nel 1964 rappresentavano il 15,7 per cento.

Analogamente, i prodotti ortofrutticoli passeranno dal 31,7 per cento, nel 1964, al 35,8 per cento nel 1973, e quelli zootecnici da 32,4 a 33,9 per cento. Invariata si prevede la partecipazione della produzione delle piante industriali e in sensibile riduzione quella viti-olivicola (dal 13,6 per cento al 12,1 per cento).

L'espansione della produzione si verificherà, dunque, soprattutto nel settore ortofrutticolo e in quello zootecnico. Essa, oltre a differenziarsi secondo i vari gruppi di prodotti, assumerà caratteristiche distinte nelle varie realtà agricole del Paese.

Le direttive e le priorità degli interventi pongono in evidenza la necessità dell'ampliamento delle unità di produzione, del cambiamento degli ordinamenti colturali e del miglioramento delle opere civili e di servizio. Ciò vale in particolare per le zone di montagna, in favore delle quali verranno promossi interventi rivolti ad utilizzare nel modo più razionale le risorse locali e ad assicurare più civili condizioni di vita alla popolazione rurale.

Da rilevare, in omaggio alla generale esperienza internazionale, compresi i Paesi ad economia socialista, l'insistenza con la quale il programma sottolinea l'importanza dell'iniziativa privata nell'esercizio diretto dell'agricoltura. In particolare, va ricordata la affermazione con la quale si precisa che il presupposto di fondo è quello di valorizzare, senza discriminazioni, le posizioni imprenditoriali, la quale trova il suo complemento nel proposito di favorire il trasferimento della proprietà a coloro che, con diretto

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

impegno professionale ed apporto di lavoro e di capitali, intendono esercitare l'agricoltura, sì da giungere, ovunque possibile, alla identificazione fra proprietario ed imprenditore.

* * *

La Commissione ritiene di dover sottolineare l'eccezionale importanza che ha, in un Paese come l'Italia, l'irrigazione dei terreni (specialmente nell'Italia meridionale) per dare un impulso rilevante allo sviluppo della agricoltura.

Nel quadro dei problemi della conservazione del suolo, la Commissione desidera dare particolare rilievo al rimboschimento, la cui fondamentale funzione, anche se si manifesterà lentamente nel tempo, è tale onde ogni sacrificio dovrà essere compiuto per aumentare la superficie rimboschita ogni anno e attuare così, nel corso del prossimo trentennio, un serio piano di rimboschimento, che dovrà interessare non meno di tre milioni di ettari.

Un altro punto oggetto di vive discussioni in Commissione riguarda gli impianti per la trasformazione dei prodotti diretti del suolo e la necessità che essi abbiano una posizione prioritaria. È stata anche suggerita l'opportunità che lo Stato, in alcune zone particolarmente adatte e bisognose, costruisca direttamente gli impianti per la trasformazione dei prodotti diretti del suolo, che possono successivamente essere ceduti a organismi cooperativi per la gestione.

La Commissione, riconoscendo che nelle zone di montagna — fatta qualche eccezione — non sarà possibile sviluppare un'intensa agricoltura, e stabilito che nelle zone collinari con pendenza superiore al 25-30 per cento la meccanizzazione è praticamente impossibile, desidera segnalare l'opportunità che sia data la priorità, nell'erogazione dei contributi, *alle zone di collina* e soltanto successivamente a quelle di pianura.

* * *

Sembra che il programma, pur dando notevole rilievo al ruolo dell'irrigazione, non

collochi nel giusto posto i fondamentali problemi nascenti dalla crescente scarsità di acqua, fattore limitante della produzione.

Le due righe nelle quali si fa un cenno al riordinamento delle utenze irrigue nelle zone dove gli antichi diritti impediscono un più razionale uso dell'acqua non ci sembrano sufficienti.

Il problema dell'acqua nel mondo, e specialmente nel nostro Paese, ha assunto tali dimensioni e tale gravità che certamente avrebbe meritato meno occasionale esame.

È stata constatata con generale soddisfazione la rilevante importanza data dal programma al miglioramento dell'organizzazione dei servizi della sperimentazione e della ricerca scientifica.

Al fine di promuovere gli sviluppi previsti, il programma propone che gli incentivi vengano impiegati secondo precisi criteri di selettività. Perciò, per sviluppare la produzione zootecnica, si concentreranno gli sforzi nelle aree di più consolidata tradizione; nel contempo, sarà accelerato il processo di risanamento degli allevamenti bovini e così via.

Al fine di estendere l'area adatta sia agli allevamenti zootecnici sia alle colture ortofrutticole, negli investimenti si darà la priorità a quelli destinati ai comprensori irrigui.

Si intensificherà perciò l'azione per rendere i Consorzi di bonifica organismi sempre più specializzati in materia di creazione, rinnovamento, manutenzione ed esercizio delle infrastrutture. Con particolare riguardo alle necessità di manutenzione delle opere di bonifica saranno predisposti, in sede di bilancio, i mezzi occorrenti per assicurarne la costante efficienza.

* * *

Sembra ora opportuno far notare alcune imperfezioni contenute nel paragrafo n. 191 del documento che stiamo esaminando.

1. — Alla fine del secondo capoverso è stato aggiunto l'emendamento approvato dalla Camera: « ... pur provvedendo al rinnovamento strutturale e sociale della pesca mediterranea, costiera e nelle acque interne ».

Dalla lettura dell'intero capoverso appare che l'emendamento avrebbe dovuto suonare: « ... per provvedere » e non: « ... pur provvedendo ».

2. — Il sesto capoverso, proveniente dal testo governativo, avrebbe dovuto essere eliminato perchè sostituito dall'emendamento, approvato dalla Camera, quale è stato inserito come quinto capoverso.

Il sesto, infatti, rappresenta un duplicato inutile, per buona parte, del quinto capoverso.

3. — L'ultima parte del settimo capoverso: « Agli interventi nel settore, per un concreto avvio della politica peschereccia delineata, reso urgente dalle scadenze comunitarie che assimilano i prodotti della pesca a quelli dell'agricoltura, saranno destinati nel quinquennio adeguati investimenti » dovrebbe formare un capoverso autonomo, da divenire, più opportunamente, ultimo dell'intero paragrafo in esame.

II. — *Capitolo XIII: difesa e conservazione del suolo.*

Il capitolo XIII del programma è interamente dedicato alla difesa e alla conservazione del suolo. In esso, si possono leggere dichiarazioni impegnative e confortanti, come le seguenti: « La politica generale di sviluppo economico che s'intende perseguire nel prossimo quinquennio richiede un'organica impostazione del problema della difesa e conservazione del suolo; gli interventi a difesa del suolo, specie nelle zone montane, dovranno essere attuati in stretto collegamento con gli interventi per la ristrutturazione dell'economia agricola, con quelli per lo sviluppo delle attività turistiche, con le azioni volte al miglioramento delle infrastrutture civili, con la politica di assistenza previdenziale, in modo che, valutate le interrelazioni ricorrenti fra le citate componenti, ogni intervento venga ad operare in modo armonico in vista degli obiettivi generali di un effettivo miglioramento dei red-

diti e delle condizioni di vita delle popolazioni montane ».

L'intervento per la difesa e la conservazione del suolo dovrà pertanto attuarsi in un insieme di azioni che — nell'ambito di ciascun bacino idrografico principale — interessino: a monte la formazione del manto vegetale e la sistemazione idraulico-agraria e forestale delle pendici, necessarie a ridurre il volume e la velocità delle acque meteoriche di scorrimento superficiale e a impedire l'erosione dei terreni, nonchè le opere di imbrigliamento dei torrenti; a valle, la sistemazione dei letti e degli argini dei corsi dei fiumi e, correlativamente, la canalizzazione dei terreni di piano per assicurare un conveniente franco di coltura e impedire il ritorno a fenomeni di paludismo.

Tutti questi interventi, unitamente a quelli concernenti le difese a mare, dovranno trovare posto in un *piano organico nazionale* per la difesa e conservazione del suolo, da attuare in un lungo periodo di tempo.

Per quanto riguarda gli investimenti, si prevede che essi ammonteranno, nel quinquennio 1966-70, a circa 900 miliardi di lire, di cui 350 per le opere idrauliche e circa 550 per le opere idrauliche e di sistemazione del suolo rientranti nel quadro della bonifica e interessanti i comprensori di bonifica e bacini montani, nonchè i rimboschimenti.

Alla ristrutturazione e al coordinamento degli strumenti e delle modalità di intervento si provvederà con la emanazione di una *legge di programma*.

Tale legge costituisce lo strumento e la premessa per l'attuazione del piano di difesa e conservazione del suolo e avrà per oggetto sia le opere di sistemazione idraulica in senso proprio — di competenza del Ministero dei lavori pubblici —, sia le opere idrauliche di bonifica, idraulico-forestali e di sistemazione montana — di competenza del Ministero agricoltura e foreste —, sia, infine, gli interventi straordinari della Cassa per il Mezzogiorno per le opere sopraindicate.

Occorre pertanto — secondo le indicazioni del Consiglio superiore dei lavori pub-

blici — « realizzare gli strumenti adatti affinché l'ordinato sviluppo della progettazione ed esecuzione delle opere idrauliche possa essere assicurato da un adeguato coordinamento tra i dicasteri e gli enti che operano nel settore, con riguardo alle *unità idrografiche* piuttosto che a quelle territoriali di carattere amministrativo, per evitare dispersioni e sfasamenti nocivi a ogni preordinata ricerca di efficacia ».

* * *

La prudenza usata nella redazione del capitolo XVIII si manifesta con il frequente uso di espressioni come le seguenti: « In definitiva, le politiche di intervento nell'agricoltura verranno razionalmente coordinate... Gli interventi saranno convogliati nei settori maggiormente propulsivi dello sviluppo agricolo... ».

Ora sembra allo scrivente che in un programma non sarebbe tanto importante dire che le politiche saranno razionalmente coordinate, che la priorità sarà data ai settori più propulsivi, che il programma si propone di affrontare e risolvere i problemi di maggiore importanza, quanto di stabilire quale è l'intervento razionale rispetto a quello che non lo è, quale è l'intervento maggiormente produttivo e quali sono i problemi di maggiore importanza. In questo senso, il programma ci è sembrato un poco elusivo. Omaggio alla prudenza, che noi non sapremo mai abbastanza apprezzare.

La Commissione — pur rilevando che, come inevitabilmente avviene in progetti di questa natura, vi sono punti sui quali è difficile poter completamente consentire — esprime, a maggioranza, il suo parere favorevole al capitolo XIII sulla difesa e conservazione del suolo e al capitolo XVIII, dedicato all'agricoltura.

MEDICI, estensore

9^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio interno ed estero, turismo)

Estensori del parere: A) MONGELLI, per l'industria e per il commercio interno; B) BERLANDA, per il turismo e per il commercio estero

A)

I. — *Industria.*

La 9^a Commissione permanente, esaminato il disegno di legge sul programma quinquennale di sviluppo economico per il periodo 1966-1970, per la parte riferentesi alle finalità ed alle linee direttive generali di sviluppo dell'attività industriale del Paese, esprime parere favorevole.

Considerato che già nel decorso quindicennio l'attività industriale nazionale, nel suo complesso, ha segnato un notevole e favorevole ritmo d'incremento, più intenso in alcuni settori e meno intenso in altri, ma che comunque in tutti i settori tale ritmo d'incremento può essere giudicato soddisfacente; tranne alcune battute d'arresto felicemente superate, la Commissione reputa che le previsioni formulate nel settore industriale per il quinquennio 1966-1970 possano considerarsi pienamente giustificate e tali da consentire il previsto incremento del valore aggiunto ad un saggio medio annuo del 7 per cento, della produttività media annua del 5 per cento ed una maggiore occupazione nell'industria ad un saggio medio annuo del 2 per cento, con un volume di investimenti lordi, nel quinquennio, di circa 13 mila miliardi di lire, dei quali 4.500 miliardi circa dovranno trovare localizzazione nel Mezzogiorno.

La Commissione formula le seguenti considerazioni sul piano per quanto si riferisce al settore industriale.

Le forze di lavoro disponibili e quelle che saranno disponibili nel prossimo futuro, nella progressione annuale di disponibilità, sia per l'aggiungersi di nuove leve, sia per una voluta contrazione dell'emigrazione, devono sempre più trovare pieno impiego, tenendo però presenti gli equilibri settoriali e territoriali.

La prevista utilizzazione del 40-45 per cento dei nuovi posti di lavoro da localizzarsi nel Mezzogiorno dovrà richiamare una particolare considerazione per l'industrializzazione dell'agricoltura, in maniera da creare nuove forze di lavoro specializzate in tale settore e bilanciare così l'esodo delle giovani leve dalle campagne, attratte dalle attività industriali.

Sempre considerando i problemi del Mezzogiorno e delle zone depresse, sarà opportuno valutare e scongiurare l'eventualità di potenziare industrialmente, ma con criteri difformi e settoriali, alcune regioni a scapito di altre, la qual cosa potrebbe produrre tensioni di disagio economico e sociale.

Pertanto, l'elevazione culturale delle popolazioni e la loro preparazione professionale dovrà avvenire senza discriminazioni settoriali e territoriali, allo scopo di non aggravare le già esistenti differenziazioni in atto.

Per il maggior incremento e potenziamento della nostra industria è auspicabile che la ricerca scientifica e tecnologica venga incentivata e sostenuta, tenendo presenti le finalità del piano.

Uguale criterio va seguito per la politica fiscale, del credito e delle provvidenze che possono determinare particolari indirizzi ed utilizzi.

Notevoli incentivi sono augurabili per determinare nella collettività e nei singoli una maggiore tendenza alla creazione del risparmio, onde ottenere maggiori disponibilità per nuovi investimenti.

Fra le industrie fondamentali di base, una particolare considerazione va tenuta per le fonti di energia.

Fra le fonti di energia, pur tenendo nel miglior rilievo gli idrocarburi, che costituiscono oggi il soddisfacimento della maggioranza dei bisogni, è necessario predisporre tempestivamente un articolato e meditato piano di utilizzazione dell'energia nucleare.

Il piano in esame prevede una intensa utilizzazione di tale energia a partire dal periodo 1971-1975 per coprire i bisogni aggiuntivi di energia elettrica, ma è necessario che per tale epoca sia già predisposto un organico piano preparatorio scientifico-tecnico ed un programma di costruzione di centrali nucleari, che per essere redditizie devono avere il carattere di grande potenza unitaria e di elevata utilizzazione.

Il previsto potenziamento della nostra industria deve avere come naturale premessa un adeguato sviluppo dell'industria siderurgica, la qual cosa comporta l'aumento della capacità produttiva dei centri siderurgici di Taranto e Piombino e la eventuale tempestiva progettazione della costruzione di un nuovo centro siderurgico a ciclo integrale.

Tale progettazione, fra l'altro, dovrà tenere nella dovuta considerazione l'ubicazione del centro e l'efficienza delle infrastrutture viciniori: ferroviarie e portuali.

L'industria chimica che, in uno con quella del petrolio, ha segnato nel recente passato i più alti livelli d'incremento, dovrà essere attentamente valutata ed ulteriormente potenziata, tenendo presente l'attuale situazione di eccessivo frazionamento e di mancato ammodernamento degli impianti oggi esistenti.

Speciale attenzione va posta sull'attuale situazione della nostra industria farmaceutica, ove si ravvisa opportuna la riorganizza-

zione del settore oggi eccessivamente frazionato.

L'industria delle costruzioni, che tanti riflessi ha nello sviluppo produttivo del Paese, va potenziata e modernizzata con sani criteri economici e sociali.

L'industria tessile, che va riprendendosi dalla crisi che l'ha travagliata, deve essere strutturalmente riorganizzata se le si vuole conferire maggiore competitività.

Nel settore minerario è necessario incentivare e potenziare le ricerche sul nostro territorio e nel mare territoriale, riformando l'attuale disciplina sulla ricerca e la coltivazione degli idrocarburi.

Per i cantieri navali, oltre al rinnovamento degli impianti e delle strutture, vanno tenuti presenti gli attuali moderni criteri del tonnellaggio del naviglio e della conseguente tecnica del varo, non trascurando la più recente tecnica della costruzione delle petroliere dell'ordine di 200 mila tonnellate di stazza, o quella di capaci serbatoi galleggianti, rimorchiati in serie da potenti rimorchiatori.

Le imprese pubbliche ed a partecipazione statale, oltre a proseguire nel potenziamento delle attività in atto, dovranno creare nuovi centri di produzione, specie nei settori e nelle località ove l'iniziativa privata è più carente, onde portare ad un più alto livello produttivo e industriale quei settori e quelle regioni ove maggiore è il divario colle regioni più industrializzate della Nazione.

L'artigianato che, per il numero delle imprese e per il volume della produzione esplica un importantissimo ruolo nell'economia del Paese, merita una particolare attenzione onde meglio potenziarlo e svilupparlo nei suoi molteplici aspetti. Maggiori incentivi, quindi, e maggiori possibilità di sviluppo devono essere dedicate al nostro artigianato, spesso fucina di nuove classi imprenditoriali.

II. — *Commercio interno.*

Il programma economico nazionale indica un obiettivo fondamentale da raggiungere nel settore del commercio: la riduzione dei

costi di distribuzione, entro i limiti di un servizio efficiente e rispondente alle esigenze del consumatore, la cui libertà di scelta deve essere garantita e tutelata.

Le misure di intervento previste per il perseguimento di tale obiettivo costituiscono lo sviluppo logico e coerente della premessa formulata. Con riferimento all'esigenza di riduzione dei costi di distribuzione il programma, dopo aver sottolineato le caratteristiche del settore distributivo in Italia — eccessiva polverizzazione delle aziende nel commercio al minuto e presenza di talune sovrastrutture nel commercio all'ingrosso, in specie di prodotti agricoli — prevede politiche dirette da una parte a favorire ed assecondare la tendenza all'accrescimento delle dimensioni dei punti di vendita, ad incoraggiare l'ammodernamento delle attrezzature e dell'organizzazione aziendale, ad eliminare le incongruenze dell'attuale disciplina normativa e dall'altra a stimolare lo sviluppo della cooperazione di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, a potenziare le strutture dei mercati all'ingrosso e a facilitare la formazione di una efficiente catena del freddo.

Non si dimentica peraltro la necessità di contenere le spese sostenute a fini promozionali, che influiscono naturalmente sui costi di distribuzione e talvolta sviano le scelte dei consumatori dal criterio della convenienza economica, riducendone la libertà.

Come si può rilevare, le azioni dirette alla diminuzione dei costi di distribuzione rappresentano nel contempo strumenti validi di razionalizzazione del settore commerciale in senso produttivistico e sempre più rispondente alle nuove esigenze della collettività. Si possono indicare, a riprova di tale spirito che sembra informare il testo del programma, le misure intese ad elevare il livello di efficienza dell'apparato distributivo attraverso la diffusione delle medie e grandi aziende e lo sviluppo della cooperazione fra dettaglianti e consumatori e quelle rivolte a potenziare lo sviluppo e il coordinamento dei corsi di qualificazione e di aggiornamento professionale per gli addetti al commercio, elemento questo indispensabile ai fini del

miglioramento delle strutture dell'apparato distributivo.

Diversi provvedimenti tendono a tutelare la libertà di scelta del consumatore e sono diretti a diffondere nella collettività una più esatta ed obiettiva informazione sui prezzi e sulla qualità dei prodotti.

Nel quadro della politica tracciata per il settore commerciale, il potere pubblico si è assunto doveri di indubbia portata, che sottolineano il suo impegno per la soluzione dei problemi e la razionalizzazione del settore distributivo. Oltre ai provvedimenti indicati precedentemente, si può citare in primo luogo l'intenzione di riformare l'attuale disciplina normativa, visibilmente inadeguata alle esigenze di sviluppo del commercio secondo le linee programmatiche. Peraltro viene espressa la volontà di introdurre il nuovo sistema gradualmente, per consentire l'apprestamento di forme di assistenza alle piccole e medie aziende che intendono ammodernare le loro strutture. Viene ribadita la necessità di approntamento di forme d'incentivazione per le aziende commerciali. Viene indicata l'esigenza di razionalizzare l'attività degli Enti comunali di consumo e di disciplinare le vendite a rate. Un opportuno cenno di riferimento viene infine compiuto in merito alla necessità di disporre di strumenti tecnici di informazione e di assistenza alle imprese nel campo della ricerca, della sperimentazione, dell'organizzazione e della scelta e formazione del personale.

La valutazione che può compiersi intorno alle finalità e alle misure di intervento contenute nel programma economico nazionale per il settore del commercio è estremamente positiva. Dallo sviluppo delle indicazioni formulate si pensa possa emergere una vera e propria « politica » per la distribuzione, fin oggi assai carente nel nostro Paese.

MONGELLI, estensore

B)

I. — *Turismo.*

Il disegno di legge n. 2144 dedica al settore del turismo non molto spazio, con enunciazioni programmatiche di grande massima,

anche se organicamente formulate. Indubbiamente esse sono frutto di lunghi studi e di serie indagini e già si può anticipare un giudizio positivo sulla articolazione dei vari obiettivi enunciati e degni di essere perseguiti.

Senza entrare nell'esame di dettaglio, si possono però fare alcune osservazioni generali. Infatti non sembra sufficientemente approfondito il problema del tasso di occupazione — nell'arco di un anno solare — delle varie aziende alberghiere o ricettive in genere. Per zone a doppia stagione (estiva e invernale) il tasso di occupazione potrà rivelarsi sufficiente per una equa remunerazione del capitale investito, pensando ad un utilizzo che può giungere anche fino ai 120 giorni nell'arco delle due stagioni; ma poche sono le località così fortunate. La maggior parte deve accontentarsi di una occupazione estiva di circa 40 giorni e di una invernale di altri 40 giorni ma non sempre consecutivi. Salvo i casi di conduzione familiare, in tali località e situazioni, gli investimenti non risulteranno redditizi e gli incentivi impiegati non si riveleranno alla fine uno strumento positivo.

Diversa la situazione nelle località balneari, specie in quelle meridionali, dove la stagione potrebbe essere di 180 giorni. Ma un arco di tempo di sei mesi presuppone risolti altri notevoli problemi circa lo scaglionamento delle ferie non tanto degli italiani, quanto dei turisti stranieri, dove il fenomeno è però in fase di più avanzata risoluzione. Si deve tener presente che l'utilizzo delle spiagge meridionali è strettamente legato e subordinato al sistema dei trasporti autostradali ma soprattutto aerei. Per quanto sia allettante attraversare l'Europa e giungere nell'Italia meridionale ed insulare con la propria automobile, non si può dimenticare che il percorso è lungo e le offerte di varianti al proprio itinerario (per visite a città d'arte, monumenti, zone archeologiche) saranno sempre molte, a tutto scapito di un soggiorno lungo nella zona balneare prescelta. È da prevedere, inoltre, la sempre maggiore disponibilità di aerei di tipo moderno, dismessi ancora in ottime condizioni dalle compagnie di navigazione aerea di tut-

to il mondo perchè sostituiti da apparecchi più moderni, più veloci e di maggior capienza. Quindi le organizzazioni di viaggio avranno la possibilità di offrire innumerevoli varianti: l'offerta di soggiorni balneari in Paesi esotici o comunque sull'intera costa africana del Mediterraneo sarà allettante e opererà in diretta concorrenza con l'offerta italiana. Questo significa che occorre essere vigilanti e severi nello sviluppo di zone turistiche nuove: esse devono avere assolutamente i requisiti assai vicini al « superlativo » in fatto di bellezza naturale, *comfort*, ospitalità e prezzi non esagerati.

Troppe località, anche modeste e di nessuna tradizione o preparazione, si sentono una irresistibile vocazione turistica. Lasciare al caso o alla iniziativa di piccoli imprenditori la scelta degli investimenti turistici in tali località, significherà spesso esporli a disillusioni gravi e soprattutto a sconquassi nello sviluppo economico, non facilmente rimediabili con una riconversione agricola o industriale da perseguire dopo un fallimento turistico. Alcuni esempi di questo ultimo decennio, specie nelle isole, sono sintomatici sotto tale profilo.

Le linee programmatiche enunciate, per quanto riguarda l'accorciamento delle distanze non tanto territoriali quanto qualitative nell'offerta di servizi turistici, sono lodevoli ma potranno restare poco più che un desiderio, ove non venga posta in essere una massiccia azione di educazione civica nelle scuole di ogni ordine e grado e anche nei confronti delle popolazioni adulte.

Sarebbe un ben triste fenomeno se il turista estero potesse essere ancora attratto, fra alcuni anni, da località per lui interessanti solo perchè tanto simili a zone africane o comunque primitive o arretrate! Eppure questa motivazione — certa ma non palese — è oggi alla base delle visite di non pochi turisti stranieri. La conservazione della clientela turistica presuppone — in un mondo dove la concorrenza è accanita! — l'abbandono del criterio dello « sfruttamento *una tantum* », che spesso prevale in improvvisati albergatori, gestori di ristoranti o di impianti turistici di varia natura. Si devono creare in tutta la Nazione non solo i presup-

posti psicologici affinché l'ospite ritorni ma anche il proposito di fare di lui un propagandista entusiasta, e per niente costoso, delle possibilità turistiche offerte dall'Italia nel suo complesso.

Per quanto riguarda il settore degli sport invernali, sembra indubbio che il Ministero debba procedere con una più severa disciplina, non tanto a tutela di località già famose, quanto per impedire insediamenti che in seguito sarebbero abbandonati perchè non aventi caratteristiche di stazioni con innevamento prolungato, con buona insolazione, con sicuri impianti di risalita, *comfort* alberghiero e sicurezza nell'assistenza infortunistica. Non è pensabile che ogni anche modesta valletta possa essere trasformata in una stazione invernale. Il Ministero dovrà avere la visione globale delle situazioni esistenti e di quelle potenziali; e con cura attenta promuovere o impedire lo sviluppo di determinate località. Una razionale organizzazione del territorio non può permettere la nascita indiscriminata di impianti turistici di varia natura, che si recheranno danno reciproco, anche se l'aumento degli utenti crescerà costantemente ma non vertiginosamente.

Positivo il proposito di adeguati stanziamenti per la pubblicità turistica all'interno ed all'estero; ma sarà necessario tradurre in effettiva ed operante realtà il coordinamento preannunciato. L'autonomia di ogni ente, purtroppo, porta a sprechi irrazionali di denaro ed a sviamenti di clientela. La produzione grafica o cinematografica è troppo spesso scadente e viene diffusa senza alcuna preventiva autorizzazione del Ministero, che è ritenuto un potenziale nemico — anzichè un alleato! — della propria attività propagandistica.

Se davvero si vuole conservare alla Nazione non solo una vocazione sempre più estesa al turismo sotto ogni suo aspetto (alpino, lacuale, balneare, termale, di ricerca di città d'arte e di centri archeologici), occorre una « dirigenza centrale più ferma ». Non sembra, questo suggerimento, di scarso rispetto della cosiddetta « programmazione democratica ». Spesso la programmazione è intesa come un doveroso e irrinunciabile crite-

rio di scelte e di priorità solo per gli altri, ma non vale per se stessi, per la propria località turistica, la propria montagna, la propria spiaggia, la propria torre medievale! Una programmazione razionale dovrà spesso dire di no, oltre che di sì. Il programmatore che guardi sufficientemente lontano per la difesa del territorio e la crescita razionale dello stesso, dovrà saper negare, con strumenti idonei, quanto viene chiesto senza fondamento, ma con insistenza che può alle volte giungere fino al ricatto elettorale. Non basterà la manovra finanziaria con incentivi, contributi o mutui agevolati. Può accadere che la privata, ma alle volte male informata, iniziativa dia l'avvio alla valorizzazione di zone che non hanno vocazione turistica sicura, costringendo poi gli enti pubblici a seguirli nella spesa, sempre ingente, delle infrastrutture essenziali. Lo Stato (e strettamente coordinate con esso le Regioni) dovrà avere strumenti idonei per lo sviluppo urbanistico e paesaggistico del territorio, fermando in tempo i guasti già gravi in atto e i propositi di proseguirne la esecuzione.

In particolare, per le azioni promosse dalla Cassa per il Mezzogiorno, il coordinamento dovrà essere immediato e fermo, onde, con leggi diverse e già operanti, non si preceda e si svuoti ogni previsione ed azione programmatica a più vasto respiro, pericolo non sempre evitato in quest'ultimo decennio.

Una parola va spesa a favore del turismo cosiddetto di massa: brutta definizione ed impropria. Più la vita delle città industriali o degli agglomerati urbani renderà difficile il contatto con la natura, e più gravi saranno gli squilibri psichici delle vecchie e nuove generazioni. Opportuno, quindi, intensificare una azione lungimirante che allarghi sempre più la possibilità di soggiorni in ambiente sereno, conservato e migliorato nei suoi aspetti naturali, di intere famiglie anche non abbienti o meglio proprio di quei nuclei familiari che mai avrebbero la possibilità di un sereno periodo di riposo. Non una concezione collettivistica di soggiorni con addottrinamento politico, ma sociale e aperta, al solo fine dell'equilibrio fisico e psichico delle popolazioni.

Nazioni non più ricche della nostra hanno già costruito e posto in funzione località di soggiorno moderne e non mortificanti, poichè il disoccupato che godesse di un periodo di sereno riposo non dovrebbe sentirsi a disagio se ospitato in esse. Le angosce della vita quotidiana di chi è assillato dai problemi della sussistenza o gli affanni fisici di chi vive la vita frenetica delle città, sempre più irrazionali nelle abitazioni e disumane per il traffico, possono essere diminuiti senza tranquillanti chimici o frastornanti illusioni cinematografiche o televisive. È dovere della collettività conservare e predisporre, con modi di civile solidarietà, idonei apprestamenti perchè ciascuno possa godere dei beni della natura, delle cure fisiche o termali, o del godimento popolare dell'arte e delle visioni del nostro antico passato. Per questo occorre puntare decisamente sul turismo interno, anche se più povero e meno redditizio, facendo a ciascuno conoscere il proprio Paese e unificando così la Nazione, che sarà pronta a passi più audaci nell'economia industriale.

Un'ultima parola va spesa per la formazione professionale del personale destinato ad essere occupato negli impianti turistici. Esistono scuole professionali di alto livello che formano personale specializzato, da segretario d'albergo a portiere, con tutti i gradi intermedi. Ma esiste anche l'assorbimento sempre più costante di esso da parte di compagnie di navigazione marittima ed aerea. La disponibilità di personale idoneo e qualificato per aziende che non abbiano vita continuativa (come quelle operanti in montagna o al mare), e cioè con ingaggi stagionali e lunghi periodi di disoccupazione, è sempre più scarsa ed il personale sempre più improvvisato e non addestrato. La ricerca di portieri, cuochi, camerieri, segretari è sempre affannosa all'inizio di ogni stagione e si riduce all'ingaggio di personale con una preparazione non sempre buona e con un attaccamento non produttivo al proprio lavoro; lavoro che viene considerato un espediente momentaneo in vista di una sistemazione più sicura e definitiva.

Sarà necessario approfondire e risolvere tale fenomeno, altrimenti ogni investimento,

con i relativi incentivi pubblici, si rivelerà lacunoso sotto tale aspetto umano ed il cliente sarà, all'opposto, sempre più esigente, in fatto di attenzioni e servizi che egli si attende e pretende dal personale. Una adeguata legislazione di tale settore (vedi il settore degli edili, anch'esso stagionale) potrà dare sicurezza maggiore ai lavoratori e a chi si appresta a nuovi investimenti, anche se in apparenza vi sarà qualche gravame in più. Non si tratta di forme puramente previdenziali o di sussidi di disoccupazione: il fenomeno della stagionalità dell'impiego nel settore turistico dovrà essere affrontato organicamente, per una soluzione continuativa e tranquillante. In caso contrario lo sviluppo delle aziende con vita continuativa (nelle grandi città) assorbirà la parte più preparata dei lavoratori del settore e le aziende a carattere stagionale vedranno sempre peggiorare il personale proprio, ammesso che lo trovino.

Concludendo questo breve parere, è doveroso manifestare un apprezzamento positivo per la organicità del programma di sviluppo per quanto riguarda il settore del turismo, affrontato per la prima volta con uno strumento idoneo e non con provvedimenti occasionali e spesso disorganici, come in passato; ma questo è il fondamento della volontà del Governo di non lasciare troppo ampio spazio al « caso » nello sviluppo del Paese.

La crescita della Nazione può essere ordinata e razionale proprio per la volontà del Parlamento e del Governo, a condizione che tutto un popolo la comprenda, la asseconi, non vi resista e non la svuoti di mordente e di significato. Il che è molto più difficile di quanto si possa credere e sperare, ove le maggiori cure non siano tempestivamente date all'uomo prima che alle cose, ai mezzi finanziari ed alla natura.

II. — *Commercio estero.*

Nel documento in esame la parte dedicata agli scambi internazionali, alla loro organizzazione, alle modalità di intervento della pub-

blica Amministrazione, è contenuta in modo del tutto sintetico. È vero che altre parti del documento costituiscono la premessa indispensabile a tale azione e la politica degli scambi ne sarà la risultante necessaria; ciò non toglie che sia necessario qualche più approfondito commento.

Gli sforzi che vengono preannunciati al fine di trovare strumenti che fungano da « catalizzatore » delle modeste e disperse energie produttive del Paese, sono preminenti e fondamentali.

La diffidenza delle piccole e medie aziende, che non hanno una propria organizzazione di esplorazione e di penetrazione dei mercati mondiali, verso più proficue forme associative, è davvero grande e sembra alle volte un ostacolo insuperabile. In tale direzione dovranno essere rivolti gli sforzi del Ministero competente, dell'ICE, delle Camere di commercio e di altri enti pubblici che interferiscono nel settore.

Mentre il problema quasi non esiste per i grandi complessi produttivi, che per l'esportazione hanno propria organizzazione e addecentellati internazionali, rimane grave per la media e piccola industria e soprattutto per l'artigianato. Sarà necessaria una lunga azione pubblica di convincimento per mutare lo stato d'animo di chi produce ma non è pronto ad esportare in forme e modi organizzati collettivamente; altrimenti cadrà nel vuoto ogni sforzo di incentivazione promosso dagli organi a ciò preposti.

L'azione dovrà essere tanto più penetrante in quanto i mercati esteri si dividono in tre grandi gruppi ben distinti, che richiedono forme di penetrazione e di scambi assai diverse fra loro: gli scambi con i mercati internazionali ad alto livello di industrializzazione; gli scambi con gli Stati a sviluppo avanzato ma aventi un commercio di Stato; i mercati in via di formazione e di sviluppo delle giovani Nazioni. Si aggiunga la forma particolare degli scambi all'interno del Mercato comune e si vedrà quale specializzazione sia necessaria per una presenza continuativa, senza esperienze negative e scoraggianti. La Germania, ad esempio, segue tale schema di organizzazione nell'assistenza ai propri pro-

duttori, nella politica dei crediti all'esportazione e nella semplificazione del settore.

Si tocca, quindi, il problema più dolente del nostro settore degli scambi, sia in uscita che in entrata: la organizzazione doganale, assolutamente primordiale nella concezione, se non anche nei mezzi di cui è dotata. È più una situazione psicologica che non di complicazione burocratica. Ancora oggi chi scambia prodotti con l'estero è guardato con diffidenza e qualche volta con ostilità dal personale dell'amministrazione dello Stato. Chiunque abbia conoscenza delle modalità minute e fiscali delle operazioni di scambio nei porti o nelle località doganali di frontiera, rimane esterrefatto, soprattutto se si ferma a seguirne ogni fase. Non occorre spendere molte parole su tale argomento, che è ben conosciuto dagli organi responsabili; ma occorre un radicale mutamento di mentalità, di metodi, di organizzazione per tentare almeno di raggiungere altri Paesi vicini a noi e che sono organizzati in maniera del tutto diversa. La ristrutturazione delle dogane potrà essere uno degli strumenti per rendere competitiva la nostra politica degli scambi.

Altro problema che merita attente e tempestive cure è quello della « diplomazia commerciale ». Nonostante sforzi seri, tale settore è ancora scarsamente funzionale per il conflitto di competenze fra il Ministero del commercio con l'estero (con l'ICE, l'IRI, l'ENI o le Camere di commercio all'estero o i gruppi privati) e il Ministero degli affari esteri. Non è questa la sede per suggerirne con proposte precise la razionalizzazione; ma non vi è dubbio che oggi il coordinamento è macchinoso, non funzionale o addirittura scoraggiante per chi debba operare nel settore degli scambi. I propositi del programma sono lodevoli e vanno perseguiti annullando resistenze prevedibili ma non giustificate.

Un aspetto positivo, già in via di risoluzione, è quello della politica della assicurazione e del finanziamento dei crediti alla esportazione. Si tratta di mantenere a tale materia una agilità quale è necessaria al settore degli scambi commerciali, sia pure con le dovute garanzie e i necessari controlli.

Gli strumenti bancari nel loro complesso sono suscettibili di ulteriore ammodernamento per facilitare tale politica, soprattutto se avranno una diffusione sufficientemente capillare nel Paese.

Il problema della razionale pubblicità dei prodotti italiani all'estero è da tempo all'esame degli organi competenti e si stanno facendo dei progressi davvero considerevoli. Se non sono più rapidi, lo si deve forse a ciò che più sopra si è detto: alla resistenza degli operatori medi e piccoli, impreparati ad affrontare da soli i mercati e diffidenti di un'assistenza che potrebbe essere distorta a favore di aziende concorrenti. Per questo gli organismi statali che operano nel settore della *promotion* devono dare sempre maggiori garanzie di imparzialità e di cura anche dei più deboli. Di fatto la loro azione è già imparziale e di sostegno, ma tale convinzione non trapela a sufficienza nei privati operatori, che diffidano spesso a torto di una assistenza competente e leale.

In molte Nazioni moderne si stanno verificando rapidi ed innovativi cambiamenti nel settore dei trasporti per gli scambi delle merci, per la loro conservazione e successiva distribuzione. Tale settore è condizionante di ogni futura attività in Italia e per ogni movimento per l'estero. Non bisogna avere delle diffidenze fuori luogo verso novità ancora non conosciute ma già temute.

I rimedi e i correttivi verso presunte o reali posizioni di monopolio privato possono e devono consistere in organizzazioni di Stato efficienti ed agili come le prime. Naturalmente non ci sarà posto, nè ricchezza sufficiente per consentire una nascita disordinata di tali nuovi apprestamenti di trasporto, conservazione e distribuzione. Per questo il programma dovrà considerare ciò che si deve e si può fare e ciò che si dovrà

impedire. Una Nazione non ricca come la nostra non può permettersi spreco di tempo, di entusiasmi, di denaro e deprezzamento di prodotti per un rispetto formale della sola libera iniziativa. Questo è un settore di sostegno degli scambi troppo importante per non essere guidato con modernità di vedute, scioltezza e rapidità di interventi dello Stato, modernamente concepito. Certo, lo Stato nella sua organizzazione attuale costituirebbe una vera remora ad ogni serio sviluppo come sopra auspicato. Il settore dei trasporti pubblici è strettamente connesso con il settore degli scambi ma non è questa la sede propria per dare suggerimenti per il primo.

Omettendo altre questioni anche importanti ma chiaramente impostate nel programma, si può concludere che esso è positivo. C'è una sola cosa da auspicare: che la parte riguardante gli scambi internazionali diventi operante con la massima celerità, onde non trovarci rapidamente superati da Paesi che sono già all'avanguardia e ciò nonostante sentono di non esserlo a sufficienza e si preparano a migliorare ancora la loro organizzazione, le loro strutture ed a potenziare gli incentivi per tale settore. Si dovrebbe auspicare una maggiore libertà di movimento per il Ministero e gli organismi che operano nel settore, poichè alle volte le Commissioni parlamentari che intervengono nella materia sono una remora per un ammodernamento veloce, anche se possono costituire una garanzia di un corretto uso degli strumenti legislativi, organizzativi e finanziari che presidiano il settore. E ciò al fine di diventare davvero una Nazione che possa competere nel difficile e sempre più insidiato campo degli scambi internazionali.

BERLANDA, estensore

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

Estensore del parere: SALARI

Si concorda sulle finalità della programmazione, sugli obiettivi del quinquennio e si auspica che si realizzino in pieno e possibilmente si superino le previsioni sull'aumento del reddito nazionale in un equilibrio tra produttività, salari e profitti da raggiungersi nel pieno rispetto delle responsabili autonomie sindacali. Autonomie che, secondo le obiezioni di alcune parti politiche, non troverebbero però modo di esplicarsi nell'articolazione della politica dei redditi, che riuscirebbe a svuotare l'azione rivendicativa dei sindacati stessi.

La Commissione ritiene che nelle fasi salienti della dinamica del programma la dialettica insopprimibile delle forze chiamate a realizzarlo troverà una sintesi che non dovrà mortificare le legittime aspirazioni delle forze del lavoro, condizione essenziale per la realizzazione degli obiettivi che la politica programmata si propone.

Per quanto riguarda i particolari aspetti del programma di specifica competenza di questa Commissione, si osserva:

1) Si concorda sull'intendimento di voler adottare misure idonee al fine di consentire una sempre maggiore partecipazione del movimento cooperativo allo sviluppo economico del Paese, in relazione alla funzione sociale riconosciuta alla cooperazione dalla norma costituzionale.

Sembra però opportuno sottolineare che dalle indicazioni sui mezzi da impiegare si ha l'impressione che si voglia proseguire sulla via finora seguita e cioè nella concessione di agevolazioni fiscali e creditizie e nel perfezionamento degli strumenti di vigilanza governativa, salvo un maggiore im-

pegno nella formazione di personale tecnicamente preparato alla gestione di organismi cooperativi.

Ora, se tali misure sono indubbiamente utili, ci si dovrebbe però chiedere per quali motivi il movimento cooperativo, salvo in alcune particolari zone del Paese, ove hanno influito ragioni storiche, culturali e politiche, non ha certo raggiunto un livello nemmeno lontanamente paragonabile a quello di Stati a noi vicini, nè si prevede che possa conseguirlo in un ragionevole arco di tempo.

Il fenomeno deve essere quindi sottoposto ad un esame critico e spregiudicato, senza dimenticare inoltre che non sono sufficienti gli strumenti legislativi, se non soccorrono anche l'esistenza di particolari presupposti economici e la presenza permanente di organismi di stimolo e di propaganda, quali dovrebbero essere gli Enti di sviluppo per l'agricoltura. Sarebbe quindi sommamente utile che su tale delicata questione si approfondissero le idee e si uscisse dal generico per trarre il movimento cooperativo italiano dalla situazione stagnante in cui ora versa.

2) Particolarmente apprezzabile è il paragrafo dedicato allo statuto dei diritti dei lavoratori per la disciplina giuridica dei licenziamenti individuali e collettivi, delle commissioni interne e del libero esercizio dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro.

Per quanto riguarda i lavoratori italiani all'estero, non sembra però sufficiente che venga perseguita ogni opportuna tutela dei loro diritti relativi al rapporto di lavoro e al trattamento previdenziale e sociale, at-

traverso l'azione comunitaria nell'ambito della CEE e con accordi e convenzioni bilaterali con i paesi interessati.

Anzitutto sembrerebbe opportuno che la competenza in tale settore dovesse essere unificata in un solo Ministero, in quanto si tratta di tutelare il « lavoratore » e non il semplice cittadino che vive in altri paesi.

In secondo luogo la vita dei nostri connazionali all'estero è molto più varia e complessa di quella che dipende dalla osservanza di norme contrattuali in materia di lavoro, di previdenza e di assistenza.

Si tratta di creare per i suddetti tutto un ambiente che non li sottoponga a traumi psichici e a disagi fisici quali quelli cui sono ancora sottoposti. Sono i problemi della casa, della scuola, spesso della chiesa, in una parola della creazione di una atmosfera culturale e sociale che consenta loro di svolgere la propria attività serenamente, senza il senso dell'oppressione in un mondo lontano e diverso dal proprio.

E su questi punti il programma è lacunoso ed incerto, mentre ci sembra doveroso che a tali concittadini si debba dedicare la maggiore cura possibile, specie in un momento in cui l'impallidirsi degli ideali comunitari e le incerte vicende economiche di alcuni Paesi di maggiore nostra immigrazione vengono a rendere più problematico il loro avvenire e il loro inserimento in quelle comunità.

3) Nel capitolo dedicato alla « sicurezza sociale », il settore sanitario riguarda, specie per gli obiettivi a lungo termine, il Ministero della sanità.

Questa Commissione non può però — allo stato delle cose — non constatare come i problemi drammatici del momento, che riguardano la situazione finanziaria degli enti mutualistici e le ripercussioni di questa sugli enti ospedalieri, che in questi giorni si sono manifestate in tutta la loro preoccupante asprezza, vengano ad invalidare, anche se in parte, i presupposti necessari al raggiungimento degli obiettivi che il programma si è prefissi.

Si plaude quindi per gli obiettivi finali di un servizio sanitario nazionale e per le altre connesse riforme degli enti mutuali-

stici, ricordando però che il *praeteritum non vivitur* vale in parte anche per il futuro e che è la situazione attuale che richiede « pronti interventi », se pure inquadrati nella visione generale tracciata nel programma. Del resto — si potrebbe aggiungere — se non si dispone del necessario per i problemi attuali, con quali mezzi compiere la grande trasvolata?

Sul grande obiettivo finale del raggiungimento di un compiuto sistema di sicurezza sociale nel campo sanitario previdenziale e dell'assistenza, che trascende anche la norma costituzionale, non mancheranno le occasioni per discutere.

Per quanto riguarda il settore previdenziale, salvo le riserve suddette, non vi è che da rallegrarsi per i proposti miglioramenti in tutti i settori (maternità, indennità giornaliera per malattie, tbc, malattie professionali, infortuni, rendite per inabilità e per morte per cause di lavoro, disoccupazione, assegni familiari, pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti) che comportano una spesa complessiva prevista in lire 2.940 miliardi annui.

È però legittimo il dubbio sulla realizzabilità di tali obiettivi, specie se si ricorda che i modesti miglioramenti economici conseguenti alla riforma di cui all'articolo 39 della legge 21 luglio 1965, n. 903, sembra abbiano bloccato ogni migliore volontà del Ministro del lavoro per l'impossibilità del relativo reperimento di fondi di copertura.

Particolari critiche da alcuni settori sono state rivolte alla introduzione, accanto ad una pensione di base, di una pensione integrativa da trattare liberamente tra le singole categorie economiche o gruppi di categorie, poichè tale meccanismo non offrirebbe alcuna garanzia a categorie particolarmente deboli e sarebbe in contrasto con i principi recepiti nella citata legge n. 903.

Per un auspicabile rapido avvio del riordinamento degli istituti previdenziali e assistenziali, sembra doversi ricordare che vano sarebbe attendersi il miglioramento della situazione se la riforma non passasse attraverso la partecipazione dei soggetti attivi e passivi della previdenza alla vita degli istituti.

4) Da approvarsi sono le linee generali della politica della formazione professionale e da sottolineare in modo particolare un maggiore impegno per la specializzazione delle forze di lavoro che dovrebbero rimanere nel settore agricolo.

Non è infatti ignoto ad alcuno che specie in questo settore è carente l'attività pubblica e quasi inesistente quella privata ed è altresì noto come i giovani che frequentano — sia pure in lievissimo numero — gli istituti professionali per l'agricoltura si servano poi dei diplomi conseguiti per trasferirsi in altri settori.

Ma qui entrano in gioco le scarse possibilità di proficuo lavoro offerte da tale settore.

Altro punto da sottolineare maggiormente è la ristrutturazione della formazione professionale, finora intesa a fornire un'infinita varietà di specializzazioni non sorrette da una preparazione culturale e civile, come ha posto in rilievo in questi giorni anche il CNEL. E questo rilievo acquista tanto maggiore significato se posto in relazione al trasferimento in altre attività di masse di giovani agricoli che, appunto perchè tali, sono sforniti degli elementi di base essenziali per la loro utilizzazione competitiva, sia sul mercato del lavoro interno, sia ancora più sui mercati dei paesi comunitari.

Non sarà quindi da trascurare un maggiore approfondimento di questo fondamentale settore, in cui finora si è purtroppo agito euforicamente sotto la spinta degli avvenimenti e senza un coordinato piano di interventi, non dimenticando infine che questo problema è connesso a quello di una totale riforma della legge sul collocamento, di cui tanto si è finora parlato e che nella politica di programmazione dovrebbe essere finalmente condotta in porto.

5) Tutta la politica di piano, se sorretta consapevolmente da tutte le forze vive, dovrebbe in ultima analisi, oltre che migliorare le condizioni dei lavoratori in attività ed in quiescenza, liberare il nostro Paese dalla macchia della disoccupazione e sottoccupazione ed inserire così centinaia di migliaia di giovani nel circuito produttivo.

È questo il grande obiettivo, prima morale e poi economico, cui il programma deve

subordinare altri traguardi, che, se pure suggestivi, impallidiscono di fronte al dramma che condanna all'avvilimento spirituale e fisico le fresche energie di tanti nostri fratelli.

Nè v'è da sottacere che con il permanere di una tale situazione scarsa efficacia pratica hanno tutte le leggi previste nel paragrafo dedicato allo statuto dei diritti dei lavoratori, almeno fino a quando una nuova coscienza morale non presiederà ai rapporti di lavoro.

Su questo angoscioso problema con nobili espressioni si è soffermato nella nostra Aula, nella seduta del 19 aprile 1967 il Ministro del bilancio e non si ha quindi motivo di dubitare che per la soluzione dello stesso il programma costituirà lo strumento più efficace e risolutivo.

Sarebbe però indispensabile riesaminare le previsioni in materia, alla luce di quanto avvenuto nel 1966 e nel primo quadrimestre del 1967.

In questo periodo il trasferimento di unità lavorative dal settore agricolo (295.000 durante il 1966) è di molto superiore a quanto previsto (600.000) per tutto il quinquennio.

Nè d'altra parte il settore industriale sembra in grado di assorbire una proporzionale aliquota di tali forze, per cui, tenuto anche conto della cambiata situazione in materia di emigrazione (molti lavoratori stanno rientrando, specie dalla Germania), certe previsioni subiranno notevoli variazioni, che occorrerebbe riportare con ogni possibile maggiore aderenza alla nuova realtà.

In questo quadro, particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alla politica dell'abitazione, sia per i suoi aspetti morali e sociali sia per la sua nota capacità stimolatrice di altri settori produttivi, che potrebbero così aumentare i posti di lavoro.

Con le osservazioni esposte si esprime pertanto parere favorevole e si auspica che i lavoratori italiani, nel nuovo metodo di politica programmata, possano trovare il clima più idoneo al coronamento delle loro aspirazioni.

SALARI, estensore

11ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Igiene e sanità)

Estensore del parere: SAMEK LODOVICI

Un compiuto sistema di *sicurezza o protezione sociale* è aspirazione profonda di ogni società democratica, acquisita ormai come un diritto soggettivo alla coscienza politica, sociale e giuridica dell'uomo moderno. E a questo scopo il piano, al capitolo VII della parte II dedicata agli impieghi sociali del reddito nazionale, espone le direttive programmatiche dell'intervento pubblico che si ritiene necessario nei settori fondamentali e coordinati della sanità, della previdenza, dell'assistenza, per il quinquennio 1966-70.

A parte la nobiltà e doverosità del fine, già in via pregiudiziale non si può non convenire che, per raggiungerlo nel nostro Paese, è indispensabile *una riforma radicale* del sistema vigente, da attuare sia pure con la dovuta gradualità. È infatti noto e da tutti riconosciuto che il vigente sistema, essenzialmente assicurativo previdenziale, nonostante un elevato e ognora crescente impegno economico gravante sulla collettività e in particolare sulle categorie della produzione (con un prelievo di circa il 21% del reddito lordo nazionale, pari a qualcosa come 6.300 miliardi di lire l'anno) non assicura un sufficiente grado né di efficienza né di equità. E può dirsi che vi è concordia anche sulla diagnosi eziopatogenetica di questa deplorata situazione, riconoscendosi le cause principali nella dispersione delle competenze, nella molteplicità degli enti gestori dell'assistenza, nella difformità dei criteri di erogazione delle prestazioni, nella dispersione e polverizzazione della spesa e, riteniamo di poter aggiungere, anche in una inadeguata educazione sociale.

L'11ª Commissione del Senato è stata invitata a dare con cortese sollecitudine il proprio parere sulle direttive programmatiche relativamente al settore sanitario, che è di sua specifica competenza, e l'estensore ha cercato di adempiere all'incarico con accurato esame e ponderazione nei ristretti limiti di tempo disponibile e delle sue possibilità.

Il compito, ci sia permesso di osservarlo in via preliminare, ha presentato in realtà qualche difficoltà, poichè la notevole concisione e talora imprecisione dei paragrafi del programma, anche in punti importanti in cui sarebbe desiderabile una maggior chiarezza ed estensione espositiva del testo, non permette sempre di intravedere con certezza la *mens* del programmatore. Di qui alcune perplessità e la necessità avvertita di chiarire e meglio definire e approfondire la portata e le finalità ultime di alcune proposizioni, e di dichiarare onestamente che il consenso di massima dell'estensore è in parte collegato alla effettiva autenticità delle interpretazioni date e alla rispondenza che ad esse avranno poi le leggi positive di applicazione delle direttive. Per qualche provvedimento parziale, tuttavia discutibile, come ad esempio la municipalizzazione indiscriminata delle farmacie nei Comuni sprovvisti, l'estensore sarebbe portato ad esprimere il suo dissenso, per ragioni tecniche.

Per apprezzare l'adeguatezza delle direttive programmatiche proposte, sembra opportuno premettere che esse si ispirano alla *concezione* assolutamente *moderna dell'assistenza sanitaria*, per la quale essa non è più confinabile entro i limiti della semplice

cura degli infermi. Una piena assistenza sanitaria in realtà, oggi, se vuole essere aderente alla definizione moderna della salute data dall'O.M.S. (« stato di completo benessere fisico, psichico e sociale ») e al dettato costituzionale (art. 32), prima ancora che al ripristino della salute, deve rivogersi alla promozione, al mantenimento e alla difesa della salute del cittadino e della collettività.

Ma per questi compiti sono necessari provvedimenti molteplici e coordinati armonicamente susseguentisi, di *vigilanza igienica*, di *profilassi*, di *educazione sanitaria*, di *prevenzione* e di *cura delle malattie*.

L'assistenza sanitaria moderna è infatti unitaria e globale.

* * *

Orbene, se si parte da queste premesse, (pur non dovendosi misconoscere i grandi progressi compiuti anche nella sanità negli ultimi cinquant'anni) non si può negare che gravi ancora sono le carenze e le disfunzioni sanitarie esistenti nel nostro Paese, e che imponente appare lo sforzo, non solo finanziario, da compiere per raggiungere il traguardo desiderato di una assistenza sanitaria veramente adeguata e di una sostanziale elevazione del livello igienico-sanitario del Paese, come il piano si propone.

Principali carenze del sistema sanitario.

Per una brevissima sintesi della situazione, possono essere sufficienti le notizie seguenti.

Per quanto riguarda gli *Uffici comunali o consorziali d'igiene*, ai quali sono affidati i fondamentali servizi della *vigilanza igienica* e della *profilassi* — lamenta l'ufficiale sanitario Bortolotti in un pregevole studio (« *Tecnica sanitaria* », 3, 1966) — la situazione non è sostanzialmente migliorata, nonostante i dettami delle leggi vigenti, da quando G. Del Vecchio, medico provinciale di Roma, nel 1958 denunciava che su 7.937 Comuni della Repubblica, solo 1.653 (29,9 per cento) erano provvisti di Ufficio d'igiene, mentre 6.284 (70,1 per cento) ne erano sprovvisti. Situazione confermata anche dalla relazione

ufficiale del Ministero della sanità sullo « Stato sanitario del Paese » in Ann. San. Pubblica 1965, in cui si legge, a pagina 60, che gli ufficiali sanitari sono meno di mille. Sono poi note le gravi carenze di funzionalità degli Uffici d'igiene esistenti, almeno dei più, e le condizioni di disagio morale, economico e giuridico degli ufficiali sanitari e dei medici igienisti in genere, per cui, oltre una tendenza di quelli esistenti a passare ad altri settori sanitari, si nota che scarso è l'avvio di giovani preparati a queste carriere, che sono indispensabili e vere strutture portanti per una organizzazione sanitaria moderna. Non è esagerazione concludere che i servizi di *vigilanza igienica* e *profilassi* non sono adeguati alle necessità e mancano in buona parte del Paese.

Anche per l'*educazione sanitaria*, che pure è oggi all'ordine del giorno, si può dire che siamo appena agli inizi. È purtroppo vero che per la stragrande maggioranza dei cittadini del nostro Paese il diritto alla salute è visto e considerato essenzialmente come il diritto di non pagare le medicine, il medico, l'ospedale in caso di malattia. L'eugenetica, l'igiene dell'alimentazione, l'igiene comportamentale, la promozione e la difesa della salute, la prevenzione delle malattie, la *fondamentale necessità della collaborazione del cittadino al sistema*, sono concezioni non ancora penetrate nella coscienza del cittadino e traguardi ancora lontani.

E quanto alla *medicina preventiva*, che rappresenta la vera conquista dell'assistenza sanitaria moderna — poichè mira e può effettivamente prevenire molti eventi morbosi mal curabili quando si sono manifestati, mediante la ricerca sistematica, di massa, dei segni di malattia in fase preclinica — mancano mezzi, strutture adeguate, una programmazione organica, e soprattutto difetta una piena coscienza sanitaria della eccellenza del momento preventivo della medicina nei confronti di quello curativo.

In realtà, nel sistema attuale, l'attenzione dei singoli e della collettività, e l'immensa maggioranza delle risorse e delle attività professionali dei medici, sono orientate e, si può dire, si esauriscono, nella *medicina curativa*. Questa, affidata ad enti molteplici,

veramente troppi, senza una direzione unitaria, senza coordinamento, burocratizzati al massimo, eroganti prestazioni molto disparate, continua ad inghiottire centinaia e migliaia di miliardi con risultati che, ancorchè non disprezzabili in sè, nè sottovalutabili (è bene dirlo, ricordando il passato!), certo non sono assolutamente proporzionati all'enorme dispendio, alle attese e anche alle necessità.

Non vi può essere dubbio, quindi, sulla necessità di una radicale riforma del sistema, come si propone il piano. Certo, non ne va sottovalutato il costo, ma questo è problema di risorse e di volontà politica.

Direttive programmatiche.

Il piano, in sintesi, prevede, e per quanto precede l'estensore ritiene che *si proponga giustamente:*

che l'intervento sanitario pubblico verrà orientato *prevalentemente in senso preventivo;*

che le prestazioni sanitarie saranno però globali: preventive, curative, riabilitative;

che esse verranno estese a tutti i cittadini in quanto tali, non dunque in quanto lavoratori dipendenti o assicurati;

che il finanziamento del sistema avverrà mediante prelievo fiscale, in proporzione alla capacità contributiva dei singoli cittadini;

che l'*unitarietà d'indirizzo*, la direzione e coordinazione dei vari interventi sarà assicurata dal Ministero della sanità, mediante l'istituzione di un *servizio sanitario nazionale*, articolato a livello comunale, provinciale, regionale;

che in conseguenza si avrà una fusione degli istituti mutualistici operanti nel settore sanitario;

che verrà completata la rete dei pubblici ospedali, organizzati su nuove basi, *rimanendo tuttavia fermo il principio della libera attività per le case di cura private e gli enti assistenziali privati.*

Durante la fase di attuazione del servizio nazionale, è prevista inoltre la razionalizzazione del settore, l'unificazione dei trattamenti

ti e dei sistemi di erogazione delle prestazioni, la promozione anche di una maggiore efficienza degli organi di amministrazione e di controllo, e altresì una maggiore partecipazione ad essi dei rappresentanti dei lavoratori.

Una *legge-quadro per la sanità* — e non si può non essere d'accordo sulla sua necessità — definirà i soggetti delle prestazioni sanitarie, i loro contenuti, i criteri di erogazione delle diverse prestazioni, gli organi dell'amministrazione sanitaria, particolarmente quelli regionali e provinciali direttamente dipendenti dal Ministero della sanità e *le relative competenze* ai diversi livelli, nonché gli organi di consulenza della amministrazione sanitaria. La legge-quadro dovrà indicare, oltre al finanziamento delle prestazioni sanitarie, anche le fasi e i tempi di attuazione della riforma.

È evidente che con la stessa legge-quadro dovranno essere armonizzati, mediante opportune revisioni: il testo unico delle leggi sanitarie; la legge comunale e provinciale; la legge sull'assistenza psichiatrica e ospedaliera; la legge sulla produzione e distribuzione dei farmaci; quella sulla riforma della Croce rossa italiana; la legge sull'Opera nazionale maternità e infanzia; la legge di riforma dell'Istituto superiore di sanità: revisioni e leggi previste dal piano, in parte in avanzato stato di preparazione, in parte già presentate al Parlamento. All'estensore viene fatto di osservare che sarebbe stato bene poterle discutere, avendo già approvata e presente la legge-quadro generale.

Comunque si tratta di direttive programmatiche, che pur necessitando delle chiarificazioni cui si accennava, sembrano potenzialmente idonee a correggere le gravi carenze e disfunzioni esistenti.

L'esame particolare che segue dei paragrafi principali del piano permetterà all'estensore di esprimere più compiutamente il proprio pensiero e giudizio di merito.

Servizio sanitario nazionale.

Questa dizione adottata dal piano, analoga a quella inglese, può effettivamente destare qualche allarme, come indice di tendenza ad

una generale, progressiva statalizzazione della medicina, con scomparsa totale della libera professione. Scomparsa che l'estensore non ritiene compatibile con la natura di uno Stato democratico e sociale e quindi rispettoso della libertà, e peraltro neppure utile e produttore, perchè contraddittoria all'intima essenza della medicina curativa. Per questo dall'onorevole De Maria, estensore del parere della Camera, è stata proposto di sostituire tale dizione con l'altra, meno equivoca, di *Servizio di sanità pubblica*. La proposta, come è noto, non è stata accolta dai relatori della Camera, onorevoli Curti e De Pascalis.

Ma in realtà non sembra il caso di formalizzarsi sull'una o sull'altra, mentre essenziale è l'intendersi. Cioè dovrebbe essere chiaro che con la dizione « Servizio sanitario nazionale » non si mira alla nazionalizzazione della medicina, ma si intende piuttosto sottolineare la necessità di un impegno dello Stato nel settore sanitario, *non solo complementare*, ma globale, massiccio e penetrante, come reclamano d'altronde la complessità e l'imponenza dei servizi necessari ad una assistenza che intenda effettivamente difendere il « bene-salute » del cittadino.

Ma l'enunciazione del diritto delle case di cura e degli enti assistenziali privati di svolgere la loro libera attività, riconosciuta dal piano (« *Continueranno a svolgere la loro libera attività le case di cura e gli enti assistenziali privati* ») non sembra dizione sufficiente all'estensore. Essa ha bisogno di una maggiore precisazione, onde non rimanga una pura affermazione di principio. Perchè questa libertà sia effettiva e operante bisogna che salvaguardi anche la possibilità di sopravvivenza e del libero sorgere di questi enti privati; in caso contrario si tratterebbe per essi semplicemente della libertà di morire. Ma allora bisogna chiarire, affermare la necessità che le leggi di applicazione riconoscano *la possibilità per gli stessi enti privati* — a parità di condizioni tecniche e di prestazioni, e naturalmente sotto l'alta vigilanza dello Stato — *di inserirsi nel sistema, come prestatori di un servizio di pubblica utilità*.

Considerazioni analoghe possono farsi, secondo l'estensore, anche per la libera attività dei medici, che il programma riconosce come principio, ma che non potrà essere veramente salvaguardata nel sistema, se non permettendo agli assistiti di valersi liberamente della libera attività dei medici stessi, cioè senza aggravio personale di spesa, e mediante il riconoscimento legale di validità, a tutti gli effetti, delle prestazioni sanitarie, anche quando avvenissero negli studi privati dei medici.

Certamente, nel nuovo sistema, se ben funzionante, dal lato tecnico e umano, tutto lascia prevedere che non saranno molti i cittadini che andranno agli studi privati dei medici, piuttosto che agli ambulatori pubblici, ma anche la libertà di scelta di questa minoranza, secondo l'estensore, anche per insopprimibili esigenze psicologiche, dovrà essere salvaguardata, e non lo sarebbe se costoro dovessero pagare le prestazioni del medico e i medicinali.

La *concentrazione degli enti mutualistici* e degli enti pubblici operanti nel settore della mutualità, in un ente gestore della assistenza malattia per tutti i cittadini in condizioni di eguaglianza, auspicata anche dagli autorevoli pareri del CNEL e della Corte dei conti, trova consenziente l'estensore, che la ritiene anzi indispensabile per raggiungere la finalità di un servizio di assistenza sanitaria pubblica più efficiente, più omogeneo, meglio ordinato e anche più economico dell'attuale.

Certo, solo l'esperienza potrà dire in quale misura queste fondate speranze saranno per realizzarsi; comunque si osserva che, a parte la razionalità tecnica dell'unificazione degli enti mutualistici, è difficile pensare che le cose possano andare peggio che nel sistema attuale, divenuto insostenibile. Ma per gli scopi prefissi, l'estensore crede doveroso sottolineare anche l'importanza fondamentale di una maggiore *responsabilizzazione degli aventi diritto all'assistenza*, di una più acuta presa di coscienza da parte degli assistiti del bene comune, e anche *l'indispensabilità della collaborazione morale della classe sanitaria* che deve ritenersi determinante.

Di fondamentale importanza, per quanto nel programma non sia detto esplicitamente, sarà il *passaggio dell'organismo derivante dalla fusione degli enti mutualistici alle direttive tecniche del Ministero della sanità*, che, quale superiore organo responsabile della politica sanitaria del Paese, dovrebbe logicamente essere investito di tutte le maggiori competenze necessarie, mediante la revisione, annosamente invocata, della sua legge istitutiva.

Per quanto non sia detto esplicitamente dal piano, sembra evidente che *le prestazioni del servizio sanitario nazionale saranno fundamentalmente gratuite per tutti i cittadini, superandosi così il principio assicurativo vigente*.

L'estensore osserva tuttavia che la fondamentale gratuità dell'assistenza sanitaria non dovrebbe escludere una piccola *partecipazione dell'assistito, non indigente, alla spesa*, sia per accrescere la sua collaborazione morale al sistema, sia a scopo inibitivo degli sperperi oggi lamentati. Una copertura delle prestazioni sanitarie al cento per cento da parte dello Stato, anche in sede teorica, è stata autorevolmente (Wilhelm) giudicata non priva di gravi pericoli. D'altra parte è auspicabile che le prestazioni gratuite siano erogate in caso di bisogno anche al cittadino straniero, come già prevede la legge ospedaliera, non siano cioè legate al requisito della cittadinanza, ma ad una superiore concezione di civiltà.

Il piano prevede giustamente interventi particolari *per estendere e migliorare la rete dei laboratori di igiene e profilassi*, indispensabili oggi anche per il controllo dell'inquinamento atmosferico e delle acque; per potenziare i centri specializzati nella prevenzione specifica e nella lotta contro le più importanti malattie sociali (centri precancerosi, antireumatici, antidiabetici, eccetera); per incrementare inoltre i servizi di pronto soccorso, soprattutto stradale.

L'estensore ha già espresso il suo consenso, che gli sembra naturale, alla necessità ovvia, e aggiunge urgente, di una legge-quadro per la sanità. Conviene col piano che grande importanza e influenza potranno avere, come avvio alla ri-

forma del sistema, la *legge di riforma ospedaliera*, se salvaguardando l'autonomia e il carattere di Ente locale dell'ospedale pubblico, assicurerà la massima efficienza di questi presidi fondamentali di base, una loro opportuna differenziazione in rapporto a differenziate competenze, la tranquillità dei sanitari ospedalieri con la serietà dei concorsi e uno stato giuridico-economico adeguato alla loro alta qualificazione professionale, nonché la collaborazione tra ospedale e università. Per quanto riguarda il cosiddetto problema del « tempo pieno », l'estensore ritiene importante, più di regolamentazioni formali, il creare le condizioni per cui il personale sanitario ospedaliero si senta totalmente assorbito dal lavoro ad alto livello, che può farsi solo nell'ospedale (Giberti). Importante anche una legge di riforma dell'*Opera nazionale maternità e infanzia*, che assicuri, con la democratizzazione dell'Ente, capillarità dell'assistenza alla madre e all'infanzia e continuità di finanziamenti adeguati; così pure importante la riforma dell'*Istituto superiore di sanità*, che deve accentuare il suo preminente compito di organo di alta consulenza del Ministero della sanità. E ritiene l'estensore che non si possa non essere d'accordo, infine, sull'urgenza di una *riforma dell'assistenza psichiatrica*, in armonia con il radicale cambiamento di indirizzi reclamato dal progresso della psichiatria e dall'evoluzione delle coscienze, per cui i malati di mente devono essere trattati alla stregua degli altri, abolendo discriminazioni non più sostenibili.

Il piano, per l'estensione della protezione sanitaria globale a tutti i cittadini, prevede un aumento quantitativo e l'adeguamento qualitativo dei diversi presidi sanitari.

Tra questi il più importante sarà:

L'unità sanitaria locale.

Strumento fondamentale del servizio sanitario nazionale, di nuova concezione, questo organismo può definirsi come « l'ente politico-amministrativo locale che eroga l'assistenza sanitaria di base ». Una assistenza globale: preventiva, curativa, riabilitativa, ma *preminentemente preventiva*.

In rapporto alle caratteristiche geomorfologiche e demografiche delle singole regioni, l'U.s.l. sarà costituita al servizio di quote di popolazione variabili da 15 mila a più di 50 mila abitanti (nelle città, nelle zone di forte addensamento umano); potrà pertanto coincidere con un solo comune o con un gruppo di comuni finitimi riuniti in consorzi, oppure con uno o più quartieri di una grande città.

Il piano calcola un fabbisogno di 2.113 U.s.l. e ne prevede per il quinquennio la creazione di 1.300, che risulteranno in parte dall'utilizzazione degli attuali Uffici comunali e consorziali d'igiene. La spesa d'impianto complessiva è prevista in 50 miliardi.

L'estensore deve rilevare che il piano anche a proposito dell'U.s.l. è veramente troppo succinto. Ritene tuttavia che la configurazione amministrativa, giuridica, tecnica dell'U.s.l. — che per la verità è ancora oggetto di esame da parte di apposita commissione — non potrà molto allontanarsi da quanto è stato messo in luce da una lunga e probante serie di studi (Giovanardi, Ragazzi, Maccolini, Suzzivalli e Comelli, ed altri) e dichiarandosi decisamente favorevole alla sua istituzione, si permette di fare qualche cenno alla sua strutturazione, a maggiore intelligenza della portata della riforma.

Le strutture amministrative dell'U.s.l. saranno espresse dagli organi di potere locale, acquisendosi così, verosimilmente, la massima sensibilità, semplificazione burocratica e democratizzazione del sistema erogatore dell'assistenza di base. Disporrà di adeguate strutture tecniche e di personale sanitario apposito per i servizi di vigilanza sanitaria, di profilassi e di educazione sanitaria; di *poliambulatori medici*, generici e specialistici, in numero adeguato, per il controllo capillare periodico della salute dei cittadini e per l'assistenza e la cura ambulatoriale e domiciliare degli ammalati. Disporrà naturalmente, oltre che dei medici, di personale sanitario ausiliario (infermieri, assistenti sanitarie e sociali, ostetriche, impiegati); anche la *condotta medica*, istituito da non sopprimere, ma da riformare, sarà inserita utilmente e dignitosamente nel sistema. Apposite convenzioni la

collegheranno inoltre all'ospedale locale, al quale, centro dell'assistenza sanitaria di secondo livello, verranno inviate tutte le persone riconosciute bisognose — negli esami di massa preventivi o in occasione delle normali prestazioni — di indagini più approfondite o di cure implicanti la necessità di degenza.

Insomma, l'U.s.l. col tempo è destinata a prendere il posto dei diversi e svariati presidi mutualistici ed assistenziali locali, erogatori periferici dell'assistenza. La sua caratteristica fondamentale, peculiare, sulla quale è il caso di richiamare l'attenzione, è costituita dal fatto che in essa, cioè in *una unica struttura sanitaria di base*, potrà realizzarsi efficacemente quella assistenza sanitaria unitaria, cioè senza separazione del momento preventivo da quello curativo, che è propria della concezione moderna della medicina. Come già detto, *l'attività sanitaria* dell'U.s.l. sarà espletata in senso preminentemente preventivo, ma sarà globale, cioè *anche curativa*. Cosa questa, a giudizio dell'estensore, di grande importanza e necessaria, perchè risponde alle esigenze della terapeutica di prima istanza, non eliminabile né separabile, e perchè solo così si potrà anche favorire il formarsi della mentalità e l'espletamento delle attività particolarmente rivolte alla prevenzione e alla tutela della salute.

Dal punto di vista organizzativo i due tipi d'intervento, il preventivo e il curativo, pur avvenendo in un'unica struttura di base, potranno tuttavia, anzi dovranno essere affidati, per molteplici ragioni, ad operatori sanitari diversi e reciprocamente integrantisi.

Anche su questi, cioè sui medici dell'U.s.l., il programma non dice, ma sembra necessario ed evidente, che essi saranno in parte funzionari pubblici a tempo pieno, con funzioni preminentemente direttive, igienistiche e di coordinamento e di controllo generale dell'assistenza; in parte medici liberi professionisti opportunamente convenzionati, anche per le cure a domicilio.

Così, si osserva, potrebbe essere garantita al meglio l'efficienza tecnica del sistema, sotto il duplice aspetto delle esigenze della medicina preventiva e delle esigenze della

medicina curativa individuale (assistenza medica generica e specialistica, ambulatoriale e domiciliare) e sarà evitata anche una generale « funzionarizzazione » della medicina, salvaguardando quel rapporto di fiducia tra medico ed assistito, che è principio fondamentale, checchè se ne sia detto, per l'efficienza della medicina individuale.

Ospedali

Il piano vi dedica un apposito paragrafo. Dopo aver rilevato che il problema della ubicazione dei diversi tipi di unità ospedaliere sarà affrontato dai singoli piani regionali sulla base delle caratteristiche socio-economiche e geografiche delle diverse regioni, nonchè delle indicazioni generali contenute nella legge-quadro sanitaria e nel piano ospedaliero nazionale, il programma calcola il fabbisogno di letti ospedalieri, alla data del 1979, in 207 mila posti-letto.

La loro distribuzione tra i vari tipi e categorie di ospedali appare dettata da criteri in complesso accettabili, anche se è da menzionare il rilievo, contenuto nel parere dell'onorevole De Maria, in merito alla *mancata previsione di ospedali per lungo-degenti*. Forse si tratta solo di una mancanza di precisazione, poichè il piano prevede un aumento progressivo dei posti-letto per lungo-degenti e convalescenti.

La spesa complessiva per l'adeguamento della rete ospedaliera è prevista sugli 830 miliardi di lire sulla base dei costi attuali.

Nel quinquennio 1966-70 si dovrebbero realizzare 80.000 posti letto, dei quali giustamente il 70 per cento nel Mezzogiorno e nelle isole dove, come è stato confermato anche dalla recente relazione del senatore Ferroni al bilancio della Sanità, le carenze ospedaliere nel settore pubblico permangono veramente gravi ed esiste una significativa inversione del rapporto a favore delle case di cura private.

L'estensore, anche in considerazione della imponenza della spesa, che verrà probabilmente superata data l'ampiezza del periodo necessario per coprire il fabbisogno, sottopone all'attenzione della 5^a Commissione due osservazioni.

Si domanda cioè se nel calcolo del fabbisogno dei letti il piano abbia tenuto conto adeguato dei posti-letto esistenti negli ospedali e nelle case di cura private, che sono circa 120.000 (e con una spesa di gestione in verità minore di quella dei pubblici ospedali) prevedendo la loro utilizzazione nel servizio sanitario nazionale come enti esercenti un servizio di pubblica utilità sotto la sorveglianza tecnica generale dello Stato.

Questa utilizzazione, oltre ad alleviare lo sforzo nel settore pubblico e a rispettare inalienabili esigenze di libertà che la comunità politica non può non garantire, appare indispensabile per evitare la scomparsa di fatto, per asfissia, delle istituzioni private.

Un'altra osservazione è suggerita dalla ragionevole fiducia che l'incremento della medicina preventiva — obiettivo giustamente preminente dell'assistenza sanitaria moderna — dando, sia pure nel lungo periodo, i suoi immancabili frutti, dovrà portare ad una riduzione delle evenienze morbose richiedenti il ricovero ospedaliero.

Il piano ha tenuto conto nelle sue previsioni di questa prospettiva ragionevole?

Sembra pertanto all'estensore di poter concludere che il calcolo del fabbisogno generale dei posti-letto da creare meriti un maggior approfondimento.

L'estensore ritiene inoltre di dover raccomandare la massima oculatezza ed energia da parte dei Ministeri della sanità e dei lavori pubblici perchè siano evitati, da parte degli Enti locali, sprechi ed esagerazioni in campo edilizio non giustificati dalle reali necessità sanitarie e incompatibili con la situazione economica del Paese, che esige una responsabile distribuzione e una utilizzazione onesta e consapevole delle risorse.

Ricerca scientifica sanitaria.

Un paragrafo del piano accenna alla ricerca scientifica sanitaria.

Non si può che plaudire alla promozione della ricerca scientifica anche nel settore sanitario, e a vari livelli (università, Istituto superiore di sanità, ospedali, privati) e al suo miglior coordinamento, ai fini della lotta e della prevenzione soprattutto delle

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

malattie di più elevato interesse sociale per la loro diffusione e la loro pericolosità (tumori maligni, tubercolosi, cardiopatie reumatiche, malattie degli organi dei sensi). Il capitolo VII non fa menzione particolare dei mezzi contributivi a ciò destinati.

È noto tuttavia che la spesa complessiva per la ricerca scientifica — giustamente ritenuta nel Piano di vitale interesse per lo sviluppo economico e sociale del Paese — prevista per il quinquennio 1966-1970 (esclusa la quota di stanziamento per l'università imputabile alla ricerca) è di lire 1.320 miliardi, pari allo 0,7 per cento del reddito nazionale: piuttosto poco dunque, se si confronta col 2,3 per cento degli Stati Uniti e dell'URSS e con l'1 per cento circa di tutti i Paesi europei industrialmente evoluti.

L'estensore, in merito alle sedi della ricerca sanitaria, si compiace e ritiene utile l'inclusione degli ospedali; osserva che comunque si dovranno sempre esigere serie garanzie di attrezzature permittenti e di serietà scientifica dei ricercatori, e, in via generale, raccomanda la massima cura perchè sia evitata la dispersione delle scarse risorse del settore in troppi rivoli.

Problema dei farmaci.

Il piano, passando a considerare questo settore di evidente rilevanza sociale, sollecita la tutela giuridica delle invenzioni farmaceutiche. Concordiamo. La riteniamo matura, opportuna e necessaria:

a) per favorire e incrementare la ricerca scientifica nazionale nel settore, contribuendo così a creare una sana industria farmaceutica nazionale;

b) per armonizzare la legislazione italiana con quella dei Paesi del MEC;

c) per ragioni anche di moralizzazione del settore.

Osserva però l'estensore che la soluzione legislativa del problema presenta tuttavia nel nostro Paese aspetti di particolare complessità e delicatezza: in rapporto alla possibilità di sopravvivenza delle industrie farmaceutiche medie e minori che costituiscono la grande maggioranza dell'industria far-

macogena nazionale, al gran costo della ricerca scientifica e quindi alle possibili ripercussioni negative sui prezzi dei medicinali, al pericolo che vengano favoriti interessi monopolistici ed una larvata sostituzione, in parte in atto, delle ditte nazionali con capitali e direzioni prevalentemente esteri; ragion per cui si raccomandano grande attenzione, particolari misure cautelative e gradualità nell'applicazione pratica delle leggi relative.

Il progetto governativo già all'esame del Parlamento, oltre a larga possibilità di licenze per pubblica utilità e a una durata del brevetto di 10 anni, prevede la tutela giuridica dei soli procedimenti di fabbricazione. È auspicabile che si tratti di una fase transitoria e che si arrivi anche al *brevetto di prodotto*.

L'estensore condivide la necessità urgente di una riforma della legislazione sulla produzione e distribuzione dei farmaci e per la normativa dei relativi prezzi, settori tutti da sempre carenti e nevralgici. Da un punto di vista generale, ritiene doveroso rilevare che *il consumo nazionale di medicinali appare veramente eccessivo*, come può desumersi anche da questi dati. La ripartizione della spesa INAM nel 1965 è stata la seguente:

28,3 per cento per rette ospedaliere;

20,3 per cento per assistenza medica generica;

41,2 per cento per farmaci;

3 per cento per compensi medici ospedalieri;

7,2 per cento per prestazioni ambulatoriali.

Per il singolo assicurato in 20 anni la spesa è cresciuta 11,7 volte per l'ospedale, 15 volte per la generica, 28 volte per la farmaceutica.

Nel 1966 (A. Conigliaro, « Corriere della Sera », 22 aprile) ha superato i 250 miliardi, contro 50 miliardi del 1958. Per la fine del 1967 si prevede un importo non lontano dai 300 miliardi.

In Italia la spesa farmaceutica assorbe l'1,6 per cento del reddito lordo nazionale, contro lo 0,35 per cento dell'Inghilterra.

Pertanto, l'estensore ritiene che sarebbe molto opportuno, meritorio ed utile anche per la salute del cittadino un approfondito studio sulle cause del fenomeno, fra le quali certamente giuocano un ruolo non secondario la scarsa educazione sanitaria e sociale, la totale gratuità dei medicinali e la suggestione creata dalla propaganda commerciale, nonché in parte anche l'abuso fraudolento.

Farmacie.

Per le farmacie, il cui numero globale (11.325 al 31 dicembre 1961) è in eccesso rispetto alla legge che prevede ancora il rapporto di una farmacia ogni 5 mila abitanti, giustamente viene rilevato dal piano che le zone periferiche della città sono mal servite per l'accentrarsi delle farmacie dove la popolazione è più densa, e che ben 2.600 comuni sono sprovvisti di farmacie. L'estensore concorda pertanto sulla necessità di provvedimenti legislativi per ovviare a questa situazione. Tra questi indica come utili e razionali: un abbassamento del rapporto numerico popolazione-farmacia, già previsto da vari disegni di legge, ma soprattutto ritiene determinante ed urgente una adeguata sovvenzione statale per le farmacie rurali. D'accordo col parere di maggioranza della Commissione igiene e sanità della Camera, non concorda invece col piano circa l'opportunità di una distribuzione diretta dei medicinali negli ambulatori degli ospedali e delle mutue, che potrebbe anche non essere priva di pericoli; e ritiene altresì discutibili la prevista inversione del rapporto numerico tra farmacie private e municipalizzate in favore di queste ultime, ed il criterio di sopperire con municipalizzate ai bisogni di tutti i comuni sprovvisti di farmacia. Una siffatta impostazione può giustificarsi con motivi ideologici, ma non economici e neppure sociali. A parte la non provata, anzi il più delle volte inesistente economicità delle farmacie municipalizzate, è evidente la lesione grave e alla lunga forse mortale che da siffatto provvedimento deriverebbe all'esercizio libero privatistico della farmacia, garantito dalla Costi-

tuzione e che anche il programma dice di voler rispettare prevedendo *una pacifica coesistenza tra la rete farmaceutica pubblica e quella privata.*

Frodi alimentari.

Non vi è dubbio, ai fini della tutela della salute del cittadino, che la lotta per la repressione delle frodi alimentari e la difesa dei prodotti alimentari debba essere perseguita e potenziata con mezzi di controllo e sorveglianza tecnica, adeguati, a tutti i livelli, anche allo sviluppo scientifico raggiunto dalla stessa attività fraudolenta; ciò con norme legislative aggiornate, che permettano all'autorità sanitaria tempestivi e incisivi interventi.

Bonifica sanitaria del bestiame.

L'estensore, ricordando l'importanza notevole, anche ai fini della tutela della salute umana (tubercolosi umana d'origine bovina, brucellosi, eccetera) concorda sull'enorme interesse, ai fini della nostra economia, di una bonifica sanitaria integrale del bestiame, nonché sulla necessità di adeguati controlli igienico-sanitari dei prodotti zootecnici, ciò anche per rimuovere gli ostacoli sanitari alla loro esportazione e assicurarne la competitività coi prodotti esteri in regime concorrenziale di mercato comune.

Per il cennato aspetto economico rileva che il fabbisogno interno di carne è soddisfatto per circa il 40 per cento con prodotti d'importazione per i quali nel 1966 abbiamo speso oltre ottocento miliardi (A. Conigliaro).

Per la migliore efficienza ed efficacia dei provvedimenti necessari, non vi è dubbio sulla opportunità del potenziamento degli istituti zooprofilattici e sulla indispensabilità della più stretta collaborazione, a tutti i livelli, tra gli organi sanitari veterinari dipendenti dal Ministero della sanità e gli organi direttivi della politica zootecnica dipendenti dal Ministero dell'agricoltura.

Personale sanitario.

Il piano osserva giustamente che per una elevata efficienza delle varie strutture del ser-

vizio sanitario pubblico, si richiederà anche un adeguamento quantitativo e qualitativo del personale sanitario.

I medici sono ora circa 85 mila e il piano prevede che saranno 95 mila nel 1970, onde risulterebbero inferiori allo *standard* ottimale, che il piano calcola in 130 mila unità. Tra le misure atte ad ovviare alle carenze in questo settore, il piano ritiene particolarmente importante la sollecita istituzione della *Scuola di sanità pubblica*, che ha un glorioso precedente nella Scuola di sanità fondata da Luigi Pagliani. Anche l'estensore da tempo la ritiene indispensabile per la formazione dei medici addetti ai compiti della sanità pubblica, assieme a un trattamento morale economico e giuridico adeguato alle grandi responsabilità di queste carriere. Per quanto riguarda la finalità di un adeguamento anche qualitativo delle prestazioni sanitarie generiche alle esigenze della popolazione, l'estensore ritiene degna di particolare rilievo, per le sue implicazioni, l'affermazione programmatica che nel sistema « *non solo verranno rispettate le caratteristiche libero-professionali dei medici, ma che il rapporto medico-paziente si svolgerà con sempre maggiore riferimento alla capacità ed al prestigio dei sanitari* ».

L'estensore concorda sulla necessità della revisione dei criteri di preparazione e dei regolamenti delle varie scuole per la formazione del personale sanitario-ausiliario, al fine di una maggiore qualificazione professionale dei vari collaboratori del medico, con loro rivalutazione giuridica ed economica.

Aspetti finanziari.

La spesa per la realizzazione del piano sanitario nazionale, con estensione dell'assistenza sanitaria a tutti i cittadini, è prevista per il quinquennio, a parte 380 miliardi per investimenti (di cui 330 per gli ospedali e 50 per le U.s.l.), in lire 5.125 miliardi (escluse le spese generali di amministrazione); circa dunque in 1.000 miliardi all'anno, vale a dire pari alla cifra spesa tra il 1963 e il 1965 dallo Stato, dagli Enti e dai privati complessivamente.

La Commissione sanità della Camera, considerate le osservazioni del CNEL, che in sede di parere sul programma 1965-69 ha ritenuto (come è noto) questa valutazione in difetto di almeno circa 400 miliardi annui, ha espresso forti perplessità sull'adeguatezza di queste previsioni finanziarie e ritenuto più realistica la previsione dello stesso CNEL di una spesa di lire 6.700 miliardi.

È questo indubbiamente un aspetto molto delicato del piano, anche per il settore della sanità.

Pur tenendo conto, come hanno fatto rilevare i relatori De Pascalis e Curti alla Camera, che le previsioni sulle quali si basavano le osservazioni del CNEL non si sono verificate, non si può non considerare seriamente i molti fattori d'incertezza che possono interferire sulla esattezza di questi calcoli e d'altra parte la naturale tendenza alla dilatazione delle spese sanitarie, nonchè il fatto che, almeno nei primi tempi del servizio sanitario nazionale, la spesa non potrà certo essere inibita, ma verosimilmente aumenterà colla intensificazione, ancorchè doverosa, degli interventi della medicina preventiva.

Pertanto l'estensore, anche per la mancanza, almeno personale, di dati ed elementi di giudizio e contabili sufficientemente probativi, si astiene dal fare delle cifre e ritiene opportuno raccomandare molta prudenza nelle previsioni finanziarie.

Purtroppo, come è stato argutamente osservato, tutti i creatori delle programmazioni economiche o piani di sviluppo sono esposti all'a grave difficoltà che comporta la distinzione fra l'ordine dei fini e quello dei mezzi.

La Commissione igiene e sanità formula vivissimi voti, comunque, affinché, nella distribuzione delle risorse per investimenti del reddito nazionale, si tenga il massimo conto della fondamentale priorità e importanza e redditività certa, sia pure nel lungo periodo, delle spese per il settore sanitario, non inferiori come necessità e redditività agli investimenti nel settore della scuola.

* * *

Concludendo, l'estensore, augurandosi che le perplessità e incertezze rilevate in merito ad alcuni paragrafi del capitolo VII, attribuite specialmente alla eccessiva indeterminatezza e brevità di certe formulazioni, vengano chiarite, accogliendo come esatte le osservazioni e le svolte interpretazioni, e che le leggi positive specifiche di applicazione

delle direttive programmatiche ne tengano il debito conto, a nome della 11^a Commissione esprime parere di massima favorevole alle direttive programmatiche del piano per la sicurezza sociale, in particolare nel settore sanitario, che è stato oggetto della sua analisi e meditazione.

SAMEK LODOVICI, *estensore*

GIUNTA CONSULTIVA PER IL MEZZOGIORNO

Estensore del parere: JANNUZZI

La Giunta, esaminato il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 per la parte che attiene alla politica per il Mezzogiorno, osserva quanto segue.

1. — Come finalità generale e primaria della programmazione nazionale, cioè come motivo di fondo di tutta la politica che essa prevede, viene posto nella prima parte del documento (capitolo I), e come in epigrafe, il superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che ancora caratterizzano tutto lo sviluppo economico italiano, con la eliminazione del divario tra zone avanzate e zone arretrate e con particolare riguardo al Mezzogiorno.

Eguualmente, nel capitolo II, per il quinquennio 1966-1970 — quello al quale il disegno di legge si riferisce — il programma indica come obiettivi essenziali di esso quelli diretti all'attuazione di un primo e determinante stadio di superamento dei detti squilibri e cioè:

crescita media annua del reddito nazionale nella misura del 5 per cento e del prodotto lordo in agricoltura del 2,8-2,9 per cento;

aumento dell'occupazione extra-agricola di 1.400.000 unità, con correlativa riduzione dell'occupazione agricola di 600 mila unità;

localizzazione nel Mezzogiorno del 40-45 per cento dei nuovi occupati extra-agricoli;

aumento degli impieghi sociali del reddito dal 24 per cento (del quinquennio 1959-1963) al 26-27 per cento delle risorse interne disponibili.

In connessione e in conseguenza di queste premesse, il programma pone specificamente il problema dell'assetto territoriale

italiano (capitolo XVI) e dello sviluppo economico del Mezzogiorno (capitolo XVII).

Dopo avere, difatti, distinto nel territorio nazionale tre tipi di aree economiche — di sviluppo primario, di sviluppo secondario e di depressione (Mezzogiorno e alcune zone del Centro-nord) — il programma afferma che il problema territoriale assume in Italia due aspetti fondamentali:

lo squilibrio storico tra il Mezzogiorno (che comprende il 32 per cento della superficie e il 36 per cento della popolazione italiana) e il resto del Paese: e — dice — questo è il problema più importante;

gli squilibri creati dall'urbanesimo (negli ultimi anni accentuati nelle regioni del Centro-nord) tra le aree metropolitane di addensamento demografico e produttivo e le aree di ristagno e di esodo.

Ma — il documento aggiunge e l'argomento va, per la sua importanza, qui di seguito ripreso — nel Mezzogiorno lo stesso meccanismo di sviluppo determina scompensi tra aree di concentrazione degli insediamenti e ulteriore impoverimento dei territori di esodo.

Quanto agli squilibri settoriali, essi sono da considerarsi strettamente connessi con gli squilibri territoriali, in quanto consistono essenzialmente nei dislivelli di produttività e di reddito tra l'industria e l'agricoltura, che è finora l'economia base del Mezzogiorno e delle altre zone depresse.

Altrettanto deve dirsi degli squilibri sociali che la programmazione si propone di eliminare in uno con gli squilibri territoriali e settoriali, in quanto essi nel passato sono apparsi maggiormente legati alle condizioni

di struttura economica in cui hanno vissuto le regioni meridionali.

Queste considerazioni, in sintesi, sulla impostazione generale della programmazione nazionale come linea politica e del programma quinquennale come primo strumento di attuazione di essa, inducono la Giunta a pervenire alla prima conclusione che le finalità dell'una e dell'altro coincidono, anzi, si può dire si immedesimano con le stesse finalità della politica per il Mezzogiorno e per le altre aree depresse del territorio italiano.

2. — Fatta questa premessa di carattere generale, la Giunta si pone il quesito se il programma nazionale quinquennale, su cui è chiamata a dar parere, oltre che nella formulazione generale dei principi e delle direttive, rappresenti, quanto a previsione di tempi e ad apprestamento di mezzi, quadro idoneo nel quale possa utilmente svilupparsi e concludersi la politica di eliminazione dello squilibrio tra le regioni italiane.

A questo fine, la Giunta ritiene che di quattro realtà fondamentali occorra innanzitutto tener conto:

a) una politica e un programma organici di sviluppo economico-sociale del Mezzogiorno e delle Isole sono in atto dal 1950 e hanno avuto attuazione nel quindicennio successivo;

b) in prosecuzione di quella politica e di quel programma, la legge 26 giugno 1965, n. 717, ha prorogato di altri 15 anni il sistema dell'intervento pubblico straordinario nel Mezzogiorno, disponendo la emanazione di piani pluriennali (detti piani di coordinamento), diretti a promuovere ed agevolare la localizzazione e la espansione delle attività produttive e a carattere sociale nel Meridione;

c) il primo di questi piani è stato approvato dal Comitato interministeriale per la ricostruzione il 1° agosto 1966, comprende il periodo dal 1° ottobre dello stesso anno al 31 dicembre 1969 ed è attualmente in fase di attuazione;

d) la politica per il Mezzogiorno è in rapporto anche con la politica della Comunità economica europea, in quanto diretta, quest'ultima, a ridurre, nello sviluppo armonico delle economie dei Paesi partecipanti,

le « disparità tra le differenti regioni » e il « ritardo delle meno favorite »

3. — La politica d'intervento pubblico attuata nel Mezzogiorno nel quindicennio 1950-1965 è nota.

Essa muove dalla legge 10 agosto 1950, n. 646, che istituiva la Cassa per il Mezzogiorno, affidava ad un apposito Comitato di ministri la direzione della politica per il Mezzogiorno e prevedeva l'intervento pubblico per complessi organici di opere di bonifica, miglioramenti fondiari, riforma agraria, sistemazioni montane, viabilità, acquedotti, valorizzazione turistica, dotando la Cassa di mille miliardi.

Seguiva tutta una legislazione coi relativi finanziamenti, che allargavano la sfera di azione della Cassa e degli interventi straordinari in genere:

la legge 25 luglio 1952, n. 949, che, ai fini di una dotazione suppletiva destinata alla rete ferroviaria e alla industrializzazione mediante prestiti esteri, stanziava altri 280 miliardi;

le leggi 29 luglio 1957, n. 634, e 30 luglio 1959, n. 623, che, previa proroga a 15 anni della durata della Cassa, introducevano un sistema di incentivi nei settori industriale, artigianale e della pesca, allargando le possibilità d'intervento nelle opere pubbliche e infrastrutturali e ponendo le prime norme dirette a stabilire i rapporti tra azione straordinaria della Cassa e ordinaria attività dell'Amministrazione e degli enti a partecipazione statale, e destinavano al Mezzogiorno altri 760 miliardi;

la legge 28 dicembre 1957, n. 1349, che destinava alla Cassa parte dei prestiti USA sui *surplus* agricoli, ai fini dell'istruzione professionale, per 8 miliardi e mezzo;

la legge 29 settembre 1962, n. 1462, che disponeva l'intervento della Cassa in settori interamente nuovi, come porti, ospedali, partecipazioni finanziarie, senza prevedere nuovi stanziamenti, ma richiedendo al Comitato dei ministri di rielaborare i piani fatti fino allora, in modo che in essi potessero essere inseriti i nuovi compiti;

la legge 6 luglio 1964, n. 108, definita legge di saldatura, con cui la Cassa veniva dotata di altri 80 miliardi al fine di prose-

quire nell'attuazione del programma fino alla scadenza del 30 giugno 1965;

la legge sul piano verde (2 giugno 1961, n. 454) con 30 miliardi destinati specificamente al Mezzogiorno; la legge 20 gennaio 1962, n. 28, sulla città di Palermo, con altri 4 miliardi e 250 milioni, e le leggi 26 novembre 1955, n. 1177, e 10 luglio 1962, n. 890, contenenti provvedimenti straordinari per la Calabria, con uno stanziamento di 254 miliardi, le quali leggi completano la destinazione di fondi diretti agli interventi previsti dalla politica sul Mezzogiorno.

E di prossima emanazione il testo unico delle leggi sul Mezzogiorno (sul quale una Commissione di senatori e di deputati, che l'estensore di questo parere ha l'onore di presiedere, sta esprimendo il suo avviso) in cui verranno sistematicamente raccolte tutte le disposizioni sul Mezzogiorno e le Isole, dall'unità d'Italia ad oggi, consentendo una visuale unitaria ed organica di tutta la linea politica per il Mezzogiorno seguita dal 1950 in poi e... non seguita nei decenni precedenti.

Dal 1960 il Presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, ai sensi della legge 18 marzo 1959, n. 101, ha fatto relazione annuale degli interventi effettuati e dei risultati ottenuti, sicchè il Parlamento è, nella materia, pienamente informato.

Si è trattato di un impegno globale pluriennale dello Stato, seguito alla ricostruzione dei beni che la guerra aveva distrutti e diretta in un primo tempo alla formazione e al rifacimento delle infrastrutture generali, come premessa indispensabile per gli sviluppi dei settori produttivistici, e in un secondo ciclo, che ha inizio dopo il 1957, a « favorire la formazione di nuove attività agricole ed industriali come parti permanenti di una maggiore domanda di lavoro e di un progressivo incremento di reddito nel Mezzogiorno e come base di sviluppo dell'economia nazionale » (vedi relazione ministeriale al disegno di legge n. 2453 della Camera, II legislatura, poi divenuto legge 27 luglio 1957, n. 634).

I risultati, che si desumono dalle citate relazioni del Presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno al Parlamento,

possono riassumersi nei seguenti termini.

Il tasso di incremento *pro capite*, a prezzi 1954, del reddito, dei consumi e degli investimenti, è stato rispettivamente pari al 4 per cento, al 5 per cento e all'8,3 per cento annuo. Lo sviluppo è stato più rilevante negli ultimi anni. L'incremento del reddito *pro capite*, dopo un avvio piuttosto lento nel periodo 1951-55 (tasso del 3 per cento), è passato nel quadriennio successivo al 4,4 per cento, e infine nel periodo 1959-64 al 5,3 per cento, contro il 5,1 per cento dello stesso periodo nel Centro-nord.

Questo andamento, d'altronde, è legato al processo degli investimenti realizzati o provocati dalla Cassa per il Mezzogiorno nel periodo 1951-1965: il complesso di tali investimenti è stato di 4.676,6 miliardi di lire. Di questi, il 33,4 per cento è stato assorbito da opere di infrastrutture e il 63,6 per cento da opere private realizzate con il concorso finanziario della Cassa. Ora, mentre le opere di infrastrutture hanno assorbito nel 1950-51 il 97,5 per cento degli investimenti, scemando gradualmente fino al 13 per cento nel 1965, gli investimenti privati sostenuti da incentivi della Cassa sono passati, nello stesso periodo, dal 2,5 per cento all'82 per cento.

Vanno poi considerati anche altri fattori: in confronto al 1950, si è diversificata la composizione della dotazione in capitale, della distribuzione del reddito e dell'occupazione tra i vari settori; si sono raddoppiati i consumi privati, passando, a prezzi costanti, dai 2.047 miliardi di lire del 1951 ai 4.138 del 1964; l'accumulazione del capitale è progredita a tassi sempre crescenti, fino a raggiungere nel periodo 1959-63 il tasso medio composto del 14 per cento ed ha permesso agli investimenti (a prezzi costanti) di triplicarsi, passando dai 400 miliardi di lire nel 1951 ai 1.321 miliardi nel 1964.

Si è modificata la ripartizione settoriale del valore aggiunto e si è rilevata una maggiore efficienza tecnico-economica dei due settori in sviluppo — industria e attività terziarie — nei confronti dell'agricoltura. Quest'ultima, infatti, interveniva nel 1951 nella formazione del valore aggiunto con il 43,3 per cento e nel 1964 con il 28 per cento;

nello stesso periodo, la partecipazione della industria passava dal 29,5 per cento al 35 per cento e quella delle attività terziarie dal 27,2 per cento al 37 per cento.

Le modificazioni della struttura produttiva non potevano non ripercuotersi sulle forze di lavoro, provocando variazioni nella occupazione nei vari settori. Così, mentre nel periodo 1954-58, il 47 per cento della popolazione attiva era addetta all'agricoltura, il 25 per cento all'industria e il 28 per cento alle altre attività, nel 1964 i rapporti risultavano del 37 per cento in agricoltura, del 31 per cento nell'industria e del 32 per cento in altre attività.

Infine, il progresso realizzato nella struttura economica appare anche attraverso altri indici: quasi dimezzata la mortalità infantile; ridotto del 40 per cento l'analfabetismo; migliorata l'istruzione; sensibilmente diminuito (20 per cento) l'indice di affollamento delle abitazioni.

Sui risultati ottenuti nel primo quindicennio, due osservazioni debbono farsi:

a) l'intervento pubblico nei settori più propriamente produttivistici del Mezzogiorno, specialmente mediante la politica degli incentivi alla iniziativa privata e di una più estesa localizzazione nelle regioni meridionali delle industrie a partecipazione statale, ha avuto particolare accentuazione con le leggi 27 luglio 1957, n. 634, e 30 luglio 1959, n. 623.

Se, perciò, si considerano i tempi amministrativi e tecnici che furono necessari perchè queste leggi entrassero in funzione e perchè fossero richiesti, erogati, utilizzati e resi produttivi i mezzi finanziari in esse previsti, si deve ritenere che la breve durata in cui gli interventi hanno operato, mentre non autorizza alcun giudizio negativo sulla loro efficacia, che va valutata con più esteso metro economico e sociale, consente invece un bilancio già apprezzabilmente positivo;

b) gli scarti tra Nord e Sud rimasti durante il quindicennio, ancora oggi presenti e alla cui eliminazione si tende, non stanno a significare insuccesso della politica per il Mezzogiorno, ma vanno messi in rapporto con la diversità delle strutture inizialmente esistenti nelle due ripartizioni italiane; il

Nord ha, difatti, in un primo tempo beneficiato degli investimenti nel Sud, per il fatto che in esso erano prevalentemente concentrate le fonti di produzione dei beni strumentali per essi necessari; inoltre la spesa pubblica ha provocato nel Nord un aumento di redditi industriali che, localmente reinvestito, ha determinato un'ulteriore, immediata espansione delle sue regioni, mentre nel Sud questo fenomeno è stato necessariamente più lento.

I dati e le considerazioni sul programma attuato nel Mezzogiorno nel quindicennio 1950-1965 portano la Giunta a formulare una seconda conclusione: che la programmazione nazionale trova nello sviluppo finora conseguito dal Mezzogiorno, per effetto di interventi pubblici ideati e attuati in funzione e non in antitesi dello sviluppo di tutto il Paese, la condizione necessaria per il raggiungimento delle sue finalità nei modi e nei tempi da essa previsti.

Sta ora agli organi esecutivi — e questo punto la Giunta ritiene di dover sottolineare nel suo parere — fare in modo che nessuna parte del danaro speso e delle opere fatte nel quindicennio decorso vada dispersa e non sia, invece, totalmente utilizzata per il futuro progresso di tutto il Paese.

4. — E passiamo all'esame della parte del programma nazionale (capitolo XVII) che si occupa direttamente dello sviluppo economico del Mezzogiorno nel contemplato quinquennio 1966-1970.

Si è già detto come esista già e sia in fase di attuazione il piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno per il quinquennio 1965-1969, previsto dalla legge 26 giugno 1965, n. 717, e approvato dal Comitato interministeriale per la ricostruzione il 1° agosto 1966.

L'articolo 1 della predetta legge, disponendo che per il Mezzogiorno debba procedersi per piani pluriennali di interventi pubblici, stabilisce che tali piani debbano consistere nell'attuazione del programma economico nazionale ed essere formulati anche sulla base dei piani regionali, aggiungendo che il primo piano pluriennale, nel caso in cui non sia stato ancora approvato il programma economico nazionale,

debba essere predisposto sulla base delle direttive contenute nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1965 presentata al Parlamento dai Ministri del bilancio e del tesoro. Ciò che, in realtà, è avvenuto.

Si tratta ora di stabilire se tra la parte della programmazione nazionale relativa al Mezzogiorno per il quinquennio 1966-1970 e il primo piano di coordinamento predisposto in base alla legge n. 717 per il quinquennio 1965-1969 vi sia rispondenza quanto ai tempi, ai criteri e al contenuto degli interventi ed esprimere un giudizio sui due documenti.

A) In primo luogo vanno considerati i tempi nei quali il programma e il piano s'inseriscono.

Previsti entrambi per la durata di un quinquennio cadenti in periodi parzialmente diversi soltanto per effetto della diversità di epoca delle leggi rispettive (emanata una, da emanare l'altra), il programma e il piano vanno collocati nell'arco di tempo più lungo ritenuto necessario per il conseguimento finale degli obiettivi comuni e che la legge n. 717 stabilisce in 15 anni — prorogando per un uguale periodo la durata della Cassa — e la programmazione prevede in 15-20 anni.

La differenza di previsione circa il lungo periodo non va, in verità, posta ora in discussione, dipendendo, evidentemente, la maggiore o minor durata di esso da fattori interni ed esterni che non è possibile valutare *a priori* con esattezza e di fronte ai quali può valere soltanto l'impegno del massimo acceleramento dell'azione.

Quanto al tempo breve, invece, le previsioni del programma e del piano, come s'è detto, quasi coincidono.

B) Circa i criteri da adottare nella politica di sviluppo del Mezzogiorno, programma e piano presentano piena rispondenza.

Come criterio generale viene posto, infatti, in entrambi i documenti, il principio che per ottenere il massimo risultato economico degli investimenti occorre concentrarli maggiormente in determinate zone,

definite « aree di sviluppo globale » e caratterizzate da notevoli possibilità di progresso industriale, agricolo e turistico, da una consistente attrezzatura di opere e di servizi pubblici e da una tendenziale immigrazione da altre parti del territorio.

Stabilisce, però, il programma che l'intervento intensivo nelle aree di sviluppo globale dovrà:

favorire processi di propagazione dello sviluppo su vasta scala territoriale;

accompagnarsi ad un intervento nelle zone di particolare depressione, prevalentemente interne e montane, rivolto alla sistemazione dei terreni, alla valorizzazione delle risorse locali, ai collegamenti con le aree di sviluppo, all'assistenza sociale alle popolazioni, all'assistenza e all'orientamento all'emigrazione.

La Giunta, come ha fatto altra volta, insiste particolarmente su questi due punti.

Come è stato ricordato, infatti, il programma nazionale, nel porre il problema degli squilibri territoriali, ha avvertito che « nello stesso Mezzogiorno il meccanismo dello sviluppo tende a determinare forti scompensi tra la situazione economica e civile delle aree di concentrazione degli insediamenti e di afflusso della popolazione e la situazione di ulteriore impoverimento dei territori di esodo ».

La Giunta ritiene che a questa situazione debba farsi fronte in diversi modi:

a) coordinando l'intervento straordinario e l'intervento ordinario, in modo che non vi sia parte del territorio meridionale che abbia a subire gli effetti negativi della politica di sviluppo;

b) tenere conto che la legge 26 giugno 1965, n. 717, nell'assegnare all'intervento della Cassa prevalentemente le aree di sviluppo intensivo, ha però esplicitamente riconosciuto la possibilità di estensione della sua azione e degli interventi straordinari in genere a tutto il territorio meridionale in molti settori.

In proposito il piano di coordinamento opportunamente ricorda (pagina 30) che la legge n. 717 prevede la estensione delle misure a favore dell'agricoltura anche alle zo-

ne connesse ai comprensori irrigui; l'estensione delle agevolazioni industriali e alberghiere a tutto il territorio meridionale; la realizzabilità delle opere di approvvigionamento idrico e delle connesse reti fognanti in tutto il Meridione; la creazione di opere di potenziamento e di ammodernamento dei servizi civili in tutti i territori caratterizzati da particolare depressione; la possibilità di ubicazione degli impianti per la distribuzione dei prodotti agricoli e ittici fuori delle zone di concentrazione (e anche fuori del territorio meridionale); la concedibilità dei contributi per l'artigianato e la pesca senza limiti territoriali; la facoltà della assistenza a tutti gli enti locali del Mezzogiorno e la eseguibilità a spese della Cassa di opere di loro competenza; la facoltà di intervento della Cassa per la sistemazione di cose di interesse artistico, storico ed archeologico in qualunque località meridionale si trovino; l'applicabilità in tutto il territorio meridionale delle esenzioni tributarie e agevolazioni tariffarie previste dalla legge.

La Giunta ritiene che sia compito di grande responsabilità degli organi della programmazione su scala nazionale, regionale, comprensoriale e comunale da un lato e della Cassa per il Mezzogiorno dall'altro, operare con sapiente criterio, sottratto a qualsiasi considerazione particolaristica o pressione campanilistica, per fare sì che gli interventi straordinari siano attuati in funzione delle reali esigenze e in rapporto di adeguata proporzionalità con gli interventi ordinari;

c) comunque, un equilibrio tra aree di concentrazione e aree esterne non sarà mai possibile se non si porrà mente innanzitutto ai problemi del trasferimento dei lavoratori e delle loro famiglie da una località all'altra e del loro insediamento nelle località di destinazione.

Vi è innanzitutto un problema di trasporti. In località comprese in un certo raggio, il trasporto dei lavoratori deve potersi effettuare quotidianamente con mezzi agevoli per comodità, per orari, per spesa e anche richiedendo alle grandi imprese la istituzione di appositi servizi. Vi sono poi problemi di alloggio, di ambientazione, di eli-

minazione al massimo possibile della suddivisione delle famiglie.

Questi problemi sono visti nel programma soltanto sotto l'aspetto urbanistico, degli squilibri, cioè, creati dall'urbanesimo tra aree di addensamento demografico e aree di esodo, ma è facile notare che quando gli squilibri hanno per ragion d'essere spostamenti necessari per causa di lavoro, i problemi assumono una complessità che va considerata e risolta in tutti i suoi aspetti economici, sociali, umani.

C) Attenzione particolare merita, nell'esame del programma e del piano, l'argomento relativo alle forze di lavoro nel Mezzogiorno.

Le forze di lavoro presenti in Italia si prevede che crescano nel quinquennio di 600 mila unità, salendo da 20.380.000 a 20.980.000. I posti di lavoro si prevede debbano aumentare di 800.000 unità circa. Di esse 570.000 saranno prevedibilmente date dalle regioni meridionali. Queste, a loro volta, saranno in grado di assorbire solo il 30 per cento delle nuove unità occupate.

Tenuto conto, perciò, e dello stato di occupazione attuale e delle previsioni per il quinquennio, ne deriva che movimenti migratori dal Meridione per altre regioni italiane e per paesi esteri debbano ancora prevedersi, sebbene in misura ridotta rispetto agli ultimi anni passati. Il programma ritiene realistico a questo proposito ipotizzare una riduzione graduale delle correnti migratorie verso l'estero nel quinquennio in corso fino a 300.000 unità, per raggiungere l'annullamento totale del saldo nel quinquennio successivo.

La Giunta, premesso come sia di palmare evidenza che il problema dell'emigrazione all'estero si risolve in funzione della creazione di nuovi posti di lavoro in Italia e come ciò dipenda dai tempi e dai modi nei quali si attueranno i programmi, sottolinea come questo dell'emigrazione sia problema in massima parte meridionale, perchè è il Mezzogiorno che continua a fornire il maggior numero delle unità lavorative all'emigrazione; e perciò identifica nell'accelerazione dei tempi di sviluppo il mezzo per la più rapida eliminazione del fenomeno.

La Giunta, come ha già fatto la Commissione degli esteri del Senato, non può poi non rilevare come al disegno di legge in esame sia mancato il concerto del Ministro degli affari esteri, mentre è evidente che — a parte ogni altra considerazione sulla componente estera della programmazione — finchè l'emigrazione sussista, i problemi dei suoi flussi e riflussi, delle condizioni di vita e di lavoro degli emigrati e delle loro famiglie, siano in Italia o all'estero, vanno inquadrati nell'ambito della politica estera.

D) Il programma considera i vari settori d'intervento straordinario nel Mezzogiorno: industria e artigianato; agricoltura e pesca; turismo; infrastrutture.

Un rapido sguardo per ognuno di essi appare, a questo punto, necessario.

Industria.

Il programma, nel capitolo XIX, pone la ripresa e il sostenuto sviluppo dell'attività produttiva dell'industria come condizione di fondo per il raggiungimento degli obiettivi di aumento del reddito e dell'occupazione stabiliti per il quinquennio.

Obiettivi di questa politica devono essere l'aumento del livello di efficienza e di competitività dell'industria italiana mediante l'espansione del volume della produzione, l'aumento della produttività — calcolato nel 5 per cento in media all'anno —, il rafforzamento e il mantenimento di condizioni di concorrenza all'interno e di un'economia aperta all'esterno, un afflusso ordinato e costante delle risorse finanziarie necessarie alla formazione di capitale nel settore.

È evidente come questi obiettivi generali, che riguardano tutta l'industria italiana, interessino particolarmente l'industria meridionale, non tanto in quanto parte integrante di essa, quanto perchè aumento di efficienza, di produttività, di competitività e necessità di afflusso di maggiori capitali nel settore sono problemi particolarmente riferibili all'industria meridionale in via di sviluppo.

Per il Mezzogiorno il programma pone, nella parte generale relativa all'industria, alcune precise ipotesi di sviluppo:

il valore aggiunto dell'industria italiana aumenterà ad un saggio medio annuo del 7 per cento, ma « l'obiettivo di sviluppo economico del Mezzogiorno dovrà essere assicurato con un più sostenuto andamento delle attività industriali meridionali ».

L'occupazione nell'industria aumenterà nel quinquennio a un saggio medio annuo dell'ordine del 2 per cento, ma « circa il 40-45 per cento dei nuovi posti di lavoro nell'industria dovranno essere localizzati nel Mezzogiorno ».

Lo sviluppo delle attività industriali dovrà essere sostenuto da un volume di investimenti di circa 13 mila miliardi, « di cui 4.500 miliardi dovranno essere localizzati nel Mezzogiorno ».

Ma come problema di fondo per l'industria meridionale il programma pone quello di « un maggiore equilibrio nella dislocazione di nuove iniziative industriali sul territorio nazionale ».

Quest'ultimo argomento è sviluppato nel capitolo XVII.

I principi fondamentali sono questi:

gli investimenti industriali nel Mezzogiorno si dovranno localizzare in particolare « nelle aree di sviluppo globale e nelle aree e nei nuclei di industrializzazione »;

nel resto del territorio meridionale si dovrà tenere in particolare considerazione l'esigenza di riconvertire l'attuale apparato industriale;

l'intervento pubblico incoraggerà l'installazione nel Mezzogiorno di grandi imprese industriali capaci di esercitare intensi effetti propulsivi sull'ambiente economico;

accanto ad esse occorre stimolare le medie imprese con alto grado di efficienza tecnologica e capacità di assorbimento della mano d'opera (con particolare riguardo alle industrie manifatturiere).

Strumenti di intervento: la concessione di contributi e altri incentivi; la fornitura del credito; la fornitura di capitale di rischio; infrastrutture e attrezzature specifi-

che nelle aree e nuclei industriali; gli investimenti di aziende a partecipazione statale.

Il piano di coordinamento tratta dell'argomento dell'industria meridionale nel capitolo III della parte II.

Le linee esposte dal programma sono ivi precisate e ampliate.

Il frequente richiamo al programma nazionale mostra, d'altronde, la rispondenza delle linee del piano con il progetto del programma.

Lo sviluppo industriale nel Mezzogiorno dovrà avere per base — è detto nel piano — quei settori la cui domanda presenti una dinamica maggiore della media.

Una politica energetica più decisa è indispensabile per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno: la scarsità delle fonti di energia e l'elevato prezzo di essa sono state, difatti, le cause prevalenti del ritardo nello sviluppo economico del Mezzogiorno.

Le scelte settoriali devono effettuarsi seguendo determinati criteri, i quali portano a ritenere come preferibili l'industria meccanica, chimica e alimentare di tipo moderno.

Gli interventi per l'industrializzazione del Mezzogiorno sono diretti e indiretti. Gli interventi diretti sono:

gli investimenti delle aziende a partecipazione statale;

le partecipazioni delle società finanziarie di sviluppo;

la coordinata predisposizione delle infrastrutture specifiche e dei servizi necessari per gli insediamenti industriali;

i servizi dei consorzi per le aree ed i nuclei di industrializzazione.

Gli interventi indiretti sono:

gli incentivi concessi in misura fissa (agevolazioni ed esenzioni tributarie, ecc.);

gli incentivi finanziari.

Il piano indica poi le modalità e i limiti (stabiliti dal Comitato dei ministri) per i finanziamenti a tasso agevolato e per la concessione del contributo in conto capitale.

Sulla enunciazione delle direttive e dei criteri contenuti nel programma e nel piano, la Giunta osserva:

il criterio della concentrazione territoriale delle industrie in un numero limitato

di aree e nuclei di sviluppo, dovuta al fatto che in essi si concentrano maggiori dotazioni infrastrutturali destinate a servire complessi di grande importanza e sono possibili legami interindustriali utili, non deve far perdere di vista la necessità della diffusione in tutto il territorio di quelle industrie che non sono legate alle condizioni anzidette. La Giunta si richiama, in proposito, alle norme dell'articolo 7, prima parte e lettera a), della legge 26 giugno 1965, n. 717, che estendono a tutti i territori meridionali le agevolazioni industriali e consentono l'intervento straordinario della Cassa al di fuori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale purchè rientrino in speciali programmi autorizzati dal piano;

la componente tecnologica deve essere considerata essenziale per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno. Non si può porre il problema in termini di competitività dell'industria meridionale rispetto ad altre industrie più progredite senza riconoscere che la concorrenza si vince con la ricerca scientifica applicata alle attività economiche.

Va ricordato, a questo proposito, l'articolo 21 della legge 26 giugno 1965, n. 717, che demanda al Comitato dei ministri per il Mezzogiorno la formazione di un programma — a totale carico della Cassa — di potenziamento della ricerca scientifica, con la collaborazione degli istituti universitari meridionali, e che opportunamente estende ai detti istituti e ai centri di ricerca scientifica e applicata del Meridione le agevolazioni creditizie e i contributi stabiliti per l'industria;

occorre un più stretto processo d'integrazione tra industria e agricoltura, nel senso di far sì che l'agricoltura riservi i cicli di lavorazione industriale dei prodotti agricoli all'industria meridionale;

nella concessione delle agevolazioni, sebbene la politica di distribuzione territoriale delle attività economiche non abbia carattere coercitivo, occorre costantemente tener d'occhio gli obiettivi del programma e del piano;

particolare attenzione va rivolta al credito industriale: potenziare il credito a medio termine; estendere maggiormente il cre-

dito di esercizio agevolato specialmente alle industrie nascenti, che non possono sostenere i pesanti oneri dei tassi d'interesse bancario e che inizialmente hanno scarse possibilità di ricorso al credito ordinario quando, ed è il caso più comune, abbiano in garanzia i beni aziendali per i finanziamenti del credito d'impianto; risolvere il problema delle garanzie richieste dagli istituti di credito specializzati in misura spesso eccessiva e disanimante, anche su beni extra-aziendali o con forme di fidejussioni personali di amministratori e soci anche di società cooperative; rafforzare l'ISVEIMER, l'IRFIS e il CIS; riorganizzare i Consorzi di sviluppo industriale, affidando ad essi compiti di promozione di iniziative e di gestione delle infrastrutture; creare un organismo finanziario incaricato di assumere partecipazioni in medie imprese; snellire e abbreviare tutte le procedure, dotando gli organismi di personale sufficiente e idoneo;

quanto alla durata di ammortamento e di preammortamento dei mutui agevolati, la Giunta ritiene che gli attuali termini non vadano ridotti per consentire alle giovani imprese condizioni valide di vitalità iniziale;

quanto all'unificazione legislativa dei contributi in conto capitale, la Giunta ritiene che possa provvedersi col testo unico delle leggi sul Mezzogiorno.

La Giunta prende, infine, favorevolmente atto dell'importante norma contenuta nel programma quanto alle partecipazioni statali: realizzare nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-nord — secondo le direttive del CIPE — tutte le nuove iniziative che non siano vincolate da motivi tecnici, da sostituzioni di altre attività e da ampliamenti imposti dal progresso tecnologico.

È noto che le imprese a partecipazione statale nel Mezzogiorno hanno raggiunto e superato i livelli stabiliti dall'articolo 2 della legge 29 luglio 1957, n. 634, e dall'articolo 5 della legge 26 giugno 1965, n. 717 (60 per cento delle nuove industrie al Meridione, fino a raggiungere il 40 per cento del totale di investimenti nazionali a partecipazione statale).

Con una accentuata, razionale politica di intervento delle partecipazioni statali, mezzo valido di per sé e come stimolante dell'iniziativa privata, l'industria del Meridione completerà il quadro degli strumenti che ne assicurino il completo sviluppo.

Artigianato.

L'artigianato manterrà, si afferma nel programma, nell'economia italiana una rilevante posizione economica e sociale col numero delle sue aziende e con le sua capacità di adeguamento alle esigenze della moderna attività produttiva.

L'azione pubblica, con un'organica politica di assistenza tecnica e di incentivi finanziari e fiscali, dovrà favorire l'efficiente organizzazione produttiva e commerciale del settore.

Il fondo di dotazione e il fondo contributi interessi della Cassa per il credito alle imprese artigiane dovranno essere aumentati nel quinquennio.

Dovrà essere rafforzato il credito all'esportazione per i prodotti artigiani e favorito il credito di esercizio e fondiario.

Per il Mezzogiorno e le aree depresse il programma stabilisce che criteri di priorità dovranno essere disposti.

La legge 25 giugno 1965, n. 717, all'articolo 17 prevede la concessione per il primo quinquennio di attuazione di essa, da parte della Cassa, di contributi in conto capitale.

Il Comitato dei ministri, nelle direttive date il 15 ottobre 1965, ha affermato il concetto che anche la politica d'incentivazione del settore artigianale vada collegata ai problemi generali di sviluppo economico e dell'industria del Mezzogiorno ed ha stabilito che priorità debba essere data alle unità che programmano sostanziali ammodernamenti tecnici ed organizzativi, alle unità la cui produzione è collegata con le industrie maggiori e alle unità che sviluppano lavorazioni tipiche ed artistiche.

I contributi per attrezzature, macchine e opere murarie potranno raggiungere il 25 per cento per le singole imprese e il 35 per cento per gli enti consortili.

Le scelte dei settori nei singoli territori — operate dalle Camere di commercio su proposta delle Commissioni provinciali dell'artigianato e delle associazioni di categoria — devono tener conto anche delle effettive esigenze di mercato.

La Giunta ritiene che l'artigianato vada largamente sostenuto con mezzi straordinari e ordinari e non soltanto per ragioni storiche o sentimentali, ma perchè, in una civiltà ogni giorno più caratterizzata dagli sviluppi tecnologici, esso ha, oltre che un compito ausiliario dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, che forse un giorno la stessa tecnologia può distruggere, l'insostituibile funzione di riservare al cervello e alla mano dell'uomo i pregi di quelle produzioni — largamente ricercate — cui le più perfette macchine non saranno mai in grado di pervenire. Dietro il problema dell'artigianato vi è un problema umano: non si può, infatti, discorrere per l'uomo di problema di impiego del tempo libero per il fatto che la macchina ha sostituito l'uomo, e non pensare a potenziare quei settori in cui l'uomo non può essere sostituito dalla macchina.

Perciò non si tratta di sostenere le produzioni artigiane che hanno sbocchi di mercato. Si tratta di cercare, con ogni forma, come per gli altri prodotti, mercati, specialmente esteri, dove le produzioni artigiane italiane possano essere apprezzate.

Agricoltura.

Il programma — al capitolo XVIII — indica come obiettivo di fondo per l'agricoltura una sostanziale parità fra la produttività (espressa in termini di reddito) del settore agricolo e quella degli altri settori e tra la produttività delle diverse zone agricole del Paese, da raggiungersi nell'arco di un ventennio.

Per il quinquennio pone come obiettivo un avvicinamento di posizioni, tanto da portare il prodotto lordo per addetto nel settore agricolo dal 47 al 52 per cento dell'equivalente valore dei settori extra-agricoli.

Il programma prevede che debba essere accentuato lo sviluppo di quelle produzioni

che presentano maggiori prospettive di mercato e secondo ordinamenti delle aziende rispondenti alle caratteristiche ambientali.

In tal modo, il peso che attualmente hanno i prodotti agricoli nella produzione lorda vendibile dovrà essere notevolmente modificato e, mentre i prodotti cerealicoli dovranno subire una diminuzione del saggio medio annuo, i prodotti orticoli, frutticoli e carnei dovranno essere notevolmente in aumento e subire, invece, lievi flessioni i prodotti vitivinicoli, i lattiero-caseari e gli altri prodotti zootecnici e i prodotti forestali; le piante industriali manterranno lo stesso livello.

Per l'agricoltura del Mezzogiorno è prevista una espansione dei settori orticolo, frutticolo, vitivinicolo e anche zootecnico, nelle zone tradizionali di allevamento.

Le condizioni indicate dal programma per garantire uno sviluppo agricolo meridionale sono:

il rapido completamento delle aree irrigue;

la messa a punto di un sistema efficiente di commercializzazione e di trasformazione industriale dei prodotti.

I principali organi d'intervento in agricoltura sono la Cassa per il Mezzogiorno e il Ministero dell'agricoltura.

Il programma fa espresso riferimento alla legge 26 giugno 1965, n. 717.

Secondo questa legge, i piani pluriennali di coordinamento, predisposti in attuazione del programma economico nazionale e della disciplina urbanistica, determinano i comprensori di zone irrigue e di valorizzazione agricola ad esse connesse.

Nei comprensori irrigui e nelle zone di valorizzazione la Cassa può realizzare le infrastrutture necessarie alla localizzazione delle attività produttive e concedere le agevolazioni previste dalla legge.

Fuori dei comprensori e delle zone di valorizzazione, la Cassa può intervenire solo se si tratti di opere comprese in speciali programmi o connesse con la salvaguardia delle opere irrigue o con la valorizzazione dei comprensori irrigui, ovvero se si tratti di opere di viabilità dirette a collegare le reti

autostradali e ferroviarie ai comprensori irrigui.

In tutti gli altri territori e per tutti gli altri casi, interverrà il Ministero dell'agricoltura, specialmente con lo strumento del piano verde.

Il rapporto tra interventi del Ministero e interventi della Cassa in agricoltura è stato altra volta oggetto di esame da parte della Giunta. Occorre evitare, è stato detto, sovrapposizioni d'intervento da un lato e carenze di intervento dall'altro.

Mai come nel settore agricolo l'opera di coordinamento è indispensabile.

Ora il programma distingue nettamente i compiti della Cassa e quelli del Ministero.

Posto, difatti, il giusto principio che il Ministero, in un quadro unitario, continuerà a svolgere la sua funzione ordinaria dove la Cassa non è abilitata ad intervenire, principio che è stato innanzi sottolineato come risolutivo del sistema di integrazione dell'intervento ordinario e straordinario, il piano di coordinamento stabilisce che la Cassa interverrà nella bonifica, irrigazione, miglioramenti fondiari e dotazioni aziendali, mentre il Ministero interverrà in materia di ristrutturazione fondiaria, proprietà coltivatrice, meccanizzazione, credito di conduzione, difesa e stabilizzazione dei prezzi, patrimonio zootecnico, coltivazioni arboree, difesa antiparassitaria.

Comune alla Cassa e al Ministero è il settore della trasformazione, conservazione, commercializzazione dei prodotti agricoli.

Il piano di coordinamento traccia ampiamente (parte II, capitolo II) le linee dell'intervento pubblico in agricoltura e indica i comprensori di zone irrigue e di valorizzazione già definiti, quelli in via di definizione e i bacini idrografici a salvaguardia delle zone irrigue.

La Giunta, senza addentrarsi, data la necessaria concisione del suo parere, nell'esame di tutta la materia, constata la concordanza tra i principi e le direttive indicati nel programma e quelli contenuti nel piano di coordinamento e li ritiene rispondenti alle esigenze di un adeguato sviluppo della agricoltura meridionale.

Essa deve, peraltro, riaffermare qui quello che altra volta ritenne, doversi cioè annettere grande valore, ai fini della risoluzione dei problemi dell'agricoltura meridionale, alla teoria cosiddetta dei « tre settori » (agricoltura, industria e commercio). Il che significa che tutto il progresso della economia del Mezzogiorno, finora prevalentemente agricola, è legato al modo col quale sarà realizzato un sistema di interdipendenza tra i vari settori economici.

Il fenomeno più rilevante dal 1950 in poi è dato dalla costante diminuzione delle forze di lavoro agricolo. Ora questo fenomeno, che continuerà ad accentuarsi, sarebbe mortifero per l'agricoltura meridionale se, parallelamente, non si localizzasse nel Sud una entità di imprese industriali capace di assorbire, in più elevato grado di produttività e di reddito, le unità lavorative non utilizzate in agricoltura e, a fianco ad esse, non sorgesse una efficiente organizzazione industriale che, in grado di assorbire altre unità lavorative, leghi l'economia agricola al mercato, sia facendo conseguire approvvigionamenti dei mezzi di produzione all'agricoltura in condizioni più vantaggiose, sia facendo concordare la produzione con le possibilità di assorbimento dei mercati di consumo, perchè migliore sia il collocamento o maggiore la valorizzazione del prodotto agricolo sui mercati interni ed internazionali.

È questo che il Mezzogiorno attende da una saggia politica di programma e di piano.

Pesca.

Obiettivo della programmazione è un rilevante aumento della produttività e un contemporaneo passaggio di parte degli addetti ad altri settori.

L'aumento del prodotto dovrà essere ricercato nel rafforzamento della flotta oceanica, in quanto la pesca costiera in futuro non potrà mantenere gli attuali livelli.

Una moderna flotta oceanica potrà coprire lo squilibrio tra produzione interna e consumo.

La pesca mediterranea e costiera, che interessa particolarmente le regioni meridio-

nali, dovrà subire un generale e profondo rinnovamento nelle strutture e nelle condizioni sociali, con provvedimenti che non diminuiscano la produttività dei mari.

Turismo.

L'intervento straordinario sarà concentrato nei « comprensori d'interesse turistico » che comprendono:

- zone non ancora valorizzate;
- zone suscettibili di ulteriore sviluppo;
- zone ad economia turistica matura.

Secondo la legge n. 717 del 1965, le opere infrastrutturali nei soli comprensori turistici sono a totale carico dello Stato. In tutto il territorio meridionale, invece, come si è detto, contributi e mutui a tasso agevolato per le opere intermedie, strumentali e complementari di specifiche attrezzature turistiche, e contributi a fondo perduto e crediti a tasso agevolato alle iniziative alberghiere ed extra-alberghiere e agli impianti termali possono essere concessi dalla Cassa.

La Giunta, considerato che la Commissione prevista dall'articolo 30 della legge n. 717 ha individuato 29 comprensori di sviluppo turistico nel Meridione e zone cosiddette di circuito turistico comprendenti, nel complesso, una larga parte del territorio meridionale, afferma l'esigenza che, fermo restando il maggiore impegno della Cassa quanto alle infrastrutture nei comprensori e nei circuiti e quanto allo sviluppo alberghiero, in tutto il territorio meridionale debba il Ministero del turismo integrare l'opera della Cassa stessa in tutti quei casi in cui elementi di interesse turistico d'ordine naturale, archeologico o artistico possano rimanere privi di adeguata valorizzazione solo perchè collocati fuori dei comprensori o dei circuiti.

Infrastrutture.

Il programma indica la funzione dell'intervento straordinario nel quinquennio in materia di infrastrutture: completamento delle opere intraprese nel passato e im-

stazione di nuove opere aventi efficacia propulsiva sull'intero sistema economico meridionale.

Il piano di coordinamento, in armonia col programma, traccia le linee principali dell'intervento e tratta dei vari settori di esso.

Sulle linee generali il piano ritiene che:

a) priorità va data alle infrastrutture di comunicazione — includendo porti, aeroporti, viabilità primaria e minore, ferrovie — all'approvvigionamento idrico di zone particolarmente carenti ed ai servizi civili in genere, nonchè agli interventi finalizzati in genere alla conservazione del suolo — opere idrauliche e rimboschimenti —, ma i cui effetti sono complessi e si estendono alla stabilizzazione e valorizzazione economica delle locali risorse agricole o, talora, turistiche, nonchè alla difesa e alla più economica conservazione delle altre infrastrutture;

b) la viabilità primaria, in particolare, costituisce, nella fase attuale, lo strumento di intervento più importante al fine del conseguimento degli obiettivi delineati nel quadro di riferimento territoriale;

c) per le opere ferroviarie i criteri generali per le grandi linee e alcune specifiche indicazioni di interventi predisposti dalla amministrazione delle Ferrovie si inquadrano nel disegno territoriale già precedentemente indicato. Le soluzioni per le tratte minori vanno considerate in un contesto territoriale, in cui sempre più si realizzano processi di urbanizzazione, e di conseguenza la sistemazione di taluni tronchi trova una rivalutazione come mezzo urbano di comunicazione pubblico all'interno delle città-regioni;

d) i servizi civili sono elementi fondamentali di una ossatura insediativa che riqualifichi il tessuto urbano del Mezzogiorno: in questo senso, il punto non è tanto quello della quantità e di un'estensione indifferenziata degli interventi, quanto quello di far divenire tali interventi un momento determinante ai fini della creazione di un *habitat* civile e moderno;

e) il problema dell'approvvigionamento idrico e delle sue varie destinazioni: igienico-potabile, agricola, industriale ed energetica, presenta ancora soluzioni complesse.

Negli anni trascorsi gli aspetti essenzialmente agricoli e civili della questione sono risultati di gran lunga prevalenti: l'avvento del processo di industrializzazione, ed ora il crescente interesse nel Mezzogiorno ad una valorizzazione turistica di una cospicua parte del suo territorio, richiedono integrazioni organiche dei precedenti programmi di intervento. Sia l'analisi delle esigenze, sia la precisazione degli impieghi in materia di risorse idriche debbono formare oggetto di particolari ricerche che sono già in corso di realizzazione. Nel programmare l'utilizzazione delle risorse disponibili saranno soddisfatte due esigenze di fondo: l'integrazione a livelli territoriali quanto più vasti possibile, a scala interregionale, dei singoli schemi di approvvigionamento e la valutazione delle interdipendenze settoriali nelle decisioni sulle utilizzazioni.

La Giunta ritiene che al completamento delle infrastrutture nel quinquennio, nel loro complesso e secondo le norme stabilite dal piano di coordinamento, sia condizionato tutto il sistema di sviluppo economico e sociale delle regioni meridionali.

Si deve dare atto che fu saggia politica quella di avere dedicato l'intervento straordinario nel Mezzogiorno dal 1950 prevalentemente alla creazione e alla integrazione di infrastrutture che nel Mezzogiorno avevano paurose carenze e fu altrettanto saggio invertire successivamente le percentuali di intervento nel senso che, man mano che si destinavano maggiori mezzi ai settori economici direttamente produttivistici, si diminuiva l'intervento per le infrastrutture, senza mai, però, perdere di vista il rapporto di stretta interdipendenza tra strutture di base, produzione economica e assetto sociale.

Ora è innegabile che questo criterio sia stato proseguito nel piano quinquennale di coordinamento e l'esame testè fatto delle opere infrastrutturali che verranno eseguite nel quinquennio in corso sta a dimostrarlo.

In quanto poi le prescrizioni del piano di coordinamento coincidono nella materia con le linee generali del programma nazionale (paragrafo 178) deve convenirsi che una armonia esista tra programma e piano. Del che la Giunta non può non prendere atto.

5. — Finanziamento del programma e del piano di coordinamento.

Il programma economico nazionale demanda al Governo di prendere le iniziative necessarie sul piano legislativo per il conseguimento delle finalità del programma, anche in relazione al disposto dell'articolo 41 della Costituzione. Il che, ovviamente, significa che le disposizioni legislative emanande prevederanno l'importo di ogni singola spesa e indicheranno la fonte di finanziamento e la copertura.

Nella parte quinta del programma economico nazionale, sotto il titolo « Finanziamento del programma », non sono, difatti, previste fonti specifiche di copertura per la attuazione delle singole parti del programma, ma sono poste le condizioni generali alle quali, sotto l'aspetto finanziario, la politica economica prevista potrà trovare e conseguire i suoi fini.

Posta come ineludibile la capacità del sistema di mantenersi in condizioni di equilibrio economico all'interno e all'estero, il programma particolarmente prevede che la finanza pubblica debba poter fare fronte alle spese correnti e in conto capitale senza tensioni incompatibili con la stabilità monetaria; che il risparmio complessivo sia sufficiente per gli investimenti e coerente con la distribuzione del reddito e anche le risorse provenienti dall'estero non superino i limiti della condizione vincolo della eliminazione di ogni avanzo o disavanzo cronico nelle partite correnti della bilancia.

Un più contenuto ritmo di aumento delle spese correnti nella pubblica Amministrazione, il non accrescimento della pressione fiscale e una maggiore razionalizzazione del sistema tributario consentiranno, secondo il programma, la formazione di un risparmio pubblico da destinare agli investimenti pubblici e agli incentivi dell'attività economica in esso previsti. Il risparmio pubblico dovrà anche far ricorso al mercato finanziario, al fine pure di preservare la stabilità finanziaria e conservare l'equilibrio con gli investimenti privati.

Le tre grandi riforme del sistema tributario, della contabilità di Stato e della fi-

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nanza locale renderanno attuabili gli obiettivi del programma.

Il programma nazionale, dunque, traccia linee e condizioni di un sistema destinato ad essere tradotto in norme legislative anche di carattere finanziario.

Ma per il Mezzogiorno le cose stanno diversamente.

Il programma quinquennale d'intervento straordinario in atto si basa su una fonte di finanziamento già definita, su stanziamenti già disposti, su una spesa che è in via di erogazione.

Al paragrafo 165 del programma nazionale è detto, infatti, che gli interventi straordinari della Cassa per il Mezzogiorno nel quinquennio giugno 1965-giugno 1970 saranno attuati sulla base degli stanziamenti previsti dalla legge 26 giugno 1965, n. 717 (1.640 miliardi di lire).

La ripartizione di questi stanziamenti per i settori previsti da detta legge è indicata nel programma nazionale (paragrafo 165) e coincide esattamente con la corrispondente ripartizione contenuta nel piano di coordinamento (capitolo III, n. 1). Più precisamente, la detta ripartizione è la seguente:

Settori	Totali
	(miliardi di lire)
Industria	550
Agricoltura	400
Turismo	107
Infrastrutture generali	355
di cui:	
Acquedotti	215
Viabilità	140
Progresso tecnico e sviluppo civile	80
Artigianato e pesca	23
Zone di particolare depressione	35
Zone e settori non più di competenza della Cassa	90
In complesso	1.640

Quanto all'intervento ordinario, la legge 26 giugno 1965, n. 717, all'articolo 5, riserva al Mezzogiorno una quota non inferiore al 40 per cento della somma globalmente stanziata nello stato di previsione delle amministrazioni dello Stato per spese d'investimento e tiene ferme — estendendole all'Enel — le quote degli investimenti degli enti e delle aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero delle partecipazioni statali previste dall'articolo 2 della legge 29 luglio 1957, n. 634 (60 per cento dei nuovi investimenti fino a conseguire il 40 per cento del totale nazionale). Il programma economico nazionale conferma queste norme.

Ora, le coincidenze suddette tra indicazioni del programma nazionale e stanziamenti del piano quinquennale per il Mezzogiorno, che, naturalmente, non sono occasionali, hanno un valore determinante per gli obiettivi che s'intende raggiungere, perchè stanno a significare la perfetta sintonia tra la politica che viene seguita per il Mezzogiorno in atto e la politica di programmazione nazionale in formazione, e consentono di ritenere che la politica del Mezzogiorno s'inserisce nella politica nazionale di programma senza contrasti, ma con un'armonia tra la parte e il tutto indispensabile per il conseguimento di obiettivi che — come si è detto — s'immedesimano nei tempi e nell'oggetto.

6. — Resta da ultimo a parlare del rapporto tra la politica per il Mezzogiorno e la Comunità economica europea.

Di questa materia il programma economico nazionale non si occupa espressamente.

Conviene, comunque, farne brevissimo cenno.

Come si è già detto, il Trattato di Roma ha come obiettivo l'unità e lo sviluppo armonioso delle economie e la riduzione delle disparità tra differenti regioni.

Nel Trattato, l'espansione continua ed equilibrata delle varie economie (articolo 2); la creazione di un Fondo sociale europeo per migliorare la possibilità di occupazione dei lavoratori (articoli 123 e 128); l'istituzione della Banca europea per gli investimenti, per facilitare la valorizzazione delle regioni me-

no sviluppate (articoli 129-130); i fondi di orientamento e di garanzia in agricoltura (articolo 40); gli aiuti alle aziende agricole non favorite da condizioni strutturali o naturali (articolo 42); la garanzia per i prodotti agricoli nazionali di prezzi minimi al di sotto dei quali le importazioni possono essere temporaneamente sospese o ridotte (articolo 44); la libera circolazione dei lavoratori nell'interno della Comunità (articolo 48); la previsione di aiuti a carattere sociale concedibili alle regioni in cui il tenore di vita sia anormalmente basso e che soffrano di gravi forme di sottoccupazione e le altre categorie di aiuti determinate dal Consiglio (articolo 92); la riconosciuta necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera (articolo 117); la promozione di iniziative dirette a migliorare l'occupazione, il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro (articolo 118), sono tutte norme che, prese singolarmente e nel loro insieme, delineano una politica di eliminazione degli squilibri nell'interno della Comunità, che corrisponde alla politica di eliminazione degli squilibri nel territorio nazionale italiano, cioè in quella parte del territorio della Comunità dove essi sono maggiormente accentuati.

La Giunta ritiene che un coordinamento sempre più stretto tra politica del Mezzogiorno e politica del Mercato comune sia, più che utile, indispensabile.

La Giunta dà atto che nel passato l'intervento estero nel Mezzogiorno ha operato rapidamente. Il complesso dei prestiti stipulati con la Banca europea per gli investimenti ascende a 200 miliardi. La componente fornita da capitali esteri alle disponibilità globali della Cassa aveva superato alla fine del 1966 i 507 miliardi. Hanno funzionato — anche ampiamente — il Fondo sociale europeo per i lavoratori e il Fondo di orientamento e garanzia in agricoltura.

Si tratta di interventi e di fondi di approvigionamento efficaci, che una vigile e ben coordinata politica economico-sociale può utilizzare ad alto livello.

Essi fanno parte di quella componente estera che, come s'è detto, non appare espressamente dal programma e che pure va considerata come essenziale alla vita del Paese, riguardata nel quadro di quella cooperazione internazionale che la Giunta ritiene costituire la strada maestra per la eliminazione o l'attenuazione delle troppe disparità che ancora contaminano regioni e popoli.

* * *

Il tema generale trattato innanzi non consente di toccare particolarmente la situazione delle singole regioni del Mezzogiorno.

La Giunta tiene, comunque, a riaffermare in questa sede che dalla politica d'intervento straordinario a carattere aggiuntivo attuata nel Mezzogiorno deve essere considerato come inseparabile un sistema d'interventi ulteriormente aggiuntivi per alcune regioni, come la Calabria e la Sardegna, che sono le più depresse in un insieme di regioni depresse. Specialmente la Calabria attende con urgenza la nuova legge.

Piani particolari sono stati attuati nel passato in dette regioni. Sarebbe irragionevole che essi non fossero rinnovati e che, riconoscendosi che l'opera di risollevarlo del Mezzogiorno non è ancora compiuta, non si riconoscesse che deve essere più accentuatamente proseguita, negli stessi tempi e con maggiori mezzi, in quelle terre dove la politica di sviluppo è stata maggiormente necessaria.

* * *

La Giunta, affidando agli esecutori del programma le osservazioni innanzi fatte, che non ne alterano la sostanza ma vogliono essere contributo ad una sua più valida attuazione, esprime parere favorevole all'approvazione del disegno di legge in esame.

JANNUZZI, estensore