

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

## 678<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 18 LUGLIO 1967

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI,  
indi del Vice Presidente SPATARO

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

Concessione di nuovo termine per la presentazione di relazione . . . . .	Pag. 36247
Rinvio in Commissione del disegno di legge n. 845:	
PRESIDENTE . . . . .	36310
SCHIAVONE . . . . .	36310

##### Seguito della discussione:

« Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 » (2144) (Approvato dalla Camera dei deputati):	
ARTOM . . . . .	36305, 36308
BOCCASSI . . . . .	36304
BONALDI . . . . .	36250

CARON, <i>Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica</i> . . . . .	Pag. 36305, 36306, 36309
CASSESE . . . . .	36290
D'ANDREA . . . . .	36260
* DE LUCA Angelo, <i>relatore</i> . . . . .	36258 e <i>passim</i>
DI PRISCO . . . . .	36307
FIORE . . . . .	36297
PACE . . . . .	36258
PESERICO . . . . .	36278
PIERACCINI, <i>Ministro del bilancio e della programmazione economica</i> . . . . .	36258 e <i>passim</i>
RODA . . . . .	36256, 36259, 26260
TRABUCCHI, <i>relatore</i> . . . . .	36308
TREBBI . . . . .	36306

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.



## Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

**P R E S I D E N T E .** La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

**G E N C O ,** Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 14 luglio.

**P R E S I D E N T E .** Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### Concessione di nuovo termine per la presentazione di relazione

**P R E S I D E N T E .** Comunico che il Presidente della 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile) ha richiesto, a nome della Commissione stessa, ai sensi dell'articolo 32, secondo comma, del Regolamento, che il Senato conceda un nuovo termine per la presentazione della relazione sul disegno di legge: **BASILE.** — « Provvedimenti per il completamento del

piano di interventi straordinari a favore della Calabria » (1795).

Ricordo che, ai sensi del predetto articolo 32 del Regolamento, il Senato può concedere un nuovo termine non superiore ai due mesi.

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

**Seguito della discussione del disegno di legge: « Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 » (2144) (Approvato dalla Camera dei deputati)**

**P R E S I D E N T E .** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dobbiamo esaminare il capitolo quinto. Se ne dia lettura.

**G E N C O ,** Segretario:

## CAPITOLO V.

### VOLUME E RIPARTIZIONE DEGLI IMPIEGHI SOCIALI DEL REDDITO

**53.** — I programmi relativi agli impieghi sociali del reddito — investimenti e spese correnti — mirano al soddisfacimento di bisogni collettivi fondamentali per la vita civile e le attività produttive.

Essi riguardano in particolare:

- l'abitazione;
- il sistema sanitario e la sicurezza sociale;
- l'istruzione e le attività culturali;
- la formazione professionale;
- la ricerca scientifica e tecnologica;
- il sistema dei trasporti e delle comunicazioni;
- le opere pubbliche;
- lo sport.

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

Il programma si propone di colmare queste deficienze e questi squilibri, che minacciano di impoverire la vita sociale del paese.

Dal quadro generale della formazione e dell'impiego delle risorse risulta che le risorse disponibili per gli impieghi sociali ammonteranno nel quinquennio a 48.970 miliardi di lire.

Gli impieghi sociali avranno nel quinquennio 1966-70 un'incidenza sul complesso delle risorse del 26,4 %. Ciò consentirà di realizzare notevoli progressi nell'eliminazione delle attuali carenze di dotazioni civili e di servizi pubblici.

**54.** — Nel ripartire le risorse tra i diversi impieghi e, nell'ambito di ogni impiego, tra i vari progetti alternativi, il programma si è ispirato al criterio di attribuire la priorità:

- a) agli impieghi che più direttamente sostengono e stimolano l'attività produttiva;
- b) a quelli che soddisfano le esigenze sociali più urgenti;
- c) a quelli che accrescono la dotazione di infrastrutture nelle zone depresse.

La ripartizione delle risorse destinate agli impieghi sociali nel quinquennio 1966-70 è contenuta nella Tabella 1.

**55.** — Dei 48.970 miliardi di lire destinati agli impieghi sociali nel prossimo quinquennio 31.020 miliardi si riferiscono a consumi pubblici (essenzialmente spese di personale o acquisto di beni e servizi) e 17.950 ad investimenti.

**56.** — La ripartizione degli impieghi sociali tra le varie voci, contenuta nella Tabella, è il risultato di un esame comparativo dei bisogni collettivi fondamentali della comunità nazionale e delle priorità relative alla loro soddisfazione, in un'ampia prospettiva di tempo. È evidente che le cifre fissate in questo primo documento programmatico segnano soltanto degli ordini di grandezza; e che ritocchi e aggiustamenti dovranno essere continuamente apportati al quadro generale della ripartizione delle risorse man mano che — con lo svolgersi del processo di programmazione — si perfezioneranno e le procedure tecniche di calcolo e previsione, e le procedure di consultazione tra le Amministrazioni responsabili.

TABELLA 1. — Impieghi sociali del reddito nel quinquennio 1966-70.

(miliardi di lire)

SETTORI (a)	Consumi pubblici	Investimenti sociali	Totale impieghi sociali
Istruzione . . . . .	<b>8.700</b>	<b>950</b>	<b>9.650</b>
– strutture scolastiche e assistenza scolastica . . . . .	8 660	—	8 660
– edilizia scolastica . . . . .	—	945	945
– biblioteche e formazione culturale . . . . .	40	5	45
Formazione professionale . . . . .	<b>400</b>	—	<b>400</b>
Ricerca scientifica e tecnologica . . . . .	<b>870</b>	<b>450</b>	<b>1.320</b>
Abitazioni . . . . .	—	<b>10.150</b>	<b>10.150</b>
Sanità . . . . .	<b>5.125</b>	<b>380</b>	<b>5.505</b>
Trasporti . . . . .	<b>35</b>	<b>4.400</b>	<b>4.435</b>
– ferrovie . . . . .	—	1 200	1 200
– viabilità . . . . .	—	2 540	2 540
– porti . . . . .	—	260	260
– aeroporti e aviazione civile . . . . .	35	100	135
– idrovie . . . . .	—	50	50
– trasporti urbani e in concessione . . . . .	—	250	250
Telecomunicazioni . . . . .	—	<b>760</b>	<b>760</b>
– poste e telegrafi (b) . . . . .	—	80	80
– telefoni . . . . .	—	640	640
– R.A.I.-TV . . . . .	—	40	40
Opere pubbliche . . . . .	—	<b>2.410</b>	<b>2.410</b>
– idrauliche e sistemazione del suolo (c) . . . . .	—	900	900
– igieniche e sanitarie (d) . . . . .	—	550	550
– edilizia pubblica (e) . . . . .	—	420	420
– bonifiche e opere di irrigazione . . . . .	—	350	350
– altre . . . . .	—	190	190
Difesa nazionale . . . . .	} (f) <b>16.400</b>	—	(f) <b>16.400</b>
Giustizia . . . . .			
Ordine pubblico . . . . .			
Altri impieghi . . . . .	(g) — <b>510</b>	(h) — <b>1.550</b>	(i) — <b>2.060</b>
Duplicazioni . . . . .			
<b>Totale impieghi sociali . . . . .</b>	<b>31.020</b>	<b>17.950</b>	<b>48.970</b>

(a) La distribuzione delle risorse contenuta nella presente tabella rispecchia una classificazione degli impieghi di tipo funzionale (sotto il profilo della loro destinazione) e non corrisponde alla classificazione della spesa pubblica per centri erogatori

(b) Inclusa l'Italcable

(c) Opere idrauliche 350 miliardi, opere idrauliche e sistemazione del suolo in comprensori di bonifica, bacini di bonifica montana e rimboschimenti 550 miliardi

(d) Esclusi gli investimenti relativi alla Sanità

(e) Esclusi gli investimenti relativi alla Scuola e inclusi quelli relativi alle Poste e telegrafi

(f) Compresi gli ammortamenti della Pubblica amministrazione pari a 480 miliardi

(g) Duplicazioni e spese a carico del settore privato nella ricerca scientifica

(h) Duplicazioni per manutenzioni ordinarie delle opere pubbliche (già considerate nei consumi pubblici), per opere pubbliche di bonifica e di irrigazione, comprese negli investimenti in agricoltura, per la parte delle opere idrauliche e di sistemazione del suolo (550 miliardi) già compresa negli investimenti in agricoltura, e per investimenti nella ricerca scientifica del settore privato

(i) Si vedano le precedenti note (g) e (h)

57. — Dalla Tabella 1 risulta la priorità che in sede di programma è stata riconosciuta ad alcuni impieghi fondamentali per lo sviluppo della comunità: istruzione, formazione professionale, ricerca scientifica, abitazione, sanità, trasporti e comunicazioni.

In particolare, per quanto riguarda l'istruzione, gli impieghi ad essa destinati rappresenteranno nel quinquennio 1966-70 il 19,7 % del totale degli impieghi; gli impieghi relativi alla ricerca scientifica e ai trasporti avranno una incidenza sul totale rispettivamente del 2,7 % e del 9,1 %.

Anche ai settori dell'abitazione e della sanità e sicurezza sociale è stato attribuito carattere prioritario. In essi l'intervento, più che attraverso un aumento dei mezzi finanziari, si manifesterà con misure razionalizzatrici capaci di ottenere notevoli riduzioni di costi e una più efficiente offerta di beni e servizi.

Gli impieghi relativi all'abitazione saranno pari al 20,7 %, quelli relativi alla sanità all'11,2 % del totale.

Le risorse complessivamente disponibili per gli « altri impieghi », comprendenti la Difesa nazionale, la Giustizia, l'Ordine pubblico e i restanti consumi pubblici, saranno dell'ordine di 16.400 miliardi.

B O N A L D I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B O N A L D I . Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario e onorevole Ministro, sul capitolo V dobbiamo constatare, direi con una certa amarezza e con viva preoccupazione, lo scarso rilievo che, nel più vasto quadro della programmazione nazionale, nel piano, cioè, che guiderà e, sotto molti aspetti, condizionerà la vita stessa della Nazione nei prossimi anni, è stato dato al programma quinquennale, anche per quanto riguarda la difesa nazionale: infatti tale argomento è relegato a pagina 45, in poco meno di due righe.

La scarsa popolarità delle spese militari nei prolungati periodi di pace è tradizionale, anche perchè pochi sono in grado di comprendere quanta parte esse possono avere avuto proprio ai fini di conservare il bene inestimabile della pace; ma penso che sia questa la prima volta che nella storia del nostro Paese un piano di stanziamenti per le Forze armate viene abbinato, fra l'altro — mi si consenta di dirlo in un tono un po' polemico — a quello degli istituti carcerari e ad altre non ben precisate istituzioni nell'ambito statale.

E poichè le Forze armate, in ogni Paese, rappresentano prima di tutto e fondamentale un problema spirituale ed etico, di nobili tradizioni e di sacrifici spesso ignorati, non vi è dubbio che questo accostamento sia da considerare ben poco felice e rappresenti una indicazione, mi auguro involontaria, dello scarso peso che dal Governo si attribuisce ai problemi della Difesa.

È questa una prima considerazione di ordine morale, chiamiamola pure formale, se vogliamo, ma proprio per questo ho ritenuto doveroso sottolinearla per prima, per porre in risalto che quando si tratta delle Forze armate e, quindi, della difesa del Paese, sono ancora i problemi morali, gli ideali ed i sentimenti ad avere il primo posto: situazione ormai rara in un mondo che sempre più spesso sembra dimentico di tutto ciò.

I recenti avvenimenti, che ben a ragione ci hanno tenuti in ansia per la pace nel mondo, hanno costituito soprattutto per noi italiani un monito che dobbiamo molto seriamente meditare. Penso che questi avvenimenti, e particolarmente quelli del Medio Oriente, abbiano tolto ogni illusione a coloro che ormai credevano fuori di ogni realtà la possibilità dello scoppio di nuovi conflitti. Noi siamo quanto altri e più di al-

tri amanti della pace e della convivenza, però riteniamo che attualmente e fino a tanto che non si saranno realizzate le basi per una tale convivenza il nostro Paese debba dare ai problemi della difesa le dimensioni ed il posto che ad essi compete nella graduatoria delle priorità dei bisogni della nostra Nazione.

Ci eravamo dimenticati che l'Italia è tutta protesa e compresa nel Mediterraneo, un mare che assicura e condiziona la vita stessa del nostro Paese e dei suoi traffici, un mare le cui rive hanno a poco a poco cambiato colore e nel quale le giovani nazioni africane di incerto (quando non ostile) atteggiamento politico rappresentano un elemento di instabilità e di preoccupazione.

Le nostre alte autorità militari, discretamente, ma fermamente, come è loro costume, ci avevano ripetutamente richiamato a tale realtà, ma c'è voluto il tuono del cannone nel Medio Oriente per convincerci bruscamente.

Nel Mediterraneo il graduale allontanamento dei tradizionali elementi di stabilità, ossia delle forze inglesi e francesi, ha moltiplicato i nostri impegni, i nostri interessi e le nostre responsabilità, ma a tutto ciò non si fa fronte con i discorsi o con le sole azioni diplomatiche, per abili e tempestive che possano essere.

La politica di un Paese vale in funzione della sua potenzialità economica, della sua solidità morale e sociale, della sua capacità di farsi rispettare e di contribuire a difendere la causa della giustizia internazionale e dei suoi legittimi interessi.

È tempo, quindi, che noi guardiamo alle nostre Forze armate ed alla parte di programmazione economica che le riguarda, non già come ad una aliquota di spesa dolorosamente inevitabile ed improduttiva, ma come ad una integrazione essenziale e particolarmente delicata del potenziale globale della Nazione, a cui sono legate le possibilità di sviluppare il nostro processo di libero e pacifico sviluppo economico, di rappresen-

tare per i popoli del Mediterraneo una garanzia di sicurezza e di scambievolmente ed amichevole assistenza.

Che l'aliquota del proprio reddito nazionale lordo che l'Italia devolve alla difesa sia la più bassa tra tutti i Paesi NATO è cosa ormai da tempo risaputa e, in base alle precedenti considerazioni, consentitemi di dire, lamentata.

Nell'anno in corso si aggirava sul 3,3 per cento, contro il 4 per cento del Belgio e della Danimarca, il 5,8 per cento della Norvegia (Paesi notoriamente non guerrafondai) e l'8,2 per cento della Gran Bretagna e della Russia.

Non voglio entrare in merito alle cifre, per non riprendere un discorso da tempo scontato, ma voglio soltanto ricordare che in queste cifre sono compresi oneri passivi non strettamente istituzionali e che dovrebbero essere considerati quali opere sociali, come nel caso dei circa 80 miliardi assorbiti dagli arsenali.

La lievitazione dei prezzi e l'aumento dei costi in generale rende quanto mai pesante la percentuale del bilancio delle Forze armate assorbita dalle spese funzionali; per cui non credo di andare errato nell'affermare che solo poco più del 20 per cento di esso può essere devoluto a quel potenziamento e miglioramento che sono alla base della reale efficienza di un moderno organismo militare.

Tenuto conto di ciò, io sostengo con ogni vigore la assoluta necessità che, in sede di programmazione generale della spesa nazionale, l'aliquota destinata alla difesa venga considerata come intangibile, e se non sarà possibile aumentarla, vengano almeno mantenuti i programmi previsti, tenendoli ben al sicuro da quelle improvvise ed ingiustificate riduzioni di cui si è avuto in passato l'esempio per far fronte ad imprevedibili ed indilazionabili esigenze.

Qualsiasi riduzione, anche minima, presente o futura, delle spese per la Difesa, dato il già ridotto livello attuale, equivarrebbe, in una famiglia, all'abolizione delle serrature

nel cancello di casa per devolverne l'importo all'acquisto di elettrodomestici.

La stabilità di una programmazione pluriennale, nel caso specifico, della programmazione quinquennale, è per la Difesa di una importanza assolutamente vitale.

Il principio di programmare le forze in base ad una previsione di risorse da devolvere alla Difesa, e che non siano soggette a fluttuazioni annuali, deve essere assolutamente salvaguardato, e ciò comporta la necessità di confermare gli attuali impegni, di incrementi annui di bilancio e l'opportunità di estenderli ulteriormente negli anni successivi, per offrire più ampio respiro alle possibilità di un continuo, graduale ed efficace processo di ammodernamento delle Forze armate.

Questo principio è valido per ogni Paese, ma a maggior ragione per l'Italia, in considerazione della esiguità dei fondi assegnati e dell'aliquota effettiva che è possibile devolvere al potenziamento.

Tale esiguità comporta che la programmazione deve essere accurata, lungamente meditata, saggiamente suddivisa nel tempo e fedelmente attuata.

L'incalzante progresso tecnico, la continua evoluzione dei mezzi e le notevoli risorse economiche che gli altri Paesi dedicano a questi problemi impongono che i nostri pochi mezzi vengano impiegati nel miglior modo possibile, ed è pertanto necessario che le Forze armate sappiano esattamente su quanto possono contare per assicurare ora, ed in futuro, la loro efficienza e il loro progresso, che equivalgono alla sicurezza del Paese e dei suoi interessi.

È necessario, da ultimo, porre in rilievo che la programmazione quinquennale della nostra Difesa è strettamente connessa ed interdipendente con analoga programmazione delle forze NATO.

La nostra integrazione dell'alleanza impone, infatti, che i nostri programmi ed i nostri sforzi siano aderenti agli obiettivi generali concordati in sede NATO, oltre natural-

mente a tener conto anche di altre e particolari esigenze nazionali.

Pertanto, la programmazione nazionale non solo è legata a quella generale NATO, ma la condiziona, in quanto il suo sviluppo e gli obiettivi gradualmente raggiunti provocano il successivo adeguamento della programmazione NATO e quindi degli altri Paesi membri dell'alleanza, così come ne è a sua volta influenzata.

Questa permanente interdipendenza, questo mutuo processo di integrazione e di affinamento, costituisce un ulteriore e validissimo motivo per imporre la stabilità ed il rispetto della nostra programmazione della Difesa, in quanto il suo peso presenta aspetti non soltanto militari, ma anche politici.

Infatti, da una instabilità, o peggio, da una riduzione dei nostri programmi, deriverebbe una diretta e negativa influenza sul peso politico del nostro Paese in seno all'alleanza, che trascenderebbe i limiti del semplice campo militare, specie nei rapporti con le maggiori potenze.

Per tutti i molteplici motivi sino ad ora citati, è pertanto lecito concludere ed affermare la necessità che le Forze armate ed il Paese possano contare su di un piano di sviluppo stabile, sicuro, adeguato e lungimirante, per gli anni futuri.

Il programma quinquennale sembra a noi liberali ben lungi dal garantire questi obiettivi, e pertanto non ci resta che esprimere parere contrario anche per la parte di esso riguardante la difesa nazionale. (*Vivi applausi dal centro-destra*).

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il capitolo quinto. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**È approvato.**

Passiamo al capitolo sesto. Se ne dia lettura.

**P I R A S T U ,** Segretario:



## CAPITOLO VI

### ABITAZIONE

#### LINEE GENERALI DELLA POLITICA DELL'ABITAZIONE.

**58.** — Per soddisfare le condizioni ottimali di abitazione sia per la popolazione urbana sia per quella agricola (un alloggio per famiglia, un abitante per stanza), bisognerebbe costruire nei prossimi cinque anni circa venti milioni di stanze, per i fabbisogni relativi all'aumento della popolazione, per ridurre il grado di affollamento in tutte le regioni e per rinnovi e sostituzioni del patrimonio edilizio non più idoneo per età, condizioni tecnico-abitative e stato di conservazione.

Si tratta di un traguardo non conseguibile nel prossimo quinquennio, ma che deve essere considerato come punto di riferimento per un'azione che affronti immediatamente, con le risorse disponibili, i fabbisogni più urgenti.

Negli anni passati le risorse mobilitate per l'abitazione sono state ingenti. Tuttavia, distorsioni di origine speculativa e insufficienze istituzionali hanno lasciato scoperti bisogni urgenti, in particolare tra le categorie e nelle zone più disagiate; e hanno condotto, non di rado, a uno sviluppo urbanisticamente disordinato.

Il programma si propone di continuare a dedicare all'abitazione una elevata quota delle risorse e di impiegare tali risorse in modi socialmente più equi e urbanisticamente più ordinati.

**59.** — A questo fine occorre affrontare gravi problemi sia nel campo dell'offerta, sia in quello della domanda di abitazioni.

Nel campo dell'offerta, l'industria delle costruzioni, composta in prevalenza di un gran numero di piccole imprese, dotate di insufficienti attrezzature tecniche e di scarse risorse finanziarie, attraversa attualmente una crisi dovuta, in gran parte, all'esaurirsi di alcuni fattori propulsivi operanti nel passato, come il basso costo della manodopera e la possibilità di realizzare plusvalori sulle aree fabbricabili.

Nel campo della domanda si è verificata, nel più recente periodo, una sensibile flessione, determinata, oltre che da fattori temporanei di carattere psicologico, da difficoltà di finanziamento e dall'aumento dei prezzi delle abitazioni e delle locazioni. In particolare, l'inadeguato livello dei redditi familiari di una ingente aliquota della popolazione non consente a quest'ultima di accedere al libero mercato dell'abitazione.

L'azione pubblica dovrà affrontare questi problemi con iniziative tendenti a migliorare l'efficienza dell'industria delle costruzioni; a normalizzare il mercato delle aree edificabili; ad assicurare più ampi finanziamenti all'edilizia attraverso il credito e il concorso diretto dello Stato; a stimolare la formazione del risparmio per la casa.

**60.** — La razionalizzazione e la meccanizzazione dell'industria edilizia richiedono anzitutto notevoli aggiornamenti legislativi in materia di lavori pubblici, per ciò che riguarda progettazioni, appalti e direzione dei lavori, e di norme riguardanti l'accettazione dei materiali e i procedimenti di costruzione. Richiedono inoltre una estesa organizzazione — sotto diretta responsabilità pubblica — di ricerche e sperimentazioni intese a unificare dimensioni e tipi di manufatti ed a promuovere l'adozione delle più progredite tecniche industriali di prefabbricazione.

In base ai risultati di questa attività di ricerca, occorrerà incoraggiare nella fase sperimentale e di avviamento le imprese costruttrici e introdurre le nuove tecniche mediante incentivi finanziari tratti dal Fondo per lo sviluppo economico e sociale.

L'introduzione di queste tecnologie avanzate sarà favorita dall'ampliamento e dall'unificazione delle iniziative che gli enti a partecipazione statale hanno già assunto nel campo della produzione di materiali, manufatti ed elementi prefabbricati.

**61.** — La nuova legislazione urbanistica dovrà assicurare la disponibilità di aree fabbricabili a prezzi non speculativi e agevolare l'accesso di tutti i cittadini alla proprietà della casa. Essa dovrà inoltre assicurare la realizzazione — sulla base dei piani urbanistici — di tutte le attrezzature e i servizi indispensabili allo svolgimento di una moderna e civile vita urbana.

A tal fine i capitoli relativi ai trasporti ed alle opere pubbliche prevedono specifici stanziamenti per lo sviluppo della viabilità, con particolare riguardo alle arterie di penetrazione veloce nei centri urbani, ai servizi di trasporto collettivo suburbano e comprensoriale e alla rete di infrastrutture civili nelle zone destinate ai nuovi insediamenti. Gli interventi più urgenti in questi settori avranno esecuzione nel quinquennio con carattere di priorità, nel quadro delle prime indicazioni fornite dagli organi di pianificazione urbanistica.

Si stabilirà inoltre il rapporto tra gli investimenti per l'edilizia abitativa e quelli per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, valutandone le dimensioni e collegandoli strettamente in sede di interventi operativi.

**62.** — Il finanziamento dell'attività edilizia attraverso il sistema creditizio è attualmente limitato dalle difficoltà di collocamento delle cartelle fondiarie. Il superamento di tali difficoltà implica che, coerentemente con gli indirizzi di politica del credito formulati nel Capitolo XVIII, le autorità monetarie, in armonia con le direttive della programmazione, garantiscano il necessario afflusso di mezzi finanziari all'attività edilizia, attraverso un ordinato processo di collocamento delle cartelle.

**63.** — Negli ultimi anni, il contributo diretto dello Stato al finanziamento dell'attività edilizia si è progressivamente ridotto dal 23,8 % dell'investimento totale nel 1959 al 4,8 % nel 1963. Tale percentuale è del tutto inadeguata a determinare una ripresa dell'attività edilizia. Nel prossimo quinquennio, l'intervento pubblico dovrà rendere possibile un afflusso di risorse finanziarie all'attività edilizia pari al 25 % circa degli investimenti complessivi del settore (si veda il paragrafo 67). Tale intervento si articolerà nelle due forme dell'edilizia sovvenzionata e dell'edilizia convenzionata.

**64.** — I programmi di edilizia sovvenzionata, basati sulla costruzione di immobili a esclusivo carico dello Stato, o con il contributo dello Stato e delle categorie produttive, saranno rivolti a soddisfare le esigenze delle categorie più disagiate e delle zone più povere. Gli immobili costruiti a totale carico dello Stato resteranno di proprietà dello Stato e saranno ceduti in locazione ai privati secondo criteri di priorità basati sul livello di reddito e sui bisogni degli assegnatari.

L'unificazione dei criteri di progettazione (implicita nel riordinamento degli Enti considerato più oltre), e lo sviluppo della ricerca e della sperimentazione di nuove tecniche di fabbricazione, dovranno consentire di realizzare costruzioni di qualità elevata, secondo criteri edilizi e urbanistici capaci di costruire utili punti di riferimento per l'industria privata.

**65.** — L'edilizia «convenzionata», e cioè l'attività di costruzione realizzata per iniziativa di privati o di cooperative, ma incoraggiata dallo Stato con agevolazioni finanziarie nel contesto di precisi vincoli urbanistici ed edilizi, prevede che lo Stato si impegni a garantire finanziamenti agevolati alle imprese di costruzione in cambio dell'impegno di queste a costruire secondo certi metodi e a cedere le abitazioni a certi prezzi.

I metodi — grazie alla standardizzazione e all'introduzione di nuove tecniche — dovranno consentire il contenimento dei costi; e i prezzi dovranno essere fissati in modo da consentire un normale profitto di impresa.

I provvedimenti per l'edilizia convenzionata dovranno inoltre assolvere la funzione di stimolare l'impiego dei risparmi delle famiglie nell'attività edilizia.

In questo quadro il necessario rilievo sarà dato alla cooperazione di abitazione in relazione sia all'edilizia sovvenzionata che a quella convenzionata.

#### RIORDINAMENTO DELL'ASSETTO ISTITUZIONALE.

**66.** — Le linee d'intervento sopra indicate implicano un riordinamento legislativo, amministrativo e organizzativo. Oltre alla revisione della normativa accennata nei paragrafi precedenti, occorrerà predisporre urgentemente nuovi testi legislativi atti a regolare in modo unitario la disciplina dell'edilizia sovvenzionata e a definire lo schema dell'edilizia convenzionata.

Sarà inoltre necessario sottoporre a revisione le attività e le norme procedurali, al fine di semplificarle, riducendo i tempi tra le decisioni e l'inizio dei lavori.

Si dovrà, infine, provvedere all'unificazione delle responsabilità inerenti alla politica edilizia e urbanistica, che sembra naturale concentrare nel Ministero dei lavori pubblici. È previsto, da una parte, un adeguamento delle strutture tecniche e amministrative del Ministero; dall'altra, un riordinamento e, eventualmente, una unificazione degli Enti pubblici oggi operanti, in forme diverse e sotto diverse responsabilità, nel campo dell'edilizia.

**67.** — È inoltre opportuno che all'unità di direzione della politica edilizia e urbanistica in sede nazionale corrispondano più ampie attribuzioni e responsabilità delle Amministrazioni locali

Alle Regioni, ai Comprensori e ai Comuni saranno affidati ampi compiti sia nella fase di determinazione dei fabbisogni, sia in quella di realizzazione dei programmi, nella quale gli Istituti Autonomi per le case popolari dovranno riacquistare e rafforzare la loro originaria funzione di strumenti della politica edilizia locale.

Correlativamente, dovranno essere riveduti i compiti degli organi decentrati del Ministero dei lavori pubblici che, unitamente a mansioni esecutive per opere di interesse regionale e nazionale, assumeranno funzioni di affiancamento, collaborazione tecnica e, ove occorra, integrazione delle competenze attribuite agli Enti locali.

#### PROGRAMMI DI INVESTIMENTI.

**68.** — Secondo gli obiettivi del programma, nel quinquennio 1966-70 gli investimenti in abitazioni raggiungeranno complessivamente circa 10.150 miliardi di lire. Questa valutazione tiene conto della flessione nell'attività di costruzione finora manifestatasi. Un sollecito avvio del processo di razionalizzazione dei metodi costruttivi potrà consentire di contenere i costi di costruzione nel corso stesso del quinquennio.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale degli investimenti, tenuto conto della limitata disponibilità di manodopera che si avrà nell'Italia nord-occidentale e nord-orientale e centrale e dell'elevato livello assoluto che gli investimenti in edilizia hanno già raggiunto in queste circoscrizioni, si valuta che il tasso di sviluppo in tali regioni sarà notevolmente inferiore a quello previsto per il Mezzogiorno.

**69.** — Un quarto circa degli investimenti in abitazioni dovrà essere realizzato nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata. Quest'ultima dovrà concentrarsi prevalentemente nel Mezzogiorno, ove maggiori sono i fabbisogni e più elevata è la percentuale di redditi familiari insufficienti ad accedere al libero mercato dell'abitazione, e verso le zone industriali di intensa urbanizzazione, ove la mancanza di alloggi può costituire una strozzatura per lo sviluppo. Gli altri tre quarti saranno riservati all'attività edilizia privata, ivi compresa quella convenzionata, opportunamente stimolata e incoraggiata nelle varie forme definite nei paragrafi precedenti (politiche per la modernizzazione delle imprese, ampliamento delle possibilità di credito, convenzioni legate ad agevolazioni finanziarie).

**P R E S I D E N T E.** Su questo capitolo, al paragrafo 61, è stato presentato un emendamento da parte dei senatori Roda, Di Prisco e Passoni. Se ne dia lettura.

**P I R A S T U**, Segretario:

*Sostituire il primo comma con il seguente:*

« La nuova legislazione urbanistica dovrà porre fine al ritmo anarchico assunto dallo sviluppo degli insediamenti urbani che ne rende disumana la vita.

A tale scopo sarà data la preminenza assoluta all'interesse pubblico su quello privato nella disponibilità e destinazione delle aree fabbricabili. Si farà pertanto luogo alla avocazione alla collettività, in misura integrale, delle plusvalenze comunque determinatesi nel valore delle aree, e alla creazione di un meccanismo che impedisca la formazione di nuove rendite per il futuro.

A tale scopo si procederà all'esproprio obbligatorio, da parte dei comuni, delle aree fabbricabili, con indennizzi ai proprietari a prezzi non comprensivi delle plusvalenze ».

**P R E S I D E N T E .** Il senatore Roda ha facoltà di illustrare questo emendamento.

**R O D A .** Indubbiamente, il settore concernente l'abitazione è tra i più impegnativi del nostro Paese, ed ha fatto molto bene l'onorevole ministro Pieraccini nel suo piano, per quanto riguarda il capitolo VI, « Abitazione », a premettere qual è il fabbisogno di stanze nel nostro Paese. È necessario abbassare il pauroso indice di affollamento, e dico pauroso perchè certamente la media dell'indice di affollamento, come tutte le medie italiane che si ispirano alle medie del compianto Trilussa, non ci dice niente. Infatti, se si ha un indice d'affollamento, supponiamo, uguale a 1,2, bisogna tener presente che questa è una media teorica, soltanto, dal momento che il reale indice di affollamento di gran parte del nostro Paese, da Roma in giù, per dirla in parole povere, cioè nel Mezzogiorno, è talmente incivile da giustificare la preoccupazione espressa nel piano, che precisa in almeno 20 milioni di stanze il fabbisogno di abitazioni, con il che si porterebbe l'indice nazionale a una misura decente, a una misura paragonabile a quelle degli altri Paesi civili, vale a dire all'indice uguale a 1.

Naturalmente, il ministro Pieraccini ci ha anche ricordato che sarebbe ambizioso porci, come traguardo del primo programma quinquennale, la risoluzione del problema dell'abitazione, e io sono il primo a convenire con l'onorevole Pieraccini che 20 milioni di locali, in cinque anni, nel nostro Paese non si fabbricheranno. Però, ripeto, è un traguardo che si deve raggiungere. Allora, ecco che entra in gioco la strumentazione che deve essere naturalmente posta nel piano per raggiungere questo obiettivo, se non nei prossimi cinque anni, almeno nei prossimi dieci.

Cosa ci dice il programma Pieraccini in proposito? Il paragrafo 61, nel primo capoverso, si limita a dirci che: « La nuova legislazione urbanistica dovrà assicurare la disponibilità di aree fabbricabili a prezzi non speculativi ». È un bellissimo concetto, degno di ogni apprezzamento. Ma quando ci si limita a dei precetti di questo tipo, senza

indicare peraltro come si deve, come si può, come sia urgente arrivare ad assicurare: « la disponibilità di aree fabbricabili a prezzi non speculativi » si rimane, lo consenta lo onorevole Ministro, nel campo delle buone intenzioni e nulla più.

Principio ottimo, dicevo, anche se lapalissiano, allo scopo di diminuire il costo della casa d'abitazione, al quale, ovviamente, è intimamente legato l'affitto, quell'affitto che nel nostro Paese — e l'onorevole Caron da buon europeista ce lo insegna — incide maggiormente che non negli altri Paesi non soltanto della Comunità, ma dell'intera Europa. Siamo nell'ordine di incidenza media sui redditi di lavoro variabile dal 25 al 35 e talvolta al 50 per cento; punte sconosciute in tutti gli altri Paesi europei. Cito soltanto a memoria i dati di incidenza dei Paesi del nord Europa, limitandomi alla Danimarca e all'Olanda, ove una saggia politica di avocazione delle aree alla comunità, alle municipalità, ha consentito che proprio in quei Paesi l'incidenza dell'affitto sul salario fosse minore, e cito Amsterdam dove la penuria di aree è, per ovvi motivi, per motivi di posizione territoriale della città, molto più sensibile che da noi: ebbene, ad Amsterdam l'affitto incide sul salario, sul reddito di lavoro del cittadino di Amsterdam in misura che varia dal 5 all'8 per cento. Quindi, ripeto, ecco come, a grandi pennellate, la questione si pone e sotto l'aspetto tecnico (20 milioni di locali da costruire in pochi anni) e sotto l'aspetto sociale (indice di affollamento). L'onere di affitto è, quindi, in funzione del costo delle aree fabbricabili che, a loro volta, condizionano il costo della casa.

Voglio qui ricordare, per esempio, che a Milano, in certe zone del centro, il prezzo delle aree fabbricabili ha superato il milione di lire al metro quadrato, il che spiega tutto, specialmente dal punto di vista della mancanza di una politica governativa intesa a ridurre il costo delle aree e tagliare le unghie alla speculazione.

Comunque, a noi interessa, onorevole Ministro, invece, conoscere come lei potrà pervenire a realizzare quel suo sano principio enunciato nel primo comma del paragrafo

61: assicurare, cioè, la disponibilità di aree fabbricabili a prezzi non speculativi. Onorevole Ministro, questo suo precetto che noi condividiamo in pieno è stato soprattutto condiviso molti anni or sono dal suo predecessore, l'onorevole Sullo, che ha avuto la sventura o la fortuna — secondo i punti di vista — di precederla proprio sulla poltrona di Ministro dei lavori pubblici. Ebbene, l'onorevole Sullo, anni e anni or sono, sulla carta, ci ha dato una risposta esauriente, con la presentazione del suo progetto di riforma urbanistica che, se non vado errato, conteneva anche il sacrosanto principio di avocazione delle aree fabbricabili alle municipalità, a prezzi tali, però, da non favorire la speculazione.

Da allora, purtroppo, sono passati molti anni; anche il progetto di riforma dell'onorevole Sullo che, se non erro, era un Ministro della maggioranza democristiana, è stato abbandonato. Noi ci troviamo oggi, a distanza di anni, senza aver risolto, in questo settore, nulla, perchè di progetti di leggi urbanistiche, dopo quella radicale proposta dall'onorevole ministro Sullo, non ne abbiamo più visti.

Ebbene, onorevole Ministro, allora io, per colmare la lacunosità del primo comma del paragrafo 61, mi permetto di indicare alla Assemblea, come è mio diritto e dovere, i mezzi atti ad assicurare la disponibilità di aree fabbricabili a prezzi non speculativi. I mezzi sono questi: « La nuova legislazione urbanistica dovrà porre fine al ritmo anarchico assunto dallo sviluppo degli insediamenti urbani che ne rende disumana la vita.

A tale scopo, sarà data la preminenza assoluta all'interesse pubblico su quello privato nella disponibilità e destinazione delle aree fabbricabili. Se farà pertanto luogo all'avocazione alla collettività, in misura integrale, delle plusvalenze comunque determinatesi nel valore delle aree, e alla creazione di un meccanismo che impedisca la formazione di nuove rendite per il futuro.

A tale scopo, si procederà all'esproprio obbligatorio, da parte dei comuni, delle aree fabbricabili con indennizzi ai proprietari a prezzi non comprensivi delle plusvalenze ».

Io penso di aver suggerito con questo emendamento al Parlamento e all'onorevole Ministro il rimedio, e di aver indicato i mezzi per poter applicare rendere esecutivo il sano concetto espresso — ripeto — nel primo comma del paragrafo 61.

Mentre io leggevo questo mio emendamento, l'onorevole Caron stendeva le braccia come per dire: come si fa ad ottenere tutto ciò? Ebbene, onorevole Caron, onorevoli colleghi, questo mio emendamento — lo dico francamente — costituisce un plagio di cui doverosamente devo dare atto al Senato: non ho fatto niente altro che trasportare in in questo mio emendamento le parole testuali pronunciate in quest'Aula dal Presidente del Consiglio, onorevole Moro, in occasione dell'insediamento del primo Governo Moro-Nenni, esattamente il 12 dicembre 1963; nulla di mio, quindi, anche per quello che concerne l'esproprio obbligatorio delle aree fabbricabili, con indennizzi ai proprietari a prezzi non comprensivi delle plusvalenze; mi sono limitato a trascrivere esattamente, letteralmente, con l'identica interpunzione, quello che ha affermato l'onorevole Moro in quest'Aula.

Allora io mi chiedo: non era un programma quello dell'onorevole Moro? Non era quello un piano quinquennale? Certamente sì. Allora, onorevoli colleghi, questa volta siete ad un bivio: se votate il mio emendamento, non fate altro che compiere un atto di coerenza, perchè ripetete la votazione di tre anni e mezzo fa, cioè convalidate il programma del vostro Presidente del Consiglio, onorevole Moro; se invece voterete contro il mio emendamento (come purtroppo tutto fa presumere), sarete voi i primi ad affossare il programma dell'onorevole Presidente del Consiglio, sarete voi i primi a disconoscere il programma quadriennale del centro-sinistra.

Io vi ho messo di fronte a questa alternativa; a voi quindi la scelta: o approvare il mio emendamento e confermare quindi la vostra votazione di tre anni e mezzo fa, o rigettare il mio emendamento e con ciò affossare addirittura, a tre anni e mezzo di distanza, il programma dell'onorevole Presi-

dente del Consiglio. In questo momento la scelta è a voi.

**P R E S I D E N T E .** Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

\* **D E L U C A A N G E L O ,** *relatore.* Onorevole Presidente, io accetto molto volentieri il suo invito. Faccio rilevare, innanzitutto, che nel primo comma del paragrafo 61 si enuncia già il principio che la nuova legislazione urbanistica dovrà assicurare la disponibilità di aree fabbricabili a prezzi non speculativi. Questo stesso principio era stato affermato al paragrafo 29, laddove si indicano le linee fondamentali della politica urbanistica. D'altra parte, nel famoso paragrafo 51, è detto esplicitamente che « sono andate contemporaneamente espandendosi nell'ultimo periodo sacche di rendita particolarmente nel settore delle aree fabbricabili; la graduale eliminazione di queste sacche di rendita andrà a vantaggio sia dei lavoratori sia delle imprese produttive, senza interferire con il processo di sviluppo, anzi favorendolo ».

Quindi, questo fenomeno della speculazione sulle aree fabbricabili è inquadrato in una visione molto più larga, in cui il Governo si propone di operare. Quanto poi al richiamo dell'impostazione programmatica del Presidente del Consiglio, questa conserva evidentemente la sua validità; nel momento di legiferare in maniera specifica si dovranno certamente tenere presenti queste cose. Per tali ragioni la Commissione è di parere contrario.

**P R E S I D E N T E .** Invito l'onorevole Ministro del bilancio e della programmazione economica ad esprimere l'avviso del Governo.

**P I E R A C C I N I ,** *Ministro del bilancio e della programmazione economica.* Il parere del Governo è, come quello del relatore, contrario. Non esiste affatto questo pseudo-dilemma che ci ha illustrato il senatore Roda. Sulla base delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, il piano — come ha

ricordato adesso il relatore senatore De Luca — contiene un paragrafo che afferma i principi generali della difesa urbanistica; anzi, si potrebbe quasi dire che questo emendamento si sarebbe dovuto fare allora, non adesso. Il Governo, inoltre, ha già presentato due disegni di legge, uno transitorio e uno organico, sulla riforma urbanistica, ed è in quel campo che appunto si esplicano i principi affermati dal Presidente e che nessuno ha sconfessato.

Per tali motivi, e anche, tra l'altro, perchè la materia è già stata regolata al capitolo terzo, paragrafo 29, noi siamo contrari a questo emendamento.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dai senatori Roda, Di Prisco e Passoni. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Da parte dei senatori Nencioni, Basile, Cremsini, Crollanza, Ferretti, Fiorentino, Franza, Gray, Grimaldi, Latanza, Lessona, Maggio, Pace, Picardo, Pinna, Ponte e Turchi è stato presentato un emendamento sostitutivo del paragrafo 62. Se ne dia lettura.

**G E N C O ,** *Segretario:*

*Sostituire il paragrafo con il seguente:*

« Il finanziamento dell'attività edilizia attualmente reso arduo dalle difficoltà di collocamento delle cartelle fondiari, sarà agevolato attraverso procedure che garantiscano l'effettivo stanziamento dei fondi destinati al settore.

Preventivi concerti tra il Ministro dei lavori pubblici e gli enti finanziatori garantiranno il rapido finanziamento delle cooperative edilizie al cui potenziamento è legato il raggiungimento dell'obiettivo finale: un alloggio per famiglia, un abitante per stanza ».

**P R E S I D E N T E .** Il senatore Pace ha facoltà di illustrare questo emendamento.

**P A C E .** Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, il testo dell'emendamento proposto parte da una comune, concorde constatazio-

ne delle acute ed acuite carenze del finanziamento dell'attività edilizia, connesse alle difficoltà del collocamento delle cartelle fondiari.

L'emendamento proposto da questo Gruppo pone due sollecitazioni; la prima è che sia sostituito, al richiamo generico e un po' emblematico, se non declamatorio, che è nel testo del programma, così come formulato, il suggerimento dell'effettivo stanziamento dei fondi destinati al settore, sicchè si conosca la massa di manovra che a questo viene riservata. La seconda sollecitazione è che si ponga mente alle cooperative edilizie, poichè riteniamo, sì come nell'emendamento si scrive, che al potenziamento delle cooperative edilizie è collegato il raggiungimento di quell'obiettivo finale che è segnato nella prima parte del precedente paragrafo 61 e che è nelle esigenze morali e sociali, e cioè: un alloggio per famiglia, un abitante per stanza.

**PRESIDENTE.** Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

\* **DE LUCA ANGELO**, *relatore*. La Commissione ritiene che il problema del finanziamento, in genere, dell'attività programmata deve essere visto in una visione globale. A questo proposito il paragrafo 250, in modo esplicito, tratta delle varie forme, dei vari settori verso i quali si devono indirizzare i finanziamenti: credito fondiario agrario, immobiliare, con particolare riguardo al settore dell'edilizia.

Quindi, l'emendamento proposto, contenente una specificazione tecnica, potrà essere risolto in sede più vasta, anche attraverso le direttive del Comitato interministeriale del credito e del programma. D'altra parte, trattando il paragrafo 65, in modo specifico, il finanziamento rapido delle cooperative, la Commissione ritiene che questo emendamento non possa essere accolto.

**PRESIDENTE.** Invito l'onorevole Ministro del bilancio e della programmazione economica ad esprimere l'avviso del Governo.

**PIERACCINI**, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Sono d'accordo con le considerazioni che ha fatto adesso il relatore.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dai senatori Nencioni, Basile, Cremisini ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Da parte dei senatori Roda, Di Prisco e Passoni è stato presentato un emendamento aggiuntivo al paragrafo 62. Se ne dia lettura.

**GENCO**, *Segretario*:

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

« Perchè ciò si renda possibile è necessario che, a tutti gli effetti di legge, le cartelle fondiari siano equiparate, dal punto di vista delle garanzie oggettive e della loro collocazione in garanzia presso uffici pubblici, ai titoli di Stato ».

**PRESIDENTE.** Il senatore Roda ha facoltà di illustrare questo emendamento.

**RODA.** Come è noto, onorevoli colleghi, lo strumento delle cartelle fondiari, cioè l'emissione delle cartelle fondiari, costituisce sino ad oggi uno dei più validi strumenti di attuazione di un certo tipo di edilizia, di edilizia medio-civile ed anche di edilizia popolare, se non altro perchè il costo del danaro, attraverso l'emissione delle cartelle fondiari, date le garanzie reali che le cartelle fondiari racchiudono in sè, è un costo accessibile; infatti si va da un 5 e mezzo per cento ad un massimo di un 7 e mezzo per cento di tasso annuale.

Una delle principali difficoltà che incontrano gli istituti autorizzati a concedere il credito fondiario, quindi ad emettere le cartelle, è costituita dal fatto che non sempre le cartelle fondiari vengono accettate dagli uffici statali e dagli uffici parastatali, come invece giustamente sono accettate a titolo di deposito, di garanzia, le obbligazio-

ni di natura statale. Una equiparazione a tutti gli effetti di legge delle cartelle fondiari ai titoli di Stato, dal punto di vista delle garanzie oggettive e della loro collocazione in garanzia presso uffici pubblici sarebbe certamente un incentivo, che non costa niente, alla emissione da parte degli istituti di credito autorizzati delle cartelle fondiari. Ecco il motivo per cui mi permetto di insistere su questo emendamento che ha un carattere squisitamente tecnico e non tocca nessuna suscettibilità politica.

**PRESIDENTE**. Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

\* **DE LUCA ANGELO**, *relatore*. La Commissione non ritiene che si debba scendere ad un dettaglio, che pure avrebbe la sua importanza. Probabilmente in sede opportuna il voto contenuto nell'emendamento potrebbe essere anche accolto; ma occorre una visione unitaria e globale della questione. In questo momento, come ripeto, la Commissione è contraria.

**PRESIDENTE**. Invito l'onorevole Ministro del bilancio e della programmazione economica ad esprimere l'avviso del Governo.

**PIERACCINI**, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Il Governo è contrario. Faccio anche notare che l'equiparazione totale ai titoli di Stato delle cartelle fondiari è questione da meditare attentamente perchè, pur essendo tutti d'accordo nel voler facilitare l'attività edilizia e quindi anche l'emissione di cartelle fondiari, è evidente che si tratta sempre di titoli privati che riguardano interessi privati. Pertanto io pregherei il senatore Roda di ritirare l'emendamento; mi pare che la questione non possa essere risolta senza una meditazione approfondita.

**PRESIDENTE**. Senatore Roda, insiste nell'emendamento?

**RODA**. Mi dispiace, onorevole Ministro, ma non intendo ritirare l'emendamento

se non altro per il fatto che, almeno dal mio punto di vista, non è vero affatto che si tratta di cartelle di carattere privatistico. Sono pochissimi nel nostro Paese gli istituti che sono stati autorizzati dallo Stato ad emettere cartelle fondiari: si contano addirittura sulle dita di una mano. Non solo, ma oserei dire che, dal punto di vista finanziario, le cartelle fondiari hanno una garanzia di gran lunga maggiore di quelle dello Stato, perchè godono di garanzie reali e non fiduciarie soltanto.

**PRESIDENTE**. Senatore Roda, lei deve dire soltanto se ritira o se mantiene l'emendamento.

**RODA**. Come ho già detto, mantengo l'emendamento.

**PRESIDENTE**. Metto ai voti l'emendamento aggiuntivo presentato dal senatore Roda e da altri senatori. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Da parte dei senatori D'Andrea e Grassi è stato presentato al paragrafo 64 un emendamento soppressivo. Se ne dia lettura.

**GENCO**, *Segretario*:

*Al primo comma, sopprimere l'ultimo periodo, dalle parole: « Gli immobili costruiti », sino alla fine.*

**PRESIDENTE**. Il senatore D'Andrea ha facoltà di illustrare questo emendamento.

**D'ANDREA**. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il nostro emendamento tende a sopprimere nel paragrafo 64 le parole: « Gli immobili costruiti a totale carico dello Stato resteranno di proprietà dello Stato e saranno ceduti in locazione ai privati secondo criteri di priorità basati sul livello di reddito e sui bisogni degli assegnatari ». Non abbiamo bisogno di illustrare questo emendamento perchè tutta la nostra opera in questa materia, dal 1962 in poi, non è che una conti-



nua battaglia per limitare il campo della iniziativa pubblica che riteniamo nefasta nel settore dell'edilizia. A questo proposito mi varrò, per gran parte, di alcune attente considerazioni preparate dal collega Grassi, il quale è indisposto e non è potuto venire in Aula oggi; e in parte farò seguire delle mie osservazioni su tutta questa materia e su tutta questa discussione.

Il libro dei « buoni propositi » che non sono realizzabili nell'attuale situazione politica, economica e finanziaria, tratta, al capitolo sesto, del grave problema dell'abitazione e afferma che per soddisfare le condizioni ottime di abitazione, sia per la popolazione urbana, sia per quella agricola, bisognerebbe costruire nel quinquennio 1966-70 circa venti milioni di vani per il fabbisogno relativo al previsto aumento della popolazione, per ridurre il grado di affollamento di tutte le regioni, per rinnovi e sostituzioni del patrimonio edilizio non più idoneo per età, condizioni tecnico-abitative e stato di conservazione.

Per la verità il libro dei vostri « buoni propositi » aggiunge che tale traguardo non si può conseguire nel corrente quinquennio, e su ciò siamo tutti pienamente concordi. Non è conseguibile vuoi per il tempo occorrente per la costruzione dei vani e vuoi per i mezzi finanziari da investire che nel caso concreto significano risparmio totalmente consolidato, immobilizzo cioè intorno ai 30 mila miliardi, pari a 5 mila miliardi all'anno, dato e non concesso che la costruzione di un vano possa oggi, e nei cinque anni a venire, considerarsi che ammonti in media attorno ad 1 milione e mezzo.

Ma se i 20 milioni di vani necessari a coprire nel quinquennio il fabbisogno nazionale rappresentano un traguardo che non è raggiungibile, qual è allora in concreto il quantitativo di locali che il Governo si propone di raggiungere nel quinquennio? È una domanda lecita. Su questo punto, veramente decisivo, nulla si legge nel capitolo sesto. Si accenna soltanto al proposito di continuare a dedicare all'abitazione una elevata quota delle risorse nazionali. Ma quale quota? Quanto in definitiva ritiene il Governo che possa essere dedicato all'edilizia dalle

risorse nazionali? In pratica, quanti vani il Governo ritiene che si possano costruire dall'edilizia pubblica e privata? A parere nostro, è assolutamente eccessivo il previsto fabbisogno di 20 milioni di vani. Questo quantitativo poggia sul presupposto che l'*optimum* da raggiungere sia un alloggio per famiglia e una stanza per abitante. Concordiamo pienamente che si debba proporre di dare un alloggio per ogni famiglia, ma si ritiene eccessivo il tasso di affollamento, almeno per ora dell'1 per 1 perchè esso in concreto si riduce allo 0,60 - 0,70 per 1 tenuto presente che i vani accessori, la cucina, l'anticamera, i disimpegni, i servizi, non sono compresi nel calcolo. I Paesi del nord, i Paesi dove da anni è al Governo la socialdemocrazia, hanno un tasso di affollamento dell'1,25 per 1, pari a 5 persone in quattro stanze. Mi pare un obiettivo che sarebbe molto soddisfacente per noi. In proposito occorre tener presente che la formazione media della famiglia italiana si aggira sui cinque componenti, e cioè due genitori e tre figli, ed è evidente che, in genere, una stanza viene risparmiata dai genitori ed un'altra dai figli. Tale eccesso di disponibilità evidentemente aumenta di mano in mano che si accresce il numero dei figli. Se questi fossero quattro, dei quali due maschi e due femmine, si avrebbe una esuberanza di ben tre locali sui sei ai quali una famiglia avrebbe diritto, oltre naturalmente i vani accessori. Applicando il tasso dell'1,25 per 1, oltre ai vani accessori, si ridurrebbe il fabbisogno nazionale di un quarto, e cioè a 15 milioni di stanze oltre i vani accessori; e il relativo investimento e conseguente immobilizzo delle risorse nazionali scenderebbe dai 30 mila miliardi a poco più di 22 mila miliardi. È già un risparmio, ma essenzialmente questo conteggio rende evidente la fallacia di tutte queste previsioni, tanto più quando siano dilazionate in alcuni anni. Basta un niente, una pur lieve variazione dovuta ad eventi non prevedibili, perchè tutto vada in aria e si debba ricorrere alle assai faticose variazioni, agli adeguamenti, a tutti quei più o meno abili sofismi contabili per far quadrare i conti che non tornano più.

Ricordo *per incidens* quanto è avvenuto in una grande città: si era sbandierato un piano quadriennale che per un'azienda municipalizzata prevedeva un *deficit* di gestione di 10 miliardi in quattro anni. Dopo soli sei mesi da quel piano si dovette constatare che, già nel primo anno, si era superata tale previsione.

La realtà è che l'avvenire è in grembo di Giove: noi piccoli uomini possiamo provvedere per un assai breve futuro, e quindi possiamo porci soltanto delle generali direttive di lavoro. Dunque non i 20 milioni di locali da costruire in questo quinquennio, e neppure i 15 milioni che, a parer nostro, sarebbero sufficienti. Ma allora, quanti? Se ho ben compreso, il primo anno della programmazione è già trascorso; siamo ormai nel secondo semestre del secondo anno. Ma che cosa si propone il Governo? Avremo pure il diritto di conoscere quante delle risorse nazionali il Governo si era proposto di destinare all'industria edilizia residenziale nell'ormai esaurito 1966 e nel corrente 1967 e quante nell'ormai imminente 1968. Almeno per tempi così ravvicinati il programma dovrebbe pure essere valido.

Comunque, sta di fatto che la costruzione di vani ha raggiunto, in questi ultimi tempi, la punta massima nel 1964, quando si riuscì a costruire 3 milioni e 273 mila vani, in confronto ai 2 milioni e 950 mila del 1963, per scendere poi nel 1965 a 2 milioni 843 mila vani. E la riduzione continua, tanto che, nel 1965, si è avuta una riduzione del 13,2 per cento in confronto al 1964.

In sostanza, nel 1966 si è poi arrivati a 2 milioni e 233 mila vani. Siamo quindi molto lontani dalle cifre previste per il quinquennio di questa programmazione. In tale andamento dell'edilizia, quali sono in concreto le previsioni del Governo non per l'intero quinquennio, ma più modestamente per il 1967 e per il 1968? Quale percentuale delle risorse nazionali esso pensa che nel 1967 e nel 1968 sarà assorbita dall'edilizia residenziale e di conseguenza dalla costruzione di nuovi vani?

A parte ciò, riteniamo che nella situazione attuale, che si prolunga ormai da tre anni, sia auspicabile provvedere al più presto a rendere produttivi i 384 mila appartamen-

ti, pari ad oltre 2 milioni di vani, che giacciono inutilizzati, e cioè non goduti, malgrado la domanda di ben 394 mila appartamenti, come risulta dalle rilevazioni del 20 gennaio 1966 del CRESME. È evidente che, sino a quando non vengano messi in godimento quei due milioni e più di vani che rappresentano più della produzione media di questi ultimi anni, è inutile programmare la costruzione di nuovi vani.

In questa situazione, per ben prevedere, bisogna accertare oggi la causa dell'apparente contraddizione dell'esistenza di una offerta che rimane sempre tale, malgrado una uguale domanda che pure rimane sempre tale.

A parere nostro, questo è il problema che il Governo doveva proporsi e tentare di risolvere, perchè è assolutamente vano imbottirci di belle parole, di magnifici propositi di progetti e di provvedimenti miracolosi e miracolistici, se poi non si passa a proposte concrete e non si risolvono problemi concreti.

Orbene, nello studio del problema dell'edilizia residenziale, occorre distinguere il problema generale da un altro particolare: il problema delle case da venderci per appartamenti o in altro modo a coloro stessi che ne godono, da quello della casa da affittare. Ben diverse, infatti, sono le basi finanziarie ed economiche. Nel primo caso i mezzi finanziari occorrenti sono reperiti all'incirca per una metà con finanziamenti a lunga scadenza, in una parola, mediante mutui ipotecari ventennali o trentennali e per l'altra metà in genere con finanziamenti bancari a brevissimo termine e normalmente ad alto tasso di interesse. Nel secondo caso si ha sempre per una metà un finanziamento a lungo termine, ma l'altra metà rappresenta invece un vero e proprio definitivo investimento a risparmio di colui che acquista la casa. Il canone locativo, nel suo complesso, e cioè per l'intera casa, deve rappresentare al netto, detratte cioè le spese di gestione e di manutenzione, l'onere degli interessi ed ammortamenti del mutuo e una giusta retribuzione dell'effettivo capitale impiegato, cioè della metà investita dal risparmiatore.

Ma ove la casa sia stata costruita per vendita a singoli proprietari in condominio, sono essi che si assumono il mutuo ipotecario a lunga scadenza per circa la metà; ma l'altra metà deve essere da loro pagata subito, per estinguere l'anticipazione bancaria a breve termine. Per tale motivo non è possibile trasformare *sic et simpliciter*, come taluno crede, questo tipo di costruzioni in case da affittare, perchè manca la copertura della metà finanziata a breve termine; nè è concepibile mantenere tale finanziamento, innanzitutto perchè gli istituti di credito in genere non lo consentono e in secondo luogo per l'eccessivo onere che renderebbe troppo gravoso il relativo canone.

Ma i 384 mila appartamenti, per oltre 2 milioni di vani, esistono, non goduti, sul mercato, come esistono sul mercato le 394 mila domande di appartamenti da affittare. E sembra crudeltà non voler risolvere questo problema pur di colpire comunque l'iniziativa privata.

È evidente che bisogna trasformare l'uno e l'altro tipo di investimenti. Ciò può essere fatto soltanto dal Governo con opportune incentivazioni al risparmio privato, per acquistare quegli immobili a condizioni tali che i relativi canoni locatizi siano compatibili con l'attuale situazione sociale ed economica generale.

Tali agevolazioni possono consistere in ulteriori prestiti di seconda ipoteca quarantennale a bassissimo tasso d'interesse: ad esempio, come in Francia, all'1 per cento; possono consistere nell'esenzione venticinquennale di quel cespite dall'imposta delle successioni e della complementare, oltre naturalmente l'esenzione dall'imposta fabbricati. Il tutto dietro blocco convenzionale, per un certo periodo di anni, del complesso dei canoni in modo che il reddito netto dello stabile non ecceda un giusto profitto.

In sostanza: equiparazione di questo investimento immobiliare con quello mobiliare a reddito fisso, magari anche ad un reddito leggermente minore. E allora voi vedrete questi due milioni di vani subito assorbiti dal risparmio privato, vedrete sparire l'inutilizzazione dei 384 mila appartamenti e ridursi a sole 10 mila le richieste oggi inevase per ben 384 mila appartamenti in affitto.

È una proposta di soluzione di questo grave contingente problema, ma è una proposta sulla quale necessariamente noi liberali insistiamo. Ci aspettavamo dal Governo, in luogo delle buone intenzioni e delle molte parole che si leggono nel capitolo sesto della programmazione, una qualche risposta a questo riguardo. Il fatto è che, assai probabilmente, questo discorso il Governo non lo può fare per motivi economici e finanziari di ordine generale; è invero evidente che di tanto il risparmio privato si consolida, si immobilizza in una edilizia residenziale, di altrettanto diminuisce l'investimento mobiliare a reddito fisso. In altre parole, in concreto, viene a ridursi l'unica fonte alla quale, da qualche anno, abbondantemente si attinge per sanare l'incessante disavanzo del bilancio dello Stato, per finanziare iniziative più o meno sociali, per ingraziarsi, a fini elettorali, le masse popolari. Questa è la verità vera e questo è il motivo per cui per l'abitazione non si indica nessuna cifra, nessuna percentuale tranne la proporzione tra investimenti pubblici e privati nell'edilizia; perchè, onorevoli colleghi, l'ultima cosa che il Governo desidera fare, l'ultima cosa che può fare è un forte investimento di risparmio privato nell'edilizia residenziale, cioè un forte immobilizzo di risparmio privato. Ho già accennato come la sola cosa concreta, anche se fantasiosa, che si legge in questo capitolo della programmazione, è la proporzione di investimento pubblico e privato nell'edilizia residenziale. Secondo il Governo, nel quinquennio, al quale il piano si riferisce, si dovrebbe avere un investimento del 75 per cento da parte del risparmio privato e del 25 per cento da parte di quello pubblico.

Consentitemi di aprire qui una parentesi perchè queste percentuali non sono affatto osservate in un grande comune come quello di Roma, dove le previsioni sono di due terzi nell'investimento pubblico e solo di un terzo nell'investimento privato. Con tutto ciò l'investimento privato non riesce nemmeno ad avere la disponibilità di un terzo. Da quando io ho lasciato l'assessorato per l'urbanistica romana, nel 1961, nessuna convenzione è stata più approvata dal Comune a causa della opposizione costante dei socia-

listi e dei comunisti contro la volontà e il parere della stessa Democrazia cristiana. Ma come è mai possibile, allora, che il Governo si illuda o cerchi di illuderci che, nelle condizioni in cui si trova attualmente la proprietà edilizia residenziale, vi siano dei privati che investano ancora nell'edilizia i propri risparmi?

Ho già accennato come l'investimento nell'edilizia residenziale può volgersi a due distinte attività: quella, direi, lecitamente, onestamente speculativa di costruire una casa per rivenderla in appartamenti in condominio e quella di puro e semplice investimento reddituale. La prima forma è oggi pressochè impossibile; lo sarà ancora per molti anni, innanzitutto perchè si deve sgomberare il mercato dell'edilizia residenziale dei 384 mila appartamenti che da almeno tre anni ingombrano il mercato; e ciò non potrà avvenire sinò a quando il Governo, con le dovute misure, per ora neppure lontanamente deliberate, non trasformerà queste case in investimenti di reddito, cioè in case di affitto.

È invero evidente che se non si riesce a vendere case per investimenti condominiali, costruite da almeno quattro anni, tanto meno potranno essere vendute case costruite nel corso del quinquennio a costi indubbiamente maggiori. È inoltre da considerare che l'aspirazione ad avere la propria abitazione in proprietà è ormai superata o sta per essere superata per motivi psicologici, per moda ed infine per una preferenza verso altri investimenti. Oggi la massa non aspira più alla casa propria perchè i condomini che erano il mezzo più efficiente per realizzare questo fine, hanno deluso o presentano grandi difficoltà. Sono stati fatti edifici enormi, con molti piani, per 50, 60 e anche 100 condomini, nei quali viene soffocata l'intimità familiare; case in pratica collettivizzate, nelle quali impera, despota assoluto, il portiere e l'amministratore del condominio. La casa collettivizzata non l'abbiamo inventata noi. Di essa menano gran vanto i socialisti a Roma, onorevole Pieraccini, per il quartiere di Spinaceto. Si può dire di queste case che il loro costo di gestione è di ben poco inferiore all'ammontare dell'affitto e si deve inoltre provvedere agli interessi e alle rate

d'estinzione oltre ai mutui che gravano su ogni singola unità condominiale.

La massa oggi aspira ad altri investimenti: all'automobile che dà autonomia e svago alla famiglia, agli elettrodomestici che riducono la fatica della massaia, ai consumi voluttuari perchè si pensa a vivere più per il presente che non per l'avvenire. Non si ha la certezza di quello che sarà; si teme di esporre al sole i propri beni, non fosse altro che per le conseguenze fiscali che sono diventate gravissime e costituiscono ormai la prima preoccupazione di ogni cittadino. L'acquisto di un appartamento a condominio ha sempre per presupposto la disponibilità di una certa somma, in genere un terzo dell'ammontare totale del prezzo, somma che quattro, cinque anni orsono era facile rintracciare anche tra modesti lavoratori, perchè il prezzo di una unità condominiale si aggirava sui 3 milioni di lire e quindi bastava un milione in contanti per accedere alla proprietà; disponibilità che comunque era facile avere e reperire tra i parenti. Oggi quella stessa unità immobiliare costa più del doppio; i 3 milioni sono divenuti 6 milioni, 6 milioni e mezzo; il milione di acconto è divenuto almeno 2 milioni e mentre allora il lavoratore si sentiva sicuro del suo avvenire, oggi la recente esperienza gli ha insegnato che da un momento all'altro può rimanere senza lavoro ed in tali condizioni il lavoratore non si arrischia ad assumere per 30 anni l'onere di dover corrispondere, per interessi e ammortamento, una rata mensile che a quei tempi si aggirava intorno a un terzo della sua mercede, mentre oggi supera certamente la metà.

Nelle attuali condizioni, case di condominio se ne faranno forse ancora, ma per i ceti più agiati, non certamente per le masse disagiate, a favore delle quali invece il problema deve essere risolto.

Concordiamo con il proposito accennato al paragrafo 250 della programmazione di favorire l'acquisto diretto della casa da parte di famiglie che non dispongono di mezzi rilevanti, ma per ottenere ciò bisogna innanzitutto ricondurre i ceti meno abbienti all'amore, all'aspirazione di avere una casa propria; bisogna dar loro la certezza che mai man-

cherà loro il lavoro, unica fonte di reddito; bisogna ridurre assai i relativi oneri, sia quelli presenti, sia quelli rateizzati nel futuro. Ai concreti mezzi per raggiungere questo nobilissimo fine la programmazione non accenna o non può accennare per ora, e allora gli investimenti privati, per l'edilizia residenziale, si riducono soltanto a quelli reddituali, e cioè alle case da affittare. Sembra al Governo e a voi, onorevoli colleghi, che la politica sino ad oggi seguita rappresenti un incentivo, un incoraggiamento per tale impiego? A parte la circostanza che il blocco delle locazioni dura ormai pressochè ininterrotto da circa 50 anni, e cioè dal 1916, la politica vessatoria di incertezza seguita durante questa legislazione è stata disastrosa al riguardo. La legge del marzo 1947 aveva invero avviato il problema a soluzione; le locazioni bloccate non raggiungevano il 5 per cento; i Governi che si erano succeduti avevano rispettato i solenni impegni assunti secondo i quali le nuove costruzioni e le nuove locazioni non sarebbero più state bloccate e si ebbe la grande, direi, per alcune zone, eccessiva ripresa edilizia residenziale; ma venne poi la legge del 1963 che rinnovava il blocco non solo per le case ante 1947, ma altresì per tutte le locazioni tranne quelle di lusso.

Non intendo tornare a discutere sulla opportunità o sulla necessità politica di quei provvedimenti, perchè lo abbiamo già fatto, allora, lungamente; qui ci limitiamo a mettere in rilievo la inadempienza dello Stato rispetto ai suoi impegni; una inadempienza che si è rinnovata poi di semestre in semestre con vani e meschini pretesti, sotto la coazione politica della componente socialista del Governo, che tuttora continua, anche in questo particolare settore. Nessuno, però, si avvide o volle avvedersi che quei provvedimenti andavano per oltre la metà a favore di ceti agiati, quali quelli che godono della casa, con tasso di affollamento dello 0,50 per uno.

Da una rilevazione del CRESME al 20 gennaio 1966 risulta, invero, che delle locazioni ante 1947 erano bloccate ben il 21,8 per cento, con godimenti fino allo 0,50 per uno; il 17,1 per cento con godimenti dallo 0,51

allo 0,99 per uno; il 27,6 per cento con godimenti dell'1 per uno; in totale il 66,5 per cento, mentre delle locazioni bloccate con i provvedimenti del 1966 il 10,6 per cento avevano un godimento fino allo 0,50 per uno; il 16,4 per cento con godimenti dallo 0,51 allo 0,99 ed il 26,9 per cento con godimenti dell'1 per uno; in totale il 53,9 per cento!

Altro che provvedimenti a favore dei nullatenenti e dei disagiati! Ed oggi in sostanza si sta rinnovando il blocco sino al 30 giugno 1969!

Con questi precedenti, in queste condizioni, come illudersi che il risparmio privato si diriga ancora verso nuovi impieghi in edilizia reddituaria? Con questi sistemi possono essere danneggiati coloro che già hanno costruito; ma è pazzesco pensare che altri risparmiatori si lascino ancora ingannare e consentano ad altri investimenti! Chi è scottato dall'acqua calda teme anche quella fredda!

Ciò che più preoccupa e rende assai dubbi i forti investimenti privati nell'edilizia residenziale, sono i costi di costruzione che in 4 anni si sono quanto meno raddoppiati e che incidono fatalmente sull'ammontare dei canoni di affitto. Tali costi superano oggi, compresa l'incidenza del terreno, il milione e mezzo per vano. Per attirare il risparmio privato occorre che il loro reddito e cioè il canone locatizio si aggiri sul 5 per cento netto pari a circa un 8 per cento lordo, considerate tutte le imposte e spese di gestione e di manutenzione e cioè intorno alle 120 mila lire annue pari a lire 10 mila al mese.

È in grado oggi il lavoratore di corrispondere un canone in tale misura che incide intorno al 15 per cento della spesa complessiva della famiglia, quando i blocchi delle locazioni lo hanno da anni abituato ad incidenze inferiori della metà, investendo il resto del suo reddito in altri pur giusti ed ormai non più riducibili o rinunciabili impieghi?

Questo è il punto che speravo di vedere, almeno in parte, accennato nella programmazione; questo è il punto dalla cui soluzione sarà soltanto possibile la ripresa di investimenti privati di edilizia residenziale. Perchè questa sia attuabile bisogna che il costo

di costruzione di un vano, compresa la incidenza del terreno, sia ridotto di circa la metà o comunque bisogna che alla metà sia possibile ridurre il conseguente onere di affitto perchè nessun risparmiatore potrebbe essere indotto ad investimenti a tassi del 2-2,50 per cento. Sarà interessante conoscere dal Governo come in concreto ritiene di risolvere questo problema.

Onorevoli colleghi, era legittimo sperare che nel capo sesto della programmazione si potessero trovare, sia pure semplicemente delineati, i principi che il Governo, durante il quinquennio, si proponeva di seguire per rinvenire, analizzare ed eliminare le cause della crisi dell'abitazione, nonchè l'attività da svolgere per ricondurre alla normalità un settore così importante sia sotto il profilo sociale sia sotto il profilo economico. Ho detto sociale in quanto è auspicabile, oltre che necessario, che ogni componente di una società sia in possesso di un alloggio decoroso e sia posto nelle condizioni di acquisire la proprietà dello stesso. Ho detto economico in quanto l'attività positiva del settore di cui si tratta significa anche attività produttiva per tutti quei settori ad esso connessi oltre che il mantenimento di un elevato livello di occupazione, in particolare della manodopera qualificata.

Fin qui, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, ho seguito con minime variazioni e commenti il discorso che il collega Grassi non ha potuto pronunciare in quest'Aula. La sua grande competenza non ha bisogno di essere ricordata. Mi sia consentita una breve aggiunta ed una conclusione finale.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro si è occupato, nel giugno scorso, del riordinamento degli enti ai quali è affidata l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale a totale carico dello Stato e dallo Stato sovvenzionata o agevolata, nonchè dei problemi del coordinamento della legislazione in tutto questo vasto settore. L'Assemblea del CNEL si è riunita in quell'occasione per l'esame di un documento che era stato elaborato dal consigliere Rossini. Le conclusioni sono pervenute agli onorevoli colleghi. Il CNEL ha rinunciato ad affrontare l'intero problema della casa e gli infi-

niti temi che alla casa sono connessi; ha limitato l'esame al problema di una razionale politica nel settore dell'edilizia economica e popolare, da perseguire con il riordinamento degli enti ai quali è attualmente affidata la realizzazione dei programmi di costruzione. Il CNEL ha compiuto un censimento di questi enti e ne ha scovato più di cento; e non è da escludere, dice il CNEL, che molti enti siano ancora sfuggiti a questa ricerca. Ognuno può immaginare il danno, oltre che la confusione, il pasticcio che dal lavoro o dal non lavoro di tanti enti può derivare all'attività relativa all'abitazione che è ora sottoposta al nostro esame. Il CNEL ritiene non più differibile un esame approfondito per evitare sperperi e sovrapposizioni. E a questo proposito mi sia consentito di dire qual è stato, quale può essere il contributo del Senato per impedire lo stanco susseguirsi dei molti oratori nell'attuale ampia discussione.

La maggioranza ha stabilito, per volontà del Governo, o per volontà dei partiti, di non accettare emendamenti, e questo probabilmente per ragioni di tempo e per economia di lavoro. Ma qual è allora il compito di una Camera di ripensamento nel sistema bicamerale? È chiaro che tutto quanto avviene è privo di logica. Mi permetto di sottoporre all'esame della Presidenza di questa Assemblea una proposta che mira ad estendere l'istituto delle due Camere convocate per un lavoro comune, come avviene oggi per alcuni provvedimenti di eccezione. Quando ciò avvenisse, le due Camere potrebbero portare il contributo autonomo e tempestivo all'esame di determinati provvedimenti.

Presento un esempio all'onorevole Ministro che ha la cortesia di ascoltarmi. Ho già accennato, nell'altro mio intervento sulla politica internazionale, alla possibile rivoluzione che tutto il nostro sistema produttivo potrà subire per effetto della totale entrata in vigore del MEC il 1° luglio 1968. Questo pensiero non era nemmeno per un istante entrato nella mente dei legislatori dell'altro ramo del Parlamento. Se ci fosse stata una discussione comune questa omissione non sarebbe stata possibile.

Aggiungo ora un'altra osservazione. È allo studio un terzo programma relativo all'EURATOM che potrà comportare, in tempi assai ravvicinati, un impegno di oltre 100 miliardi per la parte italiana del programma. Come fate a non tenere conto di questa immediata necessità? Come vedete un esame comune della programmazione da parte delle due Camere sarebbe stato più consigliabile e più utile.

Per tornare al tema dell'abitazione e tentare di concludere, dirò, onorevole Ministro e onorevole Presidente, che fu aperta nel 1962 dall'onorevole Sullo una grande battaglia contro l'iniziativa privata e quindi contro il metodo liberale in questo campo. Ne nacque una guerra scompigliata e difficile contro l'iniziativa privata, perchè tutte le ostilità del socialismo, in tema di urbanistica, potessero arrivare ad una loro conclusione. La battaglia non è stata gloriosa, la confusione e il danno che ne sono derivati alla economia della casa non sono valutabili, senza dire della depressione della iniziativa dei cittadini e dei loro mancati investimenti. Vi è qualcosa di più: la mostruosa tendenza delle amministrazioni locali a cimentarsi direttamente nella speculazione delle aree, delle costruzioni e degli appalti. E tutto ciò per sostituire all'utile dei privati l'utile dei partiti. Tutte queste realtà forniranno argomento alle cronache giudiziarie nei prossimi anni.

Mi sia consentita una finale citazione. Nel 1881 Marco Minghetti dette alle stampe un libro « I Partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione ». A pagina 126 si legge un curioso contrasto tra il De Santis e l'autore di quel libro. Il De Santis diceva: « Io guardo allo stato morboso d'Italia e ne faccio una diagnosi. E il morbo è questo: che abbiamo l'audacia e la violenza dei pochi e l'indifferenza dei molti. E questo è lo spettacolo che ci danno i popoli nei tempi della decadenza e della stanchezza. Gli onesti si disgustano, i patrioti si ritirano, la fede nella Patria si indebolisce e in mezzo all'accasciamento e all'apatia elettorale si assiste al tripudio osceno delle passioni e degli interessi più volgari ». Rispondeva il Minghetti per suo conto: « La mia sentenza era

generale e fu smossa solo da un grande amore delle nostre istituzioni, parendomi che la corruzione rapidamente si dilaghi e l'amministrazione sia minacciata da una lebbra, la quale ove si estenda ancora, produrrà questo effetto: che il Governo, invece di essere tutore dei diritti e degli interessi dei cittadini, diventi mancipio di una classe o piuttosto di una fazione ».

Ma — voi mi direte — questo avveniva nel 1881, e cioè in epoca liberale. Si è vero, ma è chiaro che quei moniti non sono stati ascoltati allora. Meno che mai essi verranno ascoltati nei tempi che corrono. (*Vivi applausi dal centro-destra*).

**P R E S I D E N T E .** Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

\* **D E L U C A A N G E L O ,** *relatore.* Onorevole Presidente, io mi attengo esclusivamente all'emendamento, perchè il senatore D'Andrea ha fatto un intervento interessante, ma io non lo seguirò in tutto l'*excursus* della problematica relativa alla casa.

Egli propone la soppressione di alcune parole del paragrafo 64. Questa soppressione equivarrebbe all'eliminazione della possibilità della formazione di un certo demanio di edilizia, ridotto al minimo. Ora, se lo Stato lascia largo spazio all'iniziativa privata nel settore dell'abitazione, tanto è vero che i suoi interventi si limitano al 25 per cento, e questo 25 per cento d'altra parte è dedicato parzialmente all'edilizia sovvenzionata e parzialmente a quella convenzionata, ossia agli aiuti all'edilizia privata, è logico che un minimo di disponibilità di abitazioni da parte dello Stato sia necessaria. Ove si pensi agli impiegati dello Stato, a quelli che possono essere trasferiti su domanda per esigenze dei servizi, ai ferrovieri, ai dipendenti del Ministero delle finanze, e così via, si conclude agevolmente che la permanenza di una disponibilità, sia pure minima, di abitazioni da parte dello Stato è un'esigenza davvero sentita.

Per questi motivi, siamo contrari all'emendamento proposto.

**PRESIDENTE.** Invito l'onorevole Ministro del bilancio e della programmazione economica ad esprimere l'avviso del Governo.

**PIERACCINI**, *Ministro del bilancio e della programmazione economica.* Anche il Governo è contrario. Non si vede perchè si dovrebbe rinunciare ad avere un demanio pubblico per le abitazioni, quando esso sia costituito, come lo è di fatto, dal finanziamento dello Stato per andare incontro alle esigenze delle classi più povere, le quali, neppure attraverso la facilitazione, possono arrivare, per esempio, alla proprietà della casa, e per andare incontro ad esigenze sociali particolari per spostamenti di popolazioni, per ragioni di lavoro e via dicendo.

Non mi dilungo. Ho fatto solo degli esempi per far comprendere come sia utile e non

dannoso che esista un demanio statale, come del resto è sempre esistito in passato, che serva anche come manovra a favore della parte più povera della popolazione.

Mi pare quindi che l'emendamento sia da respingere.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento soppressivo proposto dai senatori D'Andrea e Grassi. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Metto ai voti il capitolo sesto. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**È approvato.**

Passiamo al capitolo settimo. Se ne dia lettura.

**BONAFINI**, *Segretario:*



## CAPITOLO VII.

## SICUREZZA SOCIALE

**70.** — Obiettivo finale del programma nel campo sanitario, previdenziale e dell'assistenza sociale è l'attuazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale.

A tal fine occorre riformare, con la necessaria gradualità, l'attuale sistema, nel quale la dispersione delle competenze, la molteplicità degli Enti gestori, la difformità dei criteri di erogazione delle prestazioni, la dispersione e la polverizzazione della spesa ostacolano il conseguimento di un soddisfacente grado di efficienza e di equità, nonostante l'elevato impegno economico che grava sulla collettività e in particolare su alcune categorie.

## SETTORE SANITARIO.

**71.** — Il programma si svolgerà su queste direttive:

a) il Ministero della Sanità, realizzando un Servizio Sanitario Nazionale, articolato nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni, e utilizzando le diverse attività del settore, pubbliche e private, dirigerà e coordinerà la politica sanitaria del Paese. Il Servizio sarà finanziato dallo Stato attraverso il contributo dei cittadini in proporzione alla rispettiva capacità contributiva;

b) le prestazioni sanitarie — preventive, curative e riabilitative — saranno estese a tutti i cittadini;

c) l'intervento sanitario pubblico, soprattutto in senso preventivo, sarà orientato al fine di ridurre l'incidenza delle malattie di maggiore rilievo sociale e della mortalità infantile, e ottenere una sostanziale elevazione del livello igienico-sanitario del Paese.

La graduale realizzazione del Servizio Sanitario sarà facilitata dalla fusione degli Istituti mutualistici e degli Enti pubblici operanti nel settore della mutualità. Nelle fasi di attuazione del servizio sanitario nazionale si procederà ad una razionalizzazione del settore e all'unificazione dei trattamenti e dei sistemi di erogazione; in particolare dovrà essere assicurata una maggiore efficienza degli organi di amministrazione, tra l'altro, dando prevalente partecipazione ai rappresentanti dei lavoratori e rendendo più penetrante e più snello il controllo.

Continueranno a svolgere la loro libera attività le case di cura e gli Enti assistenziali privati.

**72.** — In relazione agli obiettivi indicati sarà necessario formulare una legge-quadro per la sanità nella quale siano definiti i soggetti della prestazione sanitaria ed i suoi contenuti; i criteri di erogazione delle diverse prestazioni; gli organi dell'Amministrazione sanitaria, particolarmente quelli provinciali e regionali, direttamente dipendenti dal Ministero della Sanità e le relative competenze ai diversi livelli; gli organi di consulenza dell'Amministrazione sanitaria e i criteri della loro composizione; il finanziamento della prestazione sanitaria.

La legge dovrà indicare altresì le fasi ed i tempi di attuazione della riforma.

Costituiscono concreto e coerente avvio alla riforma i disegni di legge già presentati in Parlamento e relativi:

- alla riforma ospedaliera;
- alla riforma della C. R. I.;
- alla riforma degli organi di amministrazione dell'O. N. M. I.;
- alla riforma dell'Istituto superiore di sanità,

mentre si provvederà ad adeguare al contenuto della legge-quadro la legislazione vigente ed in particolare:

- il Testo Unico delle leggi sanitarie;
- la legge comunale e provinciale;
- la legge sull'assistenza psichiatrica, per la quale è stato già elaborato un apposito disegno di legge.

**73.** — L'estensione della protezione sanitaria globale a tutti i cittadini richiede l'aumento e l'adeguamento qualitativo dei diversi presidi sanitari.

Il primo di questi presidi sarà l'Unità Sanitaria Locale. Questa assicurerà la tutela della salute del cittadino a livello dell'intervento sanitario di base, con funzioni eminentemente preventive, di medicina sociale e di educazione sanitaria, e riassumerà in un'unica struttura tutte le competenze e tutte le funzioni sanitarie che attualmente si ripartiscono, a livello locale, tra un numero notevole di organismi diversi.

Le Unità Sanitarie Locali dovranno realizzare, in coordinamento con l'attività degli altri presidi sanitari, il più diretto contatto con la popolazione da servire: il loro numero sarà stabilito in funzione delle caratteristiche geo-morfologiche e demografiche delle singole regioni, assumendo a parametri minimi e massimi di popolazione 15 mila e 50 mila abitanti per unità sanitaria, salvo che per i centri urbani con più di 100 mila abitanti nei quali i limiti minimi di popolazione non dovranno essere inferiori ai 50 mila abitanti.

Il Ministero della Sanità ha provveduto ad istituire un'apposita Commissione di studio, che ha già iniziato i suoi lavori, il cui compito primo e fondamentale è quello di dare una configurazione giuridico-amministrativa alle Unità Sanitarie Locali e determinarne i limiti e le competenze, in attesa dell'attuazione del Servizio Sanitario Nazionale, del quale esse dovranno costituire l'espressione periferica.

Complessivamente si calcola che siano necessarie 2.413 Unità Sanitarie Locali. Tenuto conto degli Uffici Sanitari Locali e Consorziali già esistenti e funzionanti, si dovranno costruire nel quinquennio circa 1.300 Unità Sanitarie Locali.

Le spese di impianto saranno pari a circa 50 miliardi di lire, mentre le spese di gestione sono comprese fra quelle generali del servizio sanitario.

La rete attuale degli ambulatori pubblici, gestiti dai comuni, costituirà l'estrema articolazione periferica del sistema.

Nell'ambito delle strutture sanitarie di base, interventi particolari saranno predisposti per migliorare ed estendere la rete dei laboratori provinciali di igiene e profilassi e per potenziare i Centri specializzati per la prevenzione specifica e per la lotta contro le più importanti malattie sociali.

Si provvederà infine attraverso la C. R. I., tenuto conto del sempre crescente sviluppo della motorizzazione e del conseguente preoccupante aumento degli infortuni della strada, all'allestimento di un congruo numero di posti di pronto soccorso soprattutto lungo le grandi vie di comunicazione.

**74.** — Il fabbisogno ospedaliero al 1979 è stato complessivamente stimato in 207 mila posti-letto, distinti per tipo e categoria di ospedali e per distribuzione territoriale, secondo le indicazioni della Tabella 1.

Per la sua determinazione si è adottato un indice decrescente per i posti-letto per acuti, mentre si è previsto un aumento progressivo dei posti-letto per lungo-degenti e per convalescenti, secondo le indicazioni del nosografismo del Paese.

La classificazione degli ospedali per acuti è stata effettuata in base alle esigenze tecnico-funzionali anziché in base al movimento delle degenze, provvedendo così ad individuare unità

TABELLA 1. — Fabbisogno di posti letto per categorie di ospedali al 1979.

	Ospedali regionali	Ospedali principali e di base	Convalescenziari	Neuropsichiatrici	Sanatori	TOTALE
Italia nord-occidentale . . . . .	—	7.700	24.700	20.300	2.300	55.000
Italia nord-orientale e centrale . . . . .	—	—	32.000	18.000	—	50.000
Mezzogiorno . . . . .	16.000	20.600	32.000	28.600	4.800	102.000
ITALIA	16.000	28.300	88.700	66.900	7.100	207.000

ospedaliera di base (con un numero di posti-letto da 150 a 300), unità ospedaliere principali (con un numero di 300-600 posti-letto), unità ospedaliere regionali (con un numero di 600-1.800 posti-letto in centri ospedalieri poliblocco).

Il problema della ubicazione dei diversi tipi di unità ospedaliere sarà affrontato dai singoli piani regionali sulla base delle caratteristiche socio-economiche e geografiche delle diverse regioni. Le scelte terranno conto delle indicazioni generali contenute nella legge-quadro sanitaria e di quelle del piano ospedaliero nazionale.

**75.** — L'ampiezza del periodo necessario per coprire il fabbisogno indicato nella Tabella 1 non consente di determinare in via definitiva la spesa occorrente.

La spesa complessiva nei tre quinquenni, sulla base dei costi attuali, sarebbe di circa 830 miliardi di lire. Nel quinquennio 1966-70 si provvederà a realizzare circa 80.000 posti-letto, dei quali il 70 % nel Mezzogiorno e nelle Isole.

All'attuazione del piano ospedaliero nazionale è stato dato concreto avvio mediante la legge 30 maggio 1965, n. 574, che per gli esercizi 1965 e 1966 ha stanziato contributi per sei miliardi. Essi consentiranno l'esecuzione di opere per un importo di 130 miliardi dei quali il 60 % riguardano l'Italia meridionale e insulare.

**76.** — La promozione della ricerca sanitaria, soprattutto per la lotta o la prevenzione di malattie che per la loro diffusione e pericolosità rivestono un elevato interesse sociale, sarà attuata mediante:

- a) lo sviluppo della ricerca pubblica, a livello degli istituti universitari e speciali (Istituto Superiore di sanità) e degli ospedali;
- b) i contributi pubblici alla ricerca privata, sia di carattere generale, sia specifica per lo sviluppo di indirizzi particolarmente necessari;
- c) il coordinamento tra ricerca pubblica e ricerca privata.

**77.** — L'incoraggiamento alla ricerca privata si realizzerà soprattutto mediante la tutela giuridica delle invenzioni farmaceutiche. A questo fine, anche per armonizzare la legislazione italiana con quella degli altri Paesi del Mercato Comune Europeo, il Governo ha approvato e presentato al Parlamento un disegno di legge per l'istituzione del brevetto nel settore dei medicinali, con le seguenti caratteristiche:

- a) la tutela è estesa ai soli procedimenti di fabbricazione;
- b) il periodo di godimento in esclusiva è fissato in 10 anni;
- c) la licenza di pubblica utilità sarà concessa tutte le volte che il Ministero della sanità avrà accertato l'esistenza dei presupposti necessari e comunque quando:
  - la produzione di un medicamento sia insufficiente per quantità o per qualità;
  - il prezzo di un medicamento risulti troppo elevato.

**78.** — L'introduzione del brevetto sarà accompagnata da una disciplina globale della produzione e distribuzione di medicinali, alla quale dovrà presiedere il Ministero della sanità, che dovrà essere dotato di un efficiente apparato tecnico. Per ottenere una disciplina aderente alla realtà attuale, appare indispensabile l'adozione di una farmacopea aggiornata al 1964. Tale provvedimento favorirebbe lo sviluppo della produzione corrente di preparati galenici, ferma al 1940.

Si dovrà procedere ad una generale revisione dei prezzi e delle autorizzazioni dei farmaci esistenti sul mercato italiano.

A questo fine, tenuto conto dell'esperienza acquisita dal C. I. P., e della opportunità di tenere distinte le competenze riguardanti i controlli di qualità e la produzione in senso tecnico da quelle relative agli aspetti economici, si ritiene opportuno confermare questa ultima competenza al C. I. P., attribuendogli anche quella, attualmente detenuta dal Ministero della Sanità, della determinazione dei prezzi in sede di registrazione dei prodotti. Per tali fini il C. I. P. dovrà essere dotato di personale tecnico e di strumenti di indagine e di rilevazione diretta degli elementi di costo. Il C. I. P. dovrà ovviamente espletare tali compiti in stretta collaborazione con l'amministrazione sanitaria.

Una prima e provvisoria riforma del metodo per la fissazione dei prezzi verrà attuata mediante una riduzione delle spese di confezionamento.

La revisione dei prezzi, tenendo conto delle riduzioni già effettuate e delle altre possibili (antireumatici, analgesici, antipiretici, ecc.) dovrebbe consentire una notevole diminuzione nel costo dei consumi mutualistici a cui occorre aggiungere il risparmio per l'assistenza farmaceutica diretta (prestazioni ambulatoriali) e per l'assistenza ospedaliera.

**79.** — Sebbene il numero delle farmacie (11.325 al 31 dicembre 1961) risulti in lieve eccesso rispetto alla legge che prevede una farmacia per ogni 5 mila abitanti, gli abitanti delle zone periferiche delle grandi città, e soprattutto dei 2.600 comuni sprovvisti di farmacie, si trovano in condizioni disagiate per l'acquisto dei medicinali.

Rispettando il criterio della coesistenza della rete privata con quella pubblica, ma modificando il rapporto numerico a favore di quest'ultima, dovranno essere istituite farmacie in tutti i comuni (o consorzi di comuni, per quelli più piccoli) ove mancano. Sembra opportuno — anche in relazione ai criteri adottati nel più vasto ambito della distribuzione (si veda il Capitolo XIX) — aggiornare e razionalizzare il regime giuridico che attualmente regola l'esercizio farmaceutico.

Altri punti di distribuzione al pubblico potranno essere creati, soprattutto per le medicine prescritte nel corso delle visite mediche, presso le sedi degli ospedali, in modo da rendere più rapida e capillare la distribuzione dei farmaci e di ridurre i costi di distribuzione.

**80.** — Un'azione organica per la repressione delle frodi alimentari e per la tutela della salubrità dei prodotti alimentari verrà svolta dal Ministero della Sanità, ferma restando la competenza del Ministero dell'Agricoltura per quanto riguarda la lotta contro le sofisticazioni, la tutela dei produttori agricoli ed il controllo delle sostanze impiegate nella conduzione della azienda agricola.

La crescente diffusione di prodotti dietetico-alimentari preparati e conservati con moderni metodi (refrigerazione, congelamento, ecc.) postula a sua volta l'adozione di norme che permettano e la identificazione dei prodotti stessi in base alle caratteristiche tecnico-produttive e la valutazione delle loro idoneità all'uso specifico cui sono destinati.

L'impetuoso sviluppo dei consumi alimentari preparati industrialmente o comunque già commercializzati rende particolarmente urgente — nell'interesse dei consumatori — una siffatta disciplina, per la quale dovrà tenersi conto degli accordi internazionali in materia e delle norme comunitarie già in corso di avanzata elaborazione.

Contemporaneamente, oltre al potenziamento dei Laboratori provinciali di igiene e profilassi ed all'adeguamento della loro attrezzatura, si darà luogo all'aumento ed alla più idonea preparazione del personale da adibire, a tutti i livelli, ai servizi di vigilanza sull'alimentazione, dalle guardie e vigili sanitari agli ispettori ed ai Laboratori provinciali.

Particolari norme di legge saranno predisposte al fine di integrare la legislazione vigente, concedendo ampi poteri di intervento all'autorità sanitaria ed agli organi di controllo e di vigilanza tecnica.

**81.** — La componente sanitaria si rileva di primissimo piano per lo sviluppo della produzione zootecnica. Occorrerà pertanto che le politiche direttive del risanamento e l'azione dei servizi veterinari — con particolare riguardo al potenziamento degli Istituti zoo-profilattici sperimentali — vengano realizzate in stretto collegamento con gli organi ai quali è affidata la direzione della politica zootecnica.

In quest'ambito troveranno soluzione anche i problemi relativi al controllo igienico-sanitario dei prodotti zootecnici immessi sul mercato.

**82.** — Un livello elevato di efficienza delle diverse strutture sanitarie richiede l'adeguamento quantitativo e qualitativo del personale disponibile.

Il numero dei medici nel 1970 (circa 95.000), resterà inferiore ad uno standard ottimale, calcolabile in 130 mila unità. Si renderanno pertanto necessarie misure atte ad ovviare a questa situazione.

Se è auspicabile, infatti, che per gli ospedalieri e gli addetti ai compiti di sanità pubblica il rapporto di lavoro abbia caratteristiche di impiego a tempo pieno, è necessario tenere presente che questo tipo di rapporto comporta il divieto di esercitare ogni altra attività professionale. Per i professori universitari il problema sarà affrontato in sede di riforma universitaria.

Sembra opportuno pertanto che l'introduzione del tempo pieno per queste categorie avvenga con gradualità e consenta di disciplinare l'attività professionale dei medici in maniera corrispondente alle esigenze dei vari servizi.

Per quanto riguarda la prestazione sanitaria generica, preoccupazione ed obiettivo del servizio sono quelli di rendere adeguata quantitativamente l'offerta dei servizi sanitari alle crescenti esigenze della popolazione e di migliorarla qualitativamente. In tal modo non solo verranno rispettate le caratteristiche libero-professionali dei medici, ma il rapporto medico-paziente si svolgerà con sempre maggiore riferimento alle capacità ed al prestigio del sanitario.

Occorrerà inoltre provvedere ad aumentare i centri di formazione del personale ausiliario, in considerazione delle gravi carenze che l'organizzazione sanitaria italiana manifesta in questo campo.

Contemporaneamente si dovrà procedere ad una rivalutazione professionale degli ausiliari, adeguando a questa esigenza i criteri di preparazione, i regolamenti delle scuole, il riconoscimento giuridico dei titoli professionali, il trattamento economico.

Una particolare iniziativa che è necessaria realizzare con la massima urgenza nel settore della formazione del personale è la Scuola di Sanità pubblica, per la qualificazione professionale dei medici e degli ausiliari addetti ai compiti di medicina preventiva e di organizzazione sanitaria.

**83.** — La spesa per la realizzazione del piano sanitario ammonterà nel quinquennio complessivamente a 5.505 miliardi dei quali:

a) per investimenti . . . . .	380
b) per prestazioni sanitarie (escluse le spese generali e di amministrazione) . . . . .	5.125

#### SETTORE PREVIDENZIALE.

**84.** — La realizzazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale, che costituisce l'obiettivo a lungo termine del settore, comporta:

- a) l'estensione progressiva a tutta la popolazione dei trattamenti assistenziali e previdenziali ed in particolare delle prestazioni per invalidità, vecchiaia e superstiti;
- b) il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle prestazioni;
- c) il riordinamento dei vari regimi e dei vari istituti operanti nei diversi settori;
- d) il miglioramento della gestione economica delle somme disponibili;
- e) la fiscalizzazione progressiva del sistema di finanziamento diretta a realizzare una equa distribuzione degli oneri tra i cittadini in base alla rispettiva capacità contributiva, anche in collegamento con la riforma tributaria.

Si tratta, naturalmente, di obiettivi di lungo periodo, che non potranno realizzarsi nell'arco di un quinquennio e che in ogni caso presuppongono una revisione dell'attuale sistema fiscale.

Durante tale periodo, tuttavia, dovranno essere compiuti decisivi progressi verso la loro realizzazione.

Nei paragrafi seguenti sono esposti gli obiettivi specifici che il programma si propone di conseguire nei prossimi cinque anni, i mezzi disponibili per realizzarli, i tempi entro i quali se ne prevede la realizzazione.

**85.** — La spesa e le prestazioni monetarie da corrispondere in caso di maternità, di malattia, di tubercolosi, di infortunio sul lavoro e di malattia professionale è stata nel 1963 pari complessivamente a circa 200 miliardi.

Il riordinamento generale di queste prestazioni dovrà consentire, alla fine del quinquennio, il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) l'indennità giornaliera per malattia, tubercolosi, malattie professionali, infortuni, maternità dovranno giungere a garantire mediamente ai lavoratori dipendenti l'80 % della retribuzione;
- b) le rendite per inabilità permanente e per morte dovuta a cause di lavoro dovranno essere più adeguatamente rapportate alla retribuzione.

La spesa aggiuntiva può essere calcolata intorno ai 150 miliardi annui e ad essa può farsi fronte parzialmente con il blocco degli incrementi annui della gestione a capitalizzazione dell'I. N. A. I. L.

**86.** — La tutela della disoccupazione, che dovrà fornire ai lavoratori mezzi di sussistenza adeguati in attesa di una nuova occupazione, costituisce un aspetto basilare della politica economica e sociale, soprattutto in considerazione degli effetti che le esigenze di riconversione e di riassetto dell'apparato produttivo possono provocare sul livello di occupazione.

In relazione alla politica di sviluppo e di piena occupazione perseguita dal Programma, soprattutto in considerazione della prevedibile maggiore mobilità del lavoro, si rende necessaria l'adozione di iniziative miranti a ridurre per i lavoratori gli effetti negativi della presente fase di ristrutturazione dell'apparato produttivo.

Tali iniziative dovranno rispondere ai seguenti criteri:

- a) la uniformità delle prestazioni monetarie per tutti i lavoratori disoccupati;
- b) la riforma della cassa integrazione guadagni come strumento di sostegno del reddito dei lavoratori di aziende in fase di riconversione tecnologica o interessate da crisi di settore;
- c) l'adozione di politiche di riqualificazione delle forze di lavoro e di orientamento verso nuove occupazioni con particolare riferimento alle esigenze di sviluppo delle zone critiche e dei settori produttivi in difficoltà; tali politiche andranno opportunamente ambientate nella programmazione regionale;
- d) la costituzione, attraverso accordi contrattuali delle parti, di fondi di settore con mezzi monetari erogati dalle categorie imprenditoriali, per ricostruire la posizione pensionistica degli operai anziani in caso di licenziamento anticipato;
- e) la possibilità di concedere la liquidazione anticipata ai lavoratori anziani con i quali è stato concluso il rapporto di lavoro.

**87.** — Per quanto riguarda gli assegni familiari, gli obiettivi che il programma persegue sono:

- a) l'estensione delle prestazioni per assegni familiari ai lavoratori dipendenti di tutte le categorie, nonché, a partire dal 1967, ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri;
- b) l'unificazione dei criteri per la determinazione del loro ammontare, allo scopo di assicurare una tutela più efficace per i figli e il coniuge a carico;
- c) l'estensione della tutela ai beneficiari di prestazioni economiche temporanee e permanenti a carico del sistema previdenziale;

La spesa annua attuale, comprensiva dei miglioramenti entrati in vigore nell'ottobre 1964, raggiunge i 630 miliardi. Il costo annuo aggiuntivo nella misura prevista per il quinquennio ammonta a circa 140 miliardi.

**88.** — L'intervento di più importante rilievo sociale appare quello relativo alla tutela dell'invalidità, vecchiaia e superstiti nei confronti del quale l'obiettivo fondamentale di lungo periodo, è costituito dall'erogazione di una pensione base per tutti i cittadini finanziata dal sistema fiscale.

Tale pensione potrà essere integrata attraverso forme di previdenza categoriale che potranno essere liberamente trattate e definite tra le singole categorie economiche o gruppi di categorie.

La legge 21 luglio 1965, n. 903, consente di regolare la fase transitoria verso la realizzazione del nuovo assetto mediante il fondo sociale attraverso il quale è stata erogata una pensione di base ai lavoratori dipendenti ed autonomi, mentre si sono definiti i criteri per l'adeguamento delle pensioni nell'ambito dell'attuale sistema, rivalutando — in media del 20 per cento — i trattamenti minimi e le pensioni contributive della stessa categoria, partendo dagli attuali trattamenti.

Tale riforma costituisce parte integrante della riforma generale del sistema previdenziale che, nel lungo periodo, si propone, sul piano organizzativo, l'istituzione di un unico organismo a carattere nazionale che abbia il compito della gestione e della erogazione di tutte le prestazioni monetarie. Il nuovo organismo a carattere nazionale sarà amministrato a tutti i livelli in maniera democratica. Costituisce concreto avvio alla riforma generale del sistema previdenziale, nella fase transitoria, l'unificazione in un unico ente dei sistemi di riscossione dei contributi, da attuarsi nel corso del quinquennio.

La spesa complessiva per la realizzazione degli obiettivi indicati, nonché per la corresponsione dei trattamenti aggiuntivi della pensione base dei lavoratori, si può valutare, in media, nell'ordine di circa 1820 miliardi per ciascun anno.

SETTORE ASSISTENZIALE.

**89.** — Il bisogno economico è ancora oggi alla base dell'intervento assistenziale. Ma la esplicazione dell'intervento è regolata dalla più ampia discrezionalità, esasperata dal gran numero di organi ed enti (oltre 40 mila) investiti di pubbliche funzioni di assistenza.

La legislazione assistenziale, per il modo frammentario ed occasionale con cui è stata istituita, ha determinato la moltiplicazione delle categorie giuridiche degli enti assistenziali e ha dato luogo alla costituzione di una struttura organizzativa ibrida alla quale partecipano, spesso con funzioni identiche e in concorrenza fra loro, organi governativi, enti pubblici nazionali ed enti locali territoriali.

Infine la distribuzione territoriale dell'organizzazione assistenziale è tale da risultare, nel suo sviluppo qualitativo e quantitativo, inversamente proporzionale al bisogno presente nelle diverse zone.

**90.** — Parallelamente all'attuazione delle riforme previste nei settori della sanità e della previdenza sociale, e tenendo conto dei loro prevedibili riflessi sul settore dell'assistenza sociale, si dovrà provvedere:

- a) alle necessarie modifiche della legislazione e organizzazione assistenziale;
- b) al riordinamento dell'assistenza di primo intervento secondo criteri uniformi, prestazioni prestabilite e preferibilmente economiche, che rendano l'intervento tempestivo, efficace e dignitoso;
- c) al coordinamento tra assistenza privata e assistenza pubblica.

Nell'ambito di questo riordinamento assumerà particolare valore sociale, oltreché giuridico, l'abolizione dell'elenco delle persone in condizioni di povertà e di bisogno, assistibili dagli Enti comunali di assistenza.

**91.** — La definizione degli obiettivi specifici dovrà tener conto:

- della evoluzione dei bisogni conseguenti alle rapide trasformazioni economiche;
- delle esigenze tipiche di zone che presentano sul piano dell'insediamento e della vita socio-economica situazioni particolari, quali le aree metropolitane, le zone di esodo e di spopolamento, le aree di recente sviluppo economico;
- della necessità di un riordinamento istituzionale che superi lo stato attuale di sovrapposizione e di frazionamento di competenze e di dispersione di mezzi, coordinando ed utilizzando – in conformità dell'articolo 38 della Costituzione – anche le libere iniziative dell'assistenza privata.

Il rinnovamento dell'azione nel campo dell'assistenza dovrà attuarsi mediante:

- a) il superamento del criterio della povertà per l'accesso ai servizi di assistenza;
- b) l'adozione del criterio di scelta tra più servizi per i bisogni più estesi e per i quali è attualmente previsto un solo tipo di assistenza;
- c) l'adozione del criterio dell'uguaglianza delle prestazioni per bisogni uguali, da realizzare attraverso la fissazione di standard minimi dei servizi;
- d) l'accentuazione del carattere preventivo dell'assistenza sociale.

La revisione dei criteri di assistenza sarà accompagnata da un riassetto istituzionale a cui si provvederà mediante presentazione di un'apposita legge-quadro.

**92.** — L'ampiezza delle riforme proposte e la conseguente necessità di provvedere ad uno studio approfondito delle singole situazioni di settore – che solo in alcuni casi (ad esempio per l'assistenza all'infanzia) hanno raggiunto un sufficiente grado di elaborazione – in ordine soprattutto alla trasformazione sostanziale del carattere delle diverse prestazioni, non ha consentito di valutare analiticamente il costo ed i tempi delle riforme.

Per questo motivo le spese per l'assistenza non hanno trovato particolare evidenza e continueranno ad essere classificate fra i trasferimenti ed i consumi privati.

Sulla base di questa precisazione e sulla base dei criteri esposti nel paragrafo 90, gli obiettivi prioritari che il programma si propone di realizzare sono:

*Asili nido.* — Questo servizio, che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale, viene offerto alla famiglia per assicurare una adeguata assistenza, per ottenere un più armonico e sano sviluppo psico-fisico dell'infanzia e per facilitare l'accesso delle donne al lavoro.

Al fine di migliorare l'attuale situazione (522 asili nido dell'O. N. M. I.) dovrebbe essere prevista nel quinquennio, su un fabbisogno complessivo di 10 mila asili nido, la costruzione di almeno 3.800 nuovi asili per 145 mila bambini.

Il servizio dovrebbe dipendere amministrativamente dai comuni, mentre la protezione sanitaria dovrebbe essere garantita dai pediatri delle Unità sanitarie locali.

La normalizzazione del settore nelle zone urbane, specie se industrializzate, dovrebbe rivestire carattere di priorità.

*Disadattati sociali.* — L'intervento assistenziale nel settore si propone di favorire al massimo e il più rapidamente possibile l'inserimento dei soggetti nelle normali sedi di lavoro, di istruzione e di vita sociale.

A livello regionale, attraverso il lavoro dei Comitati regionali per la Programmazione Economica, si imposterà una programmazione di settore per individuare l'entità, la dislocazione ed il tipo di bisogno; l'entità ed il tipo dei servizi già operanti; la possibilità di riconversione di istituti per minori normali (ove si prestino a questa riconversione mediante opportuni incentivi e con l'assistenza tecnica degli Assessorati provinciali dell'assistenza); il conseguente fabbisogno di nuove realizzazioni, precisando tipo, ampiezza e localizzazione di tali servizi.

A livello nazionale un gruppo di esperti studierà gli standard dei diversi tipi di servizi per le varie categorie di disadattati sociali ed i relativi costi ed analizzerà gli stanziamenti pubblici per questo settore (attualmente esistenti sotto varie voci, presso diversi Ministeri ed altri organismi).

Il raffronto fra le esigenze prospettate a livello regionale e tali standard permetterà di programmare una organica soluzione del problema con una razionale utilizzazione dei fondi disponibili per questo settore e di quelli che verranno destinati a seconda di quanto sarà prospettato e richiesto dagli organi tecnici di cui ai commi precedenti.

*Minorati fisici e psichici.* — L'intervento assistenziale nel settore si propone di prevenire e ridurre le cause di minorazione e di recuperare i minorati. A tal fine, si provvederà ad istituire scuole speciali e laboratori protetti.

Forme concrete di assistenza saranno inoltre concesse agli invalidi civili irrecuperabili o non ancora recuperati mentre forme integrative saranno concesse a coloro che possono svolgere un'attività lavorativa parziale.

*Affidamento familiare.* — L'intervento si propone di adeguare l'assistenza italiana alle esperienze di altri Paesi e di ridurre l'attuale pressione sugli Istituti assistenziali per minori, tenendo anche conto delle più moderne indicazioni della psico-pedagogia.

È stata già presentata un'apposita legge basata sugli studi e le indicazioni che sono già disponibili.

*Istituti educativo-assistenziali per minori.* — Per questo settore, che presenta un rilevante numero di enti nazionali e locali interessati, si prevede di effettuare a cura dei Comitati regionali per la programmazione, un esame regionale e provinciale della situazione in base ai dati disponibili, mentre in sede nazionale si fisseranno gli standard di base cui si dovrà riferire l'azione di controllo, di assistenza tecnica e di sostegno finanziario.

Si ritiene che la rivalutazione delle pensioni ai superstiti prevista nel programma e il rinnovamento dell'istituto dell'affidamento familiare, specie per i bambini abbandonati, debbano ridurre il numero degli utenti degli Istituti educativo-assistenziali per minori, che dovrebbero essere utilizzati soprattutto dai minori normali per i quali non sia possibile altra soluzione e le cui famiglie ritengano necessario affidarli a tali Istituti. Una contrazione nel numero degli utenti faciliterebbe, fra l'altro, la riorganizzazione del settore che si dovrebbe attuare sulla base degli accertamenti sopra indicati.



*Anziani.* — In aggiunta agli istituti di ricovero comunitario e ai gerontocomi, dotati di convenienti e moderne attrezzature sanitarie e ricreative, occorre prevedere la progressiva diffusione di case-albergo a carattere residenziale e con servizi comuni centralizzati, riservati ad anziani validi; l'assegnazione di alloggi per anziani nell'ambito dell'edilizia popolare e sovvenzionata; la creazione di centri diurni di cultura, svago e assistenza geriatrica.

Per gli istituti di ricovero si dovrebbe seguire la procedura precedentemente indicata per gli altri tipi di istituto (disadattati e minori): indagine nel primo anno a livello regionale; contemporanea fissazione di standard e costi da parte di un gruppo di esperti; programmazione, in base ai fondi disponibili, di un intervento per nuove costruzioni e rammodernamenti negli anni successivi.

*Ex-combattenti anziani bisognosi.* — Provvidenze particolari — in attesa dell'attuazione dei programmi di sicurezza sociale il cui avviamento è previsto dall'attuale programma — saranno previste per alcune categorie verso le quali la nazione ha obblighi morali di assistenza.

*Lavoratori italiani all'estero.* — Particolare considerazione sarà data alle esigenze dei connazionali all'estero e delle loro famiglie ed ai problemi relativi alla loro assistenza.

**93.** — L'obiettivo di rinnovare i metodi tradizionali dell'assistenza impone di prevedere, da un lato, organici programmi di aggiornamento del personale, e dall'altro, una soluzione transitoria dell'annoso problema delle scuole di servizio sociale, in attesa di quella definitiva da attuarsi nell'ambito delle ordinarie strutture scolastiche. Tale soluzione transitoria risulta opportuna in relazione alla larga utilizzazione di assistenti sociali che si renderà necessaria nei prossimi anni.

Il personale attualmente operante ai vari livelli dell'assistenza sociale, ammonta, secondo calcoli approssimativi, a 200 mila unità, di cui 6.000 circa sono assistenti sociali. Soltanto una minima parte di tale personale segue corsi di aggiornamento.

Per l'accertamento del diritto all'assistenza, sarà favorito, presso gli enti locali, l'inserimento degli assistenti sociali.

#### PROTEZIONE CIVILE.

**94.** — Nel quadro dei problemi della « Sicurezza sociale » occorrerà provvedere all'adeguamento dei servizi di protezione delle popolazioni colpite da pubbliche calamità e da ogni evento, naturale o accidentale.

Il potenziamento dei servizi di protezione civile, oltre a costituire l'assolvimento di una delle più preminenti responsabilità pubbliche, quale la difesa dai pericoli, rappresenta anche un importante presupposto del piano di sviluppo economico in quanto concorre nell'assicurare, con i propri presidi a tutela delle persone e dei beni, quelle garanzie indispensabili perché lo sviluppo stesso possa attuarsi.

**P R E S I D E N T E.** Su questo capitolo sono stati presentati sette emendamenti a firma del senatore Peserico e di altri senatori. Se ne dia lettura.

**B O N A F I N I**, Segretario:

*Al primo comma del paragrafo 71, lettera a), dopo le parole: « realizzando un Servizio Sanitario Nazionale », inserire le altre: « quale strumento per procedere ad un coordinamento dell'attività sanitaria del Paese ».*

**ROTTA, PESERICO, D'ERRICO, CHIARIELLO, ROVERE;**

*Sostituire nel paragrafo 73, ove ricorrono, le parole: « Unità Sanitaria Locale » con le altre: « Ufficio sanitario locale ed Ufficio sanitario consorziale ».*

**ROTTA, PESERICO, D'ERRICO, CHIARIELLO, ROVERE;**

*Aggiungere in fine al paragrafo 74 il seguente comma:*

*« Sia la legge quadro sia il piano ospedaliero non dovranno compromettere l'autonomia delle gestioni ospedaliere ».*

**CHIARIELLO, ROTTA, D'ERRICO, PESERICO, ROVERE;**

*Sostituire la lettera a) del paragrafo 77 con la seguente:*

« a) la tutela riguarda sia i prodotti farmaceutici sia i procedimenti di fabbricazione ».

D'ERRICO, PESERICO, ROVERE, CHIARIELLO, ROTTA;

*Al secondo comma del paragrafo 79, primo periodo, sopprimere le parole: « ma modificando il rapporto numerico a favore di quest'ultima ».*

ROVERE, PESERICO, CHIARIELLO, ROTTA, D'ERRICO;

*Sopprimere l'ultimo comma del paragrafo 79.*

PESERICO, ROVERE, ROTTA, D'ERRICO, CHIARIELLO;

*Al terzo comma del paragrafo 82, sostituire le parole: « tempo pieno », con le altre: « tempo definito », e la parola: « comporta », con le altre: « può comportare »; e sopprimere l'ultimo periodo.*

ROVERE, PESERICO, CHIARIELLO, ROTTA, D'ERRICO.

**P R E S I D E N T E .** Il senatore Peserico ha chiesto di illustrare congiuntamente questi emendamenti. Ne ha facoltà.

**P E S E R I C O .** Signor Presidente, onorevoli colleghi, siamo di fronte oggi ad un singolare e sconcertante fenomeno: da un lato assistiamo al prodigioso progresso della medicina come scienza che sta rivoluzionando le nostre cognizioni in fatto di nosografia, diagnosi e terapia, che ci consente di dominare, talora con irrisoria facilità, malattie fino a ieri mortali, che ci fa intravedere come possibili traguardi di un prossimo futuro la soluzione di alcuni dei grossi problemi che tuttora ci travagliano; e per contro invece si rende sempre più palese il disordine, l'insufficienza e il progressivo peggioramento del sistema di erogazione di quelle prestazioni pratiche a livello della medicina generica che dovrebbero permettere a tutti i cittadini di beneficiare dei ritrovati della scienza medica.

L'articolo 71 del capitolo settimo del programma in esame, proponendo il passaggio dall'attuale sistema assicurativo ad un sistema di sicurezza sociale nel quale le prestazioni sanitarie preventive, curative e riabilitative dovrebbero essere estese a tutti i cittadini mediante un servizio finanziario dallo Stato attraverso il contributo dei cittadini in proporzione alle rispettive capacità contributive, mira a risolvere radicalmente il problema.

L'intervento dello Stato nella protezione della salute del cittadino corrisponde alla necessità etica e sociale che questo non sia lasciato solo a combattere contro la malattia. Questo principio è ormai universale ed è sancito dalla nostra Costituzione la quale tutela « la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività ».

È però necessario non dimenticare che in nessun settore il divario fra la teoria e la pratica è tanto ampio come in quello che concerne la salute umana. Infatti la salute è il completo benessere fisico e mentale ed è facile rendersi conto di come sia utopistico garantire a tutti un traguardo così elevato. Il sistema assicurativo fa scattare il suo congegno protettivo soltanto ad evento avvenuto, si rivolge soltanto al malato, nè si preoccupa di prevenire la malattia, mentre sul piano scientifico è un non senso ogni frattura fra prevenzione e cura; e sarebbe logico che in un sistema di sicurezza globale, quale è preconizzato dal piano, ai numerosissimi eventi da proteggere dovesse provvedere un unico ente, così da evitare confusione o inadeguatezza, un servizio di Stato; ma un servizio di Stato che prometta a tutti i cittadini, senza distinzione alcuna, tutti gli strumenti sanitari necessari alla lotta per la salute può sopravvivere a due sole condizioni: che lo Stato disponga dei mezzi necessari e che i cittadini, medici e pazienti, facciano un uso corretto e misurato di questi strumenti e non si sentano indotti ad abusarne o a male usarne sol perchè apparentemente non costano nulla.

Lo Stato con questa legge assume solenne impegno di fronte ai cittadini italiani di garantire loro tutti i mezzi per proteggere la salute. Sarà in condizione di mantenere questo impegno? Ecco il punto. Sarà la sua

firma su questa cambiale onorata? Saranno fatte ai medici condizioni di lavoro nel servizio tali da non declassarne la qualità? Potrà essere evitato l'abuso del servizio da parte degli utenti?

Questi i motivi per cui noi ci sentiamo perplessi di fronte ad un progetto di riforma tanto audace quanto pericoloso, perchè una volta incamminati per questa strada è inutile illudersi di poter tornare indietro.

Le nostre perplessità, se non mi sbaglio, sono ampiamente condivise dagli estensori dei pareri di maggioranza delle Commissioni di igiene e sanità della Camera e del Senato.

L'onorevole De Maria ha detto alla Camera che « in Inghilterra, il primo Paese che ha adottato un servizio sanitario nazionale, non si è creato un sistema che oggi soddisfi sicuramente i cittadini inglesi: ciò prescindendo dall'incidenza economica di esso che è spaventosa, per cui tutte le previsioni di spesa fatte prima sono crollate, di gran lunga superate.

Non vogliamo istituire un sistema che domani, di fronte alle difficoltà economiche dovrà crollare; non vogliamo fare delle esperienze che sarebbero dannose per il nostro Paese.

Sta di fatto che molti cattedratici inglesi vedono i loro migliori allievi andare via dall'Inghilterra ».

« Un eminente cattedratico di ostetricia di Cambridge mi diceva » — afferma sempre l'onorevole De Maria — « che i suoi migliori allievi se ne vanno negli Stati Uniti d'America perchè in Inghilterra non trovano la possibilità di approfondire sufficientemente le loro indagini e ricerche scientifiche.

La maggior parte degli interni degli ospedali inglesi sono indiani o pakistani: se questi se ne andassero l'Inghilterra attraverserebbe una gravissima crisi per carenza di medici ospedalieri ».

Potrei aggiungere, a conferma delle parole dell'onorevole De Maria, che di recente un illustre neurologo dell'Università di Birmingham, il professor Miller, consulente del Servizio e deciso sostenitore della medicina di Stato, ha scritto sul *British Medical Journal*, organo ufficiale della medicina inglese, che di questo passo fra poco gli abitanti di

Birmingham saranno curati dagli indiani di Bombay, mentre i medici di Birmingham saranno occupati a curare gli statunitensi di Buffalo. Parole che possono sorprendere in bocca ad un laburista, che forse soffre un tantino di razzismo, ma che denunciano una situazione di grave disagio del Servizio nazionale inglese.

Sempre l'onorevole De Maria si preoccupa « di vedere bene i compiti e le attribuzioni delle unità sanitarie locali e le modalità dell'inserimento in esse dei medici, garantendo quella possibilità di libera professione dei medici che noi auspichiamo », e aggiunge che « accanto al medico pubblico funzionario, dovrà essere presente nell'unità sanitaria locale, in collaborazione con essa, il medico libero professionista ».

A suo avviso questo sarà il punto cruciale della riforma a fatti e non a parole.

Il senatore Samek Lodovici, estensore del parere di maggioranza della Commissione igiene e sanità del Senato, riconosciuto, come tutti riconosciamo, che è indispensabile una riforma radicale del sistema vigente, perchè nonostante un prelievo pari al 21 per cento del reddito lordo nazionale non assicura nè un sufficiente grado di efficienza nè di equità, non nasconde il suo evidente imbarazzo di fronte ai paragrafi 71 e 73 dell'allegato dicendo: « che sarebbe desiderabile una maggior chiarezza ed estensione espositiva del testo che non permette sempre di introvvedere con certezza ».

Ma io direi, senatore Samek Lodovici — e mi permetta il rilievo che con certezza si vede, ma non si intravede — di intravedere con certezza la *mens* del programmatore.

E dichiara che: « il consenso di massima dell'estensore è in parte subordinato alla effettiva autenticità delle interpretazioni date e alla rispondenza che ad esse avranno poi le leggi positive di applicazione ».

E qui mi permetterei di osservare che se tutto non è chiaro nel capitolo settimo, soprattutto perchè ancora non sappiamo come funzioneranno le Unità sanitarie di base, sulle quali da mesi si sta affaticando la Commissione nominata dal Ministro e prevista dalla legge, chiarissime ne sono le direttive:

arrivare ad una medicina di Stato unitaria e globale.

Molto obiettivamente il relatore riconosce che per la stragrande maggioranza dei cittadini del nostro Paese il diritto alla salute è considerato essenzialmente « come il diritto di non pagare le medicine, il medico, l'ospedale in caso di malattia.

E vedo che in ciò egli concorda, e forse ne ha nozione, con il parere espresso dal professor John Jewkes, illustre economista di Oxford, il quale vede uno dei difetti del Servizio nazionale inglese di sanità proprio nel fatto di incoraggiare il popolo a tollerare prestazioni mediche inadeguate, ma gratuite, al posto di prestazioni di più alta qualità ma aventi un prezzo tale da coprirne il costo.

Se non vi può essere dubbio, afferma sempre il relatore di maggioranza, sulla necessità di una radicale riforma del sistema, come si propone il piano, non ne va sottovalutato il costo, problema di risorse e di volontà politica!

Volendo riassumere in poche parole i problemi di fondo sollevati dai relatori di maggioranza, sia alla Camera sia al Senato, si può dire che vertono su tre punti di fondamentale importanza:

1) rapporto fra costi del Servizio e risorse del Paese;

2) posizione dei medici inseriti nel Servizio, per assicurare prestazioni efficienti da un lato, decoro professionale dall'altro;

3) volontà politica di passare dal sistema assicurativo oggi vigente ad un sistema di sicurezza globale, ad un servizio nazionale.

Il programma valuta l'onere globale del servizio, sulla base di un costo *pro capite* di 18.000 lire, in 5,125 miliardi nel quinquennio pari a circa 1.000 miliardi annui.

Secondo il CNEL questo calcolo è inesatto. Bisognerebbe preventivare circa 6.800 miliardi con una spesa annua che alla fine del quinquennio dovrebbe raggiungere 1.500 miliardi.

Ma al tempo stesso il CNEL invita alla prudenza, affermando che l'avvio verso soluzioni non chiaramente preventivate per quanto attiene l'aspetto di carattere finan-

ziario, specie se le dimensioni dello stesso sono tali da incidere sulla economia del Paese, richiede la più attenta e responsabile meditazione qualora si consideri che dal bilancio 1963-64 del servizio nazionale inglese risulta che il costo medio unitario per assistito è stato di ben 42.000 lire (rispetto alle 18.000 preventivate) con un incremento, rispetto al bilancio 1960-61 del 18 per cento. Incremento al quale non potrà sfuggire la nostra assistenza sanitaria ove si consideri il successivo accentuarsi della frequenza di ricorso alle prestazioni da parte degli assicurati.

Per l'INAM il numero medio delle visite a notula per assicurato è passato, dal 1961 al 1965, da 6,58 a 8,62, quello delle prescrizioni farmaceutiche da 8,97 a 11,19, le giornate di degenza da 1,17 a 1,62, le prestazioni specialistiche da 1,34 a 1,59.

Conosco bene le critiche fatte al parere del CNEL sul costo del servizio. Ne tratta ampiamente Severino De Logu nel suo bel libro sulla sanità pubblica e la sicurezza sociale.

Ma non mi pare ad esempio molto prudente nè realistico prevedere che spostando l'accento dell'intervento dalla cura alla prevenzione avremo meno malati e perciò spenderemo meno, anche se concordo nel concetto che la medicina preventiva è meno costosa, oltre che più efficace, della medicina curativa e che l'orientamento generale dei Paesi più progrediti è di sviluppare sempre di più i servizi di questo tipo.

Bisogna vedere quali sono gli eventi morbosi che si possono prevenire e quale la loro incidenza sul costo del servizio sanitario.

Sarebbe un discorso molto lungo e che ci impegnerebbe in una discussione probabilmente inutile in mancanza di dati statistici precisi.

Limitiamoci a constatare che in Italia non abbiamo oggi un servizio di prevenzione e profilassi così sviluppato come ad esempio negli Stati Uniti d'America ove lo Stato spende moltissimo per questi servizi mentre spende, in proporzione, molto meno di noi per le prestazioni curative in quanto gran parte dei cittadini provvede da se stessa mediante le assicurazioni private di malat-

tia che non costano nulla allo Stato e costano certamente meno ai cittadini delle nostre mutue.

Si pensa che sia possibile una sostanziale riduzione del costo delle prestazioni farmaceutiche riordinando il settore della produzione e della distribuzione dei farmaci.

Il costo delle medicine è indubbiamente uno dei capitoli più deficitari delle mutue. Si ripete di continuo che solo l'INAM spenderà quest'anno 300 miliardi.

Dubito molto che si possa arrivare ad una sostanziale riduzione dei prezzi dei medicinali con interventi nel campo della produzione. La causa principale dell'eccessiva spesa va piuttosto ricercata nell'eccesso di consumo di medicinali e nello spreco che se ne fa.

Il fenomeno è piuttosto complesso. Pochi mesi fa, nell'intervista concessa all'agenzia ANSA, il ministro Mariotti ha riconosciuto che le cause di questa esagerata dilatazione del consumo sono molteplici e giustamente ha sgombrato il terreno da due false accuse:

1) l'eccessivo numero di specialità esistenti in Italia, che nuoce soprattutto al Ministero della sanità che deve accertarne l'efficacia;

2) il numero eccessivo delle aziende farmaceutiche che sono bensì 1.100 mentre è da tener presente che soltanto un centinaio di esse realizza oltre l'82 per cento del fatturato, accentuando così la tendenza degli ultimi anni ad una concentrazione che va a vantaggio delle aziende maggiori, mentre mi permetterei di aggiungere che ciò non può che portare ad una riduzione dei costi.

La vera causa dell'eccessiva dilatazione del consumo di medicinali è l'abnorme rapporto tra medici e mutue.

Le mutue pagano 500 lire la visita in ambulatorio e i medici trovano comodo moltiplicare le visite, a volte in modo incredibile, e giustificare ogni visita con una o più prescrizioni.

D'altra parte i mutuati ricorrono più spesso al medico per ottenere una prescrizione che per essere visitati. E vorrei aggiungere che spesso il paziente esige la specialità più costosa perchè trasferisce la sua fiducia dal

medico al farmaco, pensando che l'efficacia di esso sia proporzionata al suo prezzo. Per lo stesso motivo la prescrizione galenica è accettata soltanto se fatta da un consulente.

Anni fa l'INAM riuscì ad ottenere un ampio e sensibile adeguamento dei prezzi imponendo un contributo a carico del mutuo per le specialità più costose. Il ministro Mariotti pensa di riprendere in esame questa iniziativa, e noi non possiamo che incoraggiarlo a seguire questa strada.

Accenno appena agli incentivi alla ricerca scientifica, alla soluzione del problema dei brevetti, ad una fissazione dei prezzi che tenga conto di certe esagerate spese promozionali.

Tutte cose bellissime, ma che, temo, varranno ben poco a ridurre in modo sensibile il costo del servizio. E Dio ci salvi da una industria di Stato. Che cosa ha prodotto di farmaci nuovi in questi anni la Russia? Praticamente nulla. Tutte le scoperte che contano sono frutto della libera ricerca scientifica e di grandi mezzi economici profusi nella ricerca della grande industria farmaceutica del mondo occidentale, operante in regime di mercato.

Non dobbiamo dimenticarlo. Non vogliamo altri cani a sei gambe.

Altro capitolo di spesa da prendere in considerazione è quello dei ricoveri ospedalieri che vanno aumentando con un crescendo tale da preoccupare. Quasi tutti gli ospedali stanno da anni facendo la triste esperienza del sovraffollamento delle divisioni, dei malati in corridoio, della necessità di respingere malati anche importanti per mancanza di letti e spesso anche di barelle su cui stendere l'ammalato in attesa di un letto.

Ormai il principale assillo dei primari durante il giro di visita in sala è quello di dimettere il più possibile per liberare letti. Parlo per esperienza personale: durante il 1966 la mia divisione medica che dovrebbe essere di 130 letti ha avuto una media giornaliera di presenti di 160 malati.

Abbiamo avuto durante l'inverno punte di 200 presenze e in un sol giorno siamo riusciti a ricoverare 42 ammalati.

Il senatore Lorenzi, presidente dell'Ospedale di Padova, può confermarvi questa grave situazione. L'eccessivo affollamento porta a ritardi, talora notevoli, del tempo d'accertamento diagnostico e dei tempi di cura, specie nei reparti chirurgici. Bisogna spesso attendere parecchi giorni prima di poter avere un esame radiologico o specialistico o di laboratorio, o prima di poter operare il malato e ciò si riflette sulla durata della degenza e quindi sul costo.

Nella mia divisione questo affollamento ha fatto passare la durata media della degenza da 15 a 19 giorni.

Questa alluvione degli ospedali ha cause complesse: la convinzione dei malati che le cure ospedaliere siano le più efficienti, per cui preferiscono essere ricoverati magari in corridoio, ma all'ospedale, piuttosto che lasciarsi curare a casa anche quando il trattamento a domicilio sarebbe possibile. Condizioni sociali del nucleo familiare, che tende spesso a scaricare l'infermo all'ospedale piuttosto che affrontare il disagio di assisterlo, specie se vecchio; infine, nè si può nascondere, la carenza della medicina generica. Un medico mutualista spesso non ha il tempo materiale o la competenza per seguire malati di un certo impegno, specie a domicilio, anche se dimessi dall'ospedale con diagnosi corretta e precise prescrizioni di cura.

Per cui assistiamo al fenomeno dei così detti rientri: malati che entrano ed escono di continuo dall'ospedale per la stessa malattia e, dimessi da una divisione, dopo pochi giorni si fanno accogliere magari in una altra divisione per ricadute che avrebbero potuto essere evitate se a casa fossero stati convenientemente seguiti. Ho calcolato con i miei assistenti che circa il 25 per cento dei ricoverati avrebbero potuto essere curati a domicilio. Se non erro un'indagine simile con analoghi risultati e con cifre forse superiori alle mie è stata fatta presso gli ospedali di Roma.

L'ospedale gratuito per tutti, quale dovrebbe essere in un servizio di Stato, centro della difesa attiva della salute, centro di ricerche mediche e di istruzione professionale, che irradia la sua azione anche fuori della sua sede mediante ambulatori, dispensari, con-

sultori, centri per la prevenzione e la cura delle malattie sociali, è certo bellissima idea, ma per tradurla in pratica bisognerà intanto cominciare con il sanare l'enorme debito delle casse verso gli ospedali, debito che grava per interessi passivi in modo non indifferente sulle rette. Si tratta di circa trecento miliardi.

In secondo luogo, bisogna estendere l'attuale insufficiente rete ospedaliera. Per 200 mila letti non bastano 800 miliardi perchè un letto d'ospedale costa oggi 7 milioni di lire (Venezia, Padova). E, fatti gli ospedali, bisognerà vedere che dei letti sia fatto buon uso, perchè se un letto vuoto costa, tra ammortamento e interessi, circa 700 mila lire l'anno, un letto occupato costa da 2 e mezzo a 3 milioni l'anno. E la difesa va fatta a monte, sul fronte della medicina di base, con una efficiente erogazione di cure pre e post-ospedaliere; con validi accertamenti diagnostici preliminari tali da ridurre al minimo il periodo di degenza, con una filtrazione accurata degli aspiranti al ricovero, così da evitare il ricovero di chi dell'ospedale potrebbe fare a meno.

Sarà l'attività delle unità sanitarie di base effettivamente collegata con quella degli ospedali? Potrà l'unità sanitaria alleggerire il carico degli ospedali, più che non lo faccia oggi il servizio mutualistico?

Molto dipenderà dalle condizioni che saranno fatte ai medici destinati a lavorare nell'unità sanitaria.

Una recente indagine condotta in due grandi distretti della Gran Bretagna, e pubblicati sul BMI ha dimostrato che il tempo medio a disposizione dei medici del servizio per una singola visita è di 4 minuti. È presso a poco il tempo medio per visita di un medico delle mutue in Italia.

Ben venga l'unità sanitaria se potrà migliorare questa situazione, se potrà efficientemente concorrere a ridurre la spesa per i ricoveri ospedalieri mediante una congrua riduzione del numero e della durata delle degenze. Ma io temo che un servizio di Stato, che prevedo insufficiente per scarsità di risorse e per l'incidenza negativa della burocratizzazione, non farà che aggravare

il fenomeno con tutte le immaginabili conseguenze di sperpero e disservizio.

Giannelli e Di Julio nel loro volume « Mutualità alla svolta », a pagina 159 parlano di un servizio sanitario nazionale inglese che rappresenterebbe il più moderno e il più efficiente sistema di assistenza preventiva, curativa, medica, farmaceutica, esistente nel mondo occidentale.

Ma dubito che siano al corrente della polemica che ferve proprio in questi mesi in Inghilterra sul NHS che è in gran parte impennata proprio sul costo del servizio, se cioè vi sia un'alternativa possibile.

C'è una alternativa possibile fra una richiesta illimitata di prestazioni mediche da parte dei cittadini e le riserve limitate che il bilancio può concedere al Servizio sanitario nazionale. Avete sentito su questo punto l'opinione dell'onorevole De Maria.

A chi volesse saperne di più, consiglierei la lettura del libro recentemente pubblicato da Pitman e dovuto alla penna dell'ex Ministro della sanità nell'ultimo Governo conservatore, onorevole Enoch Powell.

Già è significativo il fatto, a mio modo di vedere, che l'onorevole Powell abbia sentito il bisogno di giustificarsi di fronte all'opinione pubblica per il disservizio del sistema, di rispondere in qualche modo alle critiche, diciamo così qualunquistiche, del pubblico, che crede di poter attribuire a cause insignificanti e passeggiere quelli che sono invece effetti inevitabili e profondamente radicati dell'associazione fra la politica e una professione come quella medica, e si attende perciò che possano essere eliminati con facilità.

« Se un servizio è amministrato da un dipartimento di Stato » egli dice « nè la personalità, nè la grinta, nè la posizione del Ministro in seno al Governo, possono cambiare molto le cose o avere molta importanza ». Mi sembra che con ciò egli voglia dire che i difetti sono inerenti al sistema; e poco importa che il Ministro della sanità sia un laburista o un conservatore, sia un tecnico o non lo sia, goda di maggiore o minore autorità in seno al Governo; le cose non cambiano.

Nel capitolo terzo dedicato al finanziamento del servizio di sanità, egli comincia con

queste parole: « La snervante scoperta che ogni Ministro della sanità fa alla fine del suo mandato è che, praticamente, le sole questioni che egli ha dovuto continuamente discutere sono state questioni di denaro. Se egli fosse un cinico sarebbe ingiustamente tentato di pensare che ciò accade perchè la sola cosa che interessa i medici è il denaro, mentre ciò non è vero ».

« I medici e i pazienti » egli continua « non si rendono conto che la quantità di servizi richiesti o forniti trova il suo limite nella spesa che lo Stato può accollarsi. Tutti i malcontenti, le deficienze, le inadeguatezze, trovano una semplice spiegazione antropomorfa: tutto è colpa della tirchieria del Ministro ».

Ogni questione, ogni desiderio, ogni insoddisfazione è politicizzata in termini finanziari. Dateci più denaro, è l'eterno ritornello. Ma il Ministro, fatte queste osservazioni, ammette che quelle richieste non rispondono soltanto a desiderio di guadagno, ma ben più di frequente al lodevole desiderio di fornire una medicina migliore.

Cosicchè l'accontentarsi, il non chiedere ad un certo momento potrebbe addirittura assumere un aspetto colposo.

Insomma il problema del rapporto fra la somma annua di cui il servizio sanitario può disporre e le illimitate richieste dei cittadini, cui tutto deve essere concesso gratuitamente, è secondo Powell il punto centrale di tutta la questione. E nel dibattito alla televisione inglese, fra l'onorevole Powell e il professor Miller, dibattito che viene riportato per intero nel numero del 4 marzo del *British Medical Journal*, questo punto viene ribadito. Sta di fatto che se a una domanda illimitata non può corrispondere che una limitata possibilità di mezzi, non c'è altra alternativa che il razionamento della medicina. Parola dura e pericolosa da usare in una contingenza umana qual è la malattia, ma inevitabile.

Le liste di attesa alle porte degli ospedali e degli ambulatori dei medici, generici e consulenti, sono una forma di razionamento già in atto in Inghilterra. Razionamento, dice Powell, che è meglio lasciar fare ai medici, i soli che possono giudicare quali malati possono attendere e quali no. Il solo modo

di rendere il razionamento il meno pericoloso possibile.

Ma sempre di razionamento si tratta. E allora, mi domando, l'illimitata attesa di una salute garantita dallo Stato in confronto con la realtà di una medicina razionata, la lunga promessa con l'attendere corto, non creerà un sentimento di rivolta contro lo Stato che promette e non mantiene quello che ha promesso?

Io penso che all'uomo dovrebbe essere lasciata una certa dose di responsabilità di se stesso e della propria salute, evitando di prospettargli il miraggio di una sicurezza globale che nessun intervento esterno può realizzare ed evitandogli, di conseguenza, la frustrazione che deriva dal mancato raggiungimento di una meta utopistica. E badate bene, l'illimitata richiesta di prestazioni mediche non è spesso mero capriccio di un pubblico diseducato.

Quando si è a conoscenza che si può diagnosticare e quindi curare in tempo un cancro dell'utero mediante periodici controlli del secreto cervicale, questo *check-up* diventa un bisogno per ogni donna.

Non solo l'arco delle malattie che possono essere efficacemente curate va rapidamente aumentando, ma c'è anche una larghissima gamma di qualità delle prestazioni. Ogni medico generico, ad esempio, sa di dover spesso ricorrere a semplici palliativi in caso di disordini psiconevrotici che potrebbero esser curati con ben altra efficacia se il medico potesse disporre del molto tempo e della molta competenza necessari. Non c'è situazione morbosa, dalla più insignificante alla più grave, che non sia suscettibile di trattamenti alternativi condizionati dalla abilità e dalla applicazione del medico, dal *comfort*, dalla *privacy*, dall'efficienza dei presidi e così via.

Infine c'è l'effetto moltiplicatore dei trattamenti medici efficaci di cui il pubblico viene a conoscenza. E il prolungamento della durata della vita media ovviamente porta ad una sempre maggiore estensione delle richieste di cura. In breve si potrebbe dire che l'appetito per le cure vien mangiando.

La domanda illimitata di cure in se stessa non è diversa dalla richiesta di altri beni

della vita. Ma per questi altri beni i limiti sono posti dalla forza delle circostanze e possono essere tollerati. Ma quando lo Stato si assume di rispondere a tutte le richieste di cura ogni limite è visto come decisione personale di una autorità umana, come qualcosa d'arbitrario.

Eppure un Servizio di Stato dovrà per forza di cose equilibrare la domanda con le possibilità di spesa: dovrà razionare la medicina.

Se i medici, ad esempio, per risparmiare, saranno trattati male, se ne andranno, come sta accadendo in Inghilterra, dove ottomila medici hanno abbandonato il servizio, o forniranno una medicina scadente (mancando di incentivi a tenersi aggiornati studiando; eludendo ogni impegno severo con l'inviare all'ospedale i malati più impegnativi).

C'è un rapporto stretto e assai sensibile fra soddisfazione morale ed economica, specie degli strati più alti della professione e il flusso delle reclute che si fanno avanti per entrarvi.

E già in Italia le iscrizioni alla facoltà di medicina, segnano il passo e, proporzionalmente alle iscrizioni alle altre facoltà, segnano un regresso. È un campanello d'allarme che non dovrebbe suonare invano.

Troverà il Ministro della sanità il numero di medici che ritiene necessari al servizio? C'è da dubitarne; anche questo è un aspetto importante del rapporto fra disponibilità del bilancio ed esigenza del servizio.

Ma se il problema del costo del servizio è di importanza primaria ed è tale da giustificare molte perplessità e addirittura il dubbio fondato che attuando un sistema di Stato, che promette tutto a tutti, non si possa in definitiva arrivare che ad una medicina razionata, altrettante perplessità suscita in noi il problema della volontà politica di attuare la riforma.

Il capitolo settimo prevede, pur con la necessaria gradualità, il passaggio dall'attuale sistema mutualistico ad un sistema di Stato. Per rendere possibile questo il Ministro della sanità chiede, giustamente, che facciano capo al Ministero della sanità tutti gli enti che operano nel settore sanitario, precisando che per gli enti che operano nei diversi



settori della mutualità e della previdenza, dovrà essere affidata alla competenza della Sanità l'assistenza sanitaria, rimanendo al Ministero del lavoro la competenza su tutti gli altri enti e settori mutualistici che non rientrano nell'assistenza sanitaria.

Queste le richieste fatte ancora il 26 luglio 1965 dal professor Russo alla Commissione interministeriale sanità-lavoro per lo studio dei problemi connessi con l'organizzazione e il controllo degli enti mutualistici in rapporto alle direttive del piano quinquennale di sviluppo economico.

Il 4 dicembre 1965 la delegazione del Ministero della sanità in seno alla Commissione chiede « che venga predisposto uno schema di disegno di legge per trasferire al Ministero della sanità la vigilanza e il controllo degli enti mutualistici oggi spettanti al Ministero del lavoro e ad altri Dicasteri », giustificando la richiesta col fatto che il compito proprio del Ministero della sanità di avviare la trasformazione della mutualistica in sistema di Stato implica che esso Ministero possa aver subito poteri di controllo sulle attuali istituzioni sanitarie che per la loro diversa origine, funzione e finalità, mancano di qualunque coordinamento tra loro e offrono un quadro di sperpero, disuguaglianza di trattamenti, insufficienza e disordine nel campo dell'assistenza sanitaria.

Ma il consigliere Fragomeni, rappresentante del Ministero del lavoro, si definisce sorpreso della dichiarazione dei rappresentanti della Sanità i quali hanno presentato un documento denso e conclusivo che, a suo avviso, scavalca i poteri della Commissione e chiede tempo per un approfondito vaglio della proposta. In sostanza quindi risponde picche.

Sarebbe lungo, per quanto istruttivo, riferire le tappe di un dissenso che di seduta in seduta va accentuandosi fra rappresentanti del Ministero del lavoro e rappresentanti del Ministero della sanità e che culmina dopo 14 sedute il 29 marzo 1966 con una dichiarazione di mancato accordo da parte del Presidente Vozzi il quale dichiara che « perdurando il contrasto non resta che invitare le due delegazioni a presentare due distinte relazioni ».

Il Ministero della sanità sostiene, fondatamente, che il sistema mutualistico è insufficiente sia dal punto di vista qualitativo, perchè non tutti i cittadini risultano egualmente protetti dal rischio di malattia, sia dal punto di vista quantitativo, per il disordine, l'enorme costo delle prestazioni, per il fatto che esse sono destinate unicamente alla cura e non anche alla prevenzione delle malattie e che pertanto i tempi sono maturi per un passaggio dalla mutualità alla sicurezza sociale.

Il Ministero del lavoro, da parte sua, richiamandosi alle osservazioni del CNEL, pone l'accento sulla necessità di procedere con molta prudenza all'attuazione di un programma di sicurezza sociale in ordine soprattutto alla possibilità di un'ulteriore dilatazione della spesa.

Fino a quando il finanziamento dell'assicurazione di malattia sarà assicurato da entrate contributive la spesa potrà in qualche modo essere contenuta e l'equilibrio dei bilanci ricercato attraverso una valutazione responsabile da parte delle categorie interessate. Quando il finanziamento, viceversa, sarà assunto dallo Stato i bilanci non potranno che seguire necessariamente quegli incrementi di spesa verificatisi in altri Paesi e che, fatalmente, si verificherebbero anche nel nostro.

Fa inoltre osservare, e ritiene che il rilievo sia di fondamentale importanza, che l'attività attualmente esplicata dagli enti mutualistici non interferisce, se non marginalmente, nell'attività sanitaria considerata nel suo senso tecnico, e che l'assicurazione contro le malattie viene di norma attuata attraverso l'opera di sanitari liberi professionisti e di istituti di cura pubblici e privati estranei all'ordinamento previdenziale e già sottoposti quindi, come qualsiasi organismo sanitario, alla osservanza delle norme sanitarie e alla vigilanza del Ministero della sanità. Sul punto concernente l'individuazione delle linee fondamentali della riforma intesa alla graduale unificazione delle prestazioni sanitarie, ed in particolare sulla soppressione del massimale temporale di 180 giorni per anno solare ai fini dell'erogazione dell'assistenza, il Ministro del lavoro, pur riconoscendo che questo sarebbe un note-

vole passo in avanti per il raggiungimento del fine ultimo del piano, richiama l'attenzione sull'ingente onere che esso comporterebbe.

Considera altresì sommamente rischioso sperare su eventuali economie di spesa che dovrebbero derivare dal passaggio del sistema mutualistico al sistema di sicurezza nazionale, ponendo al confronto gli 863 miliardi spesi in Italia nel 1964 per 44 milioni 530 mila assistiti con i 1.198 miliardi spesi in Francia (che ha un sistema assicurativo) per 31 milioni 500 mila assistiti, e i 1.796 miliardi spesi dal servizio nazionale inglese per 42 milioni di assistiti.

Di fronte a queste precise e contrastanti prese di posizione, il minimo che si possa prevedere è che il paragrafo 71 dormirà a lungo nei cassetti ministeriali e che la lotta tra il Ministero del lavoro, che considera ancora valido il sistema mutualistico — vedi le recenti dichiarazioni del ministro Bosco a Caserta — e il Ministero della sanità, che giudica ormai sorpassata la mutualità, durerà ancora a lungo, con esiti imprevedibili. C'è n'è abbastanza per dubitare della volontà politica della maggioranza di attuare la riforma.

Il terzo punto che suscita le nostre vive perplessità concerne l'inserimento dei medici nelle unità sanitarie locali previste dal paragrafo 73 dell'allegato, cui saranno affidate funzioni profilattiche preventive, curative, di riabilitazione e di propaganda sanitaria.

Sappiamo che la Commissione di studio istituita dal Ministero della sanità per dare configurazione giuridico-amministrativa alle unità sanitarie locali non è ancora giunta ad una conclusione.

Non possiamo quindi per ora che fare delle ipotesi e io non ne vedo possibili che tre:

1) assunzione del medico a tempo pieno con stipendio fisso o retribuzione a quota capitaria; obbligo di rispondere a tutte le chiamate; divieto di libera professione,

2) sistema a tempo definito e cioè servizio per un compenso da determinarsi e per un certo numero di ore nell'unità e poi libertà di professione;

3) oppure servizio a notula e libertà di professione.

Poche settimane or sono « Il Medico d'Italia », organo della federazione degli ordini dei medici, ha pubblicato l'elaborato della commissione ristretta, incaricata dalla commissione plenaria di uno studio preliminare del problema. Questa fuga di notizie, non sappiamo se volontaria o involontaria, è stato un autentico sasso in piccionaia e ha destata la violenta reazione della maggioranza dei medici generici.

Secondo tale elaborato, dichiarato senz'altro inaccettabile dal Consiglio nazionale dei medici condotti, è previsto un organico tipo dell'unità sanitaria locale per un comprensorio di 50.000 abitanti così costituito: un direttore competente in igiene con funzioni corrispondenti a quelle dell'attuale sanitario; due medici addetti alla direzione; tre medici speciali (direttore del dispensario, medico del lavoro, dirigente del servizio medico scolastico); tre medici scolastici.

Oltre a questi nove pubblici funzionari l'unità dovrebbe contare su dieci medici condotti con compiti preventivi e curativi e su 26 medici con compiti soltanto curativi.

I dieci condotti sarebbero retribuiti con uno stipendio di 2 milioni e 700.000 lire lorde e con quote capitarie fino ad un massimale di 1.000 iscritti.

Gli altri 26 medici non avrebbero stipendio e sarebbero retribuiti soltanto con quote capitarie fino ad un massimale di 1.500 quote. Tutti questi medici essendo tenuti a prestare le loro cure a chiunque non potranno naturalmente ricevere retribuzione alcuna.

Ma questo non è che un ritorno alla condotta piena che fu abolita, se la memoria non mi tradisce, nel primo decennio di questo secolo, per aver data pessima prova. Una condotta piena con l'aggravante della incertezza del compenso, perchè nessuna garanzia sarebbe data ai medici del servizio di raggiungere il massimo delle quote capitarie, a meno di obbligare i cittadini ad iscriversi per forza nelle loro liste. Io dubito

che queste proposte, che hanno inopinatamente rimosso il velo attraverso il quale il senatore Samek Lodovici dichiarava di non intravedere con certezza la *mens* del legislatore, sarebbero di sua soddisfazione, e tanto meno soddisferebbero, penso, l'onorevole De Maria che nella garanzia per la libera professione mette il punto cruciale a fatti e non a parole della riforma.

Indubbiamente dei tre modi da me prospettati di collaborazione del medico generico nell'unità di base, questo sarebbe il peggiore.

Del resto, la violenta reazione dei medici a queste proposte dovrebbe convincere il ministro Mariotti che la Commissione ristretta non ha imboccato la strada giusta.

Nella seconda ipotesi, cioè del tempo definito, arriveremmo alla grottesca situazione del medico generico che visita nell'ambulatorio dell'unità sanitaria durante un certo numero di ore e strizza l'occhio al cliente facendogli intendere che nell'ambulatorio della unità sanitaria egli può avere, gratuitamente, quel poco che passa il convento del servizio, ma che più tardi, nel suo ambulatorio privato potrà, se, vorrà, esser visitato decentemente, ma beninteso a pagamento.

Infine, terza possibilità, l'assistito sarà lasciato libero di rivolgersi, quante volte vorrà, ad un medico di sua fiducia e il servizio nazionale gli rimborserà la spesa per le visite o pagherà a notula il medico.

Questo è quello che fa oggi l'INAM, con i ben noti inconvenienti di eccessive e incontrollabili notulazioni, di eccessive prescrizioni di medicinali, di impossibilità di una previsione di spesa per le erogazioni sanitarie.

In altre parole questo è uno dei principali motivi del cronico disavanzo delle mutue.

Lo Stato si sostituirà alle mutue nel pagamento delle prestazioni, ma gli inconvenienti del servizio mutualistico lamentati dal ministro Mariotti non saranno per nulla eliminati. Sarei molto curioso di sapere quali altre soluzioni potrebbero esser prospettate.

Aggiungo, di sfuggita, che promettere ai medici ospedalieri la libera professione nell'interno dell'ospedale, se gli ospedali do-

vranno un giorno essere aperti a titolo gratuito a tutti, è un non senso.

Come può un organo di Stato che per legge dovrà erogare a tutti una medicina gratuita consentire che entro le sue mura venga erogata anche una medicina a pagamento?

Questo è uno degli aspetti contraddittori di una legge, la legge ospedaliera, nata prematura e che, come tutti i prematuri, avrà vita grama.

Conciliare libera professione e rapporto fiduciario fra medico e malato in un sistema che garantisce tutto a tutti gratuitamente mi sembra praticamente impossibile.

Il singolo medico non è visto più col prestigio che gli proviene dalle sue qualità umane e professionali, ma è visto come emanazione burocratica dell'ente o del sistema.

Tra l'individuo che si attende tutto e il sistema che deve controllare, e spesso limitare, le prestazioni, il medico è in posizione difficile; il rapporto emotivo medico-ammalato entra in crisi per l'azione contaminante degli interventi burocratico-amministrativi che turbano l'indispensabile relazione umana tra medico e malato, relazione di fiducia e di mutuo rispetto. Questo rapporto non ha solo un valore sentimentale, ma un forte valore terapeutico. La tecnica dei placebo, ad esempio, ha sperimentalmente dimostrato come sostanze prive d'ogni valore terapeutico l'acquistino in buon numero di casi se il malato ha fiducia nel farmaco e nel medico che glielo prescrive. Non si può minimizzare l'effetto psicoterapico dell'atto del medico che si avvicina all'uomo che soffre e attende fiduciosamente aiuto.

Può essere facile ironizzare, come fa Severini De Logu, sulla mitica e oleografica figura del medico di fiducia del passato, ferocemente conservatore, facile preda di qualunque e di qualsiasi suggestione sentimentale ed esaltare per contro la figura del medico nuovo, produttore di salute della comunità nazionale, che lavora in *équipe* e non si accontenta più dell'artigianato dei colleghi anziani ma reclama sempre maggiori requisiti tecnici, anche se non sopravvaluta la prestazione tecnica nichelata.

## Presidenza del Vice Presidente SPATARO

(Segue P E S E R I C O) . Il vecchio medico è stato travolto, incalza De Logu, dal progresso, dalla generalizzazione della medicina; ma soprattutto è morto suicida per progressivo distacco ed incomprensione della realtà che lo circonda.

Ma quale medico si sogna di negare il vantaggio della cooperazione con gli specialisti di una buona ricerca di laboratorio o di una indagine radiografica o di ogni altro presidio tecnico? Direi addirittura che se ne abusa e spesso si attende dal laboratorio ciò che questo non potrà mai dare: l'interpretazione dei dati. Ma vorrei soprattutto ricordare ai tanti fraticelli che vanno in giro a predicare il nuovo verbo, che la sofferenza umana non è cosa da avviare ad una catena di montaggio nè da trattare soltanto con strumenti nichelati.

D'altronde l'importanza del rapporto psico-somatico, nella patogenesi della malattia, non è un'ipotesi, ma una realtà scientificamente dimostrata e ogni medico fa, più o meno coscientemente, della psicoterapia quando il malato ha fiducia in lui per il prestigio che gli deriva dalle sue qualità umane e professionali.

È argomento assai vecchio questo della fiducia del paziente!

Platone nelle « Leggi », l'ultimo dei suoi grandi dialoghi, parla dei medici e fa dire ad uno dei suoi interlocutori, l'ateniese, pressappoco queste parole: esistono medici liberi per gli uomini liberi e medici per gli schiavi, di solito schiavi essi stessi. Questi ultimi non si attardano ad ascoltare il malato, tanto meno a spiegargli la natura del suo male. Lo vedono, prescrivono la medicina e corrono da un altro malato.

Ben altrimenti si comporta il medico libero con gli uomini liberi. Visita attentamente, conversa con il paziente e così istruisce se stesso e il malato, ma non prescrive cura alcuna prima d'essersi guadagnata la fiducia del suo paziente. Aristotile diceva al

suo medico: tu spiegami qual è il mio male e come pensi che si possa curare e se mi convincerai ti ascolterò.

Viene affermato nel programma: « che non solo verranno rispettate le caratteristiche libero-professionali dei medici, ma il rapporto medico-paziente si svolgerà con sempre maggiore riferimento alla capacità e al prestigio del sanitario ».

Anche il ministro laburista Aneurin Bevan, nel luglio del 1948, due giorni prima che avesse inizio il servizio nazionale, rivolse ai medici analoghe parole: « Per quanto mi compete, vigilerò attentamente affinché la vostra libertà intellettuale e scientifica e il vostro prestigio non corrano alcun rischio ».

Ma a quasi 20 anni di distanza in un articolo di fondo l'organo della British Medical Association commentava amaramente le dichiarazioni di Bevan con queste parole: « Ci domandiamo se ancora qualcuno dei medici del servizio creda seriamente che le promesse di Bevan siano state mantenute ».

Non avranno per caso uguale sorte le promesse del capitolo settimo?

Se l'elaborato della Commissione di studio risponde al suo pensiero, temo di sì, perchè non mi pare che la libera professione sia la cosa cui tiene di più.

Non sarei sincero se non esprimessi il dubbio che da parte socialista si guardi con sospetto alle libere professioni.

Quando il Presidente del Board of Trade, annunciò di recente alla Camera dei comuni che una Commissione stava studiando misure restrittive della libera professione, dai banchi laburisti si alzò un grido di gioia: a *roar of glee*, dice il corrispondente.

Ecco, io non so fino a che punto i socialisti italiani condividano questa avversione verso la libera professione dimostrata così rumorosamente dai loro colleghi inglesi e quanti, anche fuori dalle file del socialismo, non guardino con sospetto, inimicizia e ran-

core alle libere professioni, perchè le considerano centri di potere fuori dello Stato e perchè bloccano la strada che conduce alla civiltà dell'alveare, proteggendo una scala di valori che non sono valori di massa.

Per mio conto sono fermamente convinto che la libera professione vada difesa e incoraggiata anche se devo deplorare molti abusi.

Io penso che sia errore comune credere che un rapporto economico fra cliente e professionista non possa coesistere con il mutuo rispetto, e sia sinonimo di egoismo e irresponsabilità; la questione è piuttosto se si possa stabilire una relazione tollerabile e soddisfacente quando il rapporto economico viene a mancare.

Se difendo modestamente la libera professione, è perchè credo di contribuire così a difendere la libertà che, come diceva Gladstone, non favorisce la democrazia, ma l'aristocrazia: e intendeva, ovviamente, quella democrazia nella quale il cittadino, perduto il senso e il gusto della vigorosa autonomia dell'individuo, della nobile emulazione, se volete anche del rischio, inclina facilmente alla statolatria e favorisce la tirannite, e pensava a quell'aristocrazia delle *élites* della scienza, dell'arte, della libera iniziativa e, su un piano più modesto, delle libere professioni, *élites* che sole assicurano la perenne giovinezza della società nel divenire della storia.

Il senatore Ferroni, nella sua ottima relazione sul bilancio della sanità, mi ha accusato di combattere una malinconica battaglia di retroguardia, di agitare lo spettro della nazionalizzazione. Ma io sono sinceramente convinto di combattere una battaglia d'avanguardia. E quanto alla nazionalizzazione si tranquillizzi il senatore Ferroni: non abbiamo nulla da obiettare alla nazionalizzazione purchè sia cosa seria e non, come ha detto un arguto napoletano, scusatemi se la frase non è adatta alla solennità di quest'Aula, aria fritta con sottofondo di nazionalizzazione.

Ella chiama in causa, senatore Ferroni, Teilhard de Chardin; Gilson ha di recente protestato contro la speculazione filosofico-politica fabbricata da marxisti e cattolici sul nome di questo illuminista in ritardo.

Io penso che padre Teilhard de Chardin, tanto caro alle signore, e sembra ora anche ai socialisti, sia un ottimo scienziato, ma un pessimo filosofo. E la sua teoria del continuo progresso verso la noosfera mi fa irresistibilmente pensare a Madame de Sevigny che, vissuta nel secolo dei lumi, dichiarava di non sentirsi contenta se svegliandosi, ogni mattino, non avesse appreso che il mondo non aveva fatto qualche progresso.

E vorrei ora concludere: questo programma di riforma sanitaria non mi convince perchè:

a) promette molto ai cittadini italiani e non potrà probabilmente mantenere la promessa per mancanza di risorse e per evidente mancanza di volontà politica di una maggioranza discorde attestata su posizioni contraddittorie;

b) finirà nel solito compromesso, inteso più a salvare posizioni di prestigio di partito o forse di sottogoverno che a risolvere i gravi problemi della medicina italiana;

c) non si troverà il coraggio di applicare la ragionevole ricetta di un contributo degli assistiti abbienti alla spesa per le prestazioni mediche e per i medicinali, come si fa d'altronde in quasi tutti i Paesi europei. C'è già chi aspetta a questo varco il centro-sinistra;

d) contribuirà soltanto forse ad aggravare i mali del sistema mutualistico ritardandone il miglioramento per far apparire necessario il passaggio all'assistenza di Stato. E non mi meraviglierei se già fosse in atto un'azione in tal senso;

e) ridurrà ulteriormente, se applicato, lo spazio, già tanto ridotto in Italia, per la libera professione, declassando ulteriormente il livello delle prestazioni mediche;

f) contribuirà a ridurre il senso di responsabilità dei cittadini incoraggiandoli ad attendersi tutto dallo Stato;

g) aggraverà in definitiva il senso di sfiducia, già tanto pericolosamente diffuso, verso uno Stato avviato al disfacimento per il gioco, diciamo così corporativistico, delle tante baronie che si contendono il potere.

Io sento oggi di rappresentare qui, più che i miei elettori, la dolente schiera che in 50

anni di corsia d'ospedale — chè tanti ne ho maturati proprio in questi giorni — ho visto passare sotto i miei occhi e di parlare a nome dei tanti che purtroppo ho visto morire.

Non ci si abitua a veder la gente soffrire e morire; il vero medico prende coscienza di sè quando nel suo animo nasce la rivolta contro il dolore umano. *Je me révolte donc nous sommes*, ha detto Albert Camus, perchè la rivolta non è mai il fatto di uno solo: la solidarietà nella lotta contro la sofferenza, ecco la nostra socialità.

Signor Ministro, onorevoli colleghi della maggioranza, non illudete chi soffre promettendo più di quanto sia possibile dare, non attardatevi, perchè discordi, a fare quanto sarebbe ragionevole e possibile fare subito, per attendere di far meglio domani; non sminuite agli occhi dei sofferenti la fiducia nel medico perchè quando egli non potrà più curare possa almeno consolare. In quest'opera noi saremo con voi. (*Vivi applausi dal centro-destra*).

**P R E S I D E N T E**. Da parte del senatore Cassese e di altri senatori sono stati presentati due emendamenti sostitutivi. Se ne dia lettura.

**B O N A F I N I**, *Segretario*:

*Sostituire il penultimo comma del paragrafo 71 del capitolo VII con il seguente:*

« Il Servizio sanitario nazionale sarà realizzato attraverso l'unificazione delle prestazioni sanitarie elargite attualmente dagli Istituti mutualistici e dagli Enti pubblici operanti nel settore della mutualità e il progressivo trasferimento delle competenze relative alle Unità sanitarie locali ».

**CASSESE, SIMONUCCI, DI PAOLANTONIO, MINELLA MOLINARI** Angiola, **ORLANDI, SCOTTI, ZANARDI**;

*Sostituire il paragrafo 77 con il seguente:*

« I complessi industriali controllati dallo Stato assumeranno la produzione esclusiva delle sostanze attive e di alcuni medicamen-

ti per la cura delle malattie di particolare rilievo sociale ».

**SIMONUCCI, CASSESE, DI PAOLANTONIO, ORLANDI, MINELLA MOLINARI** Angiola, **SCOTTI, ZANARDI**.

**P R E S I D E N T E**. Il senatore Cassese ha facoltà di illustrare questi emendamenti.

**C A S S E S E**. Onorevole Presidente, io cercherò di essere breve, anche se dovrò parlare in generale sulla parte del capitolo settimo che riguarda la sanità pubblica e contemporaneamente dovrò illustrare i due emendamenti che noi abbiamo presentato all'approvazione dell'Assemblea.

Ormai c'è una maggioranza schiacciante del popolo italiano che esprime giudizio unanime sulla nostra organizzazione sanitaria la quale, a parere anche dei tecnici, dei medici, dei soggetti che usufruiscono dell'assistenza sanitaria in Italia, è superata e non può assolutamente essere conservata così com'è, senza far correre ai cittadini il rischio di non ricevere più una prestazione efficace all'altezza delle conquiste moderne della scienza, di soddisfazione completa di quanti altri danno il contributo prezioso del loro lavoro nell'ambito dell'attuale sistema.

Sappiamo che l'organizzazione sanitaria nazionale, così com'è oggi, si confà soltanto al modo di gestire il potere da parte della Democrazia cristiana; perciò la riforma si impone, anche se questa riforma trova una ostinata resistenza. Cambiare significa nel nostro caso conservare tutto un patrimonio accumulato attraverso decenni dai lavoratori italiani in campo sociale, cambiare significa fare uscire dalla crisi l'assistenza sanitaria del nostro Paese, adeguandola alle nuove necessità della popolazione, utilizzando tutti i mezzi moderni per la tutela della salute dei cittadini. In Italia noi, pur spendendo una percentuale del reddito nazionale superiore a quella degli altri Paesi moderni, come la Gran Bretagna, i Paesi scandinavi, non assistiamo la totalità dei cittadini; basti citare che i disoccupati d'Italia non hanno diritto all'assistenza sanitaria.

Le gravi malattie che superano una degenza prolungata oltre i 180 giorni non vengo-

no curate al di là di questo termine; le prestazioni sanitarie erogate ai lavoratori autonomi e ad altre categorie professionali di lavoratori non sono uguali a quelle erogate alle categorie dei lavoratori dipendenti da privati o dipendenti dallo Stato.

Eppure c'è l'articolo 32 della Costituzione che dice: « La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti ». Con questo articolo si fa acquisire al cittadino un nuovo diritto: il diritto alla salute.

La salute inoltre, in base al dettato dell'articolo 32 della Costituzione, va salvaguardata non solo nell'interesse dell'individuo singolo, ma anche nell'interesse della collettività la quale non deve risentire i danni che l'incidenza della malattia può arrecare all'economia nazionale. L'intervento dello Stato, insomma, deve essere diretto a tutelare la salute dei cittadini prima che si manifesti la malattia, migliorando l'ambiente in cui vive e lavora l'uomo, stimolando le sue difese organiche, organizzando i servizi, il lavoro, adeguandoli alle esigenze psico-fisiche dell'uomo e non viceversa.

Questo però in Italia non avviene perchè vige ancora un sistema di assicurazione contro il rischio di malattia; in Italia non avviene perchè il sistema di assicurazione contro il rischio di malattia pratica la medicina soprattutto curativa e non quella preventiva, così come la scienza richiede, come avviene nei Paesi organizzati modernamente e come richiede il nostro dettato costituzionale. Perciò s'impone presto e non a lunga scadenza la riforma della nostra organizzazione sanitaria, creando appunto un servizio sanitario nazionale, finanziato da tutti i cittadini a seconda del proprio reddito, erogante un'assistenza che va dalla prevenzione, alla cura ed al recupero, uguale per tutti i cittadini ed organizzata e diretta democraticamente a livello comunale, regionale e provinciale.

Il regime di sicurezza sociale auspicati dal capitolo settimo del piano e in particolare il servizio sanitario nazionale è l'aspirazione più antica dell'uomo. La sicurezza sociale, l'assistenza e la lotta contro la malattia —

diceva Roosevelt — è libertà dal bisogno per l'uomo. Bevan la definiva l'affrancamento delle persone costituenti la società dalle preoccupazioni; nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è scritto che ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute, il benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, alle cure mediche, ai servizi sociali necessari; ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza e vecchiaia e in ogni altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà. Più in là è scritto che è indispensabile che tali diritti — i diritti in generale dell'uomo — siano protetti da norme giuridiche se si vuole evitare che l'individuo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannide e l'oppressione.

Un piano di programmazione che non si propone in prospettiva di creare un regime di sicurezza sociale, non è un piano democratico, perchè appunto non contempla il raggiungimento della libertà dal bisogno, l'affrancamento dalle preoccupazioni.

Credo che l'equivoco creato dal Governo di centro-sinistra sulle finalità democratiche del piano parta dall'enunciazione della volontà di creare un regime di sicurezza sociale che per i modi e tempi proposti sembra a noi assolutamente irraggiungibile. Infatti, il Governo dice che per arrivare al servizio sanitario nazionale, che è parte importante di un regime di sicurezza sociale, bisogna fondere gli istituti mutualistici; fondere tutti gli enti pubblici operanti nel settore della mutualità. Finchè, quindi, non si realizzerà questa fusione, noi un passo avanti per la creazione del servizio sanitario nazionale — secondo il Governo — non lo potremo fare.

A questo proposito il CNEL nell'esprimere il suo parere ha detto: « Resta fermo ovviamente il vigente sistema di prestazione sanitaria per il quale si dovrebbe iniziare il processo di concentrazione degli enti gestori e il miglior utilizzo dei mezzi disponibili e rinviare nel tempo la realizzazione del servizio sanitario nazionale in considerazione del fatto che le sottovalutazioni dei costi re-

lativi ne rendono impossibile l'attuazione nell'ambito delle risorse disponibili ».

Su questa scia il Ministro del lavoro in carica, qualche tempo fa, si è affrettato a nominare una Commissione di studio per unificare prima gli enti analoghi, quindi creare un ente unico erogatore, uguagliando in esso i trattamenti per tutti. E ciò in quanto tempo avverrà? L'estensore del parere di maggioranza della 11ª Commissione del Senato lo ha confermato ed ancora più esplicitamente i relatori di maggioranza dicono che nel quinquennio in corso si potrà soltanto giungere a porre le premesse di alcune riforme riguardanti la sicurezza sociale. La situazione in campo sanitario non può attendere tempi così lunghi perchè l'attuale sistema è caratterizzato da « dispersione delle competenze, molteplicità degli enti gestori, difformità dei criteri di erogazione delle prestazioni, dispersione e polverizzazione della spesa che ostacolano il conseguimento di un soddisfacente grado di efficienza e di equità, nonostante l'elevato impegno economico che grava sulla collettività ed in particolare su alcune categorie ». E i *deficit* degli enti mutualistici più importanti ci confermano in questo giudizio. Noi abbiamo perciò fondati timori che questo stato di cose peggiorerà ulteriormente se non si mette mano subito ad una radicale, anche se graduale, riforma. Ridurre a due, a tre, ad uno la miriade di istituti mutualistici non significa intraprendere la riforma, nè metter mano alla riforma è approvare una legge ospedaliera come quella presentata dal Governo in questi giorni qui al Senato; nè riforma degli organi dell'amministrazione dell'Opera nazionale maternità e infanzia nè il disegno di legge sulla brevettabilità dei farmaci possono farci sperare in meglio. Senza una vera legge di riforma ospedaliera e di riforma della produzione dei farmaci non potremo mai creare un servizio sanitario efficiente.

Il servizio sanitario nazionale ha bisogno anche di costi e di impieghi stabili oltre che di una azione immediata di fusione delle diverse mutue esistenti nelle unità sanitarie locali. Oggi come oggi, il lievitare delle rette ospedaliere e del prezzo dei farmaci pone

in pericolo l'attuale organizzazione sanitaria. Una riforma ospedaliera non può essere tale se non parte innanzitutto dal proponimento di adeguare il numero dei posti letto agli effettivi bisogni della Nazione. Attualmente abbiamo circa 200.000 posti letto per acuti; ne mancano altri centomila, senza contare i posti letto ancora occorrenti per lungodegenti e malati di malattie mentali. L'Italia meridionale ha appena l'1,97 per cento dei posti letto in confronto al 6 per cento che rappresenta l'*optimum* consigliato dall'Organizzazione mondiale della sanità.

La previsione del piano di un fabbisogno di 202.000 posti letto per il 1979 è giusta. È accettabile la previsione di creare nel prossimo quinquennio 80.000 posti letto, dei quali il 70 per cento nel Mezzogiorno e nelle isole. Quando questi obiettivi si scrivono nel piano è necessario che il Governo indichi anche le fonti di finanziamento. Il Governo sostiene che con la legge 30 maggio 1965, n. 574, si potrà far fronte ai bisogni del piano ospedaliero perchè, secondo il Governo, essa è veramente una legge finanziaria capace di produrre gli effetti sperati. La legge n. 574 già opera dal 1965. In un solo anno, con lo stanziamento di 6 miliardi di contributi da parte dello Stato, avrebbe dovuto permettere agli enti ospedalieri, ai comuni e alle provincie di eseguire opere per l'importo di 130 miliardi di lire, dei quali il 60 per cento nell'Italia meridionale e insulare. Sono passati due anni e solo venti miliardi di costruzioni ospedaliere sono state realizzate. Il 73 per cento di questi venti miliardi sono stati impiegati nel Nord, dove esistono possibilità di indebitamento molto più cospicue che nel Sud da parte degli enti locali. Ciò dimostra che gli 80.000 posti letto previsti nel piano, da costruirsi nel prossimo quinquennio, non si realizzeranno perchè le fonti di finanziamento indicate sono, così come è stato dimostrato, assolutamente inadeguate a provvedere a realizzare il piano ospedaliero previsto per il primo quinquennio.

La strada della 574 ha quindi in sé due gravi difetti: il primo consiste nell'addossare alle amministrazioni ospedaliere direttamente o indirettamente tramite gli enti



locali la cospicua spesa per la costruzione di nuovi ospedali. Le amministrazioni ospedaliere, dal canto loro, sono costrette a rivaleersi, tramite l'aumento delle rette di degenza, e quindi addossano, almeno al presente, solo ai lavoratori il finanziamento del piano. Il secondo difetto è rappresentato dal fatto che in linea assoluta gli ospedali non si costruiscono secondo le direttive del piano sia per quanto riguarda la quantità sia per quanto riguarda l'ubicazione; nel Sud, infatti, dove c'è più bisogno di posti letto, ospedali se ne costruiscono in numero molto inferiore che al Nord, appunto per l'impossibilità degli enti locali di indebitarsi. Questa incongruenza tra le direttive del piano e i mezzi finanziari messi a disposizione, però, conforta la tesi sostenuta dal collega Samek ed approvata dalla maggioranza dell'11<sup>a</sup> Commissione intesa ad inserire nel sistema come prestatori di un servizio di pubblica utilità gli stessi enti privati, cioè le case di cura private che tanto danno apportano in molte occasioni, fatta eccezione logicamente per le case di cura private ben attrezzate e ben dirette, alla salute dei cittadini.

L'altro problema che condiziona oggi la funzionalità delle mutue e domani certamente condizionerà il servizio sanitario nazionale è la fabbricazione dei farmaci. L'elevato costo della spesa farmaceutica in Italia ha raggiunto la percentuale del 41,2 per cento di tutta la spesa sanitaria del 1965, equivalente all'1,6 per cento del reddito nazionale. Si tenga presente che in Gran Bretagna tale saggio è dello 0,35 per cento.

Che cosa consiglia il piano? La Democrazia Cristiana è d'accordo a mutare, ma non nel senso di favorire l'attuale sistema assicurativo e il servizio sanitario nazionale creando le condizioni per contenere la spesa farmaceutica; il Governo, accettando le tesi della Democrazia cristiana, propone l'approvazione del disegno di legge già presentato al Parlamento per l'istituzione del brevetto nel settore dei medicamenti, per incoraggiare, secondo la Democrazia cristiana, la ricerca scientifica e per armonizzare la legislazione italiana a quella degli altri Paesi del Mercato comune.

I motivi citati a giustificazione di un simile provvedimento sono assolutamente non indicati a ridurre la spesa farmaceutica. La ricerca privata non la possiamo sostenere con l'istituzione del brevetto, in quanto delle 1.039 aziende farmaceutiche, 21, le maggiori, controllano il 40 per cento del fatturato (111 miliardi di lire su 284) e producono il 90 per cento delle sostanze medicinali di base. La ricerca scientifica di queste maggiori industrie italiane si effettua in altri Paesi e soprattutto in America perchè quasi tutte le 21 maggiori industrie sono state acquistate dal capitale straniero. La brevettabilità, in questa situazione di monopolio, va ad incoraggiare il profitto privato e non serve a lottare contro il caro medicinale, tanto meno a incentivare in Italia la ricerca scientifica che i padroni stranieri preferiscono fare a casa loro.

La Commissione *antitrust* ha messo a nudo il mondo segreto della produzione e della distribuzione del farmaco. Abbiamo così appreso che il valore della sostanza medicinale presente in ogni confezione farmaceutica va dall'1 per cento ad un massimo del 13 per cento del prezzo di copertina. Il CIP non è l'organo calmieratore del medicinale, ma è, secondo noi, il codificatore del cartello del farmaco. Che ciò sia vero è dimostrato dal fatto che i grandi utili dei monopoli farmaceutici in parte e per somme cospicue vanno impiegati nella propaganda per la commercializzazione dei prodotti. Centoventi milioni di campioni gratuiti vengono distribuiti ogni anno ai medici. Decine di migliaia di propagandisti effettuano diciotto milioni di visite domiciliari ai medici. Si cerca di scavalcare perfino il medico e si tenta, con la propaganda commerciale, di arrivare direttamente all'ammalato per convincerlo — e ci si riesce in buona parte dei casi — della necessità di acquistare ed usare un determinato farmaco, con le conseguenze che i medici ben conoscono: danno della salute dei cittadini e squalificazione ulteriore dell'atto medico.

In questa situazione, con la necessità di limitare i profitti delle industrie farmaceutiche, la direttiva indicata della brevettabilità è del tutto errata ed è giustificabile solo

col proposito di voler ulteriormente favorire i monopoli farmaceutici.

Per diminuire la spesa farmaceutica, abbiamo solo due strade. La prima, la più importante, è la nazionalizzazione della industria produttrice dei farmaci di base (industria che produce gli antibiotici, gli ormoni, le vitamine, i sulfamidici) da noi proposta con apposito disegno di legge, oppure la strada indicata nel piano Giolitti della creazione di una industria statale per la produzione dei farmaci di base. Solo così si può ottenere la stabilizzazione della spesa farmaceutica e sperare nell'avvenire della riforma sanitaria in Italia. L'altra strada da battere, in attesa della creazione delle industrie di Stato, è quella dell'acquisto, mediante aste, da parte degli enti erogatori dell'assistenza sanitaria di tutti i medicinali occorrenti. Solo così, modificando il piano, la parte riguardante l'organizzazione ospedaliera e la brevettabilità dei farmaci, contando da una parte su più numerose e più qualificate attrezzature sanitarie e dall'altra su una spesa costante del farmaco, si potrà interrompere il pericolo insito in un incremento costante della spesa.

In conclusione, gli strumenti indicati nel capitolo settimo come idonei ad assicurare un servizio sanitario nazionale diretto dal Ministero della sanità sono insufficienti o estranei o contrari alla riforma dell'ordinamento sanitario vigente. Perciò noi comunisti vogliamo che si ponga subito mano alla costituzione di un servizio sanitario nazionale, affidando gradualmente (e incominciando subito) le competenze proprie degli istituti mutualistici e degli enti pubblici operanti nel settore della mutualità alle unità sanitarie locali, alle quali vanno affidate funzioni di vigilanza e di prevenzione mediante la profilassi individuale e collettiva, l'igiene ambientale, l'igiene del lavoro, la protezione della maternità e dell'infanzia, la medicina della scuola, la protezione degli anziani, i servizi diagnostici e terapeutici, domiciliari, ambulatoriali, ospedalieri, il soccorso d'urgenza e non solo la medicina profilattica e preventiva.

La legge n. 574 per la costruzione di nuovi ospedali, così come proposto nel piano,

è assolutamente incapace di produrre gli effetti desiderati. A tal proposito, noi comunisti chiediamo che lo Stato reperisca nel suo bilancio i fondi per la costruzione dei 202 mila posti occorrenti e ci riserviamo, nell'esame della legge Mariotti, di introdurre indirizzi adeguati.

La brevettabilità dei farmaci non solo, così come è sorta e si è trasformata l'industria farmaceutica italiana, non incoraggia la ricerca scientifica, ma è da prevedere che farà ulteriormente avanzare il sistematico, continuo aumento della spesa farmaceutica a danno dell'economia dei centri erogatori dell'assistenza sanitaria.

Noi comunisti, pur avendo proposto giustamente la nazionalizzazione dell'industria produttrice dei farmaci di base, siamo del parere che sia possibile, nell'ambito della riforma sanitaria, e al fine di favorirla, creare una industria di Stato dei farmaci di base. A questo proposito abbiamo presentato due emendamenti: uno riguardante l'inizio immediato della creazione di un servizio sanitario nazionale, l'altro tendente alla creazione di una industria farmaceutica di Stato.

Se questi emendamenti non saranno accettati dalla maggioranza, vuol dire che una riforma sanitaria nel nostro Paese dovremo attenderla ancora per molto tempo. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

**P R E S I D E N T E**. Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sugli emendamenti in esame.

\* **D E L U C A A N G E L O**, *relatore*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, la Commissione ha esaminato attentamente gli emendamenti sui quali è chiamata ad esprimere il proprio lavoro. Innanzitutto deve dar atto al Governo che, attraverso l'impostazione generale della sicurezza sociale nel campo sanitario, si intende tradurre in atto nella maniera più ampia e nel più breve tempo il dettato costituzionale, che stabilisce e sancisce un diritto naturale di tutti i cittadini alla salute e un interesse della collettività alla permanenza e al rafforzamento della salute stessa.

Il programma intende realizzare, per coordinare tutti i servizi sanitari, un servizio sanitario nazionale con giusta articolazione nei comuni, nelle provincie e nelle regioni, e con l'utilizzazione delle diverse attività del settore pubblico e privato.

Mi pare che, di fronte a questa impostazione di base, il Senato dovrebbe essere unanimemente d'accordo, quando si esamini obiettivamente la realtà e con spirito sereno tutto quello che è stato fatto dall'iniziativa privata. E qui mi fa piacere ricordare le opere di assistenza che hanno avuto origine, impulso e incitamento dai sentimenti più profondi di solidarietà nazionale e anche di carità umana e cristiana. Utilizzando l'attività privata e l'attività pubblica in maniera coordinata e in maniera decentrata, con le giuste, naturali attribuzioni ai comuni, alle provincie, alle regioni eccetera, mi pare che si sia affermata la migliore di tutte le impostazioni.

Passando quindi ai vari emendamenti, la Commissione non può che esprimere un parere sfavorevole rispetto al primo emendamento presentato al paragrafo 71 dai senatori Rotta, Peserico, D'Errico ed altri. Il servizio sanitario nazionale è articolato in quel modo che serve proprio a questa attività coordinata. L'emendamento, non fosse altro, è superfluo.

Per quanto si riferisce all'emendamento al penultimo comma presentato dai senatori Cassese, Simonucci, Di Paolantonio ed altri, la Commissione osserva che il programma mira all'unificazione delle prestazioni sanitarie elargite attualmente dagli istituti mutualistici e dagli enti pubblici, ma che tutto questo richiede un processo che non potrà attuarsi se non attraverso il tempo, a meno che non si vogliano fare delle cose affrettate e disorganiche. Nè alla Commissione interessa il riferimento ai vari atteggiamenti di natura ministeriale in questo settore. Per quanto si riferisce all'invocato trasferimento di tutte le competenze del Servizio sanitario nazionale alle unità sanitarie locali, la Commissione è contraria e condivide perfettamente l'impostazione del programma, attraverso la quale l'unità sanitaria locale deve riassumere le funzioni di sanità pub-

blica che oggi vengono esercitate da vari organismi, a cominciare dall'ufficio sanitario comunale, dalle condotte mediche ostetriche, dai dispensari antitubercolari, dai centri di lotta alle malattie sociali, dai centri di lotta contro i tumori, dalla medicina scolastica e dalla medicina del lavoro, dai consultori ONMI eccetera.

L'unità sanitaria locale non può avere che questo compito; il compito di carattere generale deve essere evidentemente coordinato e demandato agli enti locali, con supervisione e supercoordinamento da parte del Ministero della sanità.

Per queste stesse considerazioni la Commissione è contraria all'emendamento al paragrafo 73 dei senatori Rotta, Peserico, D'Errico ed altri. La Commissione è contraria pure all'emendamento presentato al paragrafo 74 dai senatori Chiariello, Rotta, D'Errico ed altri, tendente a stabilire che la legge quadro e il piano ospedaliero non dovranno compromettere l'autonomia delle gestioni ospedaliere. Tutto questo è sancito dall'impostazione quando si riconosce la permanenza dell'attività privata.

La Commissione è pure contraria all'emendamento sostitutivo del paragrafo 77, presentato dai senatori Simonucci, Cassese, Di Paolantonio ed altri, in quanto non ritiene che proficuamente l'attività dello Stato debba avere l'esclusiva della produzione di sostanze attive e di alcuni medicinali per la cura delle malattie di particolare rilievo sociale, in quanto l'attività dello Stato non può essere che coordinatrice e tutelatrice anche di quella privata.

Per quanto riguarda l'emendamento presentato alla lettera a) del paragrafo 77 da parte dei senatori D'Errico, Peserico ed altri, tendente a stabilire che la tutela riguarda sia i prodotti farmaceutici sia i procedimenti di fabbricazione, la Commissione esprime anche parere contrario perchè il programma si propone la tutela di questi prodotti nel campo dei brevetti specifici, e mi pare che ciò sia sufficiente.

Per quanto si riferisce all'emendamento al paragrafo 79, secondo comma, primo periodo, tendente a sopprimere le parole: « ma modificando il rapporto numerico a favore

di quest'ultima », qui si tratta del criterio della coesistenza della rete privata con quella pubblica. Il programma afferma che deve essere modificato il rapporto numerico a favore di quest'ultima.

Mi pare che, data la finalità sociale che si vuole perseguire, sia nel campo sanitario propriamente detto, sia in quello ausiliario, indispensabile, delle farmacie, questa modifica di rapporti debba essere auspicata.

La Commissione, pertanto, è contraria all'emendamento.

La Commissione è anche contraria all'emendamento proposto dagli stessi senatori per la soppressione dell'ultimo comma del paragrafo 79, in quanto non intravede le conseguenze negative della esistenza di questo comma.

Per quanto si riferisce all'emendamento al paragrafo 82 presentato dai senatori Rovere, Peserico, Chiariello, Rotta e D'Errico, devo dire che qui si tratta di una materia che riguarda i rapporti delle prestazioni mediche nei confronti dell'attività ospedaliera. Il programma non definisce che cosa si deve intendere per « tempo pieno », quindi questa mancanza di definizione vuole evidentemente tener conto di quella che è una realtà di prestazioni nei confronti dei servizi, non di quella che può essere una determinazione puramente aritmetica di un tempo orario nel quale i medici sarebbero obbligati a prestare la loro opera.

Per queste considerazioni la Commissione è contraria.

Mi pare di aver risposto, sia pure succintamente, forse incompletamente, a tutti gli emendamenti, esprimendo il parere della Commissione.

**P R E S I D E N T E .** Invito l'onorevole Ministro del bilancio e della programmazione economica ad esprimere l'avviso del Governo.

**P I E R A C C I N I ,** *Ministro del bilancio e della programmazione economica.* Io non mi rifaccio alle osservazioni esposte sui singoli emendamenti dal relatore, poichè, naturalmente, il Governo è d'accordo.

Voglio solo dire, sull'ampia discussione generale che si è svolta, che le due linee che

sono state tracciate, pur partendo da considerazioni che possono essere condivise da tutti, perchè la necessità di superare l'attuale sistema è comune convincimento, sembrano sfociare in tendenze diverse e in preoccupazioni opposte da parte del Gruppo liberale e del Gruppo comunista.

Io vorrei, invece, dire che il capitolo settimo, così com'è elaborato, segue una linea di sviluppo graduale, ma realistica, che porta effettivamente alla sicurezza sociale; naturalmente, si parla di gradualità, ma io vorrei che si riflettesse ai problemi oltretutto finanziari che porta la trasformazione dal sistema mutualistico al sistema di sicurezza sociale, problemi certamente complessi che nessuno può immaginare di risolvere immediatamente in un solo colpo. Tanto è vero che, per esempio, sul punto riguardante il trasferimento alla collettività dell'onere del finanziamento per la sicurezza sociale, c'è un accordo di principio molto largo: c'è, infatti, l'accordo del Governo, delle confederazioni dei sindacati dei lavoratori ed anche dei datori di lavoro; si discute, inoltre, anche in sede tripartita, di come attuare gradualmente questo passaggio e, durante queste discussioni, se ne vedono tutte le difficoltà e complessità.

Quindi, il capitolo settimo non esprime una linea che tende — come ci hanno detto i comunisti — ad affermare la sicurezza sociale come principio e a non attuarla nella pratica, ma tende, proprio, attraverso la gradualità, a realizzare questo principio. Del resto, a mio parere, l'emendamento presentato dal senatore Cassese e da altri senatori non modifica granchè il principio perchè, quando si dice: « Il servizio sanitario nazionale sarà realizzato attraverso l'unificazione delle prestazioni sanitarie . . . », non è che si esprima quando questo avverrà, per cui l'emendamento resta un'affermazione di principio, a mio parere, addirittura meno precisa della nostra, perchè la nostra, lo ricordo brevemente, afferma: « La graduale realizzazione del servizio sanitario sarà facilitata dalla fusione degli istituti mutualistici e degli enti operanti »; cioè non la subordina affatto, ma al contrario lascia proprio la possibilità di muoversi gradualmente fino d'ora senza che sia già compiuto l'intero processo unificatore,

mentre il testo comunista, che parte dalla preoccupazione di rendere più rapida e più immediata la soluzione, in realtà, sopprimendo e modificando questa espressione, può addirittura avere l'effetto di allontanarla nel tempo e di vincolarla effettivamente alla avvenuta unificazione.

Per questi motivi io ritengo che si debbano respingere gli emendamenti presentati.

**P R E S I D E N T E .** Passiamo alla votazione dei nove emendamenti sin qui trattati, non accettati nè dalla Commissione nè dal Governo.

Metto ai voti l'emendamento al paragrafo 71 presentato dai senatori Rotta, Peserico ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento al paragrafo 71 presentato dai senatori Cassese, Simonucci ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento al paragrafo 73 presentato dai senatori Rotta, Peserico ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento al paragrafo 74 presentato dai senatori Chiariello, Rotta ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento al paragrafo 77 presentato dai senatori Simonucci, Cassese ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento al paragrafo 77 presentato dai senatori D'Errico, Peserico ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento al paragrafo 79 presentato dai senatori Rovere, Peserico ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento al paragrafo 79 presentato dai senatori Peserico, Rovere ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento al paragrafo 82 presentato dai senatori Rovere, Peserico ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Passiamo ora ai paragrafi riguardanti il settore previdenziale. È iscritto a parlare il senatore Fiore. Ne ha facoltà.

**F I O R E .** Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, è con viva sorpresa che ho letto il paragrafo 88 riguardante la previdenza ed il pensionamento, perchè era da attendersi che una programmazione democratica prospettasse una soluzione dei problemi per il prossimo futuro tale da soddisfare le esigenze dei lavoratori e non una soluzione che peggiora la situazione di oggi.

Ora la dizione del paragrafo 88 e la volontà in esso espressa significano fare arretrare le condizioni di pensionamento attuali; peggiorare fortemente la situazione dei lavoratori dipendenti, specialmente di quelli del Meridione d'Italia; per questo potrebbe proprio essere definito come paragrafo antimeridionalista per eccellenza.

Quale è la situazione attuale del pensionamento nel nostro Paese? Abbiamo diversi sistemi di pensionamento a seconda della categoria a cui il lavoratore appartiene: statale, enti locali, fondi speciali, categorie che hanno differenti strutture pensionistiche e differenti livelli di pensione; abbiamo poi l'assicurazione generale obbligatoria, i fondi speciali dei coltivatori diretti, degli artigiani, dei commercianti eccetera con livelli pensionistici di fame.

Il Ministro è assente, ma volevo fargli rilevare che nel nostro Paese abbiamo una contraddizione fondamentale: tutti i lavoratori che nel senso stretto sono addetti alla produzione hanno pensioni di miseria, mentre tutti i lavoratori addetti ai servizi hanno pensioni relativamente decenti; cioè in sostanza quei lavoratori che non hanno stabilità di impiego usufruiscono di pensioni misere, quelli invece con stabilità di impiego di pensioni migliori. Ma proprio alla mancanza di stabilità di impiego si doveva sopperire, come compenso, con un sistema pensionistico tale da dare diritto a pensioni rispondenti alle esigenze di vita che rappresentassero almeno l'80 per cento dell'ultima retribuzione o della media delle retribuzioni del migliore triennio di lavoro.

Nel nostro Paese abbiamo pensioni pari al 100 per cento dell'ultima retribuzione, pensioni pari all'80 per cento, pensioni pari al 90 per cento e pensioni di livello superiore al 100 per cento e come... contropartita pensioni che non raggiungono il 20 per cento dell'ultimo salario.

In questa situazione il programma quinquennale ci prospetta una cosiddetta pensione di base, una pensione pagata, nel lungo periodo, attraverso il sistema fiscale. Come può migliorarsi questa pensione? Con la pensione integrativa, afferma il piano. Ma come si costruisce questa pensione integrativa? Il piano dispone che la pensione-base potrà essere integrata attraverso forme di previdenza categoriale che potranno essere liberamente trattate e definite tra le singole categorie economiche o gruppi di categorie. A me duole che questo emendamento sia stato introdotto alla Camera dall'onorevole De Pascalis, membro della direzione del Partito socialista. Infatti questo emendamento fa arretrare non solo l'attuale situazione, ma cancella sessant'anni di lotta del movimento operaio italiano per ottenere l'assicurazione obbligatoria.

Se già attualmente, nel campo previdenziale, abbiamo massicce evasioni, malgrado ci sia l'obbligatorietà, immaginate voi che cosa succederà nel momento in cui, invece, i lavoratori si dovranno costruire, oltre alla pensione base di 12 mila lire o poco più,

una pensione integrativa mediante contrattazioni private con i datori di lavoro. Cosa avverrà, ad esempio, nel campo edilizio, nel campo dell'agricoltura e nel Meridione (voi sapete che nel Meridione siamo nel campo del sotto salario e di una disoccupazione endemica)? Si può immaginare forse che questi lavoratori si costruiscano una pensione valida attraverso contrattazioni con i datori di lavoro, quando certe volte il lavoratore in alcune zone del Meridione è costretto a lavorare per i soli assegni familiari, per sfuggire alla fame?

Vorrei ricordare, specie ai compagni socialisti, che la lotta per l'obbligatorietà della assicurazione previdenziale è stata imposta nel 1906, quando è nata la Confederazione generale del lavoro con Rigola suo segretario generale e da allora, sia nel campo parlamentare sia in quello sindacale, si è lottato per la conquista dell'assicurazione obbligatoria. Invece, voi nel programma quinquennale ci dite che vi sarà una pensione base (che per ora è di 12 mila lire al mese) e poi ognuno si potrà costruire la pensione integrativa. Voi cioè tendete ad aumentare le attuali sperequazioni, perchè oggi le categorie più forti, le categorie che hanno avuto ed hanno potere contrattuale maggiore, hanno istituito fondi speciali e si sono distaccate dall'assicurazione generale obbligatoria, mentre le categorie contrattualmente più deboli, le categorie addette alla produzione in senso stretto, godono pensioni di fame, non solo, ma sono costrette a finanziare gli altri, a contribuire a finanziare le pensioni di altre categorie.

Ad esempio nel campo agricolo noi abbiamo questa situazione: il gettito contributivo dell'agricoltura nel 1965 è diminuito del 32 per cento rispetto al 1955, cioè di dieci anni prima, mentre nel settore dell'industria è aumentato del 233 per cento. Oggi, per quanto riguarda le prestazioni, mentre il 4 per cento delle prestazioni agricole vengono pagate con il contributo dello Stato, il 70,4 per cento vengono pagate dagli altri settori produttivi e specie dai pensionati della Previdenza sociale, cioè dal Fondo adeguamento pensioni. Quando si è trattato dei colti-

vatori diretti, cioè quando non si potevano pagare le pensioni ai coltivatori diretti, il Governo ha affondato le mani di nuovo nel fondo adeguamento pensioni per poter pagare quelle pensioni e si è poi... creata la così detta pensione sociale. E si continua ancora a taglieggiare i pensionati della Previdenza sociale perchè, per esempio, l'anno scorso il fondo coltivatori diretti ha chiuso con 26 miliardi di *deficit* e per quest'anno si annunciano oltre 120 miliardi di *deficit*. Il lavoratore dipendente non solo è costretto a percepire una pensione di fame, ma con i suoi soldi deve finanziare, ripeto, le pensioni di altre categorie. Si dice: è necessaria la solidarietà fra le categorie, fra i settori produttivi. Ma perchè non la solidarietà della collettività nazionale? È chiaro che se i braccianti si trovano in quelle condizioni, se l'agricoltura è in condizioni di non poter pagare, occorre intervenire. Ma si facciano pagare tutti i datori di lavoro agricoli, piccoli o grandi (non faccio distinzioni) e poi con sgravi fiscali ed altri mezzi si aiuti la agricoltura. Non si deve aiutare l'agricoltura gravando sulle spalle dei pensionati della previdenza sociale, con i contributi dei lavoratori dell'industria.

Se i coltivatori diretti non hanno la possibilità di pagare i contributi idonei per le loro pensioni intervenga la collettività nazionale, non devono intervenire soltanto i pensionati della Previdenza sociale. Altrimenti si immobilizzano le pensioni dell'assicurazione obbligatoria al minimo, alle 15.600 o alle 19.500 lire per poter pagare le pensioni di altre categorie. La collettività nazionale non è costituita soltanto dai pensionati della Previdenza sociale; ci sono anche le altre categorie, ci sono categorie ricche e ceti sociali che possono validamente contribuire per il pagamento delle pensioni degli addetti all'agricoltura.

Di tutto ciò il programma quinquennale non tiene nessun conto. Il programma dimentica, per esempio, che abbiamo cinque milioni e 564 mila pensionati della Previdenza sociale di cui 1.471.890 percepiscono 15.600 lire e 1.886.467 percepiscono 19.500 lire; in totale 3.358.357 pensionati, cioè più del 60 per cento dei pensionati della Previdenza so-

ciale, sono ai minimi di pensione. Si è detto: ci sono delle pensioni di oltre 100.000 lire. Certo, nell'assicurazione obbligatoria vi sono pensioni di oltre centomila lire ma sono poche decine di migliaia; inoltre se si va a vedere bene, si tratta in buona parte di pensioni di previdenziali (dell'INAM, dell'INPS, dell'INAIL eccetera); pensioni dell'assicurazione obbligatoria che poi sono integrate sino al 100 per cento della retribuzione! Ebbene, malgrado queste pensioni che superino le centomila lire, la pensione media è di 24.040 lire al mese. Questa è la situazione dei pensionati dell'assicurazione generale obbligatoria.

Ma poi ci sono altri problemi, ad esempio quello delle donne, che è un problema molto serio. Oltre al fatto che un milione e mezzo circa di donne in questi ultimi anni sono state scacciate dalla produzione, noi abbiamo la sperequazione più odiosa nel campo pensionistico. E badate che non c'è nemmeno da accampare il pretesto che la donna va in pensione a 55 anni e l'uomo a 60 anni; a parte il fatto che anche quando la donna va in pensione a 55 anni significa che ha eseguito 5 anni di lavoro di meno e che quindi ha 5 anni di contributi in meno, quindi già per questo fatto la pensione sarà inferiore a quella dell'uomo nelle stesse condizioni. Ma voi la sperequate perchè cambiate le percentuali su cui viene determinata la pensione. Ma anche quando la donna è entrata in assicurazione in tarda età ed ha raggiunto i 15 anni di contribuzione e quindi ha perfezionato i diritti per la pensione a 60 anni, la sua pensione sarà sperequata perchè è determinata da percentuali più basse di quelle dell'uomo. Anche con la cosiddetta pensione di anzianità, quando la donna fa valere 35 anni di contributi versati, così come l'uomo, avrà sempre una pensione inferiore a quella dell'uomo. Bisogna modificare questo ingiusto stato di cose.

Ma lei sa, onorevole Ministro, che il primo impulso e la prima lotta per la riforma nel nostro Paese, dopo la Liberazione, sono venuti (l'ho ripetuto altre volte in quest'Aula e pare che la ripetizione sia utile) dal primo congresso della CGIL tenuto nel gennaio 1945 a Napoli? Un congresso unitario in cui socia-

listi, comunisti, democristiani erano tutti uniti nella stessa organizzazione. Voglio ricordare ancora che la relazione, su questo punto, venne fatta da Oreste Lizzadri socialista e venne caldamente e fortemente appoggiata da Giuseppe Di Vittorio e da Achille Grandi. Tutte le espressioni del movimento operaio capivano che la nuova democrazia italiana doveva, per consolidarsi, porre mano alla riforma della previdenza sociale. Finora, invece, purtroppo, per tutte le vicende succedutesi in questi anni tale riforma non è stata realizzata. Ora vi sono i compagni socialisti nella maggioranza governativa, vi è un programma, vi è un Ministro socialista, il quale, per quanto riguarda le pensioni, ci fa fare dei lunghi passi indietro e condanna tutto il Meridione a pensioni di miseria! È concepibile e possibile che si mantenga questo programma? Badate che il giudizio non è solamente mio. La CISL, subito dopo l'accettazione dell'emendamento De Pascalis, indisse una tavola rotonda a cui parteciparono il direttore generale della Previdenza sociale, funzionari del Ministero del lavoro, sindacalisti eccetera. Tutti cercarono di trovare un compromesso, ed in definitiva finirono con l'accettare la pensione base e la pensione integrativa, purchè però questa divenisse obbligatoria. Quindi niente facoltà di trattare col datore di lavoro, categoria per categoria, ma obbligatorietà, e la CGIL nella sua lettera ai parlamentari ha detto chiaramente che non era d'accordo con lo emendamento De Pascalis il quale avrebbe fatto fare dei passi indietro.

Leggo testualmente: « Nella parte del programma relativa al settore previdenziale si rilevano incertezze e contraddizioni, tuttavia anch'essa può costituire una base di discussione per provvedimenti concreti di riforma e di miglioramento dei trattamenti monetari, del riordinamento dei sistemi finanziari, delle riscossioni di contributi e della riforma degli Enti.

Questo però soltanto nel caso che l'emendamento recentemente approvato dalla maggioranza in merito al futuro ordinamento delle pensioni non trovi posto nella definitiva approvazione del programma, in quanto detto emendamento blocca e rovescia tut-

ta una linea di riforma che ha già trovato momenti importanti nell'accordo triangolare del 1964 tra Governo, sindacati e Confindustria e nell'accordo del CNEL del 1965, che fu accolto anche nell'articolo 39 della legge n. 903 del 1965 relativa ai trattamenti pensionistici ».

E, onorevole Pieraccini, è il suo compagno segretario della CGIL, Montagnani, che nella recente relazione al comitato direttivo della CGIL ha affermato: « Premesso che l'ipotesi di pensionamenti di categoria potrebbe essere plausibile, se la pensione di Stato fosse pervenuta a tali livelli da sopprimere alle normali esigenze della vita e si potesse di conseguenza attribuire all'intervento integrativo il fine di garantire quel tanto in più della pensione di Stato utile a riportare il trattamento complessivo all'effettivo differenziato reddito personale di lavoro degli interessati ».

Cioè praticamente si dovrebbero riportare tutte le pensioni attuali almeno all'80 per cento della retribuzione. Se la pensione sociale rappresentasse l'80 per cento del salario o dello stipendio di fatto allora si comprenderebbe la pensione integrativa trattando direttamente tra le parti. Ma bisogna prima arrivare a quel livello! E proprio il fatto più grave è costituito dai livelli delle pensioni.

Abbiamo parlato di 15.600 lire e di 19.500 lire al mese di pensione, ma, ripeto, la pensione media è di 24.040 lire per l'assicurazione obbligatoria; ma nel nostro Paese vi sono pensioni di 2 milioni al mese, di 1 milione e mezzo o di 1 milione al mese, oltre alle indennità di buonuscita. È evidente allora che bisogna portare ordine e pulizia in questa situazione e bisogna porsi il problema della riforma del pensionamento. E non basta porsi il problema come lo hanno posto, nel disegno di legge presentato alla Camera, alcuni colleghi della Democrazia cristiana, perchè non basta tagliare alcune punte e disporre che il risultato del taglio va a beneficio del fondo sociale o del Fondo adeguamento pensioni per le pensioni della Previdenza sociale.

Si elude così il problema essenziale. Il problema è quello prospettato dalla CGIL e la



soluzione è indicata dal compagno socialista Montagnani nella relazione fatta nella sua qualità di segretario della CGIL e cioè istituire un fondo unico di pensione per tutte le categorie. Le pensioni dovranno essere determinate con percentuali a scalare secondo l'ammontare delle retribuzioni partendo dal 100 per cento per retribuzioni sino a 100 mila lire mensili e scendendo al 35 per cento per retribuzioni di un milione e mezzo o più mensili.

Nella realtà, in questi ultimi anni è avvenuto che ogni categoria che ha avuto un potere contrattuale si è costituita un fondo proprio, si è chiusa nel proprio orticello e si sono costruite buone pensioni, mentre la grande massa è rimasta a pensioni irrisorie. E poi è questa grande massa che tali pensioni deve provvedere anche per solidarietà ai braccianti agricoli, ai coltivatori diretti, eccetera; gli altri sono tenuti alla solidarietà nei limiti del 2 per cento dei contributi versati. Si può veramente modificare questa situazione con l'emendamento De Pascalis e con le trattative private? È chiaro che le categorie più forti, ripeto ancora, che hanno maggiore potere contrattuale avranno delle pensioni migliori, mentre le categorie che avranno un minore potere contrattuale rimarranno a dente asciutto.

Ricordo poi, onorevole Pieraccini, il suo vecchio programma. In esso si leggeva che nel quinquennio, sia pure nei limiti di 300 milioni, la pensione base doveva essere estesa a tutti i cittadini in stato di bisogno, ma da questo piano questa disposizione è sparita. Non si parla più dei cittadini vecchi in stato di bisogno. Ed abbiamo una situazione paradossale. Nel campo nazionale non abbiamo nessuna provvidenza per i vecchi inabili privi di pensione; e badi, onorevole Pieraccini, che i vecchi inabili privi di pensione non sono coloro i quali non hanno lavorato durante la loro vita, sono spesso coloro che invece hanno lavorato duramente e per i quali i datori di lavoro hanno sempre evaso i contributi previdenziali. È noto: basta prendere la relazione, ad esempio, dell'onorevole Rubinacci alla legge numero 218 per rendersi conto che sino al 1940 i datori agricoli non hanno quasi mai pa-

gato i contributi per i braccianti eccezionali od occasionali, che nel 1940, con la legge sui contributi unificati, in base all'articolo 14 si è sempre attribuita la metà o meno della metà di ciò a cui avrebbero avuto diritto i braccianti agricoli; perchè il monte provinciale contributivo era scarso, perchè molti datori di lavoro non versavano i contributi e allora quello che c'era si divideva in parti proporzionali.

Ora, è evidente che questa povera gente, arrivata all'età di pensionamento, non ha avuto un'assicurazione tale che consentisse di ottenere almeno il minimo di pensione. Ecco dunque il vecchio senza pensione. Ma questi vecchi senza pensione debbono essere continuamente puniti, cioè non debbono avere un minimo per non morire di fame?

Onorevole Pieraccini, lei sa che ad esempio in Sicilia, e la Sicilia è una zona depressa, in Sardegna, altrettanto depressa, nel Trentino-Alto Adige, cioè dove esistono le regioni a statuto speciale, i vecchi senza pensione delle regioni hanno diritto ad un assegno mensile continuativo, sia pure minimo: in Sicilia è di lire 6.000 al mese, con la 13ª mensilità; in Alto Adige è di 5.000 lire al mese; in Sardegna è anche di 5.000 lire; in Val d'Aosta cambia di anno in anno a seconda delle possibilità di bilancio. In campo nazionale invece non abbiamo nessun provvedimento a favore dei vecchi inabili privi di pensione.

Dunque, pensione base estesa a tutti i cittadini. Entro quale lungo periodo? Cosa vuol dire lungo periodo? Siccome nella vecchia stesura si parlava di 300 milioni entro il quinquennio per i vecchi lavoratori bisognosi, noi chiediamo con il nostro emendamento che si estenda la pensione base sociale a tutti i vecchi inabili privi di pensione.

Onorevole Ministro, siamo nel campo delle pensioni; naturalmente lei non è il Ministro del carico, e ne parleremo molto più ampiamente quando avremo dinanzi il Ministro del lavoro, però vorrei dire per quanto riguarda il monte salari, dato che si parla sempre di *deficit* degli istituti previdenziali, che il monte salari nel 1966 è stato superiore a quello previsto; mentre quello previsto era di 6.000 miliardi e 960 milioni, quello ef-

fettivo è stato di 7.000 miliardi e 36 milioni. Questi dati li ricavo dal bollettino dell'INPS.

Ebbene, quanto si spende per le pensioni della Previdenza sociale? All'atto si spendono lire 1.739.111.296.000. Il Fondo adeguamento pensioni ha versato nel 1966 al fondo sociale lire 475.079.600.000 e cioè il 6,61 per cento dei contributi. Il fondo sociale nel 1966 ha avuto una spesa di lire 818.161.344.000. Se voi togliete quello che dà il fondo pensioni, restano lire 353.081.744.000. Questa cifra doveva versarla lo Stato. Lo Stato ha versato 350 miliardi; ma in questi 350 miliardi ci sono anche i 119 miliardi che costituivano un debito dello Stato verso il fondo adeguamento pensioni. Lo Stato si fa bello dei soldi che avrebbe dovuto restituire a questo fondo e quindi ