SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 2230-A)
ALLEGATO 1

ALLEGATO 1

ALLA

RELAZIONE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1983
e bilancio pluriennale per il triennio 1983-1985

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 30 marzo 1983 con le modificazioni derivanti dalle Note di variazioni presentate dal Ministro del tesoro (Goria) di concerto col Ministro del bilancio e della programmazione economica (Bodrato) (V. Stampati Camera nn. **3630**-*bis,* **3630**-*ter e* **3630**-*quater)*

RAPPORTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500) — 2-3-4

INDICE

RAPPORTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA (1)

Tabella 1-A (Presidenza del Consiglio): relatore Neri . . . . . *Pag.* 5
Tabella 2 (Tesoro): relatore Nepi . . . . . » 9
Tabella 3 (Finanze): relatore Santalco . . . . . » 11
Tabella 5 (Giustizia): relatore Coco . . . . . » 13
Tabella 6 (Esteri): relatore Sarti . . . . . » 15
Tabella 7 (Istruzione): relatore Mezzapesa . . . . . » 41
Tabella 8 (Interno): relatore Neri . . . . . » 45
Tabella 9 (Lavori pubblici): relatore Del Ponte . . . . . » 47
Tabella 10 (Trasporti): relatore Masciadri . . . . . » 53
Tabella 11 (Poste): relatore Riggio . . . . . » 57
Tabella 12 (Difesa): relatore Oriana . . . . . » 65
» » » relatore di minoranza Gatti . . . . . » 67
Tabella 13 (Agricoltura): relatore Busseti . . . . . » 69
Tabella 14 (Industria): relatore Vettori . . . . . » 71
Tabella 15 (Lavoro): relatore Grazioli . . . . . » 73
Tabella 16 (Commercio con l'estero): relatore Noci . . . . . » 75
Tabella 17 (Marina mercantile): relatore Damagio . . . . . » 79
Tabella 19 (Sanità): relatore Forni . . . . . » 85
Tabella 20 (Turismo): relatore Foschi . . . . . » 91
» » (Spettacolo): relatore Boggio . . . . . » 93
Tabella 21 (Beni culturali): relatore Zito . . . . . » 99
Tabelle varie (Ricerca scientifica e tecnologica): relatore Faedo . . . » 101

(1) Per gli stati di previsione dell'entrata (tabella 1), del Ministero del bilancio e della programmazione economica (tabella 4) e del Ministero delle partecipazioni statali (tabella 18), v. la Relazione generale della 5ª Commissione permanente, con le apposite Sezioni I e II (stampato 2230-A).

RAPPORTI

DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA

RAPPORTO DELLA 1ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri **(Tabella 1-A)**

(RELATORE NERI)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1983 contiene un'uscita di 1.191.742,9 milioni, di cui 628.362,9 milioni per le spese correnti e 563.380 milioni in conto capitale.

La prima osservazione, quasi ovvia, è positiva e riguarda appunto il fatto che le spese in conto capitale superano, sia pur di poco, le spese di parte corrente.

Un'altra osservazione positiva concerne il fatto che il raffronto fra la previsione del 1982 e quella del 1983 fa registrare una leggera diminuzione di spesa.

Per un più puntuale apprezzamento, si riportono i dati della Tabella 1/A, relativi per gli organi che interessano questo stato di previsione:

	1982	1983
a) Presidenza del Consiglio dei Ministri e servizi dipendenti	1.031.011,0	1.074.973,2
b) Uffici dei ministri senza portafoglio	5.898,2	5.474,7
c) magistrature speciali	100.499,0	111.294,6
	1.137.408,2	1.191.742,9

Nello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1983 è iscritta la rubrica n. 2 che riguarda particolarmente le spese del Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il titolo I (spese correnti) di detta rubrica presenta la seguente suddivisione in categorie:

Categ. II — Personale in attività di servizio (stipendi, lavoro straordinario, missioni ecc.)	L. 7.147.000.000 (ridotte con nota di variazione a 7.123 milioni)
Categ. III — Personale in quiescenza	L. 100.000.000
Categ. IV — Acquisto di beni e servizi (spese per fitto locali, comitati, commissioni, postali, automobilistiche, riservate ecc.)	L. 2.473.890.000 (ridotte con nota di variazione a L. 2.169.890.000)

Categ. V — Trasferimenti L. 92.142.000.000 (ridotte con nota di variazione a L. 90.722 milioni)

Tra le spese della Categoria V è compreso l'assegno annuo all'Istituto centrale di statistica per un ammontare di L. 90.000.000.000.

Categ. IX — Somme non attribuibili (liti, arbitraggi) L. 20.000.000

Inoltre nel medesimo stato di previsione sono iscritte le sottoindicate rubriche riguardanti le spese per gli uffici dei Ministri senza portafoglio:

Rubrica 10 — Ufficio del Ministro per la Funzione pubblica	L.	336.000.000
Rubrica 11 — Consiglio Superiore della P.A.	L.	204.600.000
Rubrica 12 — Scuola Superiore della P.A.	L.	3.975.450.000
Rubrica 13 — Ufficio del Ministro per l'attuazione delle Regioni	L.	103.000.000
Rubrica 16 — Ufficio del Ministro per i rapporti con il Parlamento	L.	50.000.000
Rubrica 18 — Ufficio del Ministro per il coordinamento della Ricerca Scientifica	L.	659.000.000
Rubrica 19 — Ufficio del Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno	L.	543.200.000
Rubrica 35 — Ufficio per il coordinamento dei Servizi della protezione civile	L.	2.429.500.000
Rubrica 37 — Ufficio del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie	L.	93.000.000

La Presidenza del Consiglio dei Ministri amministra, altresì le spese concernenti i seguenti Uffici:

Commissari del Governo nelle Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Province di Trento e Bolzano)	L.	1.673.926.000
Commissari del Governo nelle Regioni a statuto ordinario	L.	340.000.000
Comitato Pensioni Privilegiate Ordinarie	L.	204.000.000
Consiglio Giustizia Amministrativa Regione Siciliana	L.	75.200.000

Infine, tra le spese in conto capitale (Titolo II) sono iscritte le spese riguardanti la Ricerca scientifica (Capitolo 4171) per lire 500.000.000.000 (ridotte con nota di variazione a lire 495.000.000.000) ed i contributi straordinari al C.N.R. per l'attuazione di programmi spaziali (Capitolo 7143) per un importo di lire 50.000.000.000.

Per quel che riguarda la proiezione della spesa nel triennio 1983-1985 si hanno le seguenti esposizioni:

1983	1984	1985
L. 1.191.742,9	L. 1.271.173,0	L. 1.355.673,7

Per quanto riguarda le osservazioni di carattere generale sulla Tabella 1/A, non essendosi i dati odierni discostati di molto da quelli dell'anno scorso, possono ripetersi quelle già formulate in occasione dell'esame del precedente bilancio:

1) positività dell'avvio di acquisizione di autonomia contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri;

2) necessità di assicurare poteri di indirizzo e di coordinamento alla Presidenza, senza ledere il principio di collegialità;

3) il rafforzamento e l'acquisizione di autonomia della Presidenza deve essere accompagnata dalla riforma dei ministeri come chiaramente auspicato e definito nell'ordine del giorno votato dal Senato il 10 luglio 1980, che ha registrato la convergenza di tutte le forze politiche.

Con le sopra esposte considerazioni la Commissione affari costituzionali ha stabilito di trasmettere rapporto favorevole sulla Tabella 1/A concernente lo stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno finanziario 1983.

NERI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 6ª COMMISSIONE

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

(RELATORE NEPI)

ONOREVOLI SENATORI. — La Tabella 2 relativa allo stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1983 raccoglie il 60,5 per cento delle complessive previsioni di spesa del bilancio dello Stato, e da questo dato discende l'esigenza — a cui il documento contabile non si sottrae — di ispirarsi ad una linea di politica economica finalizzata al contenimento della spesa pubblica, ad una vigile manovra monetaria per il graduale rientro dalla inflazione.

I limiti ed i vincoli contenuti nella legge finanziaria per il 1983 e le stesse previsioni di spesa pluriennali si riflettono sulla Tabella 2 in forma organica, anche se le iniziali previsioni della tabella hanno subìto — soprattutto quanto al fabbisogno finanziario e nella parte corrente delle spese — non indifferenti maggiorazioni.

Vanno posti in rilievo i principali dati aggregati della Tabella 2 per il 1983, comparati con quelli del 1982 (bilancio assestato) per avere il quadro complessivo della intera manovra del Tesoro per l'anno corrente.

I fondi globali (fondi di riserva, fondi speciali per provvedimenti in corso, fondi di accantonamento) registrano un aumento di circa 10.000 miliardi e comprendono anche un cospicuo aumento previsto dalla legge finanziaria, così come per il fondo investimenti. Lo stesso Fondo sanitario nazionale registra un aumento di circa 8.000 miliardi per far fronte agli oneri pregressi delle USL relativi agli anni 1981 e 1982.

La voce « rimborso prestiti » indica la previsione di 19.015 miliardi circa (corrispondente al limite fissato al primo comma dell'articolo 1 della legge finanziaria 1983) con una riduzione di 7.335 miliardi rispetto al 1982 in ragione del prolungamento della durata media del debito pubblico.

La voce interessi passivi (cat. VI) che comprende il debito patrimoniale, il debito fluttante e il debito consolidato, registra un incremento di oltre 10.000 miliardi, dovuto alle maggiori emissioni di titoli pubblici (soprattutto dei Certificati di credito del Tesoro) avvenute nel secondo semestre del 1982, i cui maggiori effetti graveranno nel 1983, per la scadenza di due cedole semestrali.

La crescita degli interessi passivi sul debito pubblico, osserva la Commissione, restringe ulteriormente la disponibilità di credito per investimenti nel settore privato, con gravi conseguenze produttive e sociali.

Costituisce un elemento positivo la previsione di una flessione dei residui passivi (quasi 2.000 miliardi) nonchè di una minore divergenza tra previsioni di competenza e autorizzazioni di cassa, che tendono a coincidere, o comunque a non discostare eccessivamente le erogazioni dagli stanziamenti.

La Commissione, nell'ampio dibattito svoltosi sulla Tabella 2, ha richiamato in particolare il problema del debito pubblico, quello, connesso, degli interessi bancari, nonchè quello della organizzazione degli uffici — soprattutto quelli periferici — del Ministero del tesoro.

La Commissione ha espresso, a maggioranza, parere favorevole sulla Tabella 2.

NEPI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 6ª COMMISSIONE

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

(RELATORE SANTALCO)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione ha esaminato la Tabella 3 tenendo conto delle tre note di variazioni intervenute, che introducono cospicue modifiche, comprensibili dato il tempo trascorso dalla presentazione del bilancio.

Le previsioni della competenza, che dal bilancio assestato 1982 (6.941 miliardi) aumentavano di 707 miliardi con le variazioni in tabella (fino cioè a 7.648 miliardi) ricevono un ulteriore aumento di 205 miliardi con le tre note di variazioni, giungendo quindi a 7.853 miliardi.

Preliminarmente è stato osservato che l'anzidetto aumento della spesa (nella competenza) è in linea con il tasso di inflazione programmato del 13 per cento.

All'interno di tale andamento delle previsioni di competenza si osserva che la parte in conto capitale, sebbene di dimensione nettamente inferiore rispetto alla parte corrente, come purtroppo accade per l'Amministrazione dello Stato in generale, è aumentata da 49 miliardi nel bilancio assestato 1982 a 110 miliardi nel bilancio 1983 con le note di variazioni, e quindi è cresciuta, in se stessa, in misura assai cospicua (oltre il 120 per cento), circostanza che può essere sottolineata favorevolmente.

Gli aumenti delle spese correnti in massima parte sono dovuti alla indennità integrativa speciale ed agli adeguamenti di stipendi. Gli aumenti per acquisto di beni e servizi risentono della fissazione del tasso inflattivo programmato al 13 per cento.

È stato rilevato un certo contenimento delle autorizzazioni di cassa, notandosi che il Governo ha doverosamente cercato — partendo ovviamente dalle diverse disponibilità di residui nelle singole voci — di limitare il più possibile le somme effettivamente erogabili nel 1983, dato che la spinta inflazionistica provocata dal disavanzo pubblico viene quantificata essenzialmente da questo elemento.

La Commissione ha, comunque, preso atto degli sforzi del Governo per sostenere con adeguati stanziamenti nella competenza — nei limiti concessi dalla difficile situazione economica — l'Amministrazione finanziaria civile e la Guardia di finanza, rivolgendo — come è necessario — particolare attenzione al fondamentale obiettivo della lotta all'evasione fiscale.

A tale riguardo è stata anche positivamente notata la assicurazione data dal Governo sulla ferma intenzione di proseguire e portare a termine il programma di realizzazione dei quattordici Centri di servizio.

La Commissione ha preso atto inoltre della sensibile riduzione, registrata al Capitolo 1382, dell'ingente stanziamento, eccezionalmente disposto nell'estate scorsa, di 630 miliardi per il potenziamento dell'Amministrazione finanziaria (decreto-legge 31 luglio 1982, n. 486, decaduto e quindi ripreso con il decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688), rendendosi conto delle ragioni di strenuo contenimento della spesa che hanno costretto il Governo a ridurre lo stanziamen-

to (con l'articolo 2 del decreto-legge 10 gennaio 1983, n. 1, ripreso dall'articolo 17 del decreto-legge 11 marzo 1983, n. 59).

Con tale riduzione lo stanziamento primitivo di 630 miliardi viene portato a 440 miliardi per la competenza, mentre si riduce a 140 miliardi la relativa autorizzazione di cassa.

Sempre in relazione al fondamentale obiettivo del potenziamento dell'Amministrazione finanziaria, la Commissione ha ribadito la necessità di una rapida approvazione del disegno di legge n. 1114 del Senato (ora all'esame della Camera con il n. 2978) diretto alla riforma dell'Amministrazione, sottolineando che le linee di fondo di tale riforma non devono discostarsi, nell'interesse effettivo dell'Amministrazione finanziaria e quindi del Paese, da quelle indicate nel testo licenziato dal Senato: sul mantenimento di tali linee la Commissione ha particolarmente insistito, facendone viva raccomandazione al Governo.

La Commissione, a maggioranza, ha espresso parere favorevole sulla Tabella 3.

SANTALCO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 2ª COMMISSIONE

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

(RELATORE COCO)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione esprime a maggioranza parere favorevole sulla Tabella 5 osservando che la predisposizione degli strumenti finanziari dimostra, da parte del Governo, un impegno notevole, anche tenuto conto della gravità della situazione economica e della necessità di realizzare ovunque rilevanti tagli di spesa; impegno che tuttavia deve essere in futuro ancora accresciuto per meglio adeguarlo alle reali esigenze e alla effettiva richiesta di giustizia. È da auspicare perciò che, almeno nella prospettiva del superamento dell'attuale crisi economica, si riesamini il problema del rafforzamento quantitativo e percentuale della spesa della Giustizia.

È opinione comune che la crisi della giustizia sia oggi particolarmente delicata per cause che attengono al reale pluralismo sociale, alla conflittualità delle grandi idee-guida che regolano la società e il diritto e d'altra parte, conseguentemente, alla plurinomia normativa. In questa situazione, la crisi delle altre forme di controllo giuridico e dei processi civili e amministrativi conferisce a quello penale compiti ad esso estranei — ed eccessivi — rispetto a quelli che gli dovrebbero essere istituzionalmente appropriati. Compiti che in ispecie, per la crisi di inefficienza e per i tempi eccessivamente lunghi del processo penale, si presentano, in questa chiara funzione di supplenza, essenzialmente sotto forma di immediata sanzione — rispetto alla condanna definitiva — per comportamenti che offendono il generale sentimento di giustizia o quello personale di alcuni magistrati, utilizzandosi a tal fine la carcerazione preventiva, ovvero, sia pure in termini meno drammatici, il processo per se stesso ovvero, ancora, la semplice comunicazione giudiziaria.

Alcuni commissari hanno criticato negativamente il bilancio perchè manca una organica prospettiva di riforma che dia sicurezza e fiducia ai cittadini e contrasti efficacemente l'aggressione distruttiva delle varie e nuove forme di criminalità.

Ma, anche se, per i motivi obiettivi già indicati, questo programma non si può agevolmente realizzare — pur essendo evidentemente comunque auspicabile una maggiore attenzione e un rinnovato impegno, soprattutto da parte del Governo, per quest'opera ormai fondamentale — si deve osservare realisticamente che attualmente sono all'esame del Parlamento, anche se in fasi diverse e al di fuori di ogni organico programma riformatore, alcuni progetti che interessano sia direttamente l'ordinamento giudiziario sia generalmente gli aspetti più rilevanti dell'esperienza della giustizia.

Basti richiamare le iniziative per la realizzazione di nuove forme di reclutamento dei magistrati (all'esame del Senato); l'istituzione del giudice di pace (approvato dal Senato); la modifica della competenza penale e civile del pretore (approvata dalla Camera); la nuova disciplina della riparazione

degli errori giudiziari (all'esame del Senato); quella sulla responsabilità dei magistrati (all'esame della Camera); ancora, le iniziative di riforma dei codici processuale penale (approvata dalla competente Commissione della Camera) e civile (presentata dal Governo al Senato) e dell'adozione (approvata dal Senato). Tenuto conto che, pur prevedendone uno svolgimento normale, durante il periodo che resta della VIII legislatura non si potranno portare a conclusione tutti questi progetti nè tanto meno predisporre e varare quella riforma organica che prescrive la VII disposizione transitoria della Costituzione, sarebbe opportuno procedere, d'intesa fra Governo, Parlamento e componenti della cultura giuridica e della magistratura associata, all'unica opera realisticamente possibile in questo scorcio di legislatura.

Sarebbe cioè opportuno cucire con il filo logico di una organica direttiva riformatrice le iniziative legislative già presentate che possono razionalizzare la funzione giurisdizionale e dare risposte più adeguate ad efficienti alle reali richieste di giustizia.

Coco, *relatore*

RAPPORTO DELLA 3ª COMMISSIONE

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

(RELATORE SARTI)

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione sul bilancio del Ministero degli affari esteri si muove quest'anno sullo sfondo di avvenimenti e di problemi che ripropongono in modo del tutto urgente e drammatico il tema della pace e della sicurezza. Il nostro Paese partecipa agli avvenimenti e al loro dibattito con le responsabilità che gli derivano, al tempo stesso, dalla sua posizione geografica e strategica, e dalla sua collocazione, netta e oggi non discussa, se non per trascurabili frange al proprio interno, nella CEE e nell'Alleanza Atlantica, impegnata in questi giorni in uno dei passaggi più delicati della propria esistenza, che è quello dell'opzione missilistica. L'Italia è inoltre attivamente presente, con un proprio contingente, alla missione militare di pace nel Libano che ha già dovuto registrare, purtroppo, la perdita di una vita umana. Siamo di fronte a una fase particolarmente attiva del nostro Ministero e della nostra diplomazia, in cui la ribadita fedeltà alle alleanze, e alle scelte politiche che le sottendono — atlantismo ed europeismo — viene vissuta, come deve essere, in termini di autonomia e iniziativa, come dimostra la proposta di un Atto Europeo portata avanti dal nostro Ministro degli esteri e dal suo collega tedesco, prima ancora che l'esito della importante consultazione elettorale della Germania Federale ne recepisse ed esaltasse lo spirito offrendogli nuovo spazio popolare di base per supportarne gli sviluppi. Alle considerazioni illustrative del bilancio vero e proprio sembra dunque quest'anno opportuno all'estensore del presente rapporto far precedere le valutazioni di quadro e di contesto. Il fatto che il documento contabile in oggetto giunga al Senato in seconda lettura non esime nè dalle riflessioni di quadro, nè dalle osservazioni di bilancio. La situazione generale è oggi più grave. Ciò impone la vigilanza responsabile e continua del Senato, com'è nella sua tradizione e come è suo dovere. Anche l'estensore del presente rapporto ritiene di far propria la considerazione da cui prende le mosse il relatore dell'altro ramo del Parlamento, onorevole Bonalumi, nel suo pregevole rapporto: proprio gli atti parlamentari, cioè, forniscono i segnali più incoraggianti nella direzione di un contributo al dibattito di politica estera, ancora largamente condizionato in Italia da una cultura poco assuefatta ai grandi temi e viziata da antichi pregiudizi provinciali.

Oggi, il sistema internazionale è dominato da due dimensioni, Est-Ovest e Nord-Sud, che hanno molti punti di interferenza e di sovrapposizione. L'Italia, parte integrante dell'Ovest e del Nord, senza dissociarsi dalla propria collocazione, tanto naturale quanto liberamente adottata, deve sentirsi impegnata, per la sua vocazione pacifica, anche costituzionalmente sancita, alla costante ricerca di comunicazioni e intese verso Est e verso Sud. È questo che ha tentato di fare la nostra diplomazia. La contrapposizione tra

Est e Ovest, tra USA e URSS, si è accentuata, e sono molti i commentatori che usano il termine di « seconda guerra fredda » per indicare la fase presente. Certi accenti della pubblicistica reaganiana, per non dire alcuni passaggi di recenti discorsi del Presidente degli Stati Uniti, hanno rafforzato tale convincimento, così come il riapparire nel lessico internazionale dell'improprio termine « filosofie » per definire le due concezioni ideologiche che sarebbero dietro ai due principali blocchi: se dovessimo dare a questa riapparizione un valore non meramente semantico, ma semiologico, ogni pessimismo sull'avvenire dell'umanità risulterebbe giustificato.

Esistono aree di tensione anche all'interno dei due principali blocchi. L'iniziativa italiana è risultata probabilmente determinante per superare una *impasse* delicata all'interno della NATO, proprio sui problemi del rapporto con l'URSS e della difesa missilistica. Ma la guerra delle Falkland-Malvine ha aperto una parentesi, nel cuore dell'Occidente, i cui molti interrogativi sono ben lungi dall'essere stati onorati di una risposta convincente: il trauma delle Falkland è passato tuttavia senza conseguenze all'interno dello schieramento atlantico. Esso ha continuato a dimostrare validità di concezione e di tenuta.

Non si può dire tuttavia che l'Alleanza abbia proceduto in questi anni per pura forza d'inerzia. Sono stati in molti a valutare l'esistenza, nel patto costitutivo, anche di un articolo 2 che privilegia la collaborazione politica e culturale tra i *partners*. E l'attenuarsi o il congelarsi dell'adesione di uno di essi, la Grecia, per effetto della sua nuova maggioranza parlamentare interna, che dovrebbe preludere alla trasformazione della partecipazione organica ai comandi militari integrati in una adesione all'Alleanza di tipo francese, bilancia l'ingresso della Spagna nella NATO. La ratifica di questo inserimento ha impegnato anche il Senato in un alto dibattito l'anno scorso. La nuova maggioranza socialista di Felipe Gonzales aveva preconizzato un *referendum* popolare su detta decisione, avallata dalla precedente maggioranza centrista. L'esito di una tale consultazione, se davvero essa venisse effettuata, avrà conseguenze molto precise sul piano della delimitazione dell'area geografica atlantica. Ammesso che essa rimanga quella del patto istitutivo, resta però il fatto incontrovertibile che la NATO è una Alleanza difensiva e limitata, composta di Stati sovrani, gelosi della propria indipendenza e autonomia; e che, in un mondo scosso da guerre e lacerazioni infinite, ha contribuito a dare all'Europa un trentennio di pace. Per quanto riguarda il nostro Paese deve essere sottolineato il fatto che l'opzione atlantica ha costituito motivo di dibattito aperto e spregiudicato all'interno del principale partito di opposizione e che il Partito comunista italiano l'ha sanzionata con una precisa votazione congressuale, dopo averla confrontata con alcune tesi alternative o di compromesso come quella della istituzione di una fascia europea denuclearizzata.

Non si tratta dunque, in questa sede, di riaprire un discorso di merito. Non è in discussione tra di noi, « se » stare, ma « come » stare nell'Alleanza. La linea del Governo che fa da corollario al dibattito svoltosi in Commissione è quella del rinsaldamento delle finalità pacifiche e difensive dell'Alleanza, e dei vincoli fra gli alleati. La *partnership* con l'alleato nordamericano è il fulcro dell'Alleanza; vanno incoraggiati tutti gli sforzi di intenderla come rapporto tra eguali e vanno compiuti tutti i tentativi esperibili, nell'ambito dell'Alleanza stessa, per aiutarla a conseguire i suoi obiettivi di pace.

In questa cornice coerente e dignitosa l'Italia ha costantemente perseguito esperienze di collaborazione, anche attraverso i blocchi e gli schieramenti che per diverse ragioni sono entrati in crisi. È positivo, per esempio, che vi sia stato, da parte dell'Italia, un costante e intenso dialogo con l'URSS e non solo sul tema del disarmo. Certo il giudizio esterno e la possibilità di un reale miglioramento della situazione internazionale, per quanto riguarda l'URSS, sono legati a comportamenti concreti. Crisi come quelle della Polonia e dell'Afghanistan non possono essere accantonate nel giudizio solo perchè è trascorso del tempo dal momento del loro inizio.

In Polonia regna la calma instabile di una normalizzazione imposta dall'esterno; il Paese dà l'impressione di essere piegato su se stesso, stretto oltrettutto nella morsa di una crisi economica difficilissima. Questa situazione può essere superata solo se viene ripresa la strada della ricerca del consenso popolare. Al di fuori di interferenze e di pressioni, i Dieci possono dare un contributo, sulla base della comune cultura, dei tradizionali contatti e degli interessi comuni, a questo arduo, ma pur necessario sviluppo che un grande popolo come quello polacco indubbiamente si meriterebbe.

In Afghanistan, continua un'occupazione militare profondamente invisa alla popolazione, mentre la tragedia dei profughi non conosce remissioni, come certo il Ministro ha avuto occasione di constatare personalmente nel corso della sua recente visita in Pakistan. Si sono moltiplicati in questi ultimi tempi gli accenni relativi ad una presunta volontà di disimpegno sovietico; è senz'altro opportuno cercare di approfondirne la portata, anche se è mancato finora il supporto di fatti concreti e in qualche modo verificabili. Il problema afghano non potrà essere risolto che ripristinando le condizioni per un genuino consenso nel Paese, e per una sua autonoma proiezione, nel quadro del non-allineamento, a livello internazionale. L'azione condotta con generoso impegno dal Segretario generale delle Nazioni Unite, per riannodare la trama di una trattativa efficace, merita la massima attenzione e l'Italia deve essere, per quanto la concerne, pronta a fare ciò che è in suo potere per favorirne un'evoluzione positiva.

Vi sono purtroppo, come è ben noto, altre aree molto delicate di frizione e di crisi: nel Sud-Est Asiatico, nel Corno d'Africa ed in America Centrale. L'Unione Sovietica vi è presente sia direttamente che tramite Paesi strettamente associati, quali il Vietnam e Cuba.

Questa complessa situazione pone in luce l'esigenza prioritaria di rafforzare la coesione europea e occidentale. La ripresa del dialogo Est-Ovest su basi costruttive ed equilibrate postula in primo luogo la percezione chiara da parte di Mosca dell'esistenza di una posizione comune dell'Occidente per la tutela dei suoi interessi di fondo e della sua cultura. Le consultazioni costantemente condotte in ambito occidentale hanno mostrato la possibilità di pervenire, attraverso gli apporti delle diverse sensibilità, ad una omogeneità di valutazioni fra i suoi membri, premessa alla volontà di operare concordemente.

In relazione a questa esigenza prioritaria di rafforzare la coesione occidentale e europea in funzione della pace, il dato di partenza resta ovviamente la distensione. Si tratta di un processo, nell'epoca attuale, senza alternative e consiste in un tipo di rapporti tra Est e Ovest che va ricostruito e posto su nuove basi. La coesione dell'Occidente va valutata essenzialmente in questa funzione. La distensione presuppone il disarmo o perlomeno delle intese volte al controllo e alla riduzione degli armamenti, e presuppone la sicurezza. Già l'anno scorso il relatore sulla Tabella del Ministero degli affari esteri senatore Della Briotta, ricordava il profilarsi di momenti cruciali per il disarmo; e come è incontestabile la consapevolezza del nostro Governo di questa realtà incombente, così è certo che, sia di per sè, sia come membro dell'Alleanza Atlantica e dei Dieci *partners* della CEE, il nostro Governo non ha mancato di contribuire secondo un ritmo crescente a rinsaldare questa consapevolezza in tutte le sedi appropriate: dal vertice atlantico di Bonn, ai colloqui di Washington con il presidente Reagan e con il Segretario di Stato Shultz, all'incontro del ministro Colombo col ministro Gromiko, alle confrontazioni tecniche svoltesi nel gruppo speciale di consultazione NATO. Come ha dichiarato qui in Senato il 2 febbraio scorso il ministro Colombo, « la tesi di fondo del Governo italiano è sempre stata quella dell'applicazione integrale della doppia decisione NATO del dicembre 1979: ristabilimento dell'equilibrio interno alterato in Europa a seguito dell'installazione degli SS 20 sovietici, ma anche negoziato serio, effettivo, per abbassare il livello degli armamenti, condotto con il massimo di apertura e buona volontà. La nostra partecipazione è stata molto attiva, nella definizione di una

linea di negoziato occidentale con queste caratteristiche ». Per quanto ciò abbia oggi sapore di digressione storica, va richiamato, contemporaneamente, il particolare che, nella stessa circostanza parlamentare, ebbe a illustrare il nostro Ministro della difesa. L'onorevole Lagorio ci ha ricordato infatti che la doppia decisione del Parlamento italiano e della NATO (dicembre 1979) è scaturita sulla base di una proposta Schmidt. Fu infatti l'allora cancelliere tedesco, nell'ottobre 1977, a Londra, a denunciare che l'Europa si trovava indifesa rispetto ai nuovi e terribili missili sovietici e che occorrevano adeguate forze missilistiche in Germania e in Europa, come elemento di dissuasione.

A formulare tale proposta il Cancelliere Schmidt era sospinto dalla preoccupazione che gli ormai prossimi accordi USA-URSS sulle armi strategiche (SALT 2) potessero mirare essenzialmente a santuarizzare i territori delle due superpotenze rischiando di abbandonare l'Europa a se stessa come un possibile campo di battaglia per una guerra nucleare limitata.

Certamente l'avvento della nuova dirigenza sovietica si è tradotto in una vivacizzazione del tema, attraverso una serie di iniziative e di prese di posizione dei massimi esponenti del Cremlino e del Patto di Varsavia. L'Occidente, sia pure nell'accendersi di uno dei più forti dibattiti della sua storia recente e di una crescente attenzione popolare al drammatico tema della sua sopravvivenza e di quella dell'umanità intera, ha interpretato le prime mosse della gestione Andropov come un segnale di consapevolezza della pericolosità della situazione generale. Il giudizio prevalente, tuttavia, nelle cancellerie è che sembrano per ora inadeguati i propositi per contribuire a ridurre lo stato obiettivo di pericolo.

Per chiarezza di documentazione e giudizio va ricordato a questo punto che i negoziati aventi come scopo il controllo, la limitazione, e la riduzione delle armi sono oggi cinque, dovendosi considerare, tra di essi, anche la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, che è tornata a riunirsi a Madrid per la verifica dell'Atto Finale di Helsinki: un documento che rappresenta l'ultima e più importante indicazione di una stagione certamente felice, per le relazioni tra Oriente e Occidente, impegnata a prefigurare in modo quasi illuministico la sicurezza dei popoli di fronte alla minaccia della guerra e la cooperazione dei popoli partecipanti come valori progredienti e inarrestabili. Accanto alla conferenza di Madrid, sono oggi aperti il negoziato ginevrino, che ha appunto per oggetto i missili a portata intermedia, il negoziato viennese per la riduzione reciproca ed equilibrata delle forze in Europa centrale (vi partecipano rappresentanti NATO e del Patto di Varsavia), il Comitato dell'ONU per il disarmo alla ricerca di un accordo per la proibizione delle armi chimiche, e infine la trattativa USA-URSS per la limitazione delle armi strategiche, che si muove nella scia dei due SALT: il primo firmato a Mosca nell'estate 1972, il secondo firmato a Vienna da Brezhnev e Carter nell'estate del 1979, ma non ratificato dal Senato americano.

Occupandoci del più delicato e cruciale di questi negoziati, quello ginevrino sulle forze nucleari a raggio intermedio, sembra rimarchevole il ruolo sicuramente attivo e del resto ampiamente riconosciuto che la parte italiana ha avuto, tra i Dieci e con il *partner* nordamericano, nella formulazione all'URSS di una proposta intermedia di tipo negoziale, da definirsi di comune intesa nella fase più cruciale: quella che consegue al rifiuto sovietico di considerare trattabile il cosiddetto principio dell'opzione zero. Si è dato a tale principio un significato dogmatico, e, in talune fasi della disputa, una forte carica provocatoria. In senso letterale esso significa la rinuncia al programma di ammodernamento deciso dall'Alleanza nel dicembre 1979 (Pershing II e Cruise) a fronte dello smantellamento di tutti i missili sovietici a raggio intermedio. Come ha ricordato il Ministro della difesa, l'opzione zero è stata una proposta che non ha reso impossibili le trattative; ma le ha anzi favorite; è una proposta che è nata dalle sincere preoccupazioni di pace degli europei e non da una volontà di *Diktat* dell'Occidente o dalla ricerca di un pretesto per far fallire

Ginevra, e per giungere senz'altro allo spiegamento dei Pershing II e dei Cruise; e così da una posizione di forza acquisita con l'installazione degli euromissili, verificare se è possibile « piegare » l'URSS a un negoziato. L'opzione zero — puntando sulla cancellazione di tutti i missili intermedi basati a terra in Europa — è in realtà una proposta che ha anche mirato a toccare l'aspirazione profonda di pace delle moltitudini europee. Se l'opzione zero riuscisse, l'Europa risulterebbe notevolmente denuclearizzata. In questo senso si può ancora dire che l'opzione zero, anzi l'opzione zero a zero resta la soluzione ottimale, certamente migliore di eventuali opzioni due a due o opzioni tre a tre e via dicendo.

Essa non ha incontrato però il consenso di Andropov, che ha fatto seguire nuove proposte pur non ribadendo le espressioni brezhneviane secondo cui se la NATO insistesse nel programma di ammodernamento missilistico, l'URSS non avrebbe più motivo di continuare il negoziato ginevrino. In questa schermaglia si è inserita la notizia, poi solo parzialmente smentita, di una ipotesi di lavoro raggiunta tra i due negoziatori, sovietico e americano, a Ginevra, fin dallo scorso luglio, per una sensibile riduzione bilanciata sui due versanti dello schieramento missilistico. Essa comunque arricchisce il patrimonio di ipotesi formulabili, e offre più di un appiglio ai futuri negoziatori. L'estensore del presente rapporto rammenta che uno sforzo sensibile è stato esercitato nella ricerca di nuove basi di negoziazione dal nostro Governo direttamente sul presidente Reagan e tra gli alleati europei, di cui il ministro Colombo è stato poi il portavoce a Washington: sulla indisponibilità ufficiale di Mosca a considerare l'opzione zero e sulla base anche delle confrontazioni con gli alleati europei (per l'ultima messa a punto delle proposte comuni vi è stato anche uno scambio di lettere tra il presidente Fanfani e il presidente Reagan, e una consultazione riservata a Bruxelles tra gli alleati) si è determinata la proposta Reagan del 30 marzo per un accordo interinale sulla F.N.I. Tale proposta prevede che gli Stati Uniti riducano sostanzialmente il previsto schieramento di missili Cruise e Pershing II, a condizione che l'Unione Sovietica riduca il numero delle testate poste sugli analoghi sistemi sovietici. Le riduzioni citate dovrebbero portare comunque ad un pari livello di forze nucleari a raggio intermedio americane e sovietiche.

Restano fermi, oltre al principio dell'uguaglianza tra i missili USA ed URSS, anche gli altri criteri fondamentali cui l'Alleanza si è costantemente ispirata, e cioè quello della presa in considerazione di tutti i missili in esame (globalità) indipendentemente dalla loro localizzazione, l'inaccettabilità dell'inclusione nel calcolo delle forze di missili appartenenti a Paesi terzi, l'efficace verificabilità degli accordi.

L'Alleanza non abbandona comunque il proprio obiettivo di giungere ad un risultato negoziale sulla base del livello zero; non viene peraltro richiesta l'accettazione di tale livello da parte dell'URSS quale pre-requisito per giungere al citato accordo interinale che viene ora proposto.

Sul contenzioso apertosi sulla nuova proposta Reagan e sulla replica negativa della conferenza stampa di Gromiko va annotato innanzitutto che in assenza di precisazioni successive la posizione sovietica resta fissata dalle dichiarazioni precedenti del segretario Andropov il cui risultato netto permetterebbe ai sovietici di mantenere in Europa uno spiegamento missilistico che si asserisce equivalente alle forze nucleari strategiche di due paesi non partecipanti al negoziato: Francia e Inghilterra, mentre viene richiesto agli USA di rinunciare al controspiegamento di missili, di cui risulta più elevata la forza di dissuasione cioè il grado di deterrenza. Al di là di ogni considerazione di merito ciò introduce come assoluto il convincimento che il pericolo per la pace matura in funzione dell'entrata in crisi del cosiddetto equilibrio del terrore. Tenere questo equilibrio ai valori minimi diventa comunque compito dei negoziatori, che va incoraggiato a tutti i livelli.

Inoltre la richiesta (che è stata accolta dalla controparte sovietica) del presidente Reagan di anticipare di un mese la ripresa delle trattative a Ginevra, conferma invece

l'inesistenza di preclusioni sovietiche oggettive al dialogo. Le possibilità di negoziato vanno esplorate in ogni direzione e a ogni costo. Siamo in presenza di un sostanziale correttivo delle proposte americane, anche per effetto e sotto la spinta degli alleati europei. È lecito non solo auspicare ma prevedere formulazioni sovietiche che si muovano nella direzione riduttiva da tutti auspicata. Sul versante di Mosca non sono ipotizzabili condizionamenti di opinione pubblica come invece avviene sul versante occidentale date le note diversità di contesto, nè apporti scaturiti dalla dialettica interna del patto di Varsavia: se vi saranno, tanto meglio. La sola forma di pressione è data dalla compattezza della controparte. In questa chiave va avviata la rilettura della Alleanza atlantica, mostratasi, sulle nuove proposte di Reagan, tanto più compatta sulla piattaforma adottata quanto più vivace si è dimostrato il confronto interno sulla loro formazione e praticabilità. Come è stato più volte rilevato, la dirigenza sovietica si sente sospinta a formulare ipotesi di accordo meno evanescenti se sa d'avere interlocutori risoluti a cercare intese, com'è il caso dei Paesi europei, ancorate a due presupposti: quadro di sicurezza immutato, nessun monopolio di armi tecnologicamente precise e terrificanti.

Infine, anche la nuova proposta di Reagan è e resta ancorata alla decisione del 1979 con una cadenza di tempi, che, nel caso del Parlamento italiano, è stata oggetto di dibattito e di voto in entrambe le Camere. La « clausola di dissolvenza », cioè l'auspicata decisione della non installazione missilistica scatterà in relazione all'andamento del negoziato ginevrino, cioè al suo epilogo positivo. Donde l'importanza di tenere comunque in vita il negoziato. Una sospensione del dialogo non mancherebbe di compromettere irrimediabilmente una situazione già percorsa da tante tensioni.

Circa le altre trattative in tema di disarmo, va ricordato che l'evoluzione del negoziato START (*Strategic arms reduction talks*), pur non producendo ancora alcun risultato concreto, viene valutata senza pessimismo ed appare significativo al riguardo che il vice presidente Bush si sia detto incoraggiato, nel corso della sua recente visita in Europa, dalla serietà dell'approccio negoziale sovietico.

La dinamica impostazione negoziale americana è stata ed è oggetto di frequenti consultazioni con gli Alleati: essa comporterebbe significative riduzioni del potenziale strategico delle due Potenze (di un terzo circa: fino a raggiungere il livello di 5.000 testate nucleari e 850 missili strategici per parte), e ha costretto Mosca ad accettare, quanto meno in linea di massima, il principio di concordare riduzioni significative e non solo semplici limitazioni come nel SALT 2. È da sottolineare, in particolare, che i sovietici hanno ora riconosciuto che occorre tenere conto delle testate indipendenti e non solo dei sistemi di lancio, proponendo altresì, per questi ultimi, una riduzione del 25 per cento pari ad un livello di 1.800 per parte: livello corrispondente a quello proposto dall'amministrazione Carter ed allora sdegnosamente respinto da Mosca. Nel suo discorso del 21 dicembre 1982 il segretario generale del P.C.U.S., Andropov, ha confermato tali indicazioni, come anche quella, già nota, di un « congelamento » degli ordigni strategici.

Le trattative MBFR (*Mutual Balanced Force Reductions*), che durano ormai da quasi dieci anni, proseguono regolarmente a Vienna. Ad esse partecipano, come noto, i Paesi della NATO (ed esclusione della Francia) e del Patto di Varsavia ed hanno per oggetto la riduzione delle forze (eserciti) in una area dell'Europa centrale che include per l'Occidente il territorio della Repubblica Federale di Germania e del Benelux; per l'Oriente RDT, Polonia e Cecoslovacchia. I partecipanti al negoziato si dividono in due categorie: quella dei « partecipanti diretti » chiamati a ridurre le loro forze nell'area prevista e quella dei Paesi a « statuto speciale » (tra cui l'Italia), che non dispongono di forze di rilievo nell'area in questione.

Nelle ultime tornate negoziali, gli alleati hanno ripreso l'iniziativa, presentando lo scorso luglio — a seguito delle decisioni assunte al vertice di Bonn — un nuovo progetto di trattato. I Paesi dell'Est, per parte loro, hanno recentemente prospettato a Vienna alcune proposte per un'intesa semplificata

che ignora le fondamentali esigenze occidentali. I Paesi della NATO sono convinti infatti che solo sulla base di dati concordati sulle forze in presenza, e nell'ambito di un articolato quadro di verifiche e di misure volte a rafforzare la fiducia, sia possibile giungere ad un'intesa sulla riduzione delle forze.

L'Italia, per parte sua, ha espresso la propria disponibilità (insieme agli altri Paesi a « statuto speciale ») ad accettare l'applicazione anche al proprio territorio delle previste « misure associate », consistenti in dettagliate ed obbligatorie prenotifiche dei movimenti e delle manovre militari. Siffatti impegni verrebbero assunti nel quadro di un apposito « protocollo » che, secondo la proposta alleata, sarebbe sottoscritto dai Paesi interessati.

Recenti proposte avanzate dal Patto di Varsavia, che mirano a preliminari riduzioni nelle forze americane e sovietiche al di fuori dell'articolata cornice di verifiche e di misure volte a rafforzare la fiducia, sono tuttora all'esame dei Paesi atlantici; esse sembrano mirare a costituire un diversivo volto ad aggirare la sostanza della trattativa.

Sul tema della cooperazione europea sembra difficile sottrarsi all'ovvio e al ripetitivo. L'ovvietà è nelle riaffermazioni di principio, nella rilettura, convinta e anche fiera, della validità di questa opzione (a cui in così grande misura hanno contribuito cultura, dirigenza politica e diplomazia dell'Italia), alla luce di tutti gli avvenimenti recenti, compreso l'accordo sul riallineamento delle monete all'interno dello SME. Proprio le circostanze in cui è maturata la decisione francese di svalutare il franco — il contesto di una sconfitta elettorale della maggioranza mitterandiana, rettificata solo parzialmente al secondo turno — esaltano il ruolo della Comunità per far progredire civilmente il nostro continente. La forza di attuazione dell'ideale europeistico è non solo immutata, ma in espansione. Non si fa dell'illuminismo a buon mercato prevedendo che l'allargamento politico ai nuovi *partners* iberici sarà più forte di ogni disputa ortofrutticola. Questo non significa, naturalmente, disattendere il dovere di consolidare il già esistente, o perseguire nuove mete; nè, per ciò che ci concerne, oggi, in sede di giudizio sul bilancio degli Affari esteri, sottovalutare gli ostacoli che si oppongono ancora al « salto di qualità » verso una Comunità più politicamente integrata. Tra questi ultimi ostacoli non si ritiene di individuare la paventata ripresa di antiche tentazioni nazionalistiche, che, si asserisce, sarebbero provate da presagi serpeggianti nelle varie culture nazionali. La spinta della cultura che più conta, quella tecnologica, dell'informatica, della saggistica, è tutta di segno sprovincializzatore. Inoltre, come segnali altamente positivi, vanno registrate la ricomparsa del tema « difesa » nel dibattito tra le forze politiche europee, e l'accentuazione del tema politico del riequilibrio tra i vari elementi di cooperazione tra gli Stati del nostro continente; credere che in eterno siano il settore agricolo e quello del carbone e dell'acciaio i valori trainanti dell'Europa significa non far credito, alla nuova generazione europea, di capacità creative e di apporti originali. Occorrono progressi istituzionali; e, senza ribadire qui quanto affermato in ogni dibattito in Commissione, l'estensore del presente rapporto sottolinea come elemento qualificante e positivo della politica estera italiana, in questo settore, la proposta avanzata congiuntamente al governo tedesco, nel 1981, per un Atto Europeo, che rilanci solennemente l'obiettivo dell'Unione europea, restituisca capacità di sintesi politica alla Comunità, rafforzi il dato democratico del Parlamento europeo con l'accrescerne in modo funzionale il ruolo sempre meno eludibile, malgrado si siano lette recentemente espressioni di disimpegno in talune allocuzioni del presidente Mitterand. L'apprezzamento per l'iniziativa italiana è stato già notevole nelle sedi comunitarie, ed è significativo che esso si esprima anche attraverso voci federaliste autorevoli.

Tra i Dieci vi sono Governi, come è il caso italiano, che esprimono opinioni pubbliche e forze politiche largamente e immediatamente disponibili all'obiettivo unitario europeo. L'altissima partecipazione all'ultimo suffragio diretto ha confermato questa nostra primazia, alla quale, se mai, non fa sempre riscontro il pronto adeguamento del-

l'apparato statale alle direttive comunitarie. Altri Governi, invece, manifestano una disponibilità più cauta e graduale, perchè diversamente condizionati dagli elettori e dalle forze politiche e culturali. Il ministro Colombo ha frequentemente ricordato che in molti casi, e per mantenere intatte le possibilità di progresso della causa europea, bisogna adattarsi a chi ha il passo più corto.

Rifiutare i progressi possibili, inseguendo l'utopia, vorrebbe dire solo condannare l'Europa allo stallo e all'immobilismo. Chi, in questa stessa Commissione, ha operato per le fortune nascenti dell'Europa, sa bene che la costruzione europea è appunto il frutto di una forte carica ideale e di un metodo gradualistico: proprio quello che l'Atto Europeo, proposto dal Ministro, si propone, mi pare, di conseguire.

Di questo Atto, interessa qui appuntare gli elementi di maggiore rilievo politico. Essi sono:

a) una conferma netta dell'obiettivo unitario, conferma cui per la prima volta si associa l'Inghilterra, che finora l'aveva sottoscritto *a posteriori* e di malavoglia;

b) l'abbattimento degli ultimi diaframmi tra Comunità e cooperazione politica;

c) un'estensione della cooperazione politica agli aspetti politici ed economici della sicurezza;

d) l'introduzione, grazie ad una clausola di revisione, di un elemento evolutivo concordato nella costruzione europea.

Si ritiene che questi sviluppi siano molto significativi. Pertanto, l'impegno nei prossimi mesi deve essere quello di completarli almeno con qualche progresso anche nei due settori finora rivelatisi più difficili, concordando un rafforzamento sia del processo decisionale sia del ruolo del Parlamento europeo.

Di questi due punti, il primo concerne il principio del ritorno al voto a maggioranza in Consiglio, laddove è previsto dai Trattati. Alcuni non vorrebbero rinunciare alla spinta verso l'unanimità che fanno discendere dal compromesso di Lussemburgo del 1966, traendone con una forzatura quasi una facoltà di « veto », nel senso che il voto verrebbe rinviato indefinitivamente ogni qualvolta un paese membro della Comunità invocasse un suo « interesse vitale ». Per altri, che non hanno accettato tale compromesso, vale solo l'applicazione letterale dei Trattati sulle decisioni a maggioranza. Tutti peraltro riconoscono l'opportunità di non abusare del « diritto di veto » e di ricorrere più frequentemente al voto quanto meno quando non siano in gioco interessi vitali nazionali.

È importante che si sia sottolineata l'indispensabilità di accrescere la capacità decisionale del Consiglio disciplinando le modalità di rinvio del voto in modo che, a termine, la decisione finisca per intervenire. Un rafforzamento del ruolo di impulso della Presidenza di turno potrà servire allo scopo, in modo che la Presidenza sia spinta a tradurre in pratica quel principio del ricorso al voto, che per noi deve divenire la prassi normale affinchè la Comunità riacquisti la necessaria capacità di azione.

Il secondo aspetto essenziale sul quale insistere riguarda le funzioni del Parlamento europeo: lungo tutto l'arco del negoziato abbiamo sostenuto l'esigenza di includere pienamente il Parlamento nella dimensione politico-economica che la Comunità ha acquistato negli ultimi anni. Ci si è opposto che alcune delle disposizioni suggerite — configurando nuovi poteri a favore dell'Assemblea — avrebbero alterato gli equilibri istituzionali esistenti. Abbiamo insistito sulla necessità ormai insopprimibile di accrescere la partecipazione del Parlamento alla costruzione europea e, in particolare, alla formazione della volontà comune. I testi già concordati ne accresceranno notevolmente l'incisività, ma per altri sussistono delle resistenze, in particolare per quanto concerne l'investitura della Commissione europea ed il voto di fiducia al suo programma.

Se potessimo raggiungere qualche risultato anche in questi settori, nonostante le forti resistenze sino ad ora incontrate, ecco che il nostro sforzo avrebbe raggiunto il suo obiettivo, che è quello di reintrodurre un movimento in una fase stagnante.

In stretta sintonia con quanto detto sopra si pone, o si dovrebbe porre, il tema della revisione della legge elettorale europea. Il Consiglio ha previsto, per una domenica del maggio 1984, il rinnovo del Parlamento europeo, ma ha preso atto, verrebbe fatto di pensare, delle difficoltà, quasi insuperabili, che si frappongono all'adozione di una procedura elettorale comune per la seconda legislatura. E ciò in relazione al fatto, probabilmente, che la proposta dell'onorevole Seitlinger, all'Assemblea di Strasburgo, ha ottenuto la maggioranza ma non l'unanimità dei suffragi. Essa consentiva, come è noto, l'eccezione britannica, legata al riposto uninominalismo storico del Regno Unito, ma poneva con forza l'esigenza di raccordare più strettamente l'eletto all'elettore, proponendo il ricorso a circoscrizioni più ristrette. Con la riconferma del metodo proporzionale, nella determinazione dei quozienti elettorali, e la facoltatività del ricorso al voto di preferenza per la designazione degli eletti, il quadro sembrava sufficientemente elastico per contemperare tradizioni nazionali, rispetto aritmetico della volontà dell'elettore ed esigenze di novità, nella direzione del massimo raccordo possibile con l'Europa reale del progresso comunitario rappresentato dal fatto stesso dell'adozione di una procedura comune. Ritenuta insoddisfacente per il rifiuto del cosiddetto voto « trans-nazionale » (quello che consentirebbe all'elettore emigrato di votare per candidati della nazione ospitante), e dei collegi sopra-nazionali naturali (Piemonte-Provenza, Lorena-Saar, Alsazia-Baden), la relazione Seitlinger è stata tuttavia accettata anche dalla più accesa posizione federalista, come un segnale di direzione, modesto, ma positivo. La Commissione politica del Parlamento europeo ha criticato, con comprensibile asprezzza il rifiuto di prendere in considerazione l'ipotesi di revisione da parte del Consiglio, ed ha proposto, per bocca del suo presidente Rumor, una mobilitazione dei Parlamenti nazionali perchè, nelle singole proposte di revisione eventualmente formulate a livello dei singoli Paesi, ci si avvicini al modello proposto in sede di Parlamento comunitario. Come si ricorderà, l'attuale legge elettorale italiana per la designazione dei nostri 81 rappresentanti è il frutto di un'ampia intesa maturata proprio in Senato con la mediazione del relatore senatore Orlando, che, nel licenziare il testo, ne sottolineava la perfettibilità e, quindi, l'opportunità di un riesame dopo il primo collaudo. Nel dibattito politico promosso dal Movimento europeo in Italia, e recentemente ripreso, con una certa vastità di interventi, dalla stampa nazionale, il tema sembra ora maturo per questo riesame. Soprattutto la vastità delle circoscrizioni stabilite nel 1979 — cinque per tutto il territorio italiano — sembra sollecitare l'opportunità di una revisione, così come si è espresso il Parlamento di Strasburgo: che ha infatti proposto, per motivazioni di facile comprensione, collegi comprendenti non meno di tre e non più quindici candidati.

Queste considerazioni sembrano comunque affidare soprattutto al Parlamento europeo il compito di bloccare lo sbocco della crisi della Comunità verso un deludente approdo liberoscambista e intergovernativo. È nella occupazione da parte dell'Assemblea strasburghese della pienezza delle sue prerogative e anche nella capacità politica creativa dei suoi *leaders* la scoperta di uno spazio operativo adeguato, nel quale si determini, senza danno complessivo, un impatto simile a quello determinato dalla creazione del MEC 25 anni or sono. Vi è un enfasi federalista, pur storicamente e culturalmente motivata, che rischia qualche volta di legittimare improvvise impennate reattive di tipo nazionalista, o incomprensioni semplici, o strumentalizzazioni in funzione di precisi giochi di politica interna. Si sono avute recentemente preoccupanti manifestazioni in tal senso nell'area laburista britannica, nella nuova dirigenza al potere nella Grecia di Papandreu, nell'impasto chiracchiano-giscardiano che pure ha segnato punti al suo attivo nelle ultime consultazioni amministrative francesi. La linea italiana sembra avere il pregio di conciliare il vigore della sostanza con la gradualità della forma e le esigenze della psicologia internazionale. L'investimento che va effettuato in

questa direzione è facilmente interpretabile. L'ingresso in scena di una Europa politica obbedisce a una logica diversa dal bipolarismo. Esso pone, su un piano diverso da quello tradizionale, il problema della sicurezza e della pace, non asseconda passivamente la spirale del riarmo che spreca preziose risorse e appare destinata — per la rincorsa, che sappiamo essere automatica tra le due superpotenze — ad alzare continuamente la soglia di un equilibrio instabile e precario.

La crisi stessa dell'ONU sembra creare spazi all'iniziativa della CEE per riaprire spiragli nel dialogo Nord-Sud, messo in crisi dalla stessa caduta della domanda petrolifera, da qualche eccesso di radicalismo nelle rivendicazioni del Terzo Mondo, e principalmente dalla ripresa di un atteggiamento culturale nei paesi sviluppati che si concreta nella difesa miope e pervicace del vecchio ordine. Le dichiarazioni del segretario dell'ONU Perez de Quellar hanno appunto questa amara consapevolezza: emarginata nella vicenda delle Falkland, estromessa nel Libano, l'ONU non ha segnato punti al proprio attivo, nell'ultimo anno. Ma i pericoli di una simile tendenza sono già tutti evidenti. Non nasce un costruttivo multipolarismo ispirato a valori autentici e aggreganti; si assiste invece al circolare di relitti di ideologie in crisi, al proliferare di illusioni subitanee, di suggestioni volta a volta razziali, settarie, o semplicemente geografiche. Sono in crisi l'OPEC, l'unità islamica, il non allineamento. Più alta e necessaria si profila perciò la funzione di quel momento istituzionale unificante che i padri fondatori dell'ONU cercarono con sicuro intuito politico e a cui l'Europa politica non ha mai cessato di guardare.

L'area mediterranea, di più diretta pertinenza e interesse per la politica italiana, sembra attagliarsi perfettamente a questo giudizio di non univocità. Nel tirare le conclusioni di uno studio molto articolato e stimolante, condotto dall'IAI nel novembre 1979, sull'uso politico della forza militare nel Mediterraneo, Stefano Silvestri ha osservato come « nel Mediterraneo convivono gli interessi e le politiche più diverse, e che tutte, a un diverso grado di efficacia, sono in grado di procurarsi un certo grado di credibilità e un certo spazio di azione, per qualche tempo. In un periodo di generale consunzione degli stati nazionali e di smussamento delle capacità di iniziativa individuale, il Mediterraneo è ancora l'area selvaggia dell'*homo homini lupus*. E finchè le cose staranno così, anche le speranze di stabilità saranno vane ». Parole valide nel 1979, e, in parte, ancora oggi. Azzardando un giudizio complessivo, sempre arduo in questo tipo di contesto, si rileva che vi è nell'area mediterranea e medio-orientale una politica di sicurezza e di convivenza, essenziale per la pace del mondo, alla ricerca di una forza; e che vi sono molte forze potenziali — la CEE, la cooperazione balcanica, la linea araba emersa al vertice di Fez, la realtà israeliana, la nuova disponibilità dell'OLP — alla ricerca di una politica unificante. Le forze militari operanti nel Mediterraneo non sono in grado di arbitrare le scelte politiche dei Paesi rivieraschi. In compenso sembrano oggi esistere strategie integrate, in grado di utilizzare sia strumenti politici che militari in vista di un comune e ragionato obiettivo a lungo termine. A patto che l'ispirazione fondamentale resti ferma e l'iniziativa politica mantenga la propria priorità accettando fino in fondo la logica stessa da cui ha preso le mosse. Per quanto concerne l'Italia, va ribadita questa ispirazione di fondo, che è quella cui ha attinto siglando gli accordi di Osimo e stabilendo con la Jugoslavia una cerniera di collaborazione pacifica atta a stabilire un dialogo permanente anche tra la CEE, i Balcani e il prossimo Oriente. Una ispirazione di pace che è anche, al tempo stesso, una rivendicazione di ruolo. Il paragone con l'invio del corpo di spedizione in Crimea che propiziò Plombières e quindi la seconda guerra d'indipendenza nazionale, così frequentemente evocato nei giorni scorsi a proposito della presenza italiana nel contingente militare del Libano, ha il difetto di tutti i raffronti storici. L'Italia non deve monetizzare sacrifici di vite umane per sedere con maggiore prestigio in consessi decisionali di più alto livello. Il nostro Paese assolve semplicemente a un compito di edificazione pacifica, e il suo obiet-

tivo politico deve essere quello di operare per la sicurezza dell'area in cui sono presenti e devono essere tutelati i suoi incontestabili interessi.

Si vuole qui esprimere apprezzamento per l'esemplare comportamento dei nostri soldati nel Libano. Essi hanno la chiara consapevolezza, rilevata del resto dai nostri colleghi che li hanno visitati, degli obiettivi della missione alla quale assolvono con tanta dignità, assieme agli altri componenti della Forza di pace di Beirut: americani, francesi e inglesi. Naturalmente, anche il Senato, che ha dedicato a questo tema un recentissimo dibattito su relazione del ministro Colombo, è consapevole delle percentuali di rischio che sono insite nell'operazione. Tutte le precauzioni possibili devono essere adottate; ma i rischi che si profilano sono anche di ordine politico. E su questi conviene puntare la nostra attenzione, secondo le stesse responsabili valutazioni che in questa stessa sede ha reso il Ministro degli esteri.

Non ci si nasconde che la stessa evoluzione della situazione ha comportato gravi ritardi e deludenti rinvii nell'attuazione del ritiro dal Libano delle forze di Israele, della Siria e dell'OLP. Il Governo deve valutare attentamente gli sviluppi diplomatici del negoziato, che ai nostri occhi continua ad assumere valore prioritario e determinante per il clima generale della situazione in Libano. Se dovessero emergere segni evidenti di un sostanziale indefinito stallo dell'approccio negoziale tale da compromettere gli sforzi di pacificazione ed il consenso interno e di snaturare quindi il ruolo stesso che la Forza multinazionale si è impegnata a svolgere, ci troveremmo di fronte ad un quadro radicalmente diverso da quello che ha fatto da presupposto al nostro attivo coinvolgimento in Libano. Un riesame congiunto della nuova situazione da parte dei Paesi che contribuiscono alla Forza diverrebbe in tali condizioni inevitabile: questo problema non è solo nostro, ma è anche degli altri Paesi partecipanti.

Se, conformemente all'intenso impegno cui contribuiamo, dovesse aversi una inversione di tendenza in senso nuovamente favorevole, occorrerà continuare a mantenere aperti tutti i canali cui è possibile ricorrere per favorire il rapido ripristino di condizioni di normalità in un Libano sovrano.

Tre imperativi sembrano tuttavia sovrastare, a quanto pare, la condotta italiana per l'immediato futuro. Il primo scaturisce dal già ribadito convincimento che il punto di riferimento prioritario per ogni iniziativa di pace restano le Nazioni Unite. Sappiamo che il contributo italiano alla Forza multinazionale di pace si è realizzato proprio per l'indisponibilità del Consiglio di Sicurezza di approvare una risoluzione autorizzativa al coinvolgimento dell'ONU nella situazione determinatasi a Beirut l'estate scorsa. Ma il nostro ruolo di supplenza non è configurabile in eterno. Secondo imperativo: l'impegno italiano deve continuare a svilupparsi in stretta sintonia con le posizioni dei Dieci come del resto è risultato all'ultimo vertice europeo di Bruxelles.

L'approssimarsi di scadenze politiche che potrebbe in qualche modo limitare l'impegno americano per la soluzione dei problemi esistenti rende ancora più urgente il conseguimento di adeguati progressi negoziali; il che, se esalta il ruolo dei *partners* europei, pone in evidenza il terzo imperativo che chiama in causa la responsabilità dei Governi dei Paesi Arabi, e il loro attivo ruolo di stimolo, nello spirito del vertice di Fez, ad ogni incoraggiamento per le propensioni negoziali manifestate dall'OLP, dopo il suo ultimo Consiglio nazionale di Algeri. Il rischio politico principale che si sta correndo è quello di sottacere la globalità del problema, perchè (come del resto è già emerso nel confronto di opinioni registratosi in Senato sulle comunicazioni della senatrice Boniver reduce dal sopraluogo a Beirut) nodo libanese e nodo palestinese fanno parte dello stesso groviglio umano, politico e civile, per non dire che sono due facce della stessa medaglia. Per avere egli stesso colloquiato con Jasser Arafat durante il Consiglio di Algeri, e per avere seguito con attenzione lo svolgimento dei lavori dell'OLP e la faticosa elaborazione della piattaforma congressuale finale, l'estensore del rapporto unisce

il proprio personale convincimento a quello maturato, nelle ultime settimane, in settori qualificati della politica europea. Va sostenuto l'impegno degli Stati Uniti per lo sgombero del Libano e la ripresa dei negoziati sui territori occupati. Occorre nella problematica arabo-israeliana abbracciare un ambito più vasto delle posizioni originali contenute nel cosiddetto « Piano Reagan ». Bisogna prender atto che la lettura che Arafat fa delle conclusioni del vertice di Fez è esattamente nel senso del riconoscimento di Israele, e dei suoi confini antecedenti alla espansione del 1967, e che proprio il fronte moderato arabo, comprendente la nuova dirigenza dell'Egitto di Mubarak, suggerisce all'OLP di riservare a una fase negoziale più avanzata, l'ufficializzazione di quella lettura. Bisogna infine fare della deplorazione formale che i Dieci hanno manifestato nei confronti della politica perseguita da Israele sugli insediamenti di Cisgiordania e Gaza, il riferimento costante di un giudizio europeo, sempre disponibile al dialogo e all'amicizia per un Paese che consideriamo parte ineliminabile e ineludibile del mondo democratico, ma che deve trovare il giusto ambito di convivenza con il popolo palestinese, del quale è incontestabile la vocazione statuale e nazionale, come è provato proprio dal disegno confederale con la Giordania ipotizzato dall'OLP: un disegno che va incoraggiato, seguito e aiutato a concretarsi. Ogni sottovalutazione delle prove crescenti di realismo offerte dall'OLP potrebbe aggiungere ai rischi generali della situazione quelli specifici di una *impasse* interna al movimento, destinata a saldarsi pericolosamente con le nuove propensioni emerse in altri settori del mondo arabo, come il vertice tunisino presieduto dal colonnello Gheddafi ha ampiamente preannunciato: nella direzione, naturalmente, di ogni ipotizzabile destabilizzazione.

Qualche considerazione ora sull'America Latina. Dopo l'assurdo conflitto anglo-argentino dello scorso anno e i gravi problemi umanitari e politici connessi all'evoluzione democratica, che deve essere favorita, dell'Argentina, nelle ultime settimane sono tornate nuovamente alla ribalta le purtroppo travagliate vicende dell'America Centrale.

Le nazioni del Centro America stanno attraversando un periodo di tensioni e di conflitti che suscita l'attenzione e la preoccupazione della società internazionale. Il Salvador e più recentemente il Nicaragua appaiono travagliati da contrasti civili di segno opposto, ma che purtroppo provocano nell'uno e nell'altro Paese le loro luttuose conseguenze. La coraggiosa visita del Santo Padre in numerose capitali dell'America Centrale ha fornito una testimonianza eloquente della drammaticità della situazione.

I profondi vincoli di amicizia e di cooperazione che ci legano alle nazioni centroamericane ci rendono particolarmente sensibili alle loro aspirazioni e alle loro sofferenze e direttamente interessati a vedere ristabilite nella regione le condizioni di pace che sono la premessa indispensabile del loro sviluppo democratico e del loro progresso economico e sociale.

Parlando di sviluppo democratico, non si ha in mente un concetto astratto, distaccato dalla realtà dei numerosi problemi che tormentano quelle nazioni amiche. Si è infatti convinti che lo sviluppo democratico non può proporsi solo obiettivi di libertà e di rispetto dei diritti umani, di effettivo pluralismo, ma anche di giustizia e di progresso, l'eliminazione cioè delle disparità economiche e sociali e la creazione di comunità nazionali più equilibrate ed armoniose, unite dal perseguimento di traguardi comuni.

Gli sforzi che i popoli dell'America Centrale sono pronti a svolgere in questa direzione richiedono che abbiano termine le azioni violente che stanno insanguinando l'area e che si instaurino, fra tutte le capitali interessate, solleciti negoziati che ristabiliscano condizioni di pace e di sicurezza per tutti.

L'America centrale ha bisogno che al regno della violenza si sostituisca il regno del diritto e che cessino le violazioni dei princìpi e delle norme che sono alla base della pacifica convivenza internazionale e che tro-

vano espressione nello Statuto delle Nazioni Unite.

Alla luce di quei princìpi direttivi, si è convinti che un accordo fra tutti i Paesi interessati basato su di essi possa trovare le migliori possibilità di attuazione in un contesto regionale. Varie proposte in questo senso sono già state formulate. Il Governo italiano le ha accolte favorevolmente, nella convinzione che esse offrano una concreta base di intesa, quali che siano oggi i contrasti che dividono i Paesi dell'America centrale. È evidente infatti che questi Paesi sono alle prese con problemi comuni che richiedono soluzioni comuni. Solo attraverso un dialogo diretto e aperto, essi saranno in grado di acquisire la consapevolezza della comunanza dei loro interessi e gettare le basi di un accordo che offra ai loro popoli la prospettiva di un futuro migliore.

A questo proposito vanno ricordati ed incoraggiati gli sforzi che alcuni Paesi centroamericani stanno attualmente compiendo per riunire attorno allo stesso tavolo di trattative tutti i Paesi dell'America centrale, in un dialogo che potrebbe essere l'inizio di una soluzione globale ai problemi dell'area.

L'America centrale ha il diritto ma anche il dovere di trovare in se stessa la via d'uscita alla presente crisi, senza cioè subire i riverberi di una situazione di tensione sul piano dei rapporti e degli equilibri internazionali, ma anche senza che i Paesi dell'area compiano gesti che sempre più rischiano di coinvolgerli in contrasti che sono estranei alla regione.

Le radici di questa crisi sono antiche e recenti e presentano un quadro complesso che non si presta a semplificazioni. Ma anche se le difficoltà sono enormi, non vi è altra scelta che continuare ad operare in quella sola direzione che ci appare suscettibile di condurre a risultati costruttivi e cioè per una soluzione basata sulla comprensione e la tolleranza che veda tutte le nazioni dell'area seriamente impegnate in un processo di riconciliazione interna e di rigoroso rispetto della indipendenza, sovranità e integrità dei Paesi vicini.

Per il crescente ruolo che l'America Latina nel suo insieme è chiamata a svolgere sulla scena mondiale, e per gli specialissimi legami di carattere storico, culturale ed etnico che ci uniscono ad essa, il relatore ribadisce il convincimento che quei popoli debbano occupare un posto crescente e di rilievo nel quadro della politica estera italiana.

Da parte italiana si è inoltre convinti della ricchezza e della potenzialità di una sempre più approfondita intesa fra la Comunità Europea e i Paesi dell'America Latina. Si è persuasi che il rilancio delle relazioni fra i Dieci e il Continente latino-americano potrà avvenire sulla base di una ferma decisione di porre in essere un nuovo tipo di rapporto, che sia politicamente più qualificato, più intenso e più costante.

Nell'affrontare ora la parte più propriamente relativa alla Tabella del Ministero degli esteri conviene rilevare come l'impostazione della Tabella stessa non si discosti sostanzialmente da quella dell'anno precedente, salvo che per la vistosa allocazione nel nostro bilancio delle spese per la cooperazione allo sviluppo. Ciò comporta però e subito la riproposizione di un rilievo preliminare già echeggiato in quest'aula, nell'analogo dibattito dello scorso anno, da parte di numerosi colleghi; tra di essi, con particolare pertinenza, il senatore Granelli lamentava che la procedura generale di discussione sul bilancio si rivela da alcuni anni lacunosa e carente, nonchè ostativa a una visione d'assieme corretta e organica. È proprio sul terreno della politica estera, sottofondo ideale del presente dibattito, ma legato per necessità di cose a una valutazione globale della situazione di bilancio, che l'organicità della visione si rivela necessaria. L'insieme delle risorse dello Stato, e non solo le necessità o le problematiche dei singoli ministeri, devono essere valutate principalmente da chi, come noi, onorevoli colleghi, partecipa alla responsabilità di controllare e indirizzare la spesa pubblica in un settore che coinvolge non tanto il prestigio della nazione quanto i suoi specifici interessi. La politica di austerità e di rigore ha una sua logica e una sua attualità incontestabili; questo scandisce la necessità di

tagli e di sacrifici che sarebbe importante valutare su una scala di priorità, non viziata da ottiche corporative: e l'ottica di una Commissione affari esteri, è, istituzionalmente, tra le meno corporative possibili.

Come è noto la presentazione del disegno di legge finanziaria è prevista all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, di riforma della contabilità generale dello Stato, contemporaneamente a quello di approvazione del bilancio di previsione dello Stato; con il disegno di legge finanziaria possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio stesso.

Come per il 1982, è stata effettuata per il 1983, secondo il tradizionale assetto a legislazione vigente, una netta separazione tra le determinazioni sostanziali contenute nel disegno di legge finanziaria e le determinazioni di natura autorizzativa e formale contenute nel progetto di bilancio.

Tale procedura ha consentito tra l'altro durante l'esercizio provvisorio, di gestire legittimamente il bilancio nel pieno vigore delle relative leggi sostanziali di entrata e di spesa.

L'integrazione tra i due documenti è stata già attuata con le tre « note di variazioni » adottate dal Parlamento.

Circa la prima di queste Note, le variazioni ai capitoli 1017, 2501, 2503 e 3577 sono conseguenza dell'applicazione della legge 25 giugno 1982, n. 604, concernente la revisione della disciplina sulla destinazione di personale di ruolo dello Stato presso le istituzioni scolastiche e culturali funzionanti all'estero.

Il capitolo 3176 è stato invece istituito per far fronte alle spese derivanti dall'Accordo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica greca sulla protezione dell'ambiente marino del Mar Jonio e delle zone costiere, firmato a Roma il 6 marzo 1979.

Nella seconda nota di variazioni i capitoli 2569 e 2681 — concernenti spese e contributi ad Enti e Associazioni per interventi volti a favorire attività culturali ed iniziative per la conservazione delle testimonianze connesse con la storia e le tradizioni del gruppo etnico italiano in Jugoslavia ed i suoi rapporti con la nazione di origine — sono stati aumentati in relazione all'avvenuta approvazione della legge 22 dicembre 1982, n. 960, di rifinanziamento degli Accordi di Osimo tra l'Italia e la Jugoslavia.

Per il capitolo 4574 — concernente la cooperazione economica e tecnica con i paesi in via di sviluppo — la diminuzione di 100 miliardi è conseguenza di una intesa tra Esteri e Tesoro. Tale importo è andato ad accrescere gli stanziamenti aggiuntivi per l'aiuto pubblico specificamente destinati ai crediti finanziari per lo sviluppo.

Con la stessa nota di variazioni lo stanziamento di cui al capitolo 1114 concernente le spese per la diffusione di notizie italiane attraverso agenzie italiane di informazione con rete di servizi esteri su piano mondiale è stato definito « spesa obbligatoria ». Da anni comunque l'ammontare dello stanziamento (10.957.200.000) veniva adeguato automaticamente in base alle convenzioni stipulate tra la Presidenza del Consiglio e l'Agenzia ANSA.

Per quanto riguarda, infine, la terza nota di variazioni, i capitoli 1135 e 1136 che erano stati soppressi per scadenza della legge 14 marzo 1977, n. 73, concernente la ratifica degli Accordi di Osimo tra l'Italia e la Jugoslavia, sono stati reintegrati in seguito al rifinanziamento della legge citata attuato con legge n. 960 del 1982.

Il capitolo 1577, concernente spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, conferenze, commissioni ed altre manifestazioni anche di carattere economico all'estero e in Italia e per l'invio di delegati alla CEE, alla CEEA, alla NATO e all'OCSE, nonchè spese di rappresentanza all'estero anche per rappresentanti ufficiali del Governo italiano, è stato integrato di 2 miliardi.

Il capitolo 7501, concernente l'acquisto, ristrutturazione e costruzione di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche, viene integrato di 8 miliardi che, aggiunti ai 4 miliardi già previsti in bilancio, portano a 12 miliardi lo stanziamento totale. Tale somma è la quota residua dello stanziamen-

to di 16 miliardi previsto dalla legge 27 maggio 1980, n. 247 (altri 4 miliardi sono stati erogati nel 1982) che finanziava la costruzione di immobili da adibire a residenze, cancellerie e alloggi del personale nelle sedi di Ryadh e Nuova Delhi. Il Ministero ha ritenuto di richiedere l'intera assegnazione sul bilancio 1983 per consentire la stipula, entro l'anno, dei contratti per l'esecuzione dei progetti globali anche se gli stessi potranno essere attuati in tempi successivi.

L'ammontare totale degli stanziamenti per il Ministero degli affari esteri passa pertanto, in seguito alle predette note di variazioni, da lire 1.371.001.639.000 a lire 1.316.431.639.000, con una diminuizione di 54 miliardi e 570 milioni.

Per quanto concerne il bilancio pluriennale di cui all'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, si ricorda che in allegato alla legge finanziaria viene riportato un elenco (tabella A) con le modulazioni delle spese previste dalle leggi pluriennali con proiezione su diversi esercizi mentre nella tabella di bilancio relativa a questo Ministero viene riportato un quadro sintetico delle previsioni di spesa per gli esercizi 1983, 1984 e 1985 elaborato con indici di aumento stabiliti dal Ministero del tesoro.

Ad un primo esame del bilancio di previsione per il 1983 del Ministero degli affari esteri, fatto in raffronto al bilancio iniziale 1982, risulta un incremento percentuale degli stanziamenti pari al 114,50 per cento. Se il confronto viene fatto rispetto al bilancio assestato 1982, tale percentuale diminuisce al 94,20 per cento. Occorre però considerare che tali dati sono inclusivi di quelli concernenti la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo di cui alla rubrica 8 del bilancio stesso in attuazione delle leggi 9 febbraio 1979, n. 38, e 3 gennaio 1981, n. 7. Scorporando l'ammontare di detta rubrica la predetta percentuale di incremento pertanto è pari al 24,39 per cento se confrontata con il bilancio iniziale e all'11,21 per cento se rapportato al bilancio assestato 1982.

Considerando che le integrazioni concesse con l'assestamento del bilancio costituiscono un riconoscimento di effettive esigenze finanziarie, questo aumento percentuale dell'11,21 per cento non consente di assorbire gli effetti dell'inflazione, calcolata sul piano mondiale al 15 per cento, e dell'andamento del corso dei cambi valutari, che appare orientato ad evolversi negativamente. Per il Ministero degli esteri, inoltre, i tassi di inflazione, in alcune aree (America Latina, Medio Oriente) incidono in misura ancora più consistente assumendo spesso ritmi di incremento abnormi.

Sebbene il Ministero del tesoro, accogliendo la richiesta avanzata dal Ministero degli esteri, abbia fissato i cambi di finanziamento in misure molto vicine a quelle utilizzate alla data del 25 marzo 1982 in sede di previsione di spesa del Ministero degli esteri, per il 1983, si deve tener presente che per alcuni settori (economico, emigrazione, culturale) l'andamento dei cambi avrà un maggiore effetto restrittivo delle capacità di spesa in quanto i finanziamenti vengono prevalentemente disposti in lire italiane.

Passando ad una analisi più particolareggiata del disegno di legge citato si possono fare le seguenti osservazioni.

La rubrica che concerne le spese di personale e di funzionamento della rete estera ha ottenuto un incremento percentuale del 25,15 per cento rispetto al bilancio assestato.

Ad una prima analisi tale dato potrebbe apparire positivo ma è da considerare che gli stanziamenti in questione non corrispondono a quelli richiesti dal Ministero in sede di previsione di spesa, che erano stati elaborati tenendo conto, tra l'altro, della necessità di eliminare, almeno parzialmente, l'arretrato accumulatosi negli scorsi esercizi durante i quali non era stato possibile attuare il programma di trasferimenti ritenuto indispensabile per adeguare gli organici delle diverse rappresentanze.

Si può quindi dire che le esigenze di un settore vitale quale quello delle spese di funzionamento della rete all'estero non sono state pienamente riconosciute per cui gli altri settori non potranno contare su un sostegno adeguato per l'attuazione dei pro-

grammi di specifica competenza. In particolare quello dell'emigrazione non potrà espletare una proficua opera di tutela delle collettività italiane all'estero. D'altra parte per tali settori (emigrazione, economico, culturale) il disegno di legge in esame prevede una riduzione della capacità di intervento in termini reali.

Infatti l'emigrazione ha ottenuto un incremento minimo del 2,9 per cento; per gli affari economici l'incremento è stato pari a zero. Nel settore culturale la percentuale è del 14,2 per cento ma tale quota è dovuta quasi completamente (13,99 per cento) alla categoria concernente il personale in attività di servizio.

Mette conto rilevare anche che la dotazione del fondo di anticipazione è stata incrementata di 2 miliardi dando così la possibilità di un maggiore impiego di uno strumento che si è rivelato utile per interventi di urgenza a favore di diverse rappresentanze all'estero, soprattutto all'inizio dell'esercizio finanziario, quando si verifica una stasi nell'afflusso degli accreditamenti.

Qualche considerazione è inoltre doverosa in merito al volume dei residui passivi di cui è prevista una diminuizione. L'entità di tale diminuizione sarebbe certamente più consistente se non giocassero un ruolo di particolare rilievo i ritardi nella disponibilità dei fondi assegnati nel corso dell'anno con i provvedimenti di variazione al bilancio e se venissero finalmente adottate più agili procedure di finanziamento per spese da sostenersi all'estero, così come previste dallo schema di disegno di legge da tempo predisposto e sul quale il Ministero del tesoro, pur concordando di fatto, non ha ancora espresso un positivo parere.

Si rileva infine che la tabella in oggetto non tiene conto degli oneri derivanti dall'applicazione della legge del 25 agosto 1982, n. 604, concernente la revisione della disciplina sulla destinazione del personale di ruolo dello Stato presso istituzioni scolastiche funzionanti all'estero.

Lo stanziamento complessivo del bilancio destinato alla rubrica 6 — « Servizi per l'emigrazione e le collettività all'estero » — per l'anno 1983 ammonta a lire 30.935.478.000 con una differenza in più rispetto al 1982 (lire 29.562.467.000) di appena 1.373.011.000 pari a circa il 4,44 per cento.

Peraltro, su detta cifra gravano spese obbligatorie per sei miliardi di lire (contributi all'O.I.L. per cinque miliardi, e al C.I.M.E per un miliardo), sicchè lo stanziamento effettivo si riduce a circa 25 miliardi di lire.

Anche senza considerare l'aumento del costo della vita, ormai generalizzato in tutti i paesi, il variato rapporto di cambio tra la lira e le altre valute nelle quali vengono effettuati la maggior parte dei finanziamenti all'estero vale a dire il marco tedesco (a seguito del recente riallineamento monetario), il dollaro U.S.A. ed il franco svizzero, produrrà sul bilancio delle Direzione generale dell'emigrazione una sostanziale riduzione in termini reali.

È con tali limitate disponibilità (quale informazione statistica, si rileva che l'incidenza media dell'intero stanziamento di bilancio, rapportato ai circa cinque milioni di connazionali all'estero, si aggira sulle 4.800 lire *pro capite*) che la Direzione generale per l'emigrazione dovrà far fronte, nel 1983, alle esigenze delle nostre collettività all'estero in settori importantissimi come quello scolastico, culturale e ricreativo, e ai bisogni di singoli connazionali in materia di assistenza sanitaria, legale e previdenziale, o alle necessità derivanti da situazioni di emergenza.

Occorre infatti rilevare che, per quanto riguarda l'assistenza diretta ed indiretta, ai connazionali all'estero (capitoli 3532 e 3571), i cui rispettivi stanziamenti ammontavano — nel 1982 — a 7 miliardi e mezzo, ed a 4 miliardi e mezzo, il Ministero degli affari esteri si è trovato nella necessità di effettuare una cernita rigorosa tra le richieste pervenute, non accogliendo quelle dirette ad interventi non risolutivi, e favorendo invece quelle di sicura efficacia.

Per promuovere una più razionale e proficua utilizzazione degli scarsi fondi disponibili, è stata avviata, presso tutte le circoscrizioni consolari, un'indagine sulle ripercussioni che le diverse situazioni economiche locali (quasi tutte contraddistinte da con-

giunture sfavorevoli) hanno avuto sul tenore di vita e sulla situazione occupazionale delle nostre collettività, anche in relazione alle differenti normative esistenti *in loco* nel campo assistenziale.

È inoltre in corso di riorganizzazione il programma relativo alla gestione dei prestiti con promessa di restituzione concessi a connazionali in momentanea difficoltà ed a girovaghi.

Si tratta di iniziative che, una volta concluse, consentiranno certamente una ancor più oculata distribuzione delle risorse, ma che, se accompagnate ad un'oggettiva contrazione dei fondi disponibili, susciteranno comunque reazioni negative.

Nel settore scolastico-formativo, si ricorda che il 1982 è stato dedicato allo studio delle iniziative rivolte ad adeguare la legge n. 153 del 1971 alle mutate esigenze delle nostre collettività; sull'argomento si è recentemente tenuto un convegno ad Urbino, cui hanno partecipato qualificate rappresentanze di tutti gli operatori del settore. Inoltre, è stata ovunque e comunque sottolineata la necessità di pervenire ad un'integrale e corretta applicazione della Direttiva CEE 486 del 1977, sulla scolarizzazione dei figli degli emigrati. Da tale applicazione, infatti, il nostro Paese trarrebbe, più di ogni altro membro della comunità, notevoli vantaggi sul piano dell'integrazione scolastica e sociale degli emigrati.

Nel corso del 1982, notevole è stata inoltre l'attività svolta dal Ministero degli affari esteri per verificare e migliorare — a mezzo di visite tecnico-didattiche — il grado di efficienza delle istituzioni scolastiche all'estero, per aggiornare i docenti, attraverso corsi e seminari, e per perfezionare la raccolta sistematica dei dati statistici, al fine di poter razionalizzare e puntualmente riscontrare l'evoluzione degli interventi di assistenza scolastica e di formazione professionale.

In tale contesto, i contributi concessi agli enti che attuano i programmi di assistenza scolastica sono complessivamente ammontati a 7.758.660.000 lire (cui vanno aggiunti 354 milioni di lire per libri ed altro materiale didattico).

Sono inoltre da ricordare le ricerche sull'emigrazione tecnologica degli anni '80 in Italia (la cosiddetta « nuova emigrazione »), sulla scuola dei Paesi europei d'immigrazione, sulla nostra emigrazione negli Stati Uniti d'America, sulla comunità italiana in Australia, sugli italiani in Egitto, e sulla legislazione dei vari Stati in materia di cittadinanza. Inoltre, i convegni sulla presenza degli emigrati italiani nei movimenti operai dei Paesi di adozione, sull'italiano come seconda lingua in Italia e all'estero, sulle rimesse degli emigrati, ed i seminari sulla sicurezza sociale in Australia, sul nuovo diritto degli stranieri in Belgio, e sulla sicurezza sociale e la libera circolazione nei paesi CEE. Infine, le tradizionali pubblicazioni periodiche del Ministero degli esteri: « Notiziario Emigrazione », « Aspetti e problemi dell'emigrazione italiana all'estero », « Guida pratica delle norme emanate dallo Stato e dalle Regioni a favore degli emigrati », e « Associazioni italiane nel mondo ».

Si tratta di iniziative la cui prosecuzione potrebbe essere compromessa da un bilancio eccessivamente contenuto.

A tali numerose attività, occorre peraltro aggiungere una serie di nuovi interventi in alcuni specifici settori, di cui è già prevedibile lo sviluppo nell'immediato futuro. Si tratta in particolare degli interventi a favore dei connazionali detenuti, drogati e girovaghi.

È poi da tener presente che numerose iniziative legislative, tuttora all'esame del Parlamento, assegnano al Ministero degli affari esteri nuovi adempimenti od un aumento di quelli già esistenti. Si tratta di un vasto e articolato complesso di norme, che vanno dall'esercizio del diritto di voto, all'anagrafe elettorale, alla rilevazione dei cittadini all'estero, dalla tutela dei lavoratori al seguito di imprese, alla nuove norme in materia di cittadinanza italiana e di ingresso in Italia di lavoratori stranieri extra comunitari. Molte di queste iniziative provvedono, giustamente, ad assegnare al Ministero degli esteri nuove dotazioni di fondi e di personale, ma occorre comunque rilevare che la loro attuazione avrà un impatto non indifferente — anche

solo in materia di gestione dei singoli capitoli — sulle limitate possibilità dello stesso Ministero.

L'esame delle voci di bilancio relative all'azione della Direzione generale per le relazioni culturali deve necessariamente far riferimento ad alcune considerazioni di fondo. Si è già avuta occasione, negli scorsi anni, di richiamare l'esigenza che in tale settore, a monte delle decisioni relative ai singoli capitoli, venga riconosciuta l'opportunità di una opzione di carattere eminentemente politico che consenta il perseguimento di una politica culturale all'estero quale componente essenziale della nostra presenza sulla scena internazionale. Va altresì rilevato in tale contesto che in anni recenti si è registrata all'estero una crescente domanda di cultura italiana ed una maggiore attenzione in Italia dell'opinione pubblica per la nostra azione in questo settore.

In tale prospettiva il Ministero degli affari esteri non ha mancato di assumere numerose iniziative che richiederebbero tuttavia più consistenti strumenti finanziari. Nelle presenti circostanze non si è mancato di tenere conto della situazione economico-finanziaria del Paese ed è per tale ragione che le richieste di aumenti sono state contenute al di sotto degli aumenti dei costi reali. Occorre però rilevare che tale situazione non può non ripercuotersi negativamente sul funzionamento della nostra rete di istituzioni scolastiche e culturali, sui livelli retributivi del personale addetto, sull'organizzazione di manifestazioni culturali, sugli scambi di docenti, borsisti ed esperti, non consentendo nell'insieme quel miglioramento dell'immagine del Paese all'estero che le attività in tale settore appaiono particolarmente idonee a promuovere.

Le considerazioni sulle voci di bilancio che precedono trovano chiarimento nella constatazione che il disegno di legge in esame prevede alla Rubrica 4 — Relazioni culturali con l'estero — spese pari a 138.785.000.000 a fronte di richieste che assommavano, pur nella consapevolezza della esigenza di contenimento della spesa pubblica, a 190.217.068.000.

Si ritiene opportuno a questo punto illustrare, a titolo di utile comparazione, i dati relativi al bilancio nel settore in questione di alcuni dei principali Paesi occidentali.

Nel 1981, anno per il quale sono disponibili i dati, il bilancio della Direzione generale delle relazioni culturali prevedeva spese per 73 miliardi.

In Francia l'analoga Direzione generale del Quai d'Orsay disponeva di oltre 2,5 miliardi di franchi, pari a circa 530 miliardi di lire. In Germania, il Ministero degli affari esteri aveva a disposizione, per le relazioni culturali e scientifiche con l'estero, 358 miliardi di lire. L'USIA, l'Agenzia che negli Stati Uniti assolve a compiti simili, aveva nel 1981 un bilancio di oltre 500 milioni di dollari.

Il raffronto con la Francia — bilancio 7,5 volte superiore — e con la Germania — bilancio 5 volte superiore — cioè con i Paesi dotati di strutture analoghe alle nostre comparabili anche sotto il profilo della tradizione e del ruolo occupato sul piano internazionale, mostra con ogni evidenza che la dotazione di bilancio non consente di svolgere una politica culturale all'estero con l'organicità ed incisività necessarie.

Ciò premesso, occorre evidenziare in modo specifico le voci di bilancio che necessitano prioritariamente di consistenti aumenti degli stanziamenti.

I capitoli 2501, 2502 e 2503 sui quali vengono erogate le retribuzioni del personale in servizio presso le istituzioni scolastiche e culturali, devono formare oggetto di attento esame, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 604 del 1982 che ha determinato una nuova disciplina del settore stabilendo l'immissione nei ruoli di 2.000 precari. L'aumento previsto dalla prima nota di variazioni ai capitoli 2501 e 2503, pari rispettivamente a 18 e 15 miliardi, dovrebbe peraltro essere sufficiente nella prima fase di applicazione della legge suddetta. Si renderanno presto necessari, però, altri consistenti incrementi della dotazione di tali capitoli, ad esempio sul 2503, di circa 70 miliardi.

Per quanto concerne il capitolo 2552 occorre far presente che lo stanziamento previsto è del tutto insufficiente per assicurare la manutenzione ed il restauro degli immobili di proprietà demaniale della nostra re-

te di istituzioni culturali e scolastiche; basti pensare che la competenza non potrebbe neppure coprire le spese per gli interventi straordinari che si sono resi necessari per gli istituti di cultura di Atene e di Madrid e che ammonteranno ad un totale di circa 800-900 milioni di lire ciascuno.

Le manifestazioni culturali e artistiche all'estero, quali mostre e convegni, gravano su di un capitolo, il 2555, che prevede uno stanziamento uguale a quello degli ultimi due anni e che avevano già subìto una riduzione rispetto al 1980. Pertanto importanti iniziative che hanno dovuto essere rinviate dal 1982 al 1983 rischiano ancora una volta di non poter essere realizzate, anche in relazione all'aumento generale del costo dei servizi, al diminuito potere di acquisto della moneta ed a prevedibili differenze dei cambi di finanziamento.

Per quanto riguarda il capitolo 2652, sul quale gravano i sussidi agli istituti di cultura, si segnala che era stato richiesto uno stanziamento di 6 miliardi di lire comprimendo le richieste avanzate dalle nostre ambasciate che ammontavano a 7 miliardi. Lo stanziamento del capitolo è invece di soli 5 miliardi e 200 milioni, da distribuire su di una rete di 183 istituti e sezioni staccate con una ulteriore evidente compressione delle attività che gli istituti stessi potranno svolgere.

Il Ministero degli esteri negli ultimi anni si è adoperato per la valorizzazione delle importanti realizzazioni compiute dall'Italia in campo scientifico e tecnologico. La richiesta di un aumento di 200 milioni sul capitolo 2566, sul quale gravano i finanziamenti per la cooperazione scientifica internazionale, teneva appunto conto della necessità di sviluppare i programmi di collaborazione in tale settore e di espandere la rete degli addetti scientifici che operano presso le ambasciate. Anche tale richiesta non è stata accolta e non sarà pertanto possibile avviare importanti iniziative in un settore vitale per lo sviluppo del Paese.

Il capitolo 2654 — borse di studio a cittadini stranieri — è rimasto fermo agli stanziamenti del precedente anno. La necessità di accrescere l'ammontare della borsa mensile concessa, oggi pari a sole 330.000 o 420.000 lire — necessità ormai non più dilazionabile per ovvie considerazioni — comporterà necessariamente la riduzione del numero dei borsisti in un momento in cui, invece, la domanda di borse di studio rivolta al nostro Paese cresce in particolare per quanto riguarda i paesi del Terzo Mondo. Deve segnalarsi inoltre che tale difficoltà viene ad insorgere allorquando l'Italia ha adottato misure più selettive in materia di ammissione di studenti stranieri alle università italiane rendendo pertanto opportuno adoperarsi per incrementare il numero di borsisti. Occorre sottolineare in proposito che le aspettative da parte di giovani stranieri che aspirano a svolgere o perfezionare i propri studi in Italia sono continuamente crescenti.

Anche il capitolo 2656 da alcuni anni non subisce variazioni in aumento, essendo fermo a 150 milioni, da distribuire alle numerose importanti missioni archeologiche che operano in ogni parte del mondo. Ciò rende sempre più difficile far fronte alle necessità finanziarie delle nostre missioni, con il rischio di non poter valorizzare un settore nel quale la presenza italiana è tradizionalmente molto qualificata.

Un breve commento, da ultimo, si rende necessario per quanto riguarda il capitolo 2564, sul quale vengono imputate le spese per le attività volte a favorire la diffusione della lingua e della cultura italiana all'estero. Già si è fatto cenno alla crescente domanda che all'estero viene rivolta all'Italia in tale settore, mentre si assisteva, per contro, a fenomeni di erosione delle posizioni che si erano acquisite nel passato. Mette conto segnalare che tali fenomeni sono frequentemente causati da politiche restrittive che, per ragioni di bilancio, alcuni Paesi hanno adottato. La richiesta di stanziamento di questo Ministero, volta a fronteggiare tale situazione, tiene conto della necessità di: *a*) un potenziamento delle biblioteche degli Istituti di cultura assegnando ad ognuno cinquemila volumi (il costo di tale programma è di circa un miliardo di lire); *b*) una organica politica delle traduzioni in lingua straniera di autori italiani; *c*) una serie

di iniziative quali convegni e manifestazioni. Lo stanziamento previsto, pari a 150 milioni, non risulta evidentemente sufficiente ad affrontare tale programma, per il quale si era avanzata una richiesta di 2 miliardi di lire.

Passando ora a riferire sul settore concernente la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, l'estensore del presente rapporto ricorda che nel 1980 il Comitato interministeriale per la politica economica estera determinò l'entità dei fondi da destinare alla cooperazione allo sviluppo nel triennio 1981-1983, nonchè la loro ripartizione nelle principali voci di spesa in cui si articola tale cooperazione.

Nella previsione triennale di competenza si confermò tale determinazione. Conseguentemente, gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo furono così fissati: 1.200 miliardi nel 1981; 1.500 miliardi nel 1982; 2.000 miliardi nel 1983.

La determinazione dei fondi destinati all'aiuto pubblico e la loro articolazione furono stabilite in base ad un'ampia serie di criteri di impiego dei fondi stessi e in funzione di un preciso obiettivo: raggiungere, con il 1983, la media dei Paesi membri del DAC, cioè lo 0,34 per cento del Prodotto nazionale lordo.

Tali criteri, delineati alla luce degli « Indirizzi generali della cooperazione allo sviluppo » formulati dallo stesso CIPES nel 1979, furono concretizzati nella programmazione triennale della cooperazione stessa; programmazione che, oltre ai dati globali sopra ricordati, indicava la ripartizione dei fondi.

Il 1983 rappresenta dunque l'ultimo anno della programmazione triennale e la relativa previsione di spesa formulata nel disegno di legge di bilancio per quest'anno ne rispecchia sostanzialmente le indicazioni.

Va inoltre considerato che la natura della cooperazione allo sviluppo esige un approccio pluriennale e, di conseguenza, una parallela programmazione pluriennale delle attività. Questa a sua volta implica, per poter essere concreta, un'appropriata previsione delle disponibilità finanziarie alla quale poter far riferimento. Da ciò discende che il 1983 dev'essere visto, non solo come anno conclusivo del triennio 1981-1983, ma anche come anno di inizio del triennio 1983-1985.

In tale consapevolezza, il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo ha predisposto una programmazione annuale sulla base delle previste disponibilità per il 1983 e ha tracciato linee di orientamento programmatiche per il biennio 1984-85 alla luce di quanto previsto nel disegno di legge finanziaria, in cui è stabilito che i fondi complessivi per l'aiuto pubblico dovrebbero essere pari a 2.500 miliardi circa nel 1984 e a 3.000 nel 1985, fatti salvi, naturalmente, gli eventuali incrementi che dovessero essere determinati in sede governativa e parlamentare.

Dalla Tabella risulta che, anche per il 1983 è stato previsto un consistente stanziamento (771 miliardi) sul capitolo 9005 del Ministero del tesoro di cui, in sede programmatica, è stata prevista una ripartizione, alla luce degli indirizzi del CIPES, tra le seguenti voci: crediti di aiuto; aiuti alimentari sul capitolo 4532; contributi volontari agli organismi internazionali; altri capitoli minori.

Come rilevato negli anni scorsi, il ricorso a quel capitolo di bilancio potrà essere eliminato con un'appropriata articolazione delle previsioni di disponibilità per l'aiuto pubblico allo sviluppo in sede di legge finanziaria.

La programmazione dei fondi stanziati nel 1983 è stata predisposta alla luce di una serie di documenti che rispecchiano i risultati emersi finora dal profondo dibattito svoltosi sul tema della cooperazione allo sviluppo, sia sul piano internazionale, sia sul piano interno. Particolarmente significativi a questo riguardo, sono stati, in applicazione della legge n. 38, del 9 febbraio 1979, l'ordine del giorno del 6 aprile 1982 approvato dalla Camera dei deputati ed accolto dal Governo e gli indirizzi aggiornati del CIPES sulla politica di cooperazione allo sviluppo.

Essa inoltre è stata delineata alla luce dei risultati e dei dati di esperienza dei due esercizi finanziari.

In coerenza con queste indicazioni, la programmazione '83 è stata impostata in funzione del perseguimento di un obiettivo di fondo: lo sviluppo endogeno ed autopropulsivo dei PVS, promosso dando attenzione prioritaria ai bisogni fondamentadi delle popolazioni attraverso una politica di intervento integrata, con ciò intendendo una politica idonea a mettere in campo tutti gli strumenti previsti dalla legge n. 38 a tale scopo: non solo assistenza tecnica, cioè invio di esperti e volontari, ma anche programmi intersettoriali e settoriali di sviluppo, progettazioni, attrezzature ed impianti, iniziative di formazione tecnico-professionale e scientifica *in loco* ed in Italia, aiuti alimentari, interventi di emergenza.

Sul piano finanziario inoltre non solo interventi a fondo perduto (doni), ma anche crediti di aiuto, cioè a tassi particolarmente agevoli.

Parallelamente, è stata prevista un'accentuazione del ricorso a formule di abbinamento di aiuto bilaterale e multilaterale nel convincimento della loro complementarità per favorire il reale sviluppo dei PVS. In questo contesto è stato dato ampio spazio, ad esempio, ad intese miranti a realizzare partecipazioni finanziarie a programmi di sviluppo dei più importanti Organismi internazionali (in particolare la Banca Mondiale) ovvero a realizzare programmi di cooperazione avvalendosi del supporto tecnico ed organizzativo di Organismi specializzati (in particolare FAO - UNICEF - OMS).

In tale prospettiva tutto il complesso delle varie forme d'aiuto sono state orientate in funzione di un duplice criterio di priorità: geografiche da una parte, settoriali dall'altra.

Per quanto riguarda i settori prioritari di intervento è stato previsto di dare assoluta preminenza al settore agro-alimentare e agroindustriale attraverso interventi atti a promuovere l'autosufficienza alimentare, aumentando e razionalizzando la capacità produttiva degli stessi PVS e, in tale ambito, collocare anche i necessari interventi di emergenza. Quindi a quello energetico con particolare riferimento alle fonti di energia rinnovabile e nuova; ad un vigoroso impulso ai programmi di formazione mirante a fare dei destinatari dell'aiuto i protagonisti dello sviluppo del proprio paese; all'eliminazione dei fattori che pregiudicano attualmente la situazione sanitaria di quei paesi con tutti i riflessi che ne derivano, sia sugli uomini, che sugli animali, che sulle materie prime essenziali della loro alimentazione (in particolare l'acqua).

Attraverso questa valutazione complessiva dei fattori dello sviluppo — e quindi dei suoi nodi nevralgici — sono state individuate altrettante « priorità settoriali » della cooperazione italiana; priorità che peraltro, non sono state considerate con carattere esclusivo rispetto ad altre che pure hanno un rilievo determinante per lo sviluppo dei PVS. Ci si riferisce, in particolare, ai trasporti, alle infrastrutture sociali, alle telecomunicazioni. Allo scopo inoltre di massimizzare l'efficacia degli interventi si è gradualmente affermato un criterio operativo di « concentrazione geografica » degli interventi imperniato prevalentemente sul parametro della maggiore arretratezza (cioè del maggiore bisogno) e della complementarità delle nostre capacità e potenzialità di cooperazione; da qui la scelta del Corno d'Africa, dell'area del Sahel, del Mediterraneo, dei Paesi del Patto Andino, dell'area Indo-Pakistana. Tutto ciò nell'avvertita consapevolezza delle peculiari caratteristiche socio-economiche del nostro Paese e del significato, non solo etico, ma anche politico — e quindi di mutuo interesse — della cooperazione allo sviluppo.

In questo ampio contesto si sono consolidati e precisati i contenuti e gli aspetti operativi riguardanti alcuni dei più significativi programmi di intervento avviati nel corso del 1982: ci si riferisce in particolare al programma di intervento per la lotta contro la fame nel Sahel (500 milioni di dollari in 5-7 anni) nel più vasto ambito della iniziativa italiana contro la fame nel mondo; all'Accordo UNICEF-OMS (100 milioni di dollari in tre anni) per salvare un milione di bambini in quindici paesi in via di sviluppo attraverso una serie di interventi integrati sul piano sanitario e nutrizionale; all'Accordo con la Banca Mondiale che prevede la possibilità di co-

finanziamenti fino ad un ammontare complessivo di 450 milioni di dollari in tre anni.

Non sfugge che un'appropriata politica di cooperazione esige strutture adeguate, ben articolate, efficienti. In questa prospettiva e nella consapevolezza del divario, ancora sensibile, che esiste tra esigenze operative e risorse umane disponibili, è in corso un processo di ristrutturazione organizzativa e funzionale che riguarda sia la sede centrale cioè il Dipartimento, sia le sedi periferiche, cioè le rappresentanze dei paesi destinatari del nostro aiuto.

L'entità dello sforzo in atto emerge, tra l'altro, da un dato quantitativo: a fronte di un incremento del 237 per cento degli stanziamenti nei tre anni, il personale del Dipartimento è aumentato solo del 52 per cento; è un dato parziale ma significativo e che offre lo spunto per una considerazione di carattere generale: nell'istituire il Dipartimento, il legislatore ha inteso farne un organo del Ministero degli affari esteri. Da ciò discende che pure con il necessario potenziamento, il Dipartimento dovrà conservare una struttura agile, appropriatamente inquadrata nella figura complessiva della Farnesina. Per questo motivo lo sforzo che si sta facendo sul piano strutturale è quello di garantire da un lato il necessario consolidamento dell'attuale apparato favorendo, dall'altro, un ampio ed organico sistema di raccordo con strutture esterne, prevalentemente pubbliche per un'efficace impostazione, realizzazione e completa attività di cooperazione.

Passando a trattare alcuni problemi specifici relativi al personale, l'estensore del presente rapporto rileva che nell'anno trascorso la pubblicistica sulla carriera diplomatica e sui problemi interni del Ministero degli esteri si è arricchita, in Italia, di numerosi apporti, spesso di buon livello, lontani cioè dal pettegolezzo e dall'approssimazione che hanno contrassegnato in proposito una certa letteratura. Ne è derivata così una problematica che può essere utilmente richiamata anche in questa sede, e che concerne soprattutto tre aspetti: il reclutamento del personale diplomatico, le prospettive della « carriera », il ruolo specifico della diplomazia italiana per l'oggi e per il domani.

In questi giorni è terminato l'ultimo concorso bandito dal Ministero degli esteri per 25 posti nella carriera diplomatica, il quarto con eguale numero di posti offerto ai concorrenti, e anche il quarto che termina senza copertura della totalità dei posti a concorso. Nel 1980 risultarono infatti vincitori solo 15 candidati, nel 1981, 17, nel 1982, 12, nel 1983, 11. Considerazioni attinte presso i componenti la Commissione esaminatrice inducono a riconoscere l'esistenza di una vera e propria crisi di vocazioni nei confronti di una carriera di cui l'accennata ripresa di interesse pubblicistico non ha mancato di sottolineare il fascino e la suggestione e che aveva infatti attirato l'interesse e l'impegno di giovani di alta qualificazione fin nel cuore degli anni '70. L'estensore di questo rapporto propone alcuni dati all'attenzione del Parlamento, per una riflessione adeguata. Lo svolgimento delle prove scritte risultava fortemente facilitato: la materia di esame era resa nota il giorno antecedente alla prova; l'uso del vocabolario nella prove di lingue era consentito; il periodo di storia entro il quale avrebbe potuto cadere il tema era limitato alla fase successiva al 1848! E tuttavia si sono presentati alle prove solo 134 concorrenti, alcuni dei quali già respinti in precedenti concorsi; e solo 114 le hanno terminate. Diquesti 134 ben 34 provenivano da ruoli non diplomatici del Ministero degli esteri, solo 11 hanno terminato le prove scritte, nessuno le ha superate. Un Commissario d'esame ha rilevato impressionanti carenze nei candidati anche quando ha posto domande, all'esame orale, in economia e in diritto, cui « si poteva rispondere anche solo con la diuturna lettura di un buon quotidiano ». Ed ha lamentato « un lessico povero e impreciso, un vocabolario improprio e talvolta perfino falloso, un'analisi scarna e priva di ogni vivacità dialettica che desse spunto ad una qualche forma di argomentazione critica ». Un particolare colpisce, tuttavia, nelle relazioni commissariali citate: la preparazione nelle lingue straniere risultava non

solo soddisfacente, ma di gran lunga migliore delle materie in italiano.

È stato giustamente evocato, a questo proposito, il tema più generale della scuola italiana, e quello delle sue alternative pragmatiche, oltre al quadro complessivo degli interessi culturali prevalenti nella gioventù.

Le ragioni di questa crisi vocazionale sono comunque abbastanza ovvie e vanno ricercate essenzialmente nella scarsa gratificazione della carriera, intendendosi detto termine in senso globale, comprensivo ma non esclusivamente espressivo, dell'aspetto economico retributivo. Che esistano nelle Università italiane studenti di valore e di sicuro avvenire, è opinione diffusa tra gli stessi docenti che hanno fatto parte delle Commissioni esaminatrici dei concorsi presso l'Amministrazione degli esteri. Ma la tendenza ad abbandonare le carriere di Stato in generale e in particolare quella diplomatica sembra inarrestabile, a vantaggio, per non parlare delle libere professioni, delle carriere nelle grandi imprese pubbliche. Quando il diplomatico (che entra in carriera con una retribuzione di poco superiore alle 700.000 lire mensili) e viene assegnato a una sede estera dove l'Amministrazione pretende, anche se solo in parte garantisce, un più alto tenore di vita, finisce per essere assai meno retribuito del rappresentante di qualsiasi livello delle grandi *holdings* del suo stesso Paese che egli deve introdurre negli ambienti stranieri e appoggiare nel loro lavoro. Alle opzioni proposte da questo genere di attività, si aggiunge adesso, per restare sul terreno delle professioni affini, la stessa sottile seduzione concorrenziale della cosiddetta eurocrazia. Essa offre possibilità di lavoro tre volte più remunerative, almeno dal punto di vista delle retribuzioni iniziali, in sedi non disagiate, come quelle comunitarie; e vi si accede sulla base di una prova selettiva certo seriamente impostata ma incomparabilmente più agevole di quella necessaria per accedere alla carriera diplomatica. Il numero dei candidati annualmente presenti alle prove d'esame per entrare a far parte della quota del personale comunitario (e anche di quello adibito al funzionamento del Parlamento europeo) dimostra in grado eloquente l'incidenza di tale nuova competitività. È vero che la carriera eurocratica risulta, sul tempo medio e lungo, senza proiezioni verticistiche, frustrante e demotivante. Ma ciò non può escludersi, a conti fatti, nemmeno per il personale diplomatico. L'*iter* di carriera del giovane funzionario procede infatti per gradi in cui la permanenza rischia di essere assai lunga. A ciò si aggiunga la relativa diminuzione dei cosiddetti « posti gradevoli », e la crescita del numero di paesi in cui la presenza italiana si rivela sempre più necessaria, ma dove, al tempo stesso, si chiede al diplomatico oltrechè la vocazione sua propria, anche quella del missionario e dell'esploratore; dove il funzionario agisce praticamente nel vuoto perchè l'Amministrazione non è in grado, per mancanza di mezzi, di allestirgli attrezzature e uffici adeguati, nonchè collaboratori efficienti per farli funzionare modernamente.

Che a questa crisi vocazionale, analizzata testè per sommi capi nelle sue motivazioni, si sia già cercato di porre riparo sostenendo e finanziando università e organizzazioni a tenere appositi corsi, proteggendo il benemerito Istituto Diplomatico è lodevole ma non sufficiente. All'ultimo concorso diplomatico il 48 per cento dei 114 concorrenti che hanno terminato le prove scritte, avevano partecipato a uno di questi corsi: a Roma, Milano, Firenze, Catania, Napoli e Bologna. Se ne è ribadita l'utilità, pur insistendo sul fatto che gli organizzatori dei corsi dovrebbero dar maggiore risalto ai fondamenti del diritto pubblico — materia su cui la preparazione dei candidati risulta singolarmente carente, benchè sia necessario padroneggiarla soprattutto nell'attività consolare — e all'economia. Qualche riflessione più impegnativa suggerirebbe tuttavia il confronto con l'attività propedeutica alla carriera diplomatica praticata in Francia e nel Regno Unito, dove la preparazione si compie o nell'ambito di una scuola specializzata dell'Alta Amministrazione, o come indirizzo specifico di istituto post-universitario, a collocazione finale quasi certa nei ranghi della carriera diplo-

matica. Questo confronto si presterebbe ad assai malinconiche considerazioni ove assumessimo come ipotesi di utilizzo per la formazione del personale diplomatico certe scuole di Pubblica amministrazione, che hanno certo le loro benemerenze, ma di cui si parla sempre meno, e probabilmente con ragione.

La mobilità è ridotta perchè sono ridotte alcune spese che riguardano i trasferimenti e gli oneri che la legge pone a carico dello Stato. D'altra parte, il richiamo in patria del funzionario, richiesto spesso dall'interessato, è reso necessario dalle esigenze di un'amministrazione centrale particolarmente efficiente (e valga per tutti l'esempio del nuovo Dipartimento), e, configura subito un dramma: perchè chi vive all'estero una vita meno disagiata grazie agli assegni di sede, regge disastrosamente l'impatto con il rientro in patria, che significa per lui stipendio semplice, reperimento difficoltoso di un'abitazione, reinserimento dei figli in scuole specializzate e onerose, ma necessarie proprio in funzione dei prossimi spostamenti dei genitori. « Tutte le volte che ci troviamo di fronte a questo problema — ci ricordava il Ministro l'anno scorso — ci siamo imbattuti nell'altro: uniformità del trattamento economico o specificità. Noi abbiamo sempre fatto prevalere il carattere dell'uniformità. Però questo non ha giovato all'Amministrazione nostra che è del tutto speciale ».

Si concorda con questa conclusione. Non è solo un problema di retribuzione, anche se sembra difficile prescinderne. È in gioco la stessa democratizzazione della carriera, l'allargamento della sua base sociale, che parve, sia pure in polemica con certe rappresentazioni un po' convenzionali, una delle conquiste del dopoguerra. Se si pensa che nel lessico del pubblico impiego la locuzione « tetto dell'ambasciatore » risulta tuttora usata per indicare il coefficiente retributivo più alto dello Stato, e, che, per fare un esempio soltanto, sulla raggiungibilità (più esattamente: sullo sfondamento), di questo tetto è stato costruito tutto l'assetto retributivo dei docenti universitari a tempo pieno del decreto del Presidente della Repubblica n. 382, del 13 luglio 1981 che ha chiuso quella storica vertenza, si ha sufficiente materia di riflessione per il presente dibattito.

Lo « specifico » della carriera diplomatica non è del resto un problema esclusivamente italiano. Un libro bianco curato dal Governo britannico nel 1978 conclude infatti per l'unicità e l'autonomia della carriera, in considerazione dei suoi vantaggi di servizio flessibile e professionale. La legge sul servizio diplomatico degli Stati Uniti è ancora più recente, del 1980. La relazione parlamentare che la illustra, pone esplicitamente il problema della carriera diplomatica e della sua differenziazione dalla dirigenza statale, distinguendo in questo modo la natura delle rispettive funzioni: « la condotta della politica estera differisce nella sostanza e non nella forma da quasi tutti gli altri settori delle politiche e dei programmi federali, richiedendo opera di consulenza e assistenza specializzate ». Da questo concetto sono fatte derivare conseguenze operanti sul piano dell'ordinamento della carriera e delle retribuzioni. Il caso italiano deve essere risolto in modo non dissimile, senza precostituire condizioni di privilegio, ma soltanto rettificando, in modo più realistico, equo e razionale il cammino già parzialmente intrapreso dalla nostra legislazione: migliorando, cioè, il sistema di reclutamento e aggiornamento professionale, garantendo lo scorrimento e la competitività della carriera, adeguando alcuni istituti esistenti collaterali al trattamento economico all'estero, e affrontando la situazione che si determina, come si è detto, nei rientri, per quanto riguarda soprattutto la situazione dei figli. A questi problemi è stata suggerita una organica soluzione in una proposta di legge d'iniziativa del deputato Speranza, presentata alla Camera il 13 ottobre 1981 (n. 2865), ed ivi bloccata per presumibili motivi di copertura finanziaria. Il provvedimento affronta anche il tema del riordinamento del Ministero, in una prospettiva di aggiornamento ai suoi nuovi compiti, ma senza sostanziali ristrutturazioni; suggerisce sulla base di convincenti considerazioni di mantenere l'attuale struttura

del Ministero in direzioni generali per materia, anzichè per area geografica, e ciò per conservare un organico come la Direzione degli affari economici che ha dimostrato capacità operativa reale e visione globale dell'attività economica e commerciale all'estero, nonchè grandi capacità di coordinamento degli enti italiani che vi partecipano; e più in generale per lo svilppo e l'importanza della diplomazia multilaterale che richiede appunto una condotta unitaria al di sopra delle divisioni geografiche.

Lo stesso Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, si inserisce meglio nella struttura attuale che in quella per aree. Resta però l'esigenza di meglio adattarsi alle necessità dell'azione internazionale, e quella di facilitare il coordinamento. E a ciò potrebbe ovviarsi raggruppando gli uffici per materie e per aree geografiche nell'ambito delle direzioni generali, e conferendo al Ministro i poteri organizzativi previsti del resto dall'articolo 25 dell'ordinamento vigente, che gli consente appunto di operare accorpamenti di uffici su base funzionale. Nel quadro delle tendenze odierne che mirano a privilegiare la delegificazione nei settori dove è possibile, quest'ultima proposta sembra la più idonea a far percorrere concretamente nuovi passi all'Amministrazione degli affari esteri nella direzione della modernità e dell'efficienza.

Ponendo a conclusione delle sue considerazioni sul bilancio degli Esteri, queste riflessioni sul personale diplomatico, e sul Ministero, l'estensore del presente rapporto non ha inteso privilegiare gli aspetti corporativi del problema, ma, al contrario, proporlo in una ottica del tutto riassuntiva, che è quella di investire il Parlamento, nell'occasione fondamentale e irripetibile della discussione dei bilanci e della legge finanziaria, della necessità di offrire supporti sempre migliori all'espletamento della politica estera del Paese.

Non siamo oggi in presenza di una politica estera rassegnata e abulica del nostro Paese, ma di fronte a iniziative concertate e meditate, nella continuità anche nel modificarsi di formule successive di Governo, che si muovono all'interno delle nostre alleanze tradizionali, con la misura, ma anche con la creatività e l'efficacia, che ci sono valse la simpatia costante degli alleati e l'apprezzamento di chi prescinde dal nostro schieramento, ma valuta nel suo giusto significato il nostro fermissimo impegno per la pace, la ricerca e la sollecitazione del negoziato, la metodologia della chiarezza e del realismo. Alla eccellente immagine dell'Italia — che pare adesso un dato incontrovertibile anche per la pubblicistica più accanita, in Italia e fuori — hanno contribuito il prestigio del nostro Presidente, e, sicuramente, la coerenza della nostra politica estera e dei suoi autori. Alla nostra diplomazia, che il Presidente tedesco Carstens ha definito recentemente una delle migliori del mondo, e che è necessario aiutare a consolidarsi nei suoi alti livelli di riconosciuta efficienza e capacità, deve essere anche in questa sede riconosciuto il merito di aver contribuito a presentare all'estero l'immagine migliore di un'Italia sprovincializzata. Nella realtà, essa ha contraddetto il pregiudizio creato dalla cattiva letteratura — e spesso anche dalla buona — a carico del diplomatico, sfatando quella « sindrome di Norpois » che un grande scrittore francese ha designato per esprimere « lo spirito delle cancellerie », la pervicace persistenza di uno spirito di casta che si traduce nella più pesante e scettica conservazione. Dalla nostra diplomazia, come dai Ministri che l'hanno guidata e spesso interpretata, è venuta la più patriottica delle opere, che è stata quella di propiziare l'ingresso dell'Italia, attraverso ogni canale praticabile nei grandi circuiti europei e mondiali delle culture, della produzione e del lavoro, e la circolazione in patria dello spirito del progresso e della pace.

Nel valutare, nel contesto generale del bilancio dello Stato, la coerenza della tabella degli esteri, alla linea di politica estera promossa dal Ministro e sorretta dal Ministero e dalla sua maggioranza, l'estensore del presente rapporto ha lamentato sicuramente la gracilità degli stanziamenti: ogni anno la doglianza si ripete — come è giusto ma anche inevitabile — e ogni anno si avverte l'amarezza della sproporzione tra

l'ampiezza dei valori in gioco e l'esilità delle strutture, contabili e non, che la devono supportare. Eppure anche la cornice generale consente un giudizio sulla serietà e la coerenza della nostra politica estera. Si può dissentirne, come è nella logica della dialettica parlamentare, ma non contestare che essa sia nobilmente ispirata e dignitosamente assolta; si possono ribadire le rispettive e rispettabili ragioni di schieramento, ma occorre incoraggiare ed esaltare il ruolo che l'Italia, e quelli che senza enfasi dobbiamo chiamare i « suoi fedeli servitori », perseguono per la sicurezza e la pace nel mondo: anche — e soprattutto — per questi motivi e per queste considerazioni, la Commissione affari esteri esprime parere favorevole sulla Tabella 6.

SARTI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE

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

(RELATORE MEZZAPESA)

ONOREVOLI SENATORI. — La Tabella 7, concernente la previsione di spesa per il 1983 del Ministero della pubblica istruzione, indica una spesa di 21.876 miliardi 897 milioni 430 mila lire pari al 9 per cento circa della spesa generale dello Stato (che ammonta a lire 254.212.508.430.000) e precisamente: 21.583 miliardi 897 milioni e 430 mila lire di spese correnti, e lire 293 miliardi di spese in conto capitale.

Rispetto al bilancio assestato 1982 si ha un aumento di 3.364 miliardi circa, di cui 3.337 miliardi di spese correnti e 27 miliardi circa in conto capitale.

Le variazioni di spesa in più si riferiscono in misura preponderante, per non dire quasi esclusiva, ai miglioramenti per il personale dipendente; bastino alcune cifre: 1.533 miliardi e 885 milioni per l'indennità integrativa speciale; 182 miliardi e 775 milioni per i miglioramenti economici rivenienti dal decreto-legge n. 255 del 1981 convertito con la legge n. 391 del 1981; 276 miliardi e 743 milioni per la revisione del reclutamento del personale della scuola e disposizioni sul precariato, in virtù, della legge n. 270 del 1982: quasi 300 miliardi per l'adeguamento dei capitali di spesa per stipendi e restituzioni al personale, tenuto conto anche dell'incidenza dei concorsi in atto; e poi, con le Note di variazioni, 595 miliardi per supplenze brevi e annuali e 1.087 miliardi per relativi contributi previdenziali, eccetera.

Le spese per il personale in attività di servizio costituiscono oltre il 93 per cento delle spese complessive del Ministero della pubblica istruzione.

Da un prospetto della nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione risulta che la consistenza numerica del personale è di 1.107.870 unità (personale insegnante: 904.466; personale civile: 203.404).

Per una corretta e completa lettura del bilancio va sottolineato che gli stanziamenti iscritti nella Tabella 7 non tengono conto degli accantonamenti riportati nei fondi speciali del Ministero del tesoro, con riferimento a provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella esclusiva competenza del Ministero della pubblica istruzione. Essi sono riportati al capitolo 6856 del bilancio del Ministero del tesoro e ammontano a 40 miliardi e 850 milioni: il grosso — 40 miliardi — si riferisce alla istituzione di nuove università statali; gli altri riguardano contributi: alla casa di riposo per musicisti « G. Verdi » (400 milioni); all'Opera nazionale « Montessori » (300 milioni); alla rivista « Il nuovo cimento », della Società italiana di fisica (100 milioni);

all'Accademia di costume di moda (50 milioni).

In riferimento a quest'ultima, e ad altri enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria tramite il Ministero della pubblica istruzione (sono quelli i cui conti consuntivi relativi all'esercizio 1981 sono allegati alla Tabella 7), non sarebbe inopportuno procedere ad una puntuale verifica per vedere quali di essi rientrano nella sfera d'attività e di competenza di questo Ministero, e quali invece non siano da trasferire alle competenze del Ministero per i beni culturali e quindi da far rientrare nell'apposita normativa che da qualche anno regola la concessione di contributi ad enti culturali. Questo, al fine di portare a compimento quel processo di razionalizzazione nell'impostazione del bilancio, processo iniziato alcuni anni fa e che è stato portato avanti con continuità di impegno. Non si tratta solo di un fatto tecnico, in quanto la lettura del bilancio, risultando più facile, agevola il giudizio politico che il Parlamento è chiamato a dare su di esso, e crea le premesse positive per gli eventuali provvedimenti correttivi che Governo e Parlamento decidessero di apportare.

A tale proposito, mi preme sottolineare che il fenomeno dei residui passivi — che ha sempre rappresentato un fatto negativo nella gestione pubblica, e non solo dello Stato centrale, ma a tutti i livelli — per quanto di pertinenza del Ministero della pubblica istruzione, è in diminuzione: c'è una tendenza al regresso nel processo di formazione dei residui (al 1° gennaio 1982: oltre 3.756 miliardi, presunti al 1° gennaio 1983: 3.088 miliardi).

Rimane la nota dolente dell'esiguità delle spese in conto capitale, appena 293 miliardi contro i quasi 21.584 miliardi di spese correnti; ossia appena l'1,36 per cento (l'anno scorso l'1,45 per cento). Essi sono impegnati per la massima parte nella ricerca scientifica (quasi 200 miliardi); c'è poi il contributo all'Istituto nazionale di fisica nucleare (75 miliardi), contributi per l'edilizia scolastica sperimentale e per la costruzione e l'adattamento di palestre e impianti ginnico-sportivi scolastici nelle Regioni a statuto speciale.

L'enorme differenza tra questi due comparti di spesa risulta anche dalla percentuale di incidenza del bilancio del Ministero della pubblica istruzione sul bilancio totale dello Stato: essa è dell'8,60 per cento (rispetto al 9,12 del bilancio 1982, e dello 8,42 del bilancio 1981), ma questa percentuale, mentre per le spese correnti è di circa l'11 per cento, per quelle in conto capitale scento sotto l'1 per cento. In questo divario sta la caratteristica — se volete, il dramma — del bilancio del Ministero della pubblica istruzione, estremamente rigido, legato a impostazioni ferrignamente predisposte; ed è questa caratteristica del bilancio la vera spia della situazione della scuola italiana, elefantiaca nelle sue strutture, lenta nei suoi movimenti, e pertanto fatalmente pigra nel processo di adeguamento, pur necessario, alle mutate condizioni della società.

Il quadro complessivo della spesa pubblica destinata all'istruzione e cultura, ha ormai superato la soglia dei 30.000 miliardi annui, con una incidenza sul prodotto interno lordo che si avvicina al 7 per cento, rispetto al 1972; esso manifesta lo sforzo benemerito dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali in questo qualificante settore (nell'anno finanziario 1981 la ripartizione delle spese è stata 74,2 per cento allo Stato, 7,2 per cento alle Regioni, 4,1 per cento alle Province, 14,5 per cento ai Comuni).

L'impegno delle Regioni e degli Enti locali in materia di diritto allo studio oggi non si riduce più ad una prestazione di servizi assistenziali, come vorrebbe una lettura riduttiva in chiave meramente economica, dell'articolo 34 della Costituzione, dal momento che l'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 prevede anche forme di sostegno alle istituzioni scolastiche in grado di incidere sulla qualità del sistema formativo e culturale. È stato calcolato che per il 1982 le Regioni hanno stanziato per i programmi inerenti il diritto allo studio non meno di 527 miliardi; di questi il 40 per cento circa riservato agli universitari, settore questo che vie-

ne gestito e amministrato direttamente dalle Regioni, sia pure attraverso organismi convenzionati; per gli altri gradi della scuola, invece, la gestione è delegata ai Comuni, che spesso integrano con risorse proprie i trasferimenti regionali, sicchè quei 527 miliardi in effetti salgono ad una cifra certamente superiore, anche se difficilmente valutabile.

Di fronte a questo quadro, viene da chiedersi se l'impegno sostenuto dal Ministero della pubblica istruzione (che rispetto alla spesa complessiva statale per l'istruzione e cultura sostiene l'onere per circa l'88 per cento, e rispetto alla spesa complessiva pubblica per circa il 70 per cento) trovi un riscontro adeguato nei risultati qualitativi dei servizi dell'istruzione; o se, invece, non sia vanificato o, comunque, negativamente condizionato dalla natura dell'impegno, dalla caratteristica della spesa che è quella di essere costituita quasi totalmente dalla parte corrente e solo marginalmente da quella in conto capitale.

In dieci anni, 1972-1981, la spesa complessiva del Ministero della pubblica istruzione ha visto un incremento del 526,7 per cento; ma nello stesso periodo il personale dipendente si è quasi sestuplicato, e la spesa relativa è andata incidendo sempre più (87,1 per cento nel 1972, 94,1 per cento nel 1980, oltre il 93 per cento quest'anno). Se poi esaminiamo i diversi gradi e tipi di istruzione, notiamo come questa incidenza non è uguale per tutti: al consuntivo del 1981 risulta che, esclusa l'istruzione universitaria (65,5 per cento), essa va da un minimo del 92,8 per cento nella scuola materna ad un massimo del 99,2 per cento nell'istruzione classica, scientifica e magistrale (sicchè in questo tipo di istruzione, non certo dei meno importanti, tutta la spesa prevista è destinata al personale e solo lo 0,8 per cento ad altre forme di intervento).

L'anno intercorso tra l'esame del bilancio 1982 e quello del bilancio 1983 è stato assai interessante per la scuola italiana, specie per la secondaria superiore e per l'università. Abbiamo fatto un grosso passo in avanti per la riforma della scuola secondaria superiore, completandone l'*iter* in Commissione, che è ovviamente il passo concretamente più rilevante. Per quanto concerne l'università, vanno ricordati due momenti: l'avvio della fase di attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 e la legge istitutiva delle nuove università statali, che ha dato un tocco di più regionale articolazione nella localizzazione degli istituti universitari, sanando tra l'altro, la situazione precaria di alcune università non statali, anche se rimane il problema della distribuzione della popolazione studentesca, fortemente squilibrata, concentrata in alcune grandi sedi, che costituiscono un polo di attrazione sia per studenti che per docenti.

Oggi la scuola italiana, grazie alla decongestione degli effettivi e ad alcuni provvedimenti urgenti, decisivi per alcuni settori della stessa, si trova di fronte ad una opportunità di revisione complessiva, specie sotto il profilo della qualità. Gli anni '80 e gli altri che seguiranno ci vedranno impegnati, appunto, in questa revisione, che richiederà molto spazio di tempo ed energie politiche. Bisognerà prima portare a termine alcune iniziative già impostate: la riforma della scuola superiore (che, dopo l'approvazione del Parlamento, comporterà un primo tempo di attuazione certo non facile) e la riforma degli studi universitari di medicina, per citare uno dei problemi più sentiti.

In questa revisione generale occorrerà, tra l'altro, badare a tre aspetti fondamentali: la revisione della macchina organizzativa; il rilancio del sistema di partecipazione degli utenti alla gestione della macchina; una accorta politica di gestione del personale docente.

Gli anni '80 saranno caratterizzati da abbondanza di risorse umane nella scuola italiana. Un equilibrato e saggio utilizzo delle stesse consentirà quell'aumento di qualità nell'istruzione che è nei voti di tutti. Due ipotesi si pongono davanti a noi. Prima ipotesi: il completamento delle dimensioni quantitative attuali del corpo docente, mantenuto nei compiti, diciamo così, normali dell'istituzione scolastica. In tal caso, la media del rapporto alunni-insegnanti scenderebbe ancora.

Seconda ipotesi: il completamento delle medie di rapporti attuali; in tal caso avrem-

mo un *surplus* di insegnanti, calcolato in 80.000 unità per il 1985-86, in 165.000 unità per il 1990-91.

È comune opinione che la prima ipotesi sia da scartare: un'ulteriore diminuzione del rapporto alunni-insegnanti non è sufficiente da sola ad assicurare il miglioramento qualitativo delle prestazioni del sistema dell'educazione e istruzione scolastica.

Va pertanto seguita la seconda ipotesi: mantenere gli *standards* attuali e utilizzare l'eccedenza di personale insegnante in una serie di attività che davvero possano incidere nel processo di miglioramento delle prestazioni dal nostro sistema scolastico.

È la via certo più difficile; la prima offrirebbe più facile scorrimento in quella politica, più pigramente garantista che dinamicamente innovativa, che ha caratterizzato la gestione del personale; la seconda ha bisogno di una strategia che preveda spazi di manovra burocratica (mobilità del personale sul territorio, almeno in ambito distrettuale; mobilità delle cattedre; articolazione delle carriere; rotazione di mansioni; comandi temporanei presso le università, le biblioteche, i centri culturali...) e spazi di manovra qualitativa (sperimentazione e tempo pieno; integrazione degli handicappati; aggiornamento e riconversione del personale, istruzione per gli adulti, eccetera).

Con queste osservazioni e indicazioni di natura programmatoria per il futuro, la 7ª Commissione permanente esprime parere favorevole sulla Tabella 7 del bilancio di previsione dello Stato per il 1983.

MEZZAPESA, *relatore*

RAPPORTO DELLA 1ª COMMISSIONE

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

(RELATORE NERI)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1983 reca un'uscita per complessive lire 20.059.801.308.000, di cui 99.959.000 in conto capitale, e 20.059 miliardi 701.349.000 per spese correnti: di queste, 14.259.200.000.000 riguardano trasferimenti per finanziamenti di bilanci comunali e provinciali. Per la parte corrente dunque restano lire 5.800.501.349.000.

Rinviando ai dati già pubblicati nella apposita tabella per l'approfondimento della suddivisione dell'importo sopra riferito tra le varie voci del bilancio, in questa sede si ritiene di dovere rilevare innanzitutto che, nell'ambito dei problemi dell'Amministrazione civile dell'interno, va ricordato come ancora penda presso la Camera dei deputati il disegno di legge (atto Camera n. 3526) relativo alla delega al Governo per la riforma dello stato giuridico e del trattamento economico dei Segretari comunali e provinciali.

In proposito occorre osservare che nonostante i provvedimenti adottati per agevolare l'accesso alla carriera, permangono notevoli difficoltà per la copertura di moltissime sedi che risultano vacanti.

Non va trascurato in questa sede che il riordinamento dei poteri locali rappresenta un auspicabile traguardo per il raggiungimento del quale, peraltro, la Commissione Affari costituzionali del Senato è attivamente impegnata. Occorre infatti procedere alla massima vitalizzazione delle istituzioni democratiche locali per promuovere un sostanziale miglioramento nella prestazione dei pubblici servizi.

Va inoltre ricordato, per quanto concerne il settore degli affari dei culti, che particolare soddisfazione ha prodotto nel clero la legge 25 marzo 1982, n. 107, che ha aumentato i limiti di congrua. Tale riconoscimento era doveroso dovendo lo Stato italiano, come opportunamente ha fatto, rispettare le pattuizioni concordatarie.

In ordine ai problemi della pubblica sicurezza, che meriterebbero una trattazione ben più ampia di quanto è consentito fare in questa sede, va dato atto al Ministero dell'interno dell'azione svolta ai fini del potenziamento di tutti i servizi, come peraltro è evidenziato anche dalle cifre del bilancio.

A tutti gli operatori preposti ai servizi di pubblica sicurezza va espresso il più vivo apprezzamento per la meritoria opera svolta a tutela della incolumità dei cittadini e dei loro beni nonchè a salvaguardia delle istituzioni democratiche. Particolare menzione va fatta in merito ai positivi risultati conseguiti nella lotta contro il terrorismo.

Per quanto concerne la protezione civile ed i servizi antincendi, resta obiettivo fondamentale quello di dare attuazione alla legge n. 930 del 1980 attraverso il potenziamento e l'ammodernamento dei mezzi e la qualificazione del personale. Resta poi vivo il problema del potenziamento degli organici del Corpo dei vigili del fuoco. A

questo proposito gli stanziamenti previsti in bilancio appaiono piuttosto modesti.

In tema di servizi civili occorre richiamare ancora una volta l'attenzione sulla necessità di procedere all'approvazione della legge-quadro sulla assistenza sottolineando peraltro che le misure da adottare nei riguardi dei cittadini meno fortunati, ed in particolare di quelli portatori di *handicaps*, non debbono restare lettera morta o rappresentare oggetto soltanto di commenti astratti in ricorrenze celebrative. A tale riguardo va ricordato che ormai da tempo giace alla Camera dei deputati il provvedimento, già approvato dal Senato, per il rinnovo dei contributi statali alle associazioni che svolgono attività di promozione sociale nei confronti dei cittadini portatori di *handicaps*.

Con le sopra esposte considerazioni, purtroppo assai ristrette rispetto alla consistenza ed allo spessore dei problemi affrontati (ma gli esigui margini temporali del dibattito e la già intervenuta approvazione da parte della Camera dei deputati del presente bilancio difficilmente avrebbero consentito, alla data odierna, una diversa soluzione), la Commissione Affari costituzionali ha stabilito di trasmettere rapporto favorevole sulla tabella 8, concernente lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1983.

NERI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

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

(RELATORE DEL PONTE)

ONOREVOLI SENATORI. — In sede di impostazione della legge di bilancio per il 1982, la situazione finanziaria del Ministero dei lavori pubblici si caratterizzava per una carente dotazione di competenza e di cassa rispetto alle richieste formulate dal Ministero sulla base di fabbisogni accertati.

Peraltro nel fondo globale per provvedimenti legislativi in corso erano inseriti cospicui accantonamenti per leggi di rilevante interesse.

L'approvazione di molti di questi provvedimenti nel corso dell'anno ha comportato un certo riequilibrio delle dotazioni di competenza nei settori infrastrutturali. Ricordo, esemplificando, le leggi di rifinanziamento della edilizia residenziale pubblica e delle opere idrauliche nonchè il Piano decennale della grande viabilità.

La manovra complessivamente considerata se, da un lato, ha consentito al Ministero di proseguire nella sua attività istituzionale, almeno nei settori rifinanziati, dall'altro, essendosi realizzata in tempi relativamente brevi, ha immediatamente determinato problemi di raccordo con le compatibilità economico-finanziarie del Ministero del tesoro. Quest'ultimo, come dopo ricorderò, ha subito provveduto ad operare slittamenti di competenza su questi e su altri settori di spesa a carico del Ministero dei lavori pubblici.

Il 1982 si è anche caratterizzato per una crescente erosione dello spazio istituzionalmente riservato all'Amministrazione da parte di altri centri di spesa.

La legge finanziaria 1982 ha infatti riservato solo una minima quota di stanziamenti agli interventi infrastrutturali prevedendo, relativamente alla quota di 870 miliardi del FIO (Fondo investimenti e occupazione), procedure che pongono il Ministero dei lavori pubblici in concorrenza con le altre Amministrazioni e le Regioni per la assegnazione dei fondi: la quota del FIO è, infatti, iscritta presso il Ministero del bilancio, che in tal modo diviene un ulteriore centro di discrezionalità della spesa, dopo il Ministero del tesoro, anche in settori di competenza del Ministero dei lavori pubblici.

Ancora, la legge n. 39 del 1982 ha autorizzato l'Amministrazione delle poste a realizzare un programma di servizi e di alloggi per 2.750 miliardi.

Nel settore dell'edilizia carceraria si va profilando una sempre più massiccia presenza, anche in sede di progettazione tecnica, degli organi del Ministero di grazia e giustizia.

Di fronte a questa individuazione di nuovi centri di spesa in comparti infrastrutturali, sono rimasti irrisolti i problemi dei lavori pubblici: ad esempio quello delle opere marittime, delle opere idrauliche — per quanto concerne il raccordo con le competenze regionali — quello dell'edilizia demaniale. A ciò si aggiunge la ulteriore riduzione della competenza per il 1982 del Ministero dei lavori pubblici, operata con un emendamento governativo al disegno di legge di assestamento del bilancio. Si tratta

di un taglio di 700 miliardi che riguarda la edilizia carceraria e demaniale, le opere marittime e le opere idrauliche.

Inoltre anche la riduzione da cinque a tre anni della permanenza in bilancio dei residui di stanziamento, disposta con l'articolo 39 della finanziaria-*bis*, si traduce per questo Ministero in una decurtazione netta delle sue dotazioni finanziarie.

* * *

Per una corretta valutazione delle prospettive di spesa per il 1983, è necessario esaminare gli effetti che si produrranno con il bilancio e con la legge finanziaria.

Nella relazione al bilancio di previsione per il 1983 è riportata la situazione delle previsioni di competenza integrata con la manovra operata con il disegno di legge finanziaria.

Da essa si ricava che la legge finanziaria stabilisce, sempre per quanto riguarda la competenza dei lavori pubblici, oltre 2 mila miliardi di « slittamenti », con una flessione di oltre il 30 per cento rispetto alle dotazioni per il 1982.

Va precisato che il fondo per provvedimenti legislativi in corso, incluso nel disegno di legge finanziaria per il 1983, prevede un accantonamento globale pari a 1.010 miliardi che risultano prenotati per particolari iniziative legislative.

Ai dati di ordine finanziario vanno aggiunte alcune osservazioni sulla introduzione di disposizioni procedurali riguardanti sia la materia del bilancio sia la materia contrattuale. Tra le prime si ricorda la accennata riduzione da cinque a tre anni del termine di permanenza in bilancio di residui passivi di stanziamento.

Tra le seconde, l'articolo 10 del disegno di legge finanziaria per il 1983 stabilisce che per programmi di intervento di particolare rilevanza ed urgenza il Ministero competente può richiedere al Presidente del Consiglio la indicazione di procedure straordinarie, anche in deroga alla normativa vigente, per l'affidamento dei lavori.

Ritengo debba inoltre costituire impegno prioritario finalizzare agli interventi di esclusiva competenza del Ministero una quota del FIO di cui all'articolo 12 della legge finanziaria, ricorrendo in particolare alla disponibilità prevista dal n. 6 dello stesso articolo che ammonta a lire 1.300 miliardi per finanziamento di interventi infrastrutturali o sul territorio.

Si tratta di una prenotazione di fondi che, al pari di quella già autorizzata per il Ministero dei trasporti e della marina mercantile, è giustificata da esigenze di particolare urgenza per il Ministero, per le quali i relativi interventi risultano già con un grado di progettazione particolarmente avanzato.

I settori che offrono questo tipo di garanzia sono attualmente i seguenti:

difesa del suolo;

edilizia demaniale;

interventi sulla viabilità minore.

Relativamente agli slittamenti operati con la tabella A del disegno di legge finanziaria, rimarcato che circa il 50 per cento di essi riguardano stanziamenti di competenza del Ministero dei lavori pubblici, deve in via preliminare riproporsi una più equa redistribuzione degli stessi tra le diverse Amministrazioni di spesa; in secondo luogo, è discutibile lo slittamento operato per i settori di seguito specificati.

1) L'edilizia penitenziaria: lo slittamento proposto è di 200 miliardi. Ricordo le gravi perplessità suscitate da una analoga riduzione operata con la legge finanziaria per il 1982. Nonostante ciò oggi viene proposta la medesima manovra, con l'aggravante che un'ulteriore riduzione sulle competenze 1982 di 150 miliardi è stata proposta con emendamento al disegno di legge di assestamento del bilancio per il 1982. In totale, nei due esercizi finanziari, sono stati tagliati in questo settore ben 550 miliardi!

2) La viabilità: lo slittamento nei settori della grande manutenzione e degli interventi integrati ANAS-Regioni nel Mezzogiorno non sono compensati da alcuna integrazione finanziaria del capitolo 505 dell'ANAS, richiesta in più occasioni dall'Azienda per far fronte ad una situazione drammatica di deterioramento del sistema viario.

3) L'edilizia residenziale: particolarmente preoccupante è la riduzione di 220 miliardi previsti per la concessione di contributi in capitale per il « buono-casa », in considerazione del fatto che le Regioni stanno utilizzando per la concessione dei « buoni » le graduatorie già esistenti e che pertanto si dovrà procedere nel 1983 ad una notevole erogazione dei fondi.

Pur concordando dunque con il Governo sul fatto che la « fissazione » del « tetto » del ricorso massimo al mercato finanziario è dato squisitamente politico, e non meramente contabile, e riconosciuta la giustezza della condotta governativa nel chiedere prioritariamente di fissare questa entità, bene sarebbe stato ridurre quel limite, « tagliando » spese correnti e consentendo maggiori spese destinate agli investimenti.

Ma si deve riconoscere che, data la rigidità complessiva della situazione, pochi sono gli spazi per contenimenti in quelle direzioni che pur sarebbero auspicabili.

Il « tetto », dunque, rappresenta lo sforzo che si giudica compatibile con le esigenze prioritarie di contenimento del disavanzo pubblico.

Ricordo che già con il decreto fiscale e con il decreto sul costo del lavoro è stata avviata la manovra economico-finanziaria di rigore perseguita dal Governo, che è portata avanti con il provvedimento in esame.

Tenuto presente che il massimo rischio per l'economia, è rappresentato dal *deficit* pubblico, ritengo che più che mai oggi occorra che da tutte le forze politiche si produca uno sforzo considerevole e una precisa assunzione di responsabilità.

* * *

Le autorizzazioni di cassa del Ministero dei lavori pubblici per il 1983 indicano un ammontare pari a 3.521 miliardi per la spesa capitale e 195 per la spesa corrente, per un complessivo importo di 3.716 miliardi.

Si deve precisare che i dati citati, contenuti nel disegno di legge di bilancio, hanno un significato assai relativo.

Infatti, in primo luogo, per quanto riguarda la valutazione della massa spendibile, il dato dei residui è stimato e non consuntivo (e sappiamo dalle vicende dell'assestamento di bilancio come questo fatto sia fondamentale ai fini della valutazione della massa spendibile).

In secondo luogo le autorizzazioni di cassa riguardano anche la voce « trasferimenti » e, come tali, non sono indicative del reale coefficiente di spendibilità.

In terzo luogo, con i dati contenuti nel disegno di legge di bilancio non è possibile ricavare, disaggregati per singoli centri di spesa, gli effetti delle nuove autorizzazioni di cassa. È questa una lacuna che i documenti contabili disponibili non consentono di colmare.

Va ricordato altresì che la gestione della cassa è attualmente condizionata, oltre che dai limiti originariamente imposti dalle autorizzazioni di cassa indicate nel bilancio di previsione, da altri importanti fatti normativi ed amministrativi.

Tra questi, innanzitutto l'assestamento del bilancio, previsto dall'articolo 17 della legge n. 468 del 1978, poi i preventivi trimestrali di cassa, introdotti con l'articolo 35 della legge n. 526 del 1982, ed, infine, le norme sull'esercizio provvisorio di cui all'articolo 16 della legge n. 468 del 1978.

* * *

Per quanto riguarda la legge di assestamento, nata come strumento contabile di adeguamento delle autorizzazioni di cassa previste nel bilancio di previsione alle modificate esigenze delle singole Amministrazioni, maturatesi nell'arco del primo semestre dell'anno finanziario (sia per la verifica del reale ammontare dei residui passivi, sia per mutamenti nel ritmo di spesa), essa si è trasformata in strumento di politica economica, atto a fronteggiare i crescenti fabbisogni del *deficit* pubblico di cassa.

Le conseguenze dello snaturamento di questo istituto sono state gravissime, infatti:

le diverse Amministrazioni, specie quella dei lavori pubblici, non solo non hanno ottenuto (in questo e negli esercizi passati) gli adeguamenti che richiedevano, ma, in

alcuni casi, si sono viste addirittura ridurre le originarie autorizzazioni di cassa;

l'*iter* estenuante della legge, che deve essere proposta all'inizio di giugno e che si conclude normalmente a fine ottobre, blocca materialmente i pagamenti nel periodo indicato, con gravissime conseguenze per i terzi creditori e per le stesse Amministrazioni che vedranno addebitarsi gli interessi di mora per ritardato pagamento;

inoltre, la conclusione dell'*iter* dell'assestamento viene di fatto a coincidere con la chiusura di fine anno delle tesorerie: ben può dirsi, pertanto, che la gestione di cassa, a seguito delle vicende dell'assestamento, avviene con regolarità solo nel primo semestre dell'anno.

Un primo correttivo a questa situazione, pur fornito dalla possibilità di compensazione delle variazioni di cassa, prevista dall'ultimo comma dell'articolo 25 del disegno di legge di bilancio per specifici capitoli di spesa delle diverse Amministrazioni, non incide certo sui gravi inconvenienti che ora ricordavo principalmente per quanto concerne i tempi di approvazione e l'uso improprio che dell'assestamento si è fatto.

Ma anche nel primo semestre dell'anno finanziario, la gestione di cassa viene condizionata da vincoli contabili. Infatti nell'esercizio provvisorio, normalmente ricorrente, le Amministrazioni sono tenute ad erogare « per dodicesimi » le loro disponibilità.

Infine, come se ciò non bastasse, la legge n. 526 del 1982 (finanziaria *bis*), all'articolo 35, prevede la redazione di preventivi trimestrali di cassa.

In virtù di questa norma, ogni tre mesi, ciascuna Amministrazione dovrà predisporre una previsione di cassa di tutte le spese in carico con evidenziazione di quelle per gli stipendi e le pensioni.

Tale previsione sarà soggetta alla valutazione del Ministero del tesoro e, nel caso, alle modifiche decise dal CIPE. Il preventivo così modificato costituirà limite di pagamento per il trimestre considerato.

Non è difficile immaginare che sarà questo un nuovo strumento di compressione delle spese per investimenti, considerata l'anelasticità della spesa per il personale.

Alla luce di tali considerazioni si rivela irrinunciabile l'impegno: delle forze politiche, ad accelerare l'*iter* di approvazione del disegno di legge di assestamento del bilancio; del Tesoro, ad utilizzare lo strumento dei preventivi trimestrali di cassa in modo da non penalizzare le esigenze di cassa del Ministero dei lavori pubblici, specie nel settore degli investimenti; e, soprattutto, lo impegno del Governo, del Parlamento e delle forze politiche ad approvare, rispettando le promesse, per la fine dell'anno il bilancio e la legge finanziaria, per evitare le difficoltà, che incidono in particolare sul bilancio di cassa, derivanti dal regime di esercizio provvisorio.

* * *

Per quanto riguarda il bilancio triennale, vorrei soltanto sottolineare una novità contenuta nella relazione al disegno di legge sul bilancio di previsione per il 1983.

Sono infatti indicati gli spazi finanziari che verranno a crearsi nel 1984 e nel 1985 per lo scadere di autorizzazioni di spesa: per le spese in conto capitale si « libereranno » alla fine del 1983 circa 15.000 miliardi e, alla fine del 1984, circa 20.000 miliardi.

È ovvio che, nell'attuale situazione economica, sarà intendimento del Tesoro vigilare sull'utilizzo di questi spazi, parte dei quali saranno necessariamente riassorbiti da rifinanziamenti inderogabili. Dovrà però essere cura dell'Amministrazione dei lavori pubblici rivendicare lo spazio finanziario che le compete per utilizzarlo nei settori cardine, con una programmazione di interventi che non polverizzi le risorse e ne consenta una rapida utilizzazione.

* * *

Guardando infine alla legislazione *in itinere*, per quanto riguarda l'abusivismo è auspicabile che tale problema, recentemente affrontato da un provvedimento varato dal Senato, trovi il consenso anche dell'altro ramo del Parlamento.

In tema di autonomia impositiva degli enti locali, è indispensabile un approfondimento delle questioni sottese alla preannunziata imposta comunale sugli immobili, specie per quanto attiene il princìpio della autodichiarazione del valore dell'area e la conseguente autotassazione.

In particolare, l'istituzione della nuova imposta dev'essere assolutamente contestuale alla modifica delle altre imposte sugli immobili, pena un ulteriore stimolo a ritirare dal mercato gli alloggi offerti in locazione e, conseguentemente, un artificioso aumento della pressione per ottenere il rilascio dai locatori. Cosa della quale, al momento, non si avverte alcun bisogno.

La determinazione della base imponibile potrebbe avvenire, per gli edifici, con riferimento ai parametri di cui alla legge n. 392 del 1978 per la determinazione del valore locativo mentre, per le aree edificabili, secondo i criteri desumibili dal provvedimento attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento (Atto Camera n. 3475). Occorre tuttavia rifuggire da ogni scelta che implichi forme di duplicazione di imposta che sarebbero contrarie ai princìpi del nostro sistema tributario (se così si può ancora chiamarlo).

Nella prospettiva poi di una eventuale riforma del catasto edilizio deve essere ricercata un'impostazione che ne faccia uno strumento in grado di rilevare i valori degli immobili e non le loro rendite e, per tal verso, costituire la base sia per la redditività, sia per l'imposizione. Trascorsi quattro anni dall'enunciazione di simili impegni nell'ultimo comma dell'articolo 12 della legge n. 392, questa riforma deve essere perseguibile in tempi brevi, ben sapendo quali potranno essere i suoi costi sia in termini di organici che di attrezzature.

In conclusione deve giudicarsi positivamente l'intento di razionalizzazione dell'imposizione immobiliare anche se occorrerà uno sforzo in termini di rapidità nella definizione della normativa in proposito, per l'effetto annuncio delle nuove imposte, aggravato dall'adozione di correttivi temporanei (come l'addizionale sui redditi immobiliari) con conseguenze di disorientamento del mercato immobiliare inducenti ulteriori elementi di stasi a quelli di cui già soffre e con negativi effetti sull'economia generale del settore.

* * *

Esaminato lo stato di previsione dei Lavori pubblici, la 8ª Commissione, a maggioranza, ha incaricato il relatore di predisporre un rapporto favorevole alla sua approvazione.

DEL PONTE, *relatore*

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

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

(RELATORE MASCIADRI)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione dei Trasporti per il 1983 reca le seguenti spese:

parte corrente .	3.098.717,8 (milioni)
parte capitale .	801.898,8 (milioni)
totale	3.900.616,6 (milioni)

con un incremento di circa 490 miliardi rispetto al 1982.

È opportuno disaggregare i dati contabili, sviluppando, sia pure succintamente, un'analisi dei tre comparti di competenza del dicastero dei trasporti, vale a dire la motorizzazione civile, il trasporto aereo ed il sistema ferroviario.

Motorizzazione civile.

È stato indicato dal Formez come il settore pubblico nel quale la produttività è la più alta (94 per cento), nel quale l'assenteismo in percentuale sul totale del tempo di lavoro è del 33,4 per cento (uno dei più bassi), nel quale il costo/ora è di 5.338 lire, anche esso uno dei più bassi.

Le entrate previste per il 1983 sono di 35 miliardi. Gli incassi si riferiscono a servizi (patenti, omologazioni, collaudi) prestati con tariffe notevolmente contenute che basterebbe quintuplicare per raggiungere il pareggio di gestione. I dipendenti sono 3.850 (erano 4.000 nel 1959) rispetto ad un parco automobilistico aumentato di otto volte, con carenze di personale in buona parte nell'Italia settentrionale.

Per quanto riguarda le ferrovie in concessione va ricordato che il disegno di legge n. 790, da tempo all'esame della 8ª Commissione, prevede la spesa di 2.500 miliardi per il risanamento e la ristrutturazione di queste ferrovie le quali dovrebbero successivamente passare alla competenza regionale (salvo 300 chilometri che dovrebbero essere assorbiti dalle ferrovie dello Stato). In realtà il fabbisogno è di circa 5.000 miliardi, se davvero si vuole recuperare una situazione di grave degrado. Al riguardo è indispensabile sbloccare l'*iter* del disegno di legge operando scelte risolutive.

È necessario altresì intervenire per quanto concerne le sovvenzioni di esercizio, giacchè molte aziende non sono in grado di pagare neppure il prossimo stipendio ai propri dipendenti.

Per quanto riguarda il fondo nazionale per l'esercizio dei trasporti pubblici locali (regionali, provinciali, comunali, eccetera), si stanziano 2.900 miliardi, come per l'82, senza tenere conto del 13 per cento di inflazione prevista. In questo settore si sono aumentate le tariffe anche se non in misura uguale e soprattutto adeguata alla esigenza di ripianare i bilanci oltremodo deficitari delle aziende. Per raggiungere questo obiettivo bisognerebbe elevare le tariffe dalle attuali 300 lire (400 in pochi casi) ad almeno 700 lire/passeggero, cosa non agevole per intuitive ragioni, anche se sono stati

esternati propositi ed assunti formali impegni di puntare all'obiettivo di ripianare i disavanzi di esercizio entro l'85-86 sulla base di una maggiore produttività.

Nel settore della motorizzazione rimane più che mai aperto infine il problema del codice della strada. Il nodo da sciogliere rimane quello del conflitto di posizioni tra la motorizzazione civile e l'ACI. Gli obiettivi da raggiungere — sui quali vi è concordanza nell'apposita Sottocommissione che ha avuto scambi di vedute con le parti interessate — sono:

1) evitare duplicazioni e passaggi burocratici che comportano lungaggini ormai inammissibili che non hanno riscontro in nessun paese del mondo;

2) la patente non può più essere un documento di riconoscimento ma un attestato di abilitazione a condurre il veicolo;

3) all'atto dell'acquisto della macchina deve essere consegnato il libretto;

4) le competenze di altri Ministeri devono confluire nel Ministero dei trasporti;

5) evitare pagamenti spropositati, per i servizi prestati da parte dell'ACI.

Aviazione civile.

Il bilancio di questo settore è la ripetizione dei precedenti con la aggiunta di un 13 per cento in più. Il personale è di 1130 unità; ne mancano 150 rispetto all'organico.

Una delle principali questioni, tuttora aperta, è l'assoluta carenza di programmazione per cui, ad esempio, il vettore costituisce la flotta a suo piacimento e gli aeroporti devono adattarvisi con piste, aerostazioni, infrastrutture.

Si è deciso di cambiare i DC9/30 con 30 DC9/80 (e per altri 10 vi è l'opzione) con maggiore capienza (180 posti), idonei per rotte di medio raggio. Mancano però aeroplani di capienza minore (50-100 posti) che possono servire aeroporti medi e minori con più voli giornalieri, sì da evitare l'inconveniente dei posti non occupati. D'altra parte alcuni aeroporti del Sud (Lampedusa, Reggio Calabria per esemplificare) saranno in difficoltà con quel tipo di flotta a causa della limitatezza delle loro infrastrutture.

Occorre inoltre promuovere un'attività di « terzo livello » a rischio di impresa ed anche un « quarto livello » con accesso alla singola poltrona (una specie di aerotaxi) per evitare il pericolo dello scadimento degli aeroporti medi e minori.

Un secondo capitolo riguarda la riforma di Civilavia prevista dal disegno di legge n. 1480, all'esame della Commissione ed intorno al quale le divisioni sono profonde tra le forze politiche.

Il problema è tanto grave ed è stato più volte rimarcato nelle varie sedi, soprattutto per l'assenza assoluta di funzioni di indirizzo, controllo e programmazione.

Un altro capitolo dolente è quello della inadeguatezza degli investimenti per gli aeroporti cui dovrebbe ovviare un disegno di legge in via di predisposizione almeno per gli scali maggiori.

Per quanto riguarda l'Azienda di assistenza al volo, nata dalla smilitarizzazione dei controllori avvenuta nell'ottobre 1979, va ricordato che essa si è costituita il 1° gennaio 1982 con 2.400 unità operative più 104 dipendenti impiegati rispetto ad un organico, certamente esuberante, previsto in 8.500 unità.

Il bilancio dell'Azienda è così ripartito:

per il personale . . .	90 miliardi
per spese di esercizio .	23 miliardi
per investimenti . . .	45 miliardi
totale	158 miliardi

che diventeranno 193 miliardi per l'84 e 216 per l'85.

Rimane il problema del passaggio dei beni di appartenenza dell'Amministrazione militare, per il quale si segnalano gravi ritardi.

Occorre poi ricordare che attualmente vengono pagate all'Azienda soltanto le tasse di sorvolo per le linee internazionali, e che persiste una ingiustificata esenzione per i voli nazionali e le procedure di avvicinamento; il pagamento anche di queste tasse potrebbe contribuire a riequilibrare il bilancio dell'Azienda.

Problemi della sicurezza del volo.

Esistono attualmente soltanto due impianti radar, a Milano e Roma, che lasciano scoperti l'intero versante adriatico e le aree dell'alto e del basso Tirreno: occorre pertanto urgentemente installare le previste infrastrutture di rilevamento in modo da assicurare una completa copertura radar.

Si ha tuttavia la sensazione che manchi un piano preciso e che si proceda con incertezza, mentre occorre intervenire con rapidità.

Ferrovie dello Stato.

Lo Stato di previsione dell'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato per l'anno finanziario 1983 reca le seguenti poste:

Entrate:

parte corrente 7.060 miliardi;
conto capitale 2.969 miliardi;
accensione prestiti 2.450 miliardi.

Uscite:

parte corrente 10.349,9 miliardi;
conto capitale 3.578 miliardi;
rimborso prestiti 574 miliardi.

Il disavanzo è di 571,2 miliardi in più rispetto al consolidato '82. Ciò è dovuto per buona parte al rinnovo dei contratti per 826 miliardi, mentre le spese di personale ammontano a 5.762 miliardi, a fronte di una cifra pari a 4.516 miliardi nel 1982.

Per quanto riguarda il disavanzo della Azienda, occorre sottolineare che esso ha subito un sensibile contenimento (ammonta infatti a lire 2.022,4 miliardi) a seguito di iniziative intraprese in tema di aumenti tariffari, riduzione di personale (da 232 mila a 228 mila unità) ed altri interventi migliorativi. Restano, tuttavia, ulteriori fattori di appesantimento del bilancio della Azienda, soprattutto in tema di oneri derivanti dall'inadeguatezza di alcune tariffe o all'esercizio di linee di traffico passive. In particolare, per il trasporto di merci deve registrarsi una flessione, dovuta anche alla maggiore concorrenzialità del trasporto su strada, aggirantesi intorno al 6 per cento.

Piano integrativo.

Dev'essere salutato con soddisfazione lo sblocco del Piano che, dopo i finanziamenti aggiuntivi pari a 6.400 miliardi, risulta ripartito in 13.550 miliardi per impianti fissi e traghetti e 5.300 miliardi per materiale rotabile per un impegno totale di 18.850 miliardi. L'Azienda è autorizzata ad assumere subito impegni fino a 6.400 miliardi.

Va comunque tenuto presente che il Piano integrativo scivolerà di qualche anno; presumibilmente anzichè nell'85 terminerà nell'88, atteso che anche i Piani precedenti avevano ed hanno subito gravi ritardi.

Occorrerà, peraltro, che il Governo presenti al più presto al Parlamento il Piano poliennale dei finanziamenti, che rappresenta lo strumento indispensabile per l'ammodernamento del sistema ferroviario nel quale si registrano ancora limitate velocità di percorrenza e scarsa flessibilità delle tariffe.

Il Piano integrativo (anello di congiunzione con il Piano poliennale) punta oltretutto al riscatto completo del nostro sistema ferroviario dallo stato di degrado in cui ha versato per anni.

Una spinta decisiva per la realizzazione del Piano integrativo e del piano poliennale può derivare infine dalla riorganizzazione della Azienda ferroviaria sul piano industriale, a seguito della sua riforma.

* * *

A conclusione dell'esame, l'8ª Commissione, a maggioranza, ha incaricato il relatore di predisporre un rapporto favorevole sulla tabella n. 10.

MASCIADRI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

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

(RELATORE RIGGIO)

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio di previsione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1983 presenta le seguenti risultanze complessive:

entrate: lire 5.074.093.400.000;

spese: lire 6.673.191.161.000;

Il disavanzo finanziario di gestione, che in un primo tempo era di lire 1.599 miliardi 97.761.000, è stato ulteriormente ridotto a lire 1.572.877.648.000 ai sensi dell'articolo 12 del disegno di legge finanziaria, nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

Il raffronto delle singole fonti di entrata dell'anno 1983 con quelle dell'esercizio precedente, pone in evidenza una differenza positiva di lire 992,3 miliardi da imputarsi per lire 591 miliardi agli aumenti tariffari di recente approvati, per lire 401,3 miliardi alla rivalutazione dei singoli cespiti, formulata sulla scorta di un realistico saggio di recupero e di sviluppo del traffico di tutti i settori operativi, quali i servizi postali, di bancoposta e di telecomunicazioni.

La prospettiva di incremento riposa sulla volontà dell'Amministrazione di ricondurre la gestione dei servizi ad apprezzabili livelli di efficienza.

Lo stato di previsione della spesa, anche se formulato secondo criteri di rigoroso contenimento al fine di limitare la lievitazione delle spese entro i limiti indispensabili per assicurare un sufficiente livello di produzione dei servizi e l'attuazione dei piani di sviluppo programmati, pone in evidenza, rispetto al 1982, maggiori oneri per lire 1.018.529.527.000 costituiti:

per lire 426.631.900.000, da maggiori spese di personale;

per lire 173.792.054.000, da maggiori spese di esercizio;

per lire 308.658.000.000, da maggiori spese per investimenti;

per lire 109.447.573.000, da maggiori spese per rimborso prestiti (interessi più capitale).

Nell'ambito delle spese di personale va messa in evidenza l'incidenza delle stesse sul complesso delle entrate e delle spese depurate dalle partite compensative.

Rispetto alle entrate correnti, l'onere per il personale, pari a lire 4.351 miliardi, raggiunge il 101,66 per cento, rappresentando una evidente patologicità rispetto a qualunque logica di gestione aziendale, mentre la percentuale di incidenza sulle spese raggiunge il 65,20 per cento.

Di notevole rilievo appare la circostanza dell'insufficienza delle entrate correnti a coprire le sole spese di personale e ciò nonostante il recente aumento delle tariffe. Anche il progressivo aumento percentuale delle medesime spese sul totale delle spese proposte denota la compressione delle disponibilità finanziarie da destinare ad investimenti.

Di qui l'esigenza di ricercare altri strumenti di finanziamento delle opere di ristrutturazione di cui si dirà più avanti.

In termini di politica del personale, elemento caratterizzante è l'applicazione del secondo contratto di lavoro dei dipendenti postelegrafonici da cui emerge una nuova classificazione delle funzioni, più aderente al livello ed alle modalità di espletamento dei servizi.

L'indice di incremento del volume delle spese di personale supera quello del costo della vita previsto per l'anno corrente. Nel settore viene registrato un incremento globale nelle erogazioni dovuto in parte ai miglioramenti conseguenti ai rinnovi contrattuali ma soprattutto all'aumento delle unità applicate, la cui assunzione si rende necessaria per adeguare il potenziale operativo alle esigenze di servizio.

A tale incremento, valutato in termini globali, non corrisponde un eguale aumento di guadagno individuale medio che è connesso, invece, quasi esclusivamente all'aumento dell'indennità integrativa speciale ed alla lievitazione delle aliquote per lavoro straordinario e alle indennità di missione.

Altro dato che si ritiene opportuno rilevare è il costante incremento del costo nominale delle unità postelegrafoniche. Infatti, da un costo medio unitario del 1982 di circa 16.535.876 si passa per il 1983 ad un costo unitario medio di lire 17.397.855. Tale valore incorpora gli aumenti della scala mobile e non può, pertanto, costituire elemento di valutazione del reddito individuale dei dipendenti postelegrafonici, ma soltanto un indice del deprezzamento della moneta a seguito dell'inflazione.

Ulteriore dato interessante è l'ammontare delle spese di gestione o di esercizio, pari a lire 1.366 miliardi, i cui maggiori oneri rispetto al 1982 sono originati per la quasi totalità dalla notevole e continua lievitazione dei prezzi di mercato e dall'esigenza di conservare alle strutture operative un adeguato livello di efficienza.

Nell'ambito delle spese di gestione, l'incremento si è mantenuto inferiore all'indice del costo della vita, testimonianza questa dell'attenzione che l'Amministrazione pone nella determinazione degli stanziamenti di natura discrezionale. Le suddette spese sono le uniche sulle quali si possono appuntare, come in effetti si sono appuntati, gli intenti di contenimento delle spese, salvaguardando un servizio di accettabile livello che eviti anche ogni degrado del patrimonio immobiliare.

Da tale orientamento si escludono gli interessi passivi, sul cui ammontare non si possono operare a cura dell'Amministrazione postelegrafonica politiche di contenimento, essendo relativi ad anticipazioni ottenute a copertura di disavanzi o a mutui da destinare ad investimenti previsti per legge. Pertanto l'ammontare delle spese della sola gestione risulta di lire 1.366.528.950 milioni.

L'esigenza di contenere entro limiti ragionevoli e sopportabili dalla finanza pubblica il disavanzo di gestione dell'Azienda postelegrafonica, ha determinato la necessità di limitare anche gli aumenti delle spese per la realizzazione di opere già programmate.

In particolare, con gli stanziamenti iscritti nel bilancio 1983 per un ammontare di lire 714 miliardi, di cui lire 244 miliardi ordinari e lire 470 miliardi straordinari, proseguirà l'opera di:

realizzazione di infrastrutture compartimentali, provinciali e di quartiere;

completamento della rete di meccanizzazione delle corrispondenze e pacchi;

costruzione di centrali telegrafiche elettroniche e ampliamento di quelle elettromeccaniche;

costruzione di uffici postali in comuni non capoluogo di provincia e miglioramento ed ampliamento degli altri;

potenziamento degli impianti di automazione del bancoposta, del sistema informativo di gestione aziendale e della rete telex;

installazione di apparecchiature speciali anticrimine per proteggere l'incolumità fisica degli operatori postelegrafonici ed i valori dell'Amministrazione;

costruzione di alloggi di servizio per i dipendenti postelegrafonici;

acquisto e fornitura di attrezzature e macchine agli uffici, nell'intento di diminuire i tempi di esecuzione delle operazioni di sportello, di ridurre al minimo indispensabile le attese degli utenti all'interno degli uffici postali e di alleviare lo sforzo fisico degli operatori addetti;

potenziamento del parco automobilistico.

* * *

Per quanto concerne il potenziamento ed il rinnovamento delle strutture operative, l'azione che l'Amministrazione postelegrafonica si propone di svolgere nell'anno 1983 si inserisce nella politica di piano delineata per il quinquennio 1977-1981, approvata dal CIPE il 3 agosto 1977 e presentato ai due rami del Parlamento come prescritto dalla legge 7 giugno 1975, n. 227.

Tale piano, aggiornato al periodo 1979-1983, è stato impostato tenendo conto delle sole risorse finanziarie a disposizione.

In sintesi, gli investimenti sia ordinari che straordinari previsti per il quadriennio 1979-1982, per grandi aggregati, si possono così riassumere:

	miliardi
Edilizia operativa	820,709
Edilizia abitativa	172,703
Impianti tecnici	877,536
Varie (attrezzature, trasporti)	127,960
totale	1.998,908

Peraltro la limitazione di cui sopra, e la progressiva erosione della potenzialità di realizzazione dei finanziamenti causata dal continuo accrescimento dei costi dei materiali e del lavoro, hanno avuto come conseguenza che i programmi inizialmente elaborati sono stati portati a compimento solo parzialmente mentre sarebbe stato necessario che la già avviata opera di rinnovamento e di potenziamento delle strutture procedesse nella sua globalità.

In tale prospettiva è stata approvata la legge 10 febbraio 1982, n. 39, con la quale l'Amministrazione postelegrafonica è stata autorizzata a dare attuazione ad un programma di interventi straordinari, concernenti opere e forniture, per un importo globale di 2.750 miliardi di lire, da eseguirsi negli anni 1982-1987.

L'importo suindicato è destinato:

per lire 250 miliardi al completamento degli impianti di meccanizzazione della rete del movimento delle corrispondenze e pacchi;

per lire 100 miliardi al completamento dell'automazione dei servizi amministrativo-contabili, nonchè al potenziamento dei servizi di bancoposta;

per lire 260 miliardi al completamento ed integrazione della rete telex e trasmissione dati;

per lire 40 miliardi al rinnovamento e potenziamento dei Centri radio gestiti dall'Amministrazione postelegrafonica;

per lire 350 miliardi al completamento degli edifici destinati a sede degli impianti di meccanizzazione della rete del movimento delle corrispondenze e dei pacchi, nonchè alla costruzione di edifici per i servizi operativi e del movimento postale;

per lire 350 miliardi alla costruzione ed all'acquisto di edifici destinati agli uffici di settore e di quartiere nelle grandi città come previsto nei piani regolatori postali;

per lire 450 miliardi alla costruzione ed all'acquisto di immobili da destinare ad alloggi di servizio da assegnare in concessione ai dipendenti dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni;

per lire 750 miliardi alla costruzione ed all'acquisto di edifici da adibire a sede di uffici locali non ubicati in capoluogo di provincia, sulla base delle proposte dei Comitati tecnico-amministrativi, previsti dall'articolo 14 della legge 12 marzo 1968, n. 325;

per lire 150 miliardi all'acquisto dei mezzi operativi occorrenti per il potenziamento dei trasporti postali urbani ed interurbani su strada in gestione diretta, nonchè delle relative infrastrutture;

per lire 50 miliardi al potenziamento e sviluppo dell'attività scientifica.

Come si vede, questo finanziamento straordinario dovrebbe consentire, da un lato, il completamento dei programmi previsti dalle leggi 7 giugno 1975, n. 227, e 23

gennaio 1974, n. 15, e dall'altro l'avvio di nuovi programmi, come quelli relativi al centro radio, agli edifici per uffici di settore e di quartiere e ai trasporti su strada, per i quali l'Amministrazione ha da tempo avvertito un'esigenza di potenziamento e sviluppo.

Per l'anno 1983 è previsto uno stanziamento globale di lire 579 miliardi che sarà destinato:

per lire 45 miliardi ad impianti di meccanizzazione postale;

per lire 20 miliardi all'automazione dei servizi amministrativi;

per lire 53 miliardi alla rete telex e trasmissione dati;

per lire 9 miliardi al potenziamento dei Centri radio;

per lire 85 miliardi ad edifici per la meccanizzazione postale;

per lire 65 miliardi ad edifici di quartiere;

per lire 150 miliardi ad uffici postali;

per lire 120 miliardi ad alloggi di servizio;

per lire 20 miliardi ai trasporti postali;

per lire 12 miliardi alla ricerca scientifica.

A questo punto è d'obbligo una verifica dello stato di attuazione del Piano, almeno per la parte riguardante alcuni settori maggiormente rappresentativi nell'ambito degli aggregati ora ricordati, e ciò al fine di misurare gli scostamenti dei risultati conseguiti da quelli attesi.

Costruzione di uffici postali in Comuni non capoluoghi di provincia.

I perduranti incrementi dei costi di costruzione hanno costretto l'Amministrazione a procedere, d'intesa con la società concessionaria, ad un riesame delle istruttorie a suo tempo espletate.

Con una potenzialità finanziaria del Piano ridotta a circa il 33 per cento del valore iniziale, è stato possibile avviare a concreta realizzazione, attraverso il varo di 6 distinti e successivi atti di concessione, l'approvazione di un totale di 369 nuovi uffici locali, su 952 inizialmente previsti, pari cioè al 40 per cento, con il completo utilizzo delle disponibilità finanziarie. Bisogna aggiungere, però, che la ripartizione delle varie tipologie edilizie realizzate, risulta lievemente spostata, rispetto a quella iniziale, verso le tipologie intermedie, di maggiore consistenza e quindi di più elevato costo unitario.

Nei confronti delle previsioni si è verificato uno slittamento temporale per alcune località per difficoltà urbanistiche o per l'insorgere in corso d'opera di vincoli ambientali ed archeologici.

Del complesso di uffici sopracitato, 342 sedi risultano già completamente ultimate e ne è stata effettuata, o ne è in corso, la consegna agli organi locali dell'Amministrazione ai fini della conseguente attivazione del servizio.

Saranno ultimate entro tempi brevi 18 sedi attualmente in diversa fase di costruzione. Le rimanenti 9 sedi sono state stralciate per difficoltà intervenute successivamente e saranno sostituite.

Alloggi di servizio e case-albergo.

Dopo il faticoso avvio per l'attuazione degli interventi di cui sopra, dipendente dalla non facile individuazione delle aree edificabili che, per esplicito obbligo derivante dalla legge n. 227 del 1975, devono necessariamente ricadere nell'ambito dei piani territoriali di zona di cui alla legge n. 167, nonchè dall'approfondita ricerca, estesa ad analoghe esperienze di altri Paesi, di soluzioni progettuali che offrissero agli occupanti degli alloggi spazi idonei allo svolgimento delle quotidiane abitudini di vita e tendessero soprattutto ad una semplificazione delle operazioni di manutenzione, si è poi passati alla fase realizzativa.

All'inizio del secondo semestre dell'anno in corso risultano ultimati i lavori riguardanti la costruzione di case-albergo a Genova, Torino, Bologna e Milano per 475 unità abitative e di alloggi di servizio a Torino, Settimo Torinese, S. Mauro Torinese, Brescia, Oristano e Bologna per 265 unità abitative.

Sono, inoltre, in fase di realizzazione case-albergo e alloggi per complessive 1.867 unità abitative.

Gli impegni approvati, assunti a tutto il 1981, costituiscono circa l'82 per cento delle disponibilità finanziarie maturate nello stesso periodo, per cui, tenendo presenti il perdurante attuale livello inflazionistico e la necessità di accantonare per la revisione dei prezzi contrattuali le rimanenti aliquote di finanziamento dell'esercizio 1981 e quelle maturate nell'esercizio 1982, il programma d'interventi si può ritenere concluso.

Piani territoriali.

Tra gli interventi più importanti si possono citare le opere per la realizzazione delle nuove sedi della Direzione Compartimentale di Palermo e della Direzione Provinciale di Parma, per la ristrutturazione delle sedi delle Direzioni Provinciali di Torino, l'Aquila e Catanzaro, degli edifici di quartiere di Milano Piazza Vesuvio, *ex* Borsa e zona Sud, per la costruzione del CED Bancoposta e di un'autorimessa a Trento, per la costruzione degli Uffici principali nelle città di Prato, Conegliano Veneto, Avezzano, Foligno e Carpi.

Meccanizzazione della rete del movimento postale.

Al momento, lo stato di attuazione del programma, dal punto di vista edilizio, può così sintetizzarsi:

1) Centri primari per la corrispondenza

n. 14 Centri ultimati:

Torino I, Milano I, Brescia, Genova I, Genova II, Bologna, Padova, Bari, Catania, Venezia, a cui si aggiungono quelli di Verona, Trento, Ancora e Firenze già realizzati in precedenza;

n. 6 Centri in corso di costruzione:

Roma I, Palermo, Lamezia Terme, Cagliari, Milano II e Roma San Lorenzo;

n. 2 Centri da iniziare:

Torino Ferrovia e Napoli.

2) Centri pacchi

n. 8 Centri ultimati:

Bologna, Padova, Torino Vanchiglia, Bari, Catania (a cui si aggiungono quelli fuori contratto di Cagliari, Verona e Milano Scalo Farini);

n. 2 Centri in corso di costruzione:

Roma e Lamezia Terme;

n. 1 Centro da iniziare:

Napoli.

Dal punto di vista degli impianti la situazione è la seguente:

A) Centri primari per la corrispondenza

n. 16 Centri ultimati:

Firenze, Trento, Ancora, Verona, Genova I, Catania, Bari, Brescia, Padova, Milano I, Torino I, Bologna, Genova II, Palermo, Venezia e Roma I;

n. 4 Centri i cui impianti sono in corso di installazione:

Lamezia Terme, Cagliari, Roma III e Milano II;

n. 2 Centri da iniziare:

Torino III e Napoli.

B) Centri pacchi

n. 5 ultimati:

Milano Scalo Farini, Catania, Bari, Bologna e Padova;

n. 4 i cui impianti sono in corso di installazione:

Verona (impianto ridotto), Roma Tor San Lorenzo, Lamezia Terme e Torino Vanchiglia;

n. 2 da iniziare:

Napoli e Cagliari (solo attrezzature ausiliarie).

Automazione dei servizi di bancoposta e sistema informativo di gestione aziendale.

Dei 16 Centri compartimentali previsti, 13 sono già istituiti e funzionanti (rispettivamente nelle sedi di Torino, Milano, Vene-

zia, Genova, Bologna, Ancona, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Cagliari e Reggio Calabria).

Dei tre Centri rimasti (Pescara, Trieste e Trento) è prevista l'istituzione entro tempi brevi.

I Centri elaborazione dati compartimentali attivati svolgono, per ora, soprattutto attività relative all'automazione del servizio dei conti correnti postali.

Insieme a questa funzione però, svolgono anche talune attività relative al sistema informativo (Milano, Roma e Napoli: parziali elaborazioni relative alla contabilità telex; Roma, Bologna, Milano, Napoli, Ancona, Bari, Torino, Palermo, Venezia e Firenze: elaborazione delle competenze accessorie).

Alla data odierna, risultano automatizzati circa 530.000 conti.

Relativamente ai versamenti vengono trattati automaticamente in media 1.200.000 bollettini al giorno corrispondenti ad oltre il 9 per cento del totale.

Automazione dei servizi telegrafici.

Nel quadro di sviluppo della rete telexdati è stato dato un notevole impulso all'ampliamento della rete in modo da permettere una maggiore disponibilità di attacchi per l'utenza e far fronte, così, alle richieste di allacciamento, in particolare nelle sedi dell'Italia settentrionale.

* * *

Gli eventi degni di particolare rilievo che caratterizzeranno l'attività dell'Amministrazione poste e telegrafi per l'anno 1983 si possono così riassumere:

a) copertura degli organici del personale nei limiti consentiti dagli stanziamenti;

b) accelerazione dello smaltimento dei residui passivi di stanziamento;

c) lievitazione delle spese di investimento che ammonteranno globalmente a 714 miliardi.

In conclusione si ritiene opportuno fornire qualche informazione circa l'andamento dei residui passivi attraverso il raffronto delle risultanze di consuntivo degli anni 1980 e 1981 e l'indicazione della consistenza al 1° agosto 1982, ultima data di ricognizione.

La consistenza dei residui passivi risultante dal conto consuntivo 1981 è di lire 2.535.504 milioni.

Tralasciando ogni considerazione sui residui passivi di parte corrente ammontanti a lire 1.576.299 milioni perchè connessi a meccanismi di riscossione e di pagamento che producono costantemente il loro riflesso concreto nell'esercizio successivo a quello cui gli stanziamenti si riferiscono, particolare importanza assumono i residui passivi in conto capitale ammontanti a lire 959 miliardi 205 milioni di cui: lire 596.349 milioni costituiti da residui derivanti da impegni formali; lire 362.856 milioni costituiti da residui di stanziamento e che testimoniano le difficoltà che incontra l'Amministrazione nell'assicurare un più rapido e produttivo ritmo di spese.

Analizzando in dettaglio i motivi che hanno determinato e determinano la formazione di tali residui passivi, c'è da osservare che le motivazioni più significative che incidono sul normale svolgimento dei programmi hanno un fondamento comune e risalgono ad una serie di fattori di carattere generale che si riflettono negativamente sulla dinamicità del settore edilizio in tutto il territorio nazionale e conseguentemente anche nel settore dell'edilizia postale.

Per quanto concerne i tempi di impiego delle somme impegnate, è da rilevare che essi sono strettamente connessi con gli stati di avanzamento nell'esecuzione delle opere, la cui accelerazione può investire solo marginalmente ed in casi anomali l'Azienda poste e telegrafi.

Per i residui di stanziamento, invece, si fa rilevare che essi si riferiscono per la maggior parte ad investimenti nel settore dell'edilizia. In proposito sono ben note le remore e gli ostacoli che alla impostazione e realizzazione dei progetti scaturiscono dal coacervo delle leggi sull'edilizia nonchè dalle difficoltà di ordine urbanistico che paralizzano ogni attività nel settore dei nuovi interventi edilizi e delle ristrutturazioni. Il reperimento infatti di aree destinate all'edi-

lizia poste e telegrafi risulta quanto mai difficoltoso sia per motivi d'inserimento nei singoli piani regolatori generali, sia per la carenza di chiare norme urbanistiche, sia per la peculiarità delle esigenze della edilizia poste e telegrafi, sia infine per la laboriosità delle procedure da rispettare per promuovere, ove necessario, le variazioni ai piani particolareggiati.

L'Amministrazione, tuttavia, profonde il massimo impegno onde superare tutti gli impedimenti di carattere amministrativo-burocratico.

Da rilevare con una certa soddisfazione che tali residui rispetto al 1980 hanno fatto segnare una diminuzione di circa 100 miliardi; ciò sta a dimostrare che l'Amministrazione ha avviato meccanismi di definizione dei propri programmi che consentono non soltanto di utilizzare gli stanziamenti dell'anno ma di recuperare anche il tempo perduto — per i motivi suesposti — negli esercizi precedenti.

L'impegno dell'Amministrazione risulta anche dalle somme residuali, ancora da impegnare alla data del 1° agosto 1982, che ammontano a lire 173 miliardi con una riduzione di circa il 50 per cento dei residui di stanziamento esistenti al 1° gennaio 1982.

* * *

A conclusione del suo esame la 8ª Commissione, a maggioranza, ha dato mandato al relatore di predisporre un rapporto favorevole sulla Tabella n. 11.

RIGGIO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 4ª COMMISSIONE

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

(RELATORE ORIANA)

ONOREVOLI SENATORI. — Valutati gli stanziamenti previsti dalla Tabella 12 e considerato che nell'esame in Commissione sono stati presi in attento esame tutti i problemi ritenuti da vari Gruppi fondamentali per il settore della Difesa, e che il Governo ha dato soddisfacenti risposte in merito agli stessi (prendendo, per alcuni, impegni precisi), la Commissione difesa si pronuncia in senso favorevole all'approvazione della Tabella 12.

ORIANA, *relatore*

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 4ª COMMISSIONE

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

(RELATORE DI MINORANZA GATTI)

ONOREVOLI SENATORI. — I senatori comunisti della 4ª Commissione, considerati i problemi complessivi delle Forze armate che richiedono un costo sempre maggiore mentre permangono insolute molte questioni da tempo in discussione che riguardano fra l'altro lo stato delle strutture militari (il personale, l'ordinamento amministrativo, gli stabilimenti militari, eccetera), e tenuto anche conto che gli indirizzi di politica estera e militare aumentano la nostra presenza in alcune aree interne ed esterne del Mediterraneo, con l'aggravante della installazione di una base missilistica a Comiso (in ordine alla quale necessitano iniziative politiche urgenti per dare uno sbocco positivo alle trattative di Ginevra), manifestano grave preoccupazione sulle indicazioni che emergono dai contenuti della Tabella 12 (che portano ad una maggiore proliferazione delle armi missilistiche nucleari e convenzionali e quindi ad una ulteriore aggravamento della crisi internazionale) e si pronunciano pertanto in senso contrario all'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della Difesa per l'anno 1983.

GATTI, *relatore di minoranza*

RAPPORTO DELLA 9ª COMMISSIONE

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

(RELATORE BUSSETI)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione, esaminata la Tabella di propria competenza, esprime parere favorevole in ordine alla manovra economica complessiva, così come articolata nel disegno di legge finanziaria per l'esercizio 1983, soprattutto apprezzando il riaffermato impegno di proseguire nella lotta all'inflazione attraverso un notevole ridimensionamento del disavanzo pubblico, senza mortificare il processo di sviluppo dei settori primari della produzione.

Ciò nondimeno la Commissione osserva:

1) non si giustifica l'enorme divario, che va ogni anno allargandosi, tra percentuale di incidenza del comparto agricolo nella accumulazione della ricchezza nazionale, e percentuale delle provvidenze finanziarie riservate all'agricoltura nel complesso delle competenze di cassa dello Stato, sicchè si auspica una riqualificazione della spesa pubblica con una maggiore tonificazione delle provvidenze da riservare all'agricoltura;

2) momento importante di verifica dell'attenzione che l'Esecutivo promette ai comparti produttivi di primaria importanza, quale è certamente il mondo agricolo (in un suo rapporto di interdipendenza con l'industria e le strutture di mercato), sarà quello della utilizzazione del Fondo per l'occupazione e gli investimenti, dal quale l'agricoltura si candida a pieno titolo per una dotazione non inferiore al 10 per cento;

3) parimenti decisiva appare, nel quadro dell'esigenza più avvertita del rilancio effettivo degli investimenti, una non più procrastinabile revisione della disciplina concernente il credito agrario che, comunque, va erogato in favore dell'agricoltura — sia per la gestione, che per gli investimenti — in misura di gran lunga più cospicua;

4) ulteriore sollievo alla progressiva erosione dei già marginali profitti in agricoltura potrebbe altresì derivare da una più sostenuta strategia di riduzione dei gravosi oneri sociali, avuto peraltro riguardo alla innegabile sopraggiunta crescita dei costi rispetto ai prezzi dei prodotti agricoli, anche a cagione della sfavorevole congiuntura nel regime dei cambi;

5) particolarmente urgente e necessaria appare, altresì, l'iniziativa — da ogni parte sollecitata — di avviare seriamente e concretamente una procedura di revisione della regolamentazione dei rapporti comunitari, attraverso la quale il pacchetto mediterraneo occupi lo spazio che gli compete e l'Italia verde riceva quanto le compete in una organica strategia della solidarietà europea e l'erogazione dei finanziamenti, previo adeguamento della disciplina dei montanti compensativi, non sia condizionata eccessivamente dai paralleli comportamenti degli esecutivi nazionali.

BUSSETI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

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

(RELATORE VETTORI)

ONOREVOLI SENATORI. — Le spese statali complessive di competenza per l'anno finanziario 1983 comportano un totale (arrotondato) di 254.212 miliardi di lire: di essi, le spese correnti ammontano a lire 203.510 miliardi, e le spese in conto capitale a lire 50.702 miliardi.

Lo stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per l'anno 1983, comprese le tre note di variazione, contiene spese di competenza per 3.491 miliardi, corrispondenti ad appena l'1,37 per cento del totale delle spese previste dal bilancio di competenza di previsione dello Stato per il 1983.

Tali spese di competenza sono suddivise in spese correnti per lire 36,93 miliardi, pari all'1 per cento ed in spese in conto capitale per la restante somma, pari al 99 per cento.

Dei 36,93 miliardi di lire di spese correnti 30,38 miliardi riguardano personale in attività ed in quiescenza e 5,6 miliardi si riferiscono ad acquisto di beni e servizi.

Delle spese in conto capitale 2,5 miliardi si riferiscono a spese d'investimento a diretto carico dello Stato ed il resto a trasferimenti.

In questi si rammentano i contributi su interessi di finanziamento alle imprese industriali e commerciali, i contributi allo ENEA ed i versamenti ai Fondi riconversione e ristrutturazione industriale (prorogato dalla legge finanziaria), per l'innovazione tecnologica, di razionalizzazione della siderurgia, e per le fonti rinnovabili di energia.

Nonostante la completa inversione di rapporto tra spese correnti e spese in conto capitale tra il bilancio dello Stato e quello del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, i dati numerici non evidenziano — come osservato altre volte — l'importanza dei compiti del Ministero, cui competono i ruoli di promozione e di organizzazione più che quelli di amministrazione di numeroso personale centrale e periferico.

Il Ministero conta 1.331 dipendenti e l'organizzazione centrale è costituita da sei direzioni generali e tre uffici centrali, mentre l'articolazione periferica è costituita da 95 UPICA, 95 uffici metrici, 12 distretti minerari e tre sezioni dell'ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi.

Settori di competenza del Ministero sono le fonti di energia e l'industria di base, il commercio interno, il complesso dell'industria, il settore minerario, quello assicurativo ed il settore brevetti e marchi.

Allo stato di previsione del Ministero sono ammessi i bilanci di ENEA, ENCC, ENEL, INA, Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi e INCA (Istituto nazionale conserve alimentari) e quelli di 8 stazioni sperimentali.

La « Decisione e relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1981 » (*Doc.* XIV, n. 4) si diffonde in considerazioni gene-

rali e negli aspetti finanziari della gestione del Ministero affrontando opportunità e rispondenza delle gestioni fuori bilancio, ed esaminando l'organizzazione dei servizi ed il personale in rapporto all'attività istituzionale.

Nel documento viene riconosciuto il ruolo fondamentale del Ministero anche quale centro di direzione e controllo su settori produttivi di importanza strategica. Si verifica una esaltazione delle funzioni di programmazione, propulsione e coordinamento settoriale contemporaneamente all'aumento delle funzioni tradizionali, se non altro per la crescente integrazione tra normativa italiana e comunitaria.

Le strutture del Ministero sono largamente inadeguate al compito ed in questa situazione — rilevata dal citato documento — possono trovare giustificazione gli orientamenti a dividere l'attività di *routine* da quelle di *staff* attraverso l'utilizzo di esperienze esterne ed anche gli atteggiamenti di straordinarietà di fronte a compiti sfociati in gestioni fuori bilancio, con la ricerca anche di una maggiore celerità operativa.

Tra le gestioni fuori bilancio spicca per dimensione la Cassa conguaglio del settore elettrico, che le circostanze hanno portato ad una spesa ormai più volte superiore a quella dell'intero Ministero nello stesso esercizio.

Dal citato documento si apprende la costituzione di una Divisione per la tutela dei consumatori, destinata all'attuazione delle numerose direttive comunitarie e di altra Divisione per la vigilanza sulle società di revisione e fiduciarie, ma non si ha notizia di attività nel corso del 1982.

L'inadeguatezza delle strutture appare dalla eccezionale mole del lavoro arretrato presso l'Ufficio centrale brevetti che, investito ora anche delle incombenze del brevetto europeo e relative traduzioni, è dotato di personale inferiore al terzo di quello utilizzato nel 1938: il lavoro arretrato è stimato in quasi 200.000 domande inevase, sulla base di un arrivo di 40 mila domande annue e di un rilascio di attestati attorno ai 14 mila all'anno.

La relazione della Corte dei conti esprime considerazioni sul credito agevolato e vede, nell'orientamento del mondo creditizio a sottrarsi alle responsabilità di gestione del pubblico denaro e nella insufficienza delle attuali strutture ministeriali per le relative istruttorie di contributo, la causa delle lentezze evidenziate da residui di stanziamento e dalle percentuali di attuazione dei provvedimenti.

Nel corso del 1982 sono state studiate proposte per una riforma sia del credito agevolato, sia della struttura ministeriale.

L'esame del bilancio di previsione dello Stato, in generale, e, in particolare, del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato è l'occasione per uno sguardo al mondo dell'economia, che ben poche soddisfazioni ha dato nell'ultimo triennio.

L'opinione che il prolungarsi di una crisi industriale comporti un effettivo cambiamento di comportamenti è ormai così diffusa da obbligare, intanto, a seguire ogni sintomo di ripresa per essere pronti a coglierlo ed a farne l'indizio di una variazione di tendenza.

Ci sono chiari, anche se timidi, indizi di ripresa economica in Occidente ed è indispensabile che l'Italia non perda questa opportunità decisiva, che rappresenta anche una grossa sfida, viste le difficili condizioni in cui essa affronta il quadro internazionale (cambio di mercati e di merci, inflazione differenziata, costo del denaro).

La Commissione 10ª ha diffusamente rilevato l'opportunità di uno organico sostegno alle esportazioni e stimolato il Governo ad attivare tutti gli strumenti in essere per una innovazione tecnologica, in una visione adeguata delle possibilità italiane sul mercato internazionale. Ha approvato a maggioranza il presente rapporto, che va completato con i due ordine del giorno presentati in Commissione ed accolto dal Governo.

VETTORI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 11ª COMMISSIONE

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

(RELATORE GRAZIOLI)

ONOREVOLI SENATORI. — I rapporti sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro degli ultimi anni hanno ripetutamente fatto emergere l'esiguità delle disponibilità finanziarie previste a fronte dei compiti istituzionali propri del Ministero.

La permanente crisi della situazione economica, caratterizzata anche dalla pesantezza del problema occupazionale, rimanendo peraltro inalterati gli strumenti di intervento a disposizione del Ministero, ha ulteriormente evidenziato la inadeguatezza delle attuali strutture amministrative, per cui è difficile in siffatte condizioni attivare una seria e organica politica del lavoro, non solo in relazione ai problemi occupazionali ma più in generale ai problemi previdenziali.

Il non essere ancora riusciti a portare a compimento importanti provvedimenti legislativi — quali ad esempio la riforma generale delle pensioni, quella delle pensioni di invalidità e di inabilità, una organica politica di fiscalizzazione degli oneri sociali, la revisione della cassa integrazione guadagni, la riforma della previdenza in agricoltura, la riforma del collocamento, l'introduzione del *part-time* e del lavoro a tempo determinato, la disciplina dei lavoratori stranieri extracomunitari — se da un lato non aiuta la spesa pubblica a trovare una sua razionalizzazione, facendo permanere forti elementi di sperequazione all'interno delle stesse categorie sociali ed alimentando scontento e sfiducia verso la Pubblica amministrazione e le forze politiche, dall'altro costituisce ulteriore remora al tentativo di ampliare la base occupazionale del Paese, che deve rimanere l'impegno primario del Governo e delle forze politiche che lo sostengono.

D'altro canto i ritardi con cui intervengono i provvedimenti di riforma non consentono di combattere come sarebbe necessario (e nella misura adeguata) sia l'evasione contributiva, che sta assumendo dimensioni sempre più rilevanti per l'inefficacia degli attuali controlli, sia il lavoro nero o il doppio lavoro, che sono ormai una caratteristica quasi strutturale nella nostra società.

La Commissione, al fine di agevolare la ripresa produttiva e di creare nuove occasioni di lavoro, ha positivamente valutato l'opportunità di aumentare il Fondo investimenti e occupazione e di predisporre leggi-cornice e di sostegno a istituzioni finanziarie idonee a sollecitare il concorso del risparmio dei lavoratori alla partecipazione al capitale di rischio delle imprese e a realizzare attività autogestite; ha altresì riaffermato la necessità di una politica salariale non disattenta ai valori della professionalità e produttività, che ritiene debbano trovare adeguato riconoscimento.

Ha ritenuto inoltre che gli impegni assunti dal Governo, all'atto dell'intesa del 22 gennaio 1983, per la parte non ancora attuata, debbano essere sollecitamente assolti per consentire all'accordo la necessaria ed integrale efficacia operativa.

La Commissione, anche partendo da una positiva valutazione di questa intesa — che indica una rinnovata volontà del Governo di rimuovere gli ostacoli gravi che si frappongono a una decisa ripresa produttiva (per porre le premesse di un ampliamento stabile della base occupazionale) — ha considerato positivamente gli impegni di spesa previsti nella Tabella 15 e dopo ampio ed articolato dibattito, mi ha dato mandato di redigere un rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario 1983.

GRAZIOLI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero **(Tabella 16)**

(RELATORE NOCI)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione del Ministero del commercio con l'estero reca una spesa complessiva di 170.457,6 milioni di cui 170.453,6 di parte corrente e milioni 4 di conto capitale.

Con la prima nota di variazione sono state apportate, rispetto all'originario progetto alcune variazioni compensative, che non hanno modificato la spesa complessiva e delle quali assume maggiore rilievo quella concernente lo spostamento dal capitolo 1611 (somma da assegnare all'ICE per l'attività di promozione e sviluppo degli scambi commerciali con l'estero) al capitolo 1610 (contributo all'ICE per le spese di funzionamento degli uffici all'estero) della somma di lire 6 miliardi necessaria al funzionamento dei centri commerciali ICE all'estero per una più corretta allocazione della spesa stessa, come suggerito dalla Corte dei conti.

Lo stato di previsione di questo Dicastero risulta come di consueto caratterizzato da spese di trasferimento (rubrica 2: sviluppo degli scambi) che con 159.605 milioni costituiscono il 93,5 per cento del totale.

I trasferimenti per la quasi totalità (90 per cento circa) vengono assorbiti dall'ICE.

Comunque, va ricordato che nel 1982 l'insufficienza degli stanziamenti di bilancio per il funzionamento degli uffici ICE all'estero ha reso necessario il ricorso al decreto-legge 21 ottobre 1982, n. 769, che ha autorizzato una integrazione dei fondi stanziati per 10 miliardi, con prelievo dagli stanziamenti previsti dall'articolo 11 del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 1981, n. 394 (interventi finanziari in favore di piccole e medie imprese per programmi di penetrazione commerciale).

È quindi da prevedere che la necessità di una integrazione degli stanziamenti per il funzionamento degli uffici ICE all'estero si riproporrà anche per il 1983.

Nell'ambito delle disponibilità di bilancio resta fermo l'impegno, specie attraverso l'attività di promozione svolta dal Ministero tramite l'ICE, a praticare il massimo sforzo per sostenere l'esportazione italiana.

Al Ministero va recuperato il ruolo di organo preposto a scelte politiche e di indirizzo generale nel campo promozionale, mentre per l'ICE, sul piano attuativo, va valorizzata la professionalità tecnica.

In questa direzione e sia pure con riguardo agli interventi diretti sull'*import-export* si muove il disegno di legge recante alcune modifiche più impellenti per l'ICE: esso ha come obiettivo fondamentale il mutamento di ruolo dell'Istituto, soprattutto per quanto concerne i rapporti con le piccole e medie imprese, le quali dovrebbero essere coinvolte direttamente tramite più moderne forme di *marketing* dalla realizzazione delle iniziative promozionali.

Il 1982 è stato per il commercio mondiale un anno difficile: il volume degli scambi si è ridotto rispetto all'anno precedente, il quale aveva già registrato, a sua volta, una depressione dei flussi commerciali.

Le esportazioni italiane sono tuttavia cresciute, di poco meno del 3 per cento in termini reali, rispetto al 1981, che pure aveva conosciuto una crescita, di poco inferiore al 5 per cento, sul 1980.

L'attività di esportazione continua dunque ad essere, anche in questi difficili frangenti, un campo nel quale la *perfomance* dell'economia italiana è motivo di soddisfazione.

Il saldo della bilancia commerciale, peraltro, permane per il terzo anno consecutivo su livelli elevati: la sua riduzione in termini di prodotto interno (il rapporto con il prodotto interno lordo è passato da 5,6 per cento nel 1980 a 4,1 nel 1982) è tuttora insoddisfacente poichè il livello del *deficit* è tale da non poter essere interamente compensato dal saldo positivo delle partite invisibili, così che si incrementa l'indebitamento del Paese.

La preoccupazione si accentua se si considera che l'andamento di alcune variabili nel 1982 era, in termini di possibilità di contenimento del disavanzo, piuttosto favorevole, in quanto i prezzi internazionali sono cedenti (quelli delle importazioni italiane, espressi in dollari USA, sono valutati inferiori di circa il 6 per cento a quelli dall'anno precedente), mentre il volume delle importazioni rimane fermo al livello già basso del 1981, a causa del ristagno dell'attività economica.

Verosimilmente queste condizioni non potranno perdurare a tempo indeterminato: con il loro venir meno il nostro disavanzo rischierebbe di riassumere proporzioni difficilmente controllabili e tali comunque da riproporre in termini perentori il vincolo esterno alla crescita economica.

Nel 1982 il saldo dei due settori portanti della parte attiva della bilancia commerciale italiana, il tessile-abbigliamento e il meccanico, ha registrato un avanzo complessivo di oltre 23.000 miliardi, insufficiente peraltro a coprire il fabbisogno di importazioni del settore energetico e di quello agro-alimentare.

Sul lato delle esportazioni ci sono i primi segni di schiarita sull'orizzonte internazionale, che fanno intravvedere, dalla seconda metà del 1983, un'inversione del ciclo recessivo negli USA, in Giappone e in Gran Bretagna, e portano a ritenere che nel 1984 l'economia italiana potrà contare su una ripresa della domanda mondiale.

Per poterne beneficiare interamente sarà necessario che nel frattempo siano aumentate le capacità dell'industria italiana di rafforzare la propria presenza sui mercati internazionali con prodotti che, o per le loro caratteristiche intrinseche o per i processi di commercializzazione, siano dotati di un maggior valore aggiunto.

Nell'anno testè trascorso è entrata in vigore la legge n. 394, intesa appunto ad incentivare la presenza organizzata all'estero degli esportatori italiani, che potrà fornire nel corso di quest'anno un utile supporto alle imprese intenzionate allo sviluppo della propria attività sui mercati internazionali.

Il disavanzo della bilancia commerciale italiana nei dodici mesi tra il dicembre 1981 e il novembre 1982 è stato di circa 17.000 miliardi, cioè di poco inferiore a quello accumulato l'anno scorso.

Dato però il naturale rigonfiamento dei valori scambiati, l'incidenza relativa di tale disavanzo è diminuita e il tasso di copertura delle esportazioni sulle importazioni si è attestato vicino all'85 per cento.

Nel complesso, dunque, dopo il tracollo provocato dalla seconda crisi petrolifera nel 1979-80, il conto degli scambi con l'estero è andato lentamente migliorando; ma tale progresso è stato di entità piuttosto modesta già nel 1981 e si è ulteriormente affievolito quest'anno.

Valutato in proporzione al prodotto interno lordo, il disavanzo, che era del 5,6 per cento nel 1980 e del 4,4 nel 1981, è sceso ancora al 4,1 per cento nel periodo gennaio-settembre 1982, il che rappresenta comunque un valore piuttosto elevato.

Per quanto riguarda il grado di apertura sull'estero (rapporto tra interscambio e prodotto interno lordo), esso si è attestato nel 1982 sui livelli molto alti raggiunti nell'anno precedente (47,5 per cento), al termine di un decennio in cui si è progressivamente accentuata l'integrazione internazionale del Paese.

Il valore delle esportazioni ha sfiorato i 100.000 miliardi, ma il tasso di incremento è stato tra i più bassi degli ultimi anni. Tuttavia, valutate in rapporto al prodotto interno lordo, le esportazioni di merci rappresentano ormai circa il 22 per cento: cioè sono tornate, nell'ultimo biennio, al livello record raggiunto nel 1979.

Anche il valore delle importazioni è cresciuto relativamente poco nel 1982. D'altra parte la loro incidenza sul totale delle risorse disponibili per l'interno, che si era accresciuta considerevolmente negli ultimi anni, è rimasta vicina al massimo toccato nel 1981 (25 per cento).

Dopo tre anni consecutivi di progressivo deterioramento, dovuto prima all'aumento del prezzo del petrolio e poi alla svalutazione della lira, la ragione di scambio dell'Italia è leggermente migliorata nel 1982. Calcolato sulla media dei dodici mesi da novembre 1981 a ottobre 1982 il recupero rispetto al corrispondente periodo di un anno prima è stato del 2,4 per cento.

Considerando lo stesso periodo, infatti, i prezzi delle esportazioni sono cresciuti in media di circa il 16 per cento, mentre quelli delle importazioni, espressi in lire, sono aumentati soltanto del 13 per cento. Ciò rappresenta una vistosa contrazione rispetto ai tassi di incremento del triennio 1979-1981, soprattutto per quanto riguarda le importazioni.

È notevole che tale rallentamento sia avvenuto nonostante il permanere di una forte tendenza al deprezzamento della lira. Espressi in dollari, nell'arco di tempo suddetto i prezzi delle importazioni sono addirittura scesi di circa il 6 per cento, a causa della debolezza delle quotazioni internazionali delle materie prime.

La svalutazione della lira, quindi, ha impedito di approfittare in pieno di questa circostanza favorevole, frenando il miglioramento della ragione di scambio. D'altro canto proprio il deprezzamento della moneta ha consentito la crescita relativamente più sostenuta dei prezzi delle esportazioni, in modo tale che il recupero della ragione di scambio, che comunque ne è derivato, non è andato a scapito della concorrenzialità di prezzo delle nostre merci.

Questa, peraltro, dopo i guadagni ottenuti nel 1981 grazie alla forte svalutazione, sembra ora in difficoltà. L'indicatore di competitività, calcolato sui prezzi all'ingrosso dei manufatti, è rimasto per qualche mese abbastanza stazionario sui livelli raggiunti alla fine del 1981.

L'anno 1982, sempre calcolato sui dodici mesi dal novembre 1981 in poi, sembra caratterizzato da un progressivo congelamento dei flussi commerciali. Nel complesso, comunque, il rapporto tra le quantità scambiate ha integrato con un sia pur minimo contributo positivo il discreto recupero della ragione di scambio, consentendo l'ulteriore lieve miglioramento della bilancia commerciale.

Nei dodici mesi considerati il volume delle esportazioni è cresciuto in media del 2,7 per cento: è proseguita dunque, anche se in misura attenuta, la ripresa che aveva seguito la grave caduta del 1980.

Ciò è stato consentito dai guadagni di competitività dovuti alla svalutazione della lira, mentre la generale stagnazione della domanda mondiale ha agito da freno.

Nel 1982 le quantità importate sono rimaste praticamente ferme sui livelli raggiunti dopo il crollo dell'anno precedente: nei dodici mesi a partire dal novembre 1981, infatti, esse sono cresciute in media dello 0,8 per cento.

Anche in questo caso bisogna fare riferimento alla competitività di prezzo delle merci italiane che, dopo essere migliorata abbastanza nel 1981, si è quest'anno quasi stabilizzata.

La recessione, interna, inoltre, ha impedito una ripresa più consistente del volume

delle importazioni. Una riprova di ciò si è avuta a febbraio, quando, per la caduta dell'obbligo del deposito previo e per una leggera sfasatura congiunturale in favore dell'economia italiana, si è svolto un processo di ricostituzione delle scorte che ha immediatamente stimolato la domanda di importazioni.

In questo quadro la Commissione ritiene, comunque (col voto contrario dei senatori comunisti e l'astensione del Gruppo repubblicano), che la Tabella 16 offra un soddisfacente quadro di riferimento per l'azione del Governo, e si esprime pertanto, su di essa, in senso favorevole.

NOCI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile **(Tabella 17)**

(RELATORE DAMAGIO)

ONOREVOLI SENATORI. — L'approvazione — intervenuta nel corso dell'anno 1982 — di due nuove leggi organiche del settore (la legge 17 febbraio 1982, n. 41, concernente lo sviluppo e la razionalizzazione della pesca marittima e la legge 31 dicembre 1982, n. 979, recante disposizioni per la difesa del mare) caratterizza in maniera pregnante lo stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per l'anno 1983.

Prima di passare all'esame del bilancio dell'Amministrazione marittima nel suo complesso, non può non osservarsi quanto da alcuni anni si va rilevando in sede parlamentare circa la stringatezza della nota preliminare che accompagna la tabella 17 e la conseguente mancanza di elementi conoscitivi tali da consentire la formulazione di un giudizio ponderato e completo sulle previsioni formulate.

Non può che auspicarsi che i compilatori della nota preliminare predispongano per il futuro elementi maggiormente significativi, in modo che l'esame parlamentare della relativa tabella proceda più speditamente e con minore fatica per il relatore.

Un primo dato significativo emerge dal raffronto tra gli elementi che compongono le varie voci in cui sono disaggregati i capitoli di spesa, secondo il seguente prospetto (in miliardi di lire):

	miliardi
1) residui presunti al 1° gennaio 1983	947,3
2) previsioni di competenza 1983	895,8
3) somme spendibili	1.843,2
4) autorizzazioni di cassa	869,6

I residui passivi sono addirittura di importo superiore (di ben 51,5 miliardi) alla competenza 1983 e fanno salire a 1.843,2 miliardi la somma che teoricamente potrebbe essere spesa nel corso dell'anno. Il documento prevede di iscrivere, al contrario, autorizzazioni di cassa per soli 869,6 miliardi, per cui il cosiddetto coefficiente di realizzazione (il rapporto cioè fra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile) assume il valore del 47 per cento, seguendo un leggero incremento rispetto al 44 per cento dello scorso esercizio ma restando di gran lunga lontano dal 61 per cento dell'esercizio 1980.

Va però osservato che spesso sono considerati residui passivi somme che sono state regolamente impegnate e che hanno già prodotto gli effetti conseguenziali, ma che non sono state erogate materialmente e che pertanto sono impropriamente definite « re-

sidui passivi ». Tipico è il caso delle sovvenzioni alle società di navigazione (capitolo 3061).

Le fondamentali linee di azione del Ministero della marina mercantile nell'anno 1983 saranno finalizzate, come negli anni passati, al perseguimento dei seguenti primari obiettivi:

a) ristrutturazione dell'attività cantieristica al fine di ovviare all'attuale gravissimo stato di crisi del settore;

b) potenziamento e rilancio della flotta al fine di consentire una maggiore competitività della stessa sul piano internazionale;

c) potenziamento e razionalizzazione delle strutture portuali in vista della loro maggiore efficienza e produttività;

d) rilancio dell'industria peschereccia;

e) tutela del demanio marittimo e del mare territoriale.

a) *Ristrutturazione dell'attività cantieristica*

Con la recente entrata in vigore delle leggi a favore dell'industria delle costruzioni e riparazioni navali e dell'armamento (leggi: 10 giugno 1982, n. 361, in materia di credito navale, e 14 agosto 1982, nn. 598 e 599, in materia di cantieristica) è stata attuata, sul piano della normazione primaria, la manovra a suo tempo delineata nel piano di settore per l'industria navalmeccanica, la cui finalità va al di là delle problematiche strettamente attinenti alla cantieristica per la rilevanza che è stata attribuita alle condizioni di base per una effettiva ripresa degli investimenti anche da parte dell'armamento.

È ovvio infatti che, se non viene opportunamente stimolata anche la domanda interna, possono risultare vani gli sforzi sostenuti per venire incontro alle esigenze dell'industria cantieristica nazionale.

Ciò premesso, volendo accennare in primo luogo alle novità essenziali introdotte nella nuova legge sul credito navale, che comporta un impegno finanziario di 48 miliardi di lire nel biennio 1981-82, esse riguardano particolarmente i seguenti punti:

1) l'avere reso possibile, attraverso lo sganciamento del contributo dai contratti di mutuo, il superamento delle difficoltà di reperimento sul mercato finanziario dei capitali occorrenti per investimenti a medio e a lungo termine, con ciò stesso riconducendo nell'alveo naturale delle competenze del Ministero della marina mercantile le decisioni di politica marittima;

2) il contemperamento delle esigenze di programmazione con le certezze invocate dagli operatori marittimi;

3) l'accelerazione delle procedure di spesa per una tempestiva utilizzazione delle risorse di bilancio ed una stretta correlazione temporale tra incentivo ed iniziativa.

Altro provvedimento emanato a favore dell'armamento, i cui effetti sono importanti anche per l'attività dell'industria delle costruzioni e delle demolizioni navali, è quello recante incentivi per accelerare il processo di ricambio della flotta attraverso l'anticipata demolizione di naviglio non più rispondente alle esigenze di mercato, abbinata ad ordinativi di nuova costruzione (legge 14 agosto 1982, n. 600: spesa autorizzata lire 50 miliardi nel biennio 1982-83).

Venendo ora al complesso di leggi più strettamente concernenti l'industria cantieristica (costruzione e ristrutturazione aziendale) e della riparazione navale, che comportano globalmente un fabbisogno finanziario di lire 1.080 miliardi nel biennio 1982-1983, si delinea, analogamente agli altri provvedimenti ed in attuazione delle indicazioni del piano di settore, una politica industriale che, prendendo le mosse dalle difficoltà dell'economia italiana, intende pervenire al recupero effettivo delle condizioni di competitività dell'intero sistema produttivo, consapevole della serietà dell'impegno necessario a contrastare la concorrenza dei paesi dell'Estremo Oriente, che possono fare affidamento su fattori socio-economici di gran lunga più favorevoli e su efficaci, anche se non trasparenti, sostegni pubblici.

La degressività manovrata degli aiuti costituisce il perno su cui si articola il meccanismo del nuovo regime, attraverso il quale

si tende ad esaltare il ruolo e la responsabilità delle imprese, delle organizzazioni sindacali e della stessa Amministrazione.

Sul piano sociale verranno così tutelati i livelli occupazionali attuali, specialmente nelle zone depresse del Paese.

Gli strumenti normativi approvati rispondono quindi pienamente alla logica che ha ispirato la formulazione del piano di settore, che indica precisi obiettivi in termini di produzione, capacità produttiva, livelli occupazionali, al fine di un progressivo allineamento dei costi di produzione italiani a quelli medi europei.

b) *Potenziamento e rilancio della flotta nazionale*

Nel corso del 1981 si è verificata un'ulteriore contrazione nella consistenza della flotta mercantile nazionale (—759.113 t.s.l. rispetto al 1980) cui ha fatto riscontro una ulteriore diminuzione della quota di partecipazione della stessa ai traffici marittimi internazionali ed un assai rilevante aumento nel disavanzo della bilancia dei noli. Tale andamento negativo si deve ritenere confermato nei primi mesi del 1982.

Pure in presenza di una crisi generalizzata del trasporto marittimo internazionale in connessione con il perdurante fenomeno recessivo dell'economia dei maggiori paesi industrializzati, l'impegno del Governo nel settore deve essere tale da non tralasciare ogni possibile iniziativa volta a restituire, per quanto possibile, alla flotta nazionale quelle posizioni di preminenza e prestigio che, sino a non molto tempo addietro, costituivano sue caratteristiche salienti.

Sarà necessaria pertanto un'incisiva azione di sostegno al settore armatoriale pubblico e privato, finalizzata, attraverso il potenziamento della flotta sul piano sia quantitativo che qualitativo, al recupero delle rilevanti porzioni di traffico perse sul mercato internazionale dei noli soprattutto nell'ultimo decennio.

Gli strumenti di supporto per tale azione saranno in primo luogo quelli di un efficace sistema di norme in materia di credito navale (si vedano le recenti leggi in materia, già sopra accennate), ma dovranno essere adottate anche misure volte al contenimento del costo del lavoro e degli oneri di gestione in genere, nonchè provvedimenti tesi a favorire, nei limiti del possibile, il rientro sotto bandiera nazionale delle unità attualmente battenti bandiera di comodo.

Ciò tanto più ove si consideri che nel 1983, a seguito della preannunciata adesione di alcuni importanti Stati marittimi, entrerà in vigore il Codice di condotta delle Conferenze marittime, che attua un sistema di ripartizione dei traffici sulla base del 40/40/20 ed inserisce alcuni principi che modificano l'attuale struttura dei traffici marittimi.

Appartiene inoltre alla politica della navigazione l'attuazione di accordi bilaterali con altri Stati marittimi, attraverso i quali si intende garantire all'armamento nazionale il trasporto delle merci nelle relazioni intercorrenti tra l'Italia e questi Stati.

Per quanto concerne in particolare la cosiddetta flotta di Stato, continuerà l'impegno dell'Amministrazione nel sostegno alle linee di traffico internazionale di primario interesse per il Paese nonchè a quelle interne di indispensabile collegamento con le aree insulari, che anzi, nei limiti consentiti dai mezzi finanziari disponibili, dovranno essere opportunamente potenziate.

A tale proposito, non si può fare a meno di sottolineare che il rilevante divario tra competenza e cassa non potrà non comportare, negli anni immediatamente a venire, un rilevante incremento dell'esborso finanziario da parte dello Stato in relazione alla incidenza dei maggiori oneri conseguenti alle anticipazioni che le Società esercenti saranno costrette a chiedere al sistema bancario.

Una particolare considerazione verrà data infine alla sicurezza della navigazione. A questo proposito si richiama l'attenzione sul Memorandum di Parigi, recentemente firmato dai Ministri dei trasporti di 14 Stati europei, con il quale ciascuno di essi si è impegnato a sottoporre a visita almeno un quarto delle navi straniere che entrano nei porti nazionali. Si potrà così avere tempestivamente e periodicamente il quadro aggiornato dello stato di efficienza della flot-

ta mondiale inducendo a quelle rettifiche indispensabili per garantire la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare.

c) *Potenziamento e razionalizzazione delle strutture portuali*

Per quanto concerne la materia portuale, non figurando, come è noto, nel bilancio della Marina mercantile che una parte assai limitata delle voci di spesa attinenti tale settore in quanto il grosso di esso figura nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici, l'azione dell'Amministrazione dovrà portare a definitiva attuazione una linea programmatica di recupero e di rilancio del sistema portuale italiano, sul quale pesa lo andamento recessivo dell'economia con una riduzione dei traffici appesantiti in maniera rilevante da un sistema di gestione portuale e di organizzazione del lavoro portuale ormai superato da tempo.

Si dovrà dare vita ad un nuovo assetto normativo che, superando l'attuale sistema, porti ad una ridefinizione di tutto il modello organizzativo delle operazioni portuali e quindi ad un recupero complessivo di produttività che renda i porti italiani competitivi, non solo rispetto a quelli del Mare del Nord ma anche rispetto ai porti mediterranei, quali Marsiglia e quelli jugoslavi, che oggi attraggono quote consistenti del flusso di traffico marittimo.

d) *Rilancio dell'industria peschereccia*

La gravissima situazione di crisi che da tempo attraversa il settore in connessione a fattori negativi non solo tipicamente italiani ma anche internazionali (vedi estensione a 200 miglia dalla costa della zona di sfruttamento economico riservato da parte di numerosi Stati rivieraschi) imponeva l'adozione urgente di misure legislative atte a rilanciare e razionalizzare l'industria della pesca nel nostro Paese.

L'entrata in vigore della legge 17 febbraio 1982, n. 41 (« Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima ») ha finalmente fornito uno strumento idoneo ad affrontare con criteri moderni e razionali i molti problemi della pesca marittima, resi ancora più difficili anche dalla disorganicità delle vecchie leggi che fino a poco tempo addietro hanno regolato la materia.

Con l'applicazione della nuova normativa sarà possibile: regolare lo sforzo di pesca in conformità delle esigenze effettive del settore; favorire lo sviluppo di forme moderne di prelievo delle risorse (acquacoltura e maricoltura) in senso altamente rispondente alle esigenze sociali; dare alla ricerca scientifica nel settore il necessario rilievo nella sua funzione di ispiratrice primaria degli interventi dello Stato ai fini della conservazione dello sfruttamento nazionale delle risorse. Ogni forma di intervento dello Stato avverrà nel quadro di un piano di intervento rinnovato ed aggiornato ogni tre anni.

Se questi sono gli obiettivi cui la nuova legge ha aperto la via, resta peraltro da porre in evidenza che i mezzi finanziari previsti appaiono sin d'ora inadeguati al compito. Dovranno quindi essere promossi in futuro più adeguati finanziamenti per mettere l'Amministrazione in condizione di raggiungere le importanti mete prefissate.

e) *Tutela del demanio marittimo e del mare territoriale*

Nel frattempo, ovviamente, non potrà che continuare, nel corso del 1983, la ordinaria azione amministrativa per la tutela del demanio marittimo dai gravi fenomeni dell'abusivismo. Più specificatamente, in materia di lotta all'inquinamento, va richiamata l'attenzione sulla legge per la difesa del mare n. 979 del 1982.

Tale provvedimento normativo costituirà un organico ed efficace strumento per la difesa del mare e delle coste dai fenomeni di inquinamento attraverso la prevista formazione di un piano generale delle coste finalizzato alla promozione ed al coordinamento di tutti gli interventi e le attività in difesa dell'ambiente marino, nonchè mediante la regolamentazione dell'esercizio di qualsiasi attività marittimo-economica nel mare territoriale e nelle aree marine esterne sottoposte alla giurisdizione nazionale.

Per la realizzazione delle finalità di cui sopra è prevista la istituzione presso il Ministero della marina mercantile di un apposito ufficio ed un sensibile potenziamento in uomini e mezzi del Corpo delle Capitanerie di porto nonchè del personale civile addetto allo specifico settore.

Se quelli sopraelencati sono gli importanti obiettivi che il Ministero della marina mercantile si propone di perseguire nel corso dell'anno 1983, non possono peraltro, in conclusione, non essere svolte alcune considerazioni circa la grave carenza di personale civile che contraddistingue l'Amministrazione.

Tale situazione, da tempo esistente, si è ulteriormente accentuata negli ultimi anni sia in dipendenza dell'attuazione delle norme agevolative in materia di esodo, sia in relazione ai nuovi e sempre più complessi compiti attribuiti al Ministero dalla legislazione più recente.

Al 1° gennaio 1975 la tabella organica del personale si componeva di 970 unità; nel 1981 (31 gennaio) il personale in servizio — con esclusione di quello non di ruolo assunto ai sensi della legge n. 285 del 1977 e di quello proveniente dagli Enti soppressi — ammontava a sole 574 unità per l'Amministrazione centrale e periferica. Tutto ciò mentre il Dicastero ha risentito soltanto in limitatissima misura dello sgravio di funzioni a seguito dell'avvenuto decentramento regionale.

A parte gli incrementi di organici previsti dalle recenti leggi sulla pesca marittima e sulla difesa del mare, in altri rilevanti settori dell'Amministrazione (quali il credito navale, la cantieristica, la sicurezza della navigazione eccetera) si avvertono in modo all'allarmante gli effetti negativi di tale progressivo depauperamento di forze lavorative che condiziona seriamente l'attività amministrativa.

* * *

A conclusione dell'esame la 8ª Commissione, a maggioranza, ha incaricato il relatore di redigere un rapporto favorevole.

DAMAGIO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 12ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità (**Tabella 19**)

(RELATORE FORNI)

ONOREVOLI SENATORI. — In via preliminare non ci si può esimere almeno da una osservazione di carattere generale concernente il processo di formazione delle leggi ed il ruolo del Parlamento. In proposito le vicende che hanno caratterizzato *l'iter* legislativo dei due provvedimenti finanziari alla Camera dei deputati inducono ad esprimere ad alta voce la preoccupazione per una prassi che sta togliendo prestigio e forza alle istituzioni parlamentari. La mania di protagonismo di pochi porta a ridurre, anche nei Regolamenti, spazi importanti di libertà e garanzie ritenute irrinunciabili. Non può essere ritardato un approfondimento dei fatti avvenuti nè omesso un richiamo all'opinione pubblica perchè giudichi con severità, nel momento delle scelte, i comportamenti irresponsabili.

Entrando nel merito della problematica finanziaria, all'esame della Commissione oltre al disegno di legge di bilancio vi sono anche le due note di variazioni, così come sono state approvate dalla Camera dei deputati il 30 marzo scorso.

Il bilancio dello Stato prevede, per entrate tributarie miliardi 141.702,4, per entrate extratributarie miliardi 36.431,8; per alienazione ed ammortamenti di beni patrimoniali e riscossione di crediti, miliardi 188,3. Il totale delle entrate finali risulta quindi di miliardi 178.322,5. È previsto un ricorso al mercato di miliardi 94.904,99, per pareggiare le spese previste in miliardi 273.227,5.

Fra le entrate tributarie 48.944 miliardi sono dovuti all'IRPEF, 5.210 miliardi all'IRPEG, 4.346 miliardi all'ILOR, 4.580 miliardi alle entrate del condono fiscale, 34.260 miliardi all'IVA e 11.100 miliardi all'imposta di fabbricazione sugli olii minerali. Come sempre le due voci più importanti sono costituite dall'IRPEF e dall'IVA che, in modi diversi, gravano precipuamente sui lavoratori a reddito fisso. L'entità delle entrate per il condono fiscale sia sull'IRPEF, ILOR e IRPEG, sia sull'IVA stanno a testimoniare quanto sia larga la fascia dell'evasione fiscale che, se eliminata, può garantire un volano per gli investimenti e un alleggerimento dei tagli nei settori sociali.

Fra le entrate extratributarie al capitolo 3342 erano stanziati 23.068 miliardi, quali somme destinate al finanziamento dell'assistenza sanitaria. Rispetto agli accertamenti 1982 è previsto un aumento di 1.290 miliardi dovuti all'aumento del monte salari. Sono inoltre previsti residui per 3.450 miliardi.

Sulle entrate del Fondo sanitario nazionale il balletto delle cifre è stato strabiliante. Per il 1982 si è passati da una previsione iniziale di 18.951 miliardi di competenza, di 24.995 miliardi per la cassa e di 9.730 miliardi di residui a una previsione assestata di 19.646 miliardi di competenza, di 26.468 miliardi per la cassa e di 10.265 miliardi di residui (*Doc.* 144, curato dai Servizi Studi della Camera e del Senato) (capitolo 3342, tabella 1).

Il bilancio di previsione per il 1983 (seconda nota di variazioni) reca una stima

di residui presunti pari a 3.450 miliardi; una competenza pari a 24.358 miliardi e una cassa pari a 24.234 miliardi.

In una relazione alla 5ª Commissione bilancio della Camera, riferendosi presumibilmente alla stima di cassa, il Ministro del tesoro dichiarava che per il 1982 sul Fondo sanitario nazionale si sarebbe realizzato un afflusso di risorse di oltre 28.000 miliardi.

Il Governo dovrebbe quindi fornire dei chiarimenti, anche se ormai è assodato che le entrate che affluiscono sul Fondo sanitario nazionale coprono quasi per intero le uscite imputabili al Fondo stesso. Nel 1982 si è giunti al punto che mentre con l'assestamento le previsioni di entrata, in termini di competenza, ammontavano a 19.646 miliardi, ed in termini di cassa a 26.467 miliardi, le previsioni di spesa assestate (capitolo 5941 Tabella 2) venivano a determinarsi in 23.210 miliardi sia in termini di cassa sia in termini di competenza: ciò a fronte di una richiesta da parte delle Regioni di circa 27.200 miliardi.

Si è registrata quindi una situazione di sostanziale pareggio sulla competenza, ed in termini di cassa una maggiore entrata rispetto alle previsioni di spesa, sempre facendo riferimento all'assestamento.

Sono certo che il « giallo » verrà chiarito, e che il Governo, il Parlamento (compresa la 5ª Commissione del Senato) e l'opinione pubblica prenderanno atto che la Sanità non è un pozzo senza fondo. È forse l'unico servizio interamente finanziato dai contribuenti; sarebbe auspicabile un'analoga situazione per le Poste, i Trasporti, i Telefoni, eccetera.

Nelle entrate extratributarie afferenti al Fondo sanitario nazionale sono compresi, oltre ai 18.112 miliardi per contributi malattia dei settori privati, 2.350 miliardi per contributi sulla retribuzione dei pubblici dipendenti, 2.300 miliardi prelevati dal fondo di tesoreria dell'ex-FNAO, 140 miliardi per servizi a pagamento delle USL, 165 miliardi relativi alle spese sostenute dalle Regioni prima dell'entrata in vigore della legge n. 833 del 1978.

Per l'entità dei contributi sociali di malattia, dalla tabella n. 3 della relazione sulla situazione economica del Paese per il 1981 emerge la disparità enorme nei versamenti fra categoria e categoria, con un gravame maggiore sulle categorie più deboli di fronte a prestazioni identiche per tutti i cittadini.

È inutile che si ripeta che si sta agendo contro lo spirito della Costituzione.

È pertanto urgente arrivare ad una definizione della normativa sui versamenti dei contributi di malattia, omegeneizzando il sistema delle aliquote, per arrivare, seppure gradualmente, ad una riscossione semplificata degli stessi attraverso la fiscalizzazione.

Per quanto riguarda le uscite mi permetto porre l'accento sull'entà del Fondo sanitario nazionale. Esso è stato oggetto di interminabili discussioni in sede di Commissione sia durante l'esame del bilancio 1982, sia durante la predisposizione del Piano sanitario nazionale.

La seconda nota di variazione al bilancio 1983 quantifica al capitolo 5941 della tabella 2 del Ministero del tesoro il Fondo sanitario nazionale del 1983 per la parte di spesa corrente in 31.000 miliardi, per la competenza.

Il bilancio di cassa prevede allo stesso capitolo 5941 un'uscita di 29.000 miliardi. La proposta iniziale prevedeva 28.500 miliardi per la competenza e 27.500 per la cassa.

I residui sono previsti in 2.413,450 miliardi. Sulla congruità del Fondo sanitario nazionale per il 1983 avremo occasione di discutere in Aula in sede di esame del Piano sanitario nazionale; ritengo però opportuno formulare le seguenti osservazioni:

1) la maggiore disponibilità del Fondo sanitario nazionale di 2.500 miliardi rispetto alla previsione iniziale di 28.500 miliardi è destinata al finanziamento della maggior spesa sopportata dal Fondo stesso nel 1982. Ne consegue che il Fondo sanitario nazionale per il 1982 risulta così definito:

previsione assestata 23.720 miliardi; somma aggiuntiva stanziata sull'esercizio 1983, 2.500 miliardi; totale 26.220 miliardi. Rispetto agli accertamenti definitivi di spesa per il 1982 di 26.700 miliardi, occorre un nuovo stanziamento di 500 miliardi circa, che il Governo si è impegnato a reperire attraverso

i provvedimenti sul contenimento della spesa pubblica;

2) il Fondo sanitario nazionale per il 1983 viene quindi alimentato attraverso il bilancio con una disponibilità di 28.500 miliardi, che, alla luce degli ultimi dati, risulta insufficiente anche calcolando gli effetti del decreto-legge dell'11 marzo 1983, n. 59, che crea norme sul contenimento della spesa pubblica e quindi anche della spesa sanitaria.

Gli ultimi calcoli dell'ufficio per la programmazione sanitaria del Ministero della sanità calcolano il fabbisogno 1983 per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale in circa 30.000 miliardi.

Rispetto allo stanziamento di bilancio per la parte corrente devono essere reperiti almeno 1.500 miliardi a cui vanno aggiunti altri 300 miliardi circa corrispondenti all'incidenza, sul bilancio 1983, del nuovo contratto unico per i dipendenti delle USL. Si tratta perciò di reperire almeno 1.800 miliardi (fabbisogno 30.300 miliardi).

Il decreto-legge n. 59, con l'aumento del *ticket* sulle prestazioni specialistiche e sui farmaci, dovrebbe comportare un'entrata di 1.165 miliardi da computare in detrazione al Fondo sanitario nazionale.

È difficile in questo momento valutare l'esattezza delle previsioni. Si tenga conto che nel 1982, secondo le stime del Ministero della sanità, il *ticket* sulle prestazioni medico specialistiche, comprese le indagini di laboratorio e radiologiche, ha assicurato un gettito di 370 miliardi, mentre il *ticket* sui farmaci ha assicurato un gettito inferiore ai 200 miliardi.

Come sempre siamo nel vago e si rischia di giungere alla fine dell'anno 1983 senza assicurare la copertura del fabbisogno del Fondo sanitario nazionale, con la previsione di trasferire al 1984 parte della copertura del fondo 1983, con una situazione di incertezza per le USL che hanno l'esigenza di predisporre al più presto i bilanci preventivi. Mi sia consentita un'altra osservazione: il gettito dei *tickets* per il 1982, assai modesto, finisce per non giustificare la mole di lavoro richiesta per la riscossione degli stessi e le complicazioni derivanti dalla necessità di effettuare controlli in ordine al servizio e in ordine alla esenzione dei pagamenti. Un risparmio ben maggiore potrebbe essere ottenuto con un controllo sulla gestione delle USL, fatto sì con severità ma coinvolgendo la responsabilità degli stessi amministratori.

Si potrebbe riprendere la proposta più volte, anche da me, formulata di consentire l'utilizzo dei risparmi effettuati sulla spesa corrente, per interventi di rinnovo delle strutture e delle attrezzature, all'interno delle USL. Si premierebbero gli amministratori più oculati e si concorrerebbe a ridurre la spesa corrente a favore di investimenti urgenti.

Dovrebbero essere inoltre effettuati i più volte richiesti controlli sulle convenzioni con i laboratori privati per eliminare abusi derivanti da compiacenti, interessate collaborazioni fra medici di base e gestori delle strutture. Così come dovrebbe essere attuata una politica del farmaco che premi la ricerca e l'efficacia dei prodotti senza aumenti generalizzati.

A questo proposito il Ministero della sanità assicura che nel calcolo del fabbisogno del Fondo sanitario nazionale è stato tenuto conto dei recenti aumenti dei farmaci, alcuni dei quali hanno ottenuto un aumento del 16 per cento, altri aumenti minori con una media del 13 per cento. Sarà bene che il Governo dia conferma della notizia.

Il Fondo sanitario nazionale prevede inoltre la spesa di 750 miliardi in conto capitale. La somma risulta stanziata al capitolo 7082 dello stato di previsione del Ministero del bilancio (Tabella 4).

Tale somma è particolarmente esigua se si pensa che deve essere utilizzata per completamento della rete ospedaliera e degli ambulatori, al rinnovo delle attrezzature, degli ospedali, agli investimenti nel settore della ricerca scientifica, eccetera.

Per quanto riguarda specificamente la tabella 19 rispetto alla spesa per il Servizio sanitario nazionale le spese per il Ministero della sanità rappresentano una somma modesta: miliardi 342,22 miliardi di cui 339,72 per la parte corrente e 2,5 miliardi per il conto capitale, con un aumento di lire miliardi 85,12, riguardanti esclusivamente la parte corrente.

Gli aumenti maggiori sono dovuti agli accresciuti oneri per il personale, all'avvio della programmazione sanitaria nazionale 5,550 miliardi, all'assistenza sanitaria per gli italiani all'estero e per il personale navigante 75,175 miliardi di lire, e al trasferimento di fondi collegati a funzioni sanitarie dal Ministero dei trasporti, 0,750 miliardi.

Le spese per la sanità per il 1983 sono così ripartite:

	miliardi
1) Spese comuni	54,104
2) Assistenza sanitaria e ospedali	55,876
3) Igiene pubblica e malattie sociali	26,009
4) Servizi farmaceutici . . .	—
5) Servizi veterinari	0,200
6) Istituto superiore sanità .	36.539
7) Opere igieniche e sanitarie	82,300
8) Ricerca sicentifica . . .	9,675
9) Altre	92,451
10) Fondo sanitario nazionale . (31.000 miliardi spesa corrente 750 miliardi, spese in conto capitale)	31.750,000
Totale . . . (di cui 342,220 miliardi per il Ministero della sanità)	32.107,154

Degli stanziamenti previsti per il Ministero, 142,592 miliardi sono destinati a trasferimenti:

a) contributo alla CRI 26 miliardi;

b) contributo all'OMS 10,296 miliardi;

c) fondo integrativo per gli asili nido 105 miliardi;

d) indennità per l'abbattimento degli animali 1 miliardo;

e) altri 0,296 miliardi.

I residui passivi presunti dal Ministero della sanità al 1° gennaio 1983 sono valutati in 77,219 miliardi di cui 73,943 per la parte corrente e 3,276 per il conto capitale.

Per il conto capitale i residui sono superiori alla competenza. Le voci che prevedono residui più consistenti sono:

a) acquisto e distribuzione materiale profilattico 2,611 miliardi;

b) servizio di vaccinazione obbligatoria 4,739 miliardi;

c) assistenza sanitaria all'estero 15,475 miliardi;

d) funzionamento e manutenzione Istituto superiore di sanità 3,148 miliardi;

e) fondo integrativo per gli asili nido 8,100 miliardi;

f) indennità per l'abbattimento di animali 4,991 miliardi (quasi cinque annualità).

Le cause del formarsi dei residui passivi sono dovute alla lentezza della macchina burocratica e alla complessità delle procedure. È una motivazione però ormai logora.

Tenuto conto dei residui, le valutazioni di cassa prevedono somme spendibili per 419,349 miliardi e autorizzazioni di cassa per 356,356 miliardi di lire.

Al di là di un'analisi specifica delle singole voci della Tabella, tenuto conto degli aumenti rispetto al 1982 e soprattutto considerato che nel suo insieme la struttura del Ministero è rimasta invariata, è opportuno sottolineare solo alcuni problemi di particolare interesse.

Viene istituita la rubrica 8 (Consiglio sanitario nazionale) che prevede lo stanziamento di 520 milioni per il funzionamento del Consiglio sanitario e di 35 milioni per le spese relative alla predisposizione della relazione sullo stato sanitario del Paese.

La rubrica è prevista in modo opportuno, visto che il Consiglio sanitario dispone oggi di una segreteria e di uffici di supporto ben articolati. Sarebbe ancor più opportuna la pubblicazione sollecita della relazione sullo stato sanitario del Paese.

Viene poi istituita la rubrica 9 (Ufficio centrale della programmazione sanitaria) con una spesa di 6,125 miliardi di cui 5,7 miliardi per il sistema informativo sanitario.

Tale servizio è stato istituito con l'articolo 15 della legge 26 aprile 1982, n. 181 (legge finanziaria 1982), che delegava il Governo a potenziare il servizio di program-

mazione del Ministero con l'utilizzo di personale dipendente dal Ministero stesso, da altri Ministeri, con la consulenza di esperti delle Università.

Sul piano normativo è stato disciplinato il funzionamento dell'ufficio, che ha avviato proficuamente la sua attività raccogliendo informazioni e dati e creando un sistema informativo uniforme per programmare in modo corretto e adeguato alle varie esigenze gli interventi finanziari. Sarà soprattutto importante l'azione di controllo che dovrà essere fatta sul funzionamento del sistema sanitario attraverso un esame degli interventi delle varie USL e della produttività degli stessi in relazione ai mezzi impiegati. Così come sarà opportuna l'intensificazione della lotta agli abusi, specie nel settore dei farmaci. Si tratta di uno strumento ben strutturato che, se diretto con decisione, consentirà di avere un quadro sempre esatto degli interventi.

Viene inoltre istituita la rubrica 10 (Ufficio per l'attuazione del Servizio sanitario nazionale).

Essa prevede, fra l'altro:

a) la spesa per il funzionamento dell'Ufficio e per indagini e rilevamenti sul Servizio sanitario nazionale (50 milioni);

b) la spesa di 50 miliardi per l'assistenza dei cittadini italiani all'estero, la cui competenza è passata al Ministero della sanità dal 1° gennaio 1981. L'ufficio, mentre organizza il servizio di assistenza all'estero, deve contemporaneamente liquidare le pendenze arretrate alcune delle quali risalenti al 1974;

c) la spesa di 13,7 miliardi per l'assistenza in Italia, in base a convenzioni internazionali, di cittadini stranieri;

d) la spesa di 150 milioni per pubblicazioni sul Servizio sanitario nazionale;

e) la spesa di 750 milioni per il funzionamento di centri di pronto soccorso negli aeroporti e nei porti;

f) la spesa di 10 miliardi per l'assistenza del personale navigante e dell'aviazione civile.

La rubrica 10 prevede un spesa complessiva di 74,675 miliardi.

Le rubriche 8, 9 e 10 riguardano quegli uffici del Ministero che sono stati istituiti *ex novo* dopo la riforma e organizzati in funzione della sua attuazione. Questo significa che nel Ministero convivono uno spezzone nuovo che opera con prevalenti funzioni di coordinamento e altri uffici che continuano un'attività tradizionale pur preziosa ma da rinnovare.

Non vi sono nuove osservazioni da fare sull'Istituto superiore della sanità, che opera seriamente e con buoni risultati anche se inserito in un sistema di ricerca biomedica non coordinato.

I fondi scarsi sono dispersi fra istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, Istituto superiore di sanità, CNR e Università. Manca un piano di coordinamento per la ricerca riferita soprattutto alle grandi malattie sociali: neoplasie, patologie cardiovascolari eccetera, da attuare nell'ambito del Piano sanitario nazionale.

A lagnarsi sono soprattutto gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico più seri che devono operare con mezzi scarsi, contando più sulla beneficenza che sui contributi dello Stato.

Deve essere al più presto attivato, presso il Ministero della sanità, un comitato di coordinamento per la ricerca bio-medica, con impegni precisi, pena la dispersione di iniziative preziose ma scarsamente utilizzate e conosciute spesso più all'estero che non in Italia.

La rubrica 12 prevede il finanziamento per il funzionamento dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, che è stato ristrutturato nel 1982 (legge 12 agosto 1982, n. 597), con l'attribuzione all'Istituto delle funzioni in materia di omologazione e con la creazione di dipartimenti periferici per le attività omologative e di controllo.

La spesa prevista è di 20 miliardi di lire. La fase attuale dell'Istituto è quella di un difficile avvio, sia in sede nazionale sia in sede periferica, dove ancora non sono chiare le funzioni proprie dei Dipartimenti destinati all'omologazione, rispetto alle competenze trasferite alle USL. Si parla di confusione, di inattività, di omissione di atti obbligatori. Il Ministero deve garantire con

il consiglio dell'Istituto, ampiamente rappresentativo di tutti gli interessi economici e sociali, che il sistema funzioni, senza inseguire in modo ossessivo i problemi del personale che, talvolta, non vede al di là del proprio trasferimento, del proprio inquadramento giuridico ed economico e dell'orario di lavoro.

I ritardi lamentati in questo settore della prevenzione e dell'omologazione sono quelli che fanno ritenere velleitarie riforme razionali ed equilibrate.

Sul problema dei trasferimenti occorre soffermarsi:

a) per chiedere al Governo la definizione delle funzioni residue della CRI ed il chiarimento in ordine alle competenze trasferite al Servizio sanitario nazionale, essendo improrogabile l'attuazione del decreto delegato del 1979 sul nuovo ordinamento dell'Ente anche ai fini del controllo sull'impiego del finanziamento statale;

b) per sollecitare una relazione del Governo in merito all'impiego del Fondo integrativo per gli asili nido. L'aumento del costo di gestione degli asili nido specie in relazione agli *standards* di impiego del personale, previsti con una certa larghezza dalle regioni e la crescente disoccupazione femminile, hanno in molti casi provocato una contrazione nei programmi di istituzione di nuovi asili-nido. Occorrono informazioni in merito anche per adeguare i finanziamenti.

In conclusione non si può tacere che la Sanità, pur interessando tutti e in modo drammatico vasti gruppi di cittadini, non è vista come uno dei settori fondamentali di intervento dello Stato; per cui la programmazione viene accantonata e si preferisce agire solo sotto la spinta dell'urgenza, nel modo cioè meno razionale e proficuo.

Qualche traccia di questo comportamento si trova anche nei documenti all'esame.

Nell'auspicare una attenzione maggiore da parte del Governo e del Parlamento, la Commissione esprime, a maggioranza, parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'esercizio finanziario 1983.

FORNI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo (Tabella 20)

(per la parte relativa al turismo)

(RELATORE FOSCHI)

ONOREVOLI SENATORI. — La 10ª Commissione, presa ampiamente in esame la Tabella 20 ha espresso, in sintesi, le seguenti valutazioni:

il movimento turistico nazionale, dopo i risultati largamente positivi del 1982, che ha registrato un forte aumento del flusso straniero, richiede interventi legislativi di ampio respiro che consentano un progressivo miglioramento dell'offerta ricettiva, capace di competere con la crescente concorrenza di altri paesi.

A questo riguardo, la Commissione auspica maggiori finanziamenti pubblici da destinare alla ristrutturazione delle imprese alberghiere ed etxra-alberghiere, per una riqualificazione della nostra offerta ricettiva.

Occorrono, altresì, ulteriori finanziamenti per l'ENIT, allo scopo di assicurare un adeguato programma di attività promozionale, per incrementare il flusso turistico straniero.

A questo fine, la Commissione ha approvato all'unanimità un ordine del giorno — accolto dal Governo — col quale si chiede al Governo stesso di predisporre con urgenza un disegno di legge, per prorogare (con le più opportune modifiche e integrazioni), i benefici previsti dalla legge 22 febbraio 1982, n. 44, concernenti agevolazioni per i turisti stranieri motorizzati.

Considerato che il movimento turistico necessita, per il suo ulteriore sviluppo e consolidamento, di fattori ambientali idonei, la Commissione esprime viva preoccupazione per il grave stato di inquinamento del mare Adriatico, oggetto di diffuso fenomeno algale; per le consistenti erosioni degli arenili e per il progressivo deterioramento dell'ambiente, in generale.

A questo riguardo, nella consapevolezza che questi grossi temi interessano oltrechè il turismo, l'intero Paese, la Commissione auspica che Parlamento e Governo assumano impegni adeguati e solleciti per affrontare con priorità questo ordine di gravi problemi.

Circa i contenuti della Tabella 20, non sono emerse obiezioni di fondo, se non alcune osservazioni formali e di contenuto, tra cui:

a) *residui passivi*: al 1° gennaio 1983 ammontavano a 217.628,7 milioni, misura questa leggermente superiore a quella dell'anno precedente;

b) *bilancio pluriennale 1983-1985*: da esso si desume una progressiva diminuzione dei finanziamenti per i trasferimenti correnti nei servizi del turismo, per cui si auspica un successivo riesame in ordine alla possibilità di aumentare le dotazioni finanziarie;

c) *personale del Ministero*: si esprime una valutazione positiva sulla struttura organica, snella e contenuta, coi 360 dipendenti del Ministero che comportano il 3,8 per cento della spesa di bilancio.

Per queste ragioni, tenuto conto che il pur inadeguato bilancio preventivo si colloca all'interno del bilancio generale dello Stato, che trae le gravi difficoltà dalla persistente stagnazione dell'economia italiana, la 10ª Commissione del Senato esprime parere favorevole sulla Tabella 20, concernente lo stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1983.

FOSCHI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo **(Tabella 20)**

(per la parte relativa allo spettacolo e allo sport)

(RELATORE BOGGIO)

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio dello Stato, in ossequio alla legge n. 468 del 1978, si riferisce soltanto a quelle modifiche delle previsioni di entrata e degli stanziamenti di spesa che non necessitano di una sanzione legislativa esterna rispetto alla stessa legge di bilancio. Con successiva nota di variazione sono state apportate talune modifiche, che nel nostra caso si limitano a spostamenti compensativi di stanziamenti dal capitolo 2033 al capitolo 2031 (entrambi afferenti alla rubrica 3 - Servizi della cinematografia).

Esaminando il riepilogo della tabella 20, innanzitutto c'è da osservare che le previsioni dell'anno finanziario 1982 recavano uno stanziamento di 123.887.225.000 lire.

Le previsioni di bilancio, nel corso del 1982, hanno subito un assestamento che le ha portate a 448.370.201.000 lire.

Lo stato di previsione per l'anno finanziario 1983 reca la somma di 185.620.655.000 lire.

La differenza tra la previsione 1982 e il bilancio di assestamento è dovuta all'approvazione, da parte del Parlamento, nel periodo intercorrente tra la presentazione del bilancio di previsione e l'assestamento, dell'annuale legge di rifinanziamento delle attività musicali, teatrali e cinematografiche. Ciò spiega perchè, anche quest'anno, le previsioni di spesa si muovano nell'ordine di idee del 1982, salvo un incremento di 1.660 milioni per i servizi della cinematografia e un decremento di circa 9 miliardi e mezzo per i servizi del teatro.

C'è da notare che la massima parte delle spese del Ministero avviene mediante erogazione di contributi; e che persiste lo spiacevole fenomeno della lentezza della spesa.

Entrando nel vivo delle spese per lo spettacolo, si osservano alla rubrica 3 (servizi della cinematografia), una previsione assestata 1982 di 63.777 milioni e una previsione 1983 di 23.277 milioni.

Alla rubrica 4 (servizi del teatro) si trova una previsione assestata 1982 di 294 miliardi 331.520.000 lire ed una previsione 1983 di 72.281.950.000 lire.

Lo sport non comporta interventi di spesa diretta da parte del Ministero; non ha, perciò, una propria rubrica nella tabella 20.

Mi pare opportuno svolgere in questa sede qualche breve nota sui problemi del cinema, delle attività musicali e della prosa.

* * *

Cinema

I principali dati relativi all'attività cinematografica in Italia nel 1982, anche se parzialmente stimati, in quanto le rilevazioni effettuate dalla SIAE per l'intero anno non sono ancora disponibili, confermano il persistere di una tendenza negativa ormai in atto — con tassi assai elevati — dal 1976, in coincidenza temporale, e non è dato pre-

cisare se causale, con l'inizio dell'attività delle emittenti televisive private.

Il 1982 ha fatto registrare un ulteriore calo sia delle giornate di spettacolo cinematografico in sala pubblica che del numero degli spettatori. Le prime si sono probabilmente attestate intorno al milione, circa 700.000 in meno rispetto al 1976, circa 100.000 in meno rispetto al 1981. Gli spettatori cinematografici nel 1982 si calcolano intorno ai 200 milioni, a fronte dei 455 del 1976 e dei 215 del 1981.

Una riduzione del mercato cinematografico in misura così elevata e concentrata in pochissimi anni è alla base di una serie di fenomeni la cui gravità non è stata forse ancora adeguatamente valutata.

Senza esprimere in questa sede valutazioni e riserve sugli aspetti culturali e sugli aspetti morali del cinema italiano il primo aspetto da considerare è la massiccia chiusura definitiva di migliaia di sale di spettacolo, specialmente — ma non solo — nei centri minori e nelle grandi periferie urbane. Il fenomeno deve preoccupare non soltanto per il venir meno della possibilità per larghe fasce di popolazione di conoscere uno dei più significativi mezzi di espressione del nostro tempo, ma anche per la scomparsa di strutture fisiche di rilevante interesse sociale in quanto atte a costituire luogo e occasione di aggregazione e di incontro per spettacoli e manifestazioni di ogni genere. Si va determinando una situazione per cui in molte zone non sarà più possibile vedere in sala pubblica un film, assistere ad uno spettacolo teatrale o ad una esecuzione musicale, tenere una conferenza o un dibattito politico.

La seconda considerazione attiene più specificatamente al cinema, considerato nella sua interezza. Va ricordato in proposito che tuttora i proventi del mercato cinematografico costituiscono la fonte di gran lunga prevalente ed essenziale per la remunerazione della produzione nazionale. Il cedimento di tale mercato è destinato ad incidere drasticamente sui livelli di produzione che, in Italia e nei principali paesi europei, trova nelle utilizzazioni televisive e nelle cessioni all'estero elementi integrativi, ma non surrogativi, dei ricavi delle programmazioni in sale pubbliche.

Quasi la metà delle programmazioni nelle sale cinematografiche è assicurata dalla produzione nazionale. Di contro i filmati di produzione nazionale per la televisione hanno tuttora un'incidenza assai limitata, seppure mediamente di buon livello, nei programmi della società concessionaria del servizio pubblico e sono totalmente assenti dagli schermi della emittenza privata, nonostante questa abbia raggiunto ricavi lordi complessivi, attraverso le comunicazioni pubblicitarie, superiori a quelli del mercato cinematografico.

Conseguentemente, ove non intervengano elementi di correzione, un altro fattore negativo, in una prospettiva a breve-medio termine, è la riduzione dei livelli della produzione cinematografica nazionale in termini quantitativi. In proposito va considerato che la progressiva marginalizzazione del film italiano sul mercato interno e, a maggior ragione, sui mercati esteri può intervenire anche in presenza di una quantità sufficientemente stabile di produzione di minor rilievo e valore sia sul piano culturale che industriale.

In sostanza è attuale il rischio di una caduta di presenza del cinema italiano in un mercato dove da decenni è solidamente attestato; di contro non si ravvisano elementi per prevedere che filmati di produzione nazionale si facciano consistente spazio in un'area, quella televisiva, intasata da prodotti di importazione ai quali è in prevalenza difficile attribuire interessi e valori eccedenti una media qualità commerciale, poggiata su un'abile standardizzazione di formule narrative e di contenuti. Va in proposito rilevato che per l'importazione di filmati televisivi risultano spesi nel 1982 oltre 200 miliardi di lire, ma la cifra probabilmente non esaurisce la rilevanza di un fenomeno culturale ed economico assai squilibrato, a svantaggio del nostro Paese.

La situazione dell'attività cinematografica in Italia va, dunque, attentamente esaminata in tutte le sue implicazioni e nei variegati interessi e interdipendenze che la caratterizzano.

Da un lato vi è la « sala », in sè considerata, di cui va salvaguardata l'esistenza come struttura d'interesse comunitario. È, quindi, necessario preordinare interventi, anche legislativi, che ne attenuino i costi di gestione, ne agevolino l'adeguamento tecnico-ambientale (in tal senso già opera fruttuosamente la legge n. 378 del 1980 di cui va esaminata la congruità di dotazione), ne stimolino una utilizzazione differenziata tale da consentire un recupero di economicità.

Sotto altro profilo va compiuta una responsabile riflessione sulla capacità dello Stato di organizzare una coerente politica per l'audiovisuale, che non penalizzi ma nemmeno privilegi alcun mezzo. Le nuove tecniche di comunicazione che si affacciano all'orizzonte, anche nel senso letterale della parola, debbono essere valutate all'infuori di ogni suggestione e mitizzazione. La libertà di iniziativa e di espressione sono allo stesso tempo princìpi costituzionali ed obiettivi permanenti della nostra società. È dovere del potere pubblico non registrare passivamente, senza nemmeno riuscire a disciplinarli legislativamente, fenomeni generati non da correnti di pensiero o da movimenti di opinione, ma da strutture economiche con forte tasso di concentrazione ed elevate risorse finanziarie, capaci di uniformare i messaggi attraverso il controllo — diretto od indiretto — dei mezzi. L'intersecazione fra dato politico, dato culturale, dato economico è assai consistente e sarebbe erroneo cogliere solo taluni aspetti di fenomeni complessi.

Ad esempio talune preoccupazioni per la telediffusione diretta a mezzo satellite sono tutt'altro che di radice provinciale o espressione di nazionalismo culturale, se hanno potuto formare oggetto di una raccomandazione dell'ottobre 1981 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Il controverso problema dei rapporti fra cinema e televisione non è ancora riuscito a superare i confini di una disputa quasi accademica, imperniata sulla apparente alternativa integrazione o competizione. In realtà, ogni assetto del sistema audiovisivo richiede, per essere tale e cioè « sistema », una individuazione dei ruoli differenziati, seppure in qualche misura l'uno all'altro complementare, di ciascun componente, ed una omogeneità e comparabilità di regime giuridico, così che, in sostanza, si abbiano allo stesso tempo integrazione e competizione, in rapporto all'obiettivo comune di un servizio sociale vario ed articolato. La persistente carenza di una disciplina legislativa della emittenza televisiva privata concreta un sistema squilibrato e cioè un « non-sistema » della comunicazione audiovisiva. Allo stato non può, quindi, parlarsi nè di competizione, nè di integrazione, nè di coordinamento, con le conseguenze, sopra richiamate, di un grave e preoccupante deterioramento della componente cinematografica, nemmeno bilanciato da una crescita reale — sul piano creativo e produttivo — di una specifica ed autonoma componente televisiva.

* * *

Attività musicali

La vita musicale italiana, sostenuta con il concorso finanziario dello Stato è così articolata:

13 enti lirico-sinfonici;

23 teatri di tradizione;

650 società di concerti;

140 organizzazioni promotrici di spettacolo;

11 orchestre regionali;

200 stagioni liriche di provincia;

3.000 complessi bandistici.

Nell'ambito dei principali settori, prendendo a riferimento il 1982, si ha la seguente situazione operativa.

Stagioni degli enti lirici

Sono state 2.730 le manifestazioni, tra lirica, balletti e concerti, nel solo settore degli enti lirici, alcune delle quali di assoluto livello internazionale, con un incremento del 7 per cento rispetto al 1981.

Gli spettacoli lirici e di balletto dei nostri maggiori teatri d'opera sono stati oltre 1.400 e in numero quasi uguale le esecuzioni concertistiche, senza contare le molte centinaia di manifestazioni a carattere promozionale, gran parte delle quali offerte gra-

tuitamente e che, peraltro, costituiscono fattore non trascurabile di quella creazione di nuovo pubblico di cui ha beneficiato il teatro lirico e musicale in questi anni. Sarà utile ricordare che nel triennio precedente (1979-1981) la produzione dei 13 enti lirico-sinfonici, ivi compresa quindi la gestione autonoma dei concerti dell'Accademia di S. Cecilia, è stata di 7.350, di cui 4.079 recite liriche e di balletti e 3.271 esecuzioni concertistiche.

Teatri di tradizione

Nel settore dei teatri di tradizione, 23 teatri del panorama musicale italiano, che nel tempo si sono acquisiti non poche benemerenze per la diffusione della cultura lirica e della danza, a costi relativamente contenuti e con crescente esteso consenso di pubblico (tra i quali il Petruzzelli di Bari, il Regio di Parma, il Comunale di Treviso, il Bellini di Catania, lo Sferisterio di Macerata, eccetera) hanno un « attivo » di quasi 400 recite liriche e di balletto, contro circa 350 del 1981, pari al +12,5 per cento rispetto al 1981.

Il tasso di qualificazione di molti di questi teatri, in alcuni e non pochi casi, allo stesso livello di stagioni degli enti lirici, è da anni una costante del settore.

Istituzioni orchestrali

Le orchestre regionali, in numero di nove all'inizio della stagione e quindi di undici « a consuntivo » 1982, per effetto del riconoscimento (ai sensi della legge n. 800 del 1967, articolo 28) delle Istituzioni orchestrali di Firenze (orchestra regionale toscana) e di Lecce (orchestra dell'Amministrazione provinciale) hanno realizzato circa 1.200 manifestazioni concertistiche, tra esecuzioni sinfoniche senza solisti, con solisti, sinfonico-corali, oratoriali e strumentali.

È questo un settore che ad ogni stagione nuova dimostra vitalità e consensi crescenti, con la caratteristica in questa stagione di una più intensa collaborazione con i teatri di tradizione per la realizzazione delle stagioni liriche di questi ultimi e di una maggiore diffusione territoriale, soprattutto in decentramento della propria produzione. A proposito di quest'ultima, va menzionato che il settore ha registrato un'interessante attenzione alla produzione concertistica italiana contemporanea, cioè di autori italiani viventi o deceduti da non più di vent'anni, con oltre 500 esecuzioni di una settantina di autori.

Società di concerti e festivals

È un settore, questo, che realizza oltre 10.000 manifestazioni musicali, sia a livello di distribuzione sia nel caso di complessi autogestiti e sperimentali.

È un dato incontrovertibile che si deve a questo settore, capillarmente diffuso nella nostra Penisola, se, soprattutto nei centri non serviti dai grandi enti e organizzazioni musicali, è data l'opportunità di ascoltare dal vivo i più rinomati artisti. Le giovani leve concertistiche hanno in questo settore spazi preziosi.

L'incremento di manifestazioni nei settori concertistica e festivals rispetto al 1981 è di oltre il 17 per cento.

Legge di riforma

L'anno si è aperto con le risultanze delle varie udienze informative che la 7ª Commissione del Senato ha disposto sul riassetto organico e legislativo della vita musicale italiana. Sono stati ascoltati i rappresentanti delle principali associazioni di categorie sindacali e degli enti locali: dagli enti lirici alle istituzioni orchestrali; dalle società di concerti agli operatori di provincia. Il quadro che ne è emerso presenta aspetti di rilevante complessità ed implicazioni giuridiche, amministrative ed operative, da comporre comunque in un disegno organico di riassetto globale teso a sottrarre le attività alla situazione di precarietà ed incertezza attuali.

Finanziamento

Lo Stato, a livello centrale, ha messo a disposizione del settore musicale, nel 1982, lire 217,1 miliardi, tra stanziamenti ordinari e straordinari.

Per i vari settori, l'imputazione dei contributi è stata la seguente: enti lirico-sinfonici, lire 172 miliardi; teatri di tradizione lire 10,1 miliardi; 8,3 miliardi per le orchestre regionali; 10,2 per le società di concerti, più le compagnie di danza e i complessi autogestiti; 6,4 per i festivals; 5,8 per le stagioni liriche di provincia; 3,2 per le manifestazioni liriche e concertistiche all'estero. Inoltre sono stati disposti lire 500 milioni per le bande musicali.

Per il 1983 — se la Camera approverà il provvedimento varato dal Senato il 23 marzo ultimo scorso (Atto Senato n. 2093) — i settori potranno contare su lire 242 miliardi, di cui oltre 190 per gli enti lirici (78,5 per cento) e la differenza per le altre attività.

Statistiche

Concludiamo il consuntivo con le risultanze statistiche SIAE a disposizione (1981).

Il settore musicale, lirico, di balletti e concertistico continua la propria crescita nel consenso del pubblico. Infatti anche lo scorso anno, il dato complessivo dei biglietti venduti (cui, come noto, per la musica è da aggiungere almeno un 40 per cento di presenze gratuite per motivi promozionali) è in positivo, avendo raggiunto 6,6 milioni di spettatori in circa 16 mila manifestazioni, il che significa una media di 412,5 a spettacolo.

La lirica e i balletti, in due anni, hanno aumentato il proprio pubblico di oltre 500 unità e di 1.000 le recite, più di 500 spettatori a spettacolo.

In trenta capoluoghi di provincia, la lirica e la concertistica sono le attività (esclusa la musica leggera) che hanno avuto il maggior pubblico. Questa circostanza si è verificata, fatto questo particolarmente significativo, in Regioni come la Sicilia, la Sardegna, la Puglia, gli Abruzzi e il Molise, cioè nel Sud e nelle Isole!

Un rapido cenno all'importante settore dei circhi equestri richiama la necessità che si dia corso all'istituzione della scuola circense, per la quale è già stato presentato un disegno di legge, in carenza del quale gli esperti di attività circensi prevedono una lenta estinzione dei necessari ricambi artistici.

* * *

Teatro di prosa

Gli stanziamenti in bilancio per il teatro di prosa per l'esercizio 1983 ammontano a 27 miliardi e 358 milioni (di cui 1.500 milioni finalizzati per attività all'estero) previsti nel disegno di legge n. 2093 approvato dal Senato il 23 marzo ultimo scorso; cui si aggiungono 7,5 miliardi di cui all'articolo 1 della legge 13 aprile 1967, n. 800, e i proventi del cosiddetto Fondo RAI, iscritto « per memoria » e valutabile nell'ordine di 7,5-8 miliardi di lire.

Complessivamente quindi, al teatro di prosa, lo Stato destina un intervento, per l'attività all'interno ed all'estero, di circa 43 miliardi di lire. Della spesa di questo stanziamento si possono avere i più ampi rendiconti, mentre continua a rimanere sconosciuta l'entità degli interventi delle Regioni e degli enti locali nel teatro di prosa e, più in genere, nel settore culturale.

Per il teatro di prosa, la recente discussione del disegno di legge n. 2093, ed anche le iniziative delle categorie interessate, hanno riproposto l'urgenza della ripresa della discussione della legge organica, con la definizione del relativo stanziamento da parte del Governo.

Tale esigenza viene confermata dalla necessità della razionalizzazione della spesa e della sua migliore qualificazione nella direzione degli investimenti culturali, evitando tendenze ad interventi di tipo assistenziale, che mortificano la qualità e la professionalità della maggioranza delle imprese teatrali pubbliche, private e cooperative.

Il settore del teatro di prosa registra una crescita costante nella partecipazione del pubblico. È presumibile che, al termine della corrente stagione, nonostante le difficoltà causate dal ritardo dei finanziamenti e dalla chiusura di sale teatrali per il loro adeguamento alle norme di vigilanza e sicurezza, il numero dei biglietti venduti supererà i 10 milioni.

Il teatro di prosa si sviluppa ma, come in tutti i processi di crescita, c'è il rischio di involuzioni, denunciate anche dagli operatori teatrali. Per questo è necessaria una legge che esprima linee chiare di interven-

to e delimiti le relative competenze, evitando affastellamenti e confusioni dai quali si genera il parassitismo contributivo.

Si rileva, conclusivamente, che con la previsione di spesa di circa 43 miliardi di lire, verrà sostenuta l'attività svolta da 12 teatri a gestione pubblica, 53 cooperative teatrali, 62 compagnie a gestione privata, 84 complessi di sperimentazione e 58 di teatro per ragazzi, nonchè da un rilevante numero di compagnie minori, per quanto riguarda la produzione.

Per la distribuzione teatrale, e cioè l'ospitalità e la circuitazione dei complessi, non considerando l'Ente teatrale italiano destinatario di uno specifico fondo di dotazione, nell'ambito dei 43 miliardi di spesa dovranno essere sostenuti l'attività di 15 circuiti regionali, pubblici e privati, nonchè gli interventi diretti a sostegno di singoli esercizi teatrali con rilevante programmazione.

Per quanto attiene all'ETI, è opportuno che ad esso venga affidata anche la circolazione di compagnie di balletto, per evitare che un settore così importante si avvii a conoscere un'inevitabile crisi.

Sono altresì destinatari dell'intervento dello Stato qualificate manifestazioni straordinarie, rassegne, *festivals*, che si svolgono numerosi durante il periodo estivo, in collegamento anche con rilevanti fenomeni turistici.

* * *

Sulla base delle considerazioni sopra svolte, la 7ª Commissione permanente esprime parere favorevole all'approvazione della Tabella 20, per la parte relativa allo spettacolo e allo sport.

BOGGIO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero per i beni culturali e ambientali (**Tabella 21**)

(RELATORE ZITO)

ONOREVOLI SENATORI. — L'esame dei singoli stati di previsione della spesa del bilancio dello Stato, da parte delle competenti Commissioni permanenti, ha spesso rappresentato l'occasione per un dibattito sulle linee politiche del dicastero — che nel bilancio trovano una sanzione finanziaria — piuttosto che non un'analisi degli aspetti contabili del documento. Ciò tanto più pare valido quando le condizioni di oggettiva urgenza, dovute all'approssimarsi della scadenza costituzionale rendono estremamente difficile un'approfondita analisi dei documenti finanziari.

Esaminando pertanto le linee direttrici della politica dei beni culturali ed ambientali, la 7ª Commissione permanente ha posto in primo luogo in rilievo l'esiguità degli stanziamenti ordinari del bilancio del Dicastero in confronto agli impegni che derivano al Dicastero stesso dalla responsabilità di conservare, tutelare e valorizzare un patrimonio artistico culturale unico al mondo. Tale esiguità di stanziamenti è aggravata dalla sussistenza di una notevole quota di residui passivi (231.016 milioni su un complesso di stanziamenti di 473.385 milioni, ed una autorizzazione di cassa di 529.588 milioni): tale fenomeno peraltro trova parziale causa nel ritardo con cui è stata approvata la legge di assestamento del bilancio per il 1982, che ha causato il rinvio al nuovo anno degli incrementi di stanziamenti da essa disposti (44.752 milioni di competenza e 118.173 milioni di cassa), nonchè dalla stessa manovra dell'autorizzazione di cassa, sicchè i residui passivi in senso proprio parrebbero ridursi ad una quota del 20 per cento della cifra indicata.

Il fenomeno resta comunque notevole e per un superamento di esso pare opportuna una migliore programmazione degli interventi, che potrà essere resa più agevole dal potenziamento della Segreteria tecnica, prevista dal disegno di legge di riforma della legislazione di tutela, ora all'esame dell'altro ramo del Parlamento, ma già istituita in via amministrativa dallo scorso anno, anche in rapporto agli effetti derivati dall'accorpamento di vari capitoli effettuato in sede di approvazione del bilancio per il 1982.

Alla scarsezza degli stanziamenti ordinari sopra denunciata si è accompagnata peraltro, già negli scorsi anni, una serie di leggi a carattere speciale, recanti finanziamenti pluriennali, in taluni casi dovute alla necessaria risposta a calamità naturali, che hanno seriamente compromesso il nostro patrimonio artistico-culturale (terremoti del Friuli e della Campania-Basilicata), ma in altri casi rispondenti all'esigenza di un organico approccio ai problemi di conservazione e restauro di un complesso monumentale o archeologico (provvedimenti urgenti per la protezione del patrimonio archeologico della città di Roma; provvedimenti per la conservazione, il restauro e la valorizzazione dell'antica Pompei e del suo territorio) i cui stanziamenti sono iscritti nel bilancio del Dicastero.

Altri interventi a carattere straordinario sono stati impostati lo scorso anno, a carico del Fondo per gli investimenti e l'occupazione (progetti finalizzati per il Centro-Nord con un finanziamento di 35 miliardi di lire) o del programma di sviluppo per il Mezzogiorno (itinerari turistico-culturali nel Mezzogiorno, finanziati per 60 miliardi). Su di essi la Commissione ha espresso giudizio positivo, pur richiamando l'attenzione sul rischio, condiviso dal Ministro, che ciò possa comportare una perdita di ruolo dell'azione ordinaria del Ministero, e trasferire in parte il centro decisionale in altri organi dello Stato (CIPE, Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno).

La Commissione, in riferimento alle modifiche apportate al bilancio con note di variazioni (la prima e la terza, per quanto riguarda il Ministero per i beni culturali e ambientali), preso atto degli aumenti per 15 miliardi degli stanziamenti relativi al completamento della ricostruzione delle zone terremotate del Friuli-Venezia Giulia e delle Marche, e per 2.000.000.000 di lire del capitolo dedicato ad acquisti di immobili di interesse archeologico e monumentale (da destinare all'acquisto di un immobile quale sede degli Archivi storici comunitari), ha espresso la preoccupazione che l'aver rinviato ad altro esercizio lo stanziamento di 40 miliardi (iscritto al capitolo 8012 in dipendenza alla legge 23 marzo 1981, n. 92) per il patrimonio archeologico di Roma, fissando in 40 miliardi l'autorizzazione di cassa, possa incidere sull'attuazione delle urgenti misure di restauro.

Particolare rilievo per l'attività del Ministero per i beni culturali e ambientali è da attribuirsi ai quattro istituti centrali (per il restauro, per il catalogo e la documentazione; per la patologia del libro, per il catalogo unico delle biblioteche italiane e le informazioni bibliografiche): è da sottolineare l'esigenza di una valorizzazione del ruolo dagli stessi svolto, esprimendo l'auspicio che possano per il futuro giovarsi di dotazioni finanziarie più adeguate ai compiti loro affidati. In particolare, la Commissione richiama l'attenzione sull'importanza e l'urgenza del compimento dell'opera di catalogazione del patrimonio storico-artistico, osservando che anche dopo il positivo aumento di 200 milioni disposto dal bilancio in esame, l'assegnazione per il funzionamento dell'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione è ancora decisamente insufficiente rispetto all'inderogabile esigenza di un potenziamento dell'Istituto in relazione allo sviluppo sia del sistema di archiviazione e di elaborazione elettronica dei dati, che dell'attività editoriale di esso; è inoltre urgente che l'Istituto stesso possa contare su una sede idonea. Per evitare infine che gli stanziamenti per la catalogazione dei beni storico-artistici possano essere compressi da altre attività poste anche esse a carico del capitolo 2035, parrebbe opportuno ripristinare un autonomo capitolo di bilancio.

La sempre maggiore sensibilità, e la crescente richiesta di fruizione dei beni culturali — che costituisce anche un non trascurabile richiamo turistico — porta a sottolineare ancora una volta l'esigenza di un più adeguato orario di apertura dei musei e gallerie statali: la Commissione, preso atto degli interventi dispiegati a tal fine dal Ministro per i beni culturali e ambientali, richiama l'attenzione del Parlamento e del Governo su quanto ancora è necessario operare per raggiungere i risultati voluti.

Un ultimo aspetto che la Commissione intende sottolineare positivamente della recente politica per i beni culturali è rappresentato dal recente provvedimento sul regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale (legge 2 agosto 1982, n. 512) che dovrebbe consentire — attraverso la dazione di opere d'arte in pagamento di imposte — un arricchimento del patrimonio artistico dello Stato.

Sulla base delle considerazioni sopra formulate, ed esprimendo l'auspicio che entro il corrente anno si possa pervenire all'approvazione della riforma della legislazione di tutela dei beni culturali, attualmente in corso di discussione presso l'VIII Commissione dell'altro ramo del Parlamento, la 7ª Commissione permanente del Senato si esprime in senso favorevole sullo stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali per il 1983.

ZITO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 7ª COMMISSIONE

sulle previsioni di spesa
afferenti la ricerca scientifica **(Tabelle varie)**

(RELATORE FAEDO)

ONOREVOLI SENATORI. — La 7ª Commissione permanente, nell'esaminare le previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica, ha anzitutto constatato di aver ricevuto, a differenza degli anni precedenti, la ponderosa relazione in due volumi sullo stato della ricerca scientifica in Italia, preparata dal Presidente del Consiglio nazionale delle ricerche; invece ha dovuto lamentare come al solito che in generale i vari Ministeri non si attengono all'obbligo di raggruppare le spese per la ricerca scientifica in appositi capitoli di bilancio, come sarebbe previsto dalla legge 2 marzo 1963, n. 283.

Questo fatto rende estremamente difficile fare una sintesi obiettiva delle previsioni di spesa.

Rilevato quale fattore indubbiamente positivo la presentazione, alla fine del 1981, del Piano a medio termine per il 1982-1984 e preso atto delle fasi già realizzate, la Commissione si compiace in modo particolare del rifinanziamento del fondo IMI per la ricerca applicata per 500 miliardi e dell'istituzione presso il Ministero dell'industria del nuovo fondo speciale rotativo di 570 miliardi per l'innovazione tecnologica. Queste due voci coprono quasi integralmente l'incremento di spesa nel settore della ricerca scientifica e tecnologica, aumento assai sensibile, di circa il 60 per cento rispetto all'anno precedente, che indica un nuovo impegno del Governo per portare l'Italia al livello dei Paesi più progrediti.

Circa la riduzione di 5 miliardi al bilancio del CNR deliberata dall'altro ramo del Parlamento, la 7ª Commissione esprime il parere che tale riduzione debba riguardare i nuovi progetti finalizzati ancora in fase di programmazione e non l'attività in corso dell'Ente.

Durante la discussione, seguita all'esposizione generale fatta dal relatore, il senatore Ulianich ha auspicato che finalmente si arrivi all'istituzione, in senso proprio, del Ministero per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica, come era anche stato espresso dal relatore. Ciò è stato accolto da tutta la Commissione, che ha approvato un ordine del giorno in tal senso. Il senatore Ulianich ha fatto anche alcune osservazioni sui servizi scientifici nazionali (sismico, vulcanologico, eccetera) e sulle relazioni scientifiche internazionali, cui hanno risposto il ministro Romita e il relatore.

Il senatore Bompiani ha auspicato che, oltre all'aumento del finanziamento della ricerca finalizzata e tecnologica, si abbia un analogo aumento dei contributi per la ricerca scientifica di base, visto che il contributo specifico al Ministero della pubblica istruzione è rimasto stazionario e quindi di fatto è arretrato, tenuto conto della inflazione attuale. Il senatore Bompiani ha inoltre auspicato che non si pongano ostacoli finan-

ziari alla assunzione per concorso di nuove unità in sostituzione del numeroso personale ricercatore del CNR che è recentemente (dopo il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, recante riordinamento della docenza universitaria) passato alle Università.

Constatato infine che l'indice che misura il rapporto tra il contributo globale del Paese alla ricerca scientifica e il prodotto nazionale lordo è passato dallo 0,74 nel 1981 all'1,20 nel 1982 e che si presume che esso raggiunga per il 1983 l'1,50 per cento, la Commissione si compiace che l'Italia stia colmando in questo settore una lacuna e si avvicini ai livelli dei paesi più progrediti.

Sulla base di queste considerazioni, la 7ª Commissione si è espressa in senso favorevole sulle previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica contenute nel bilancio dello Stato per il 1983.

FAEDO, *relatore*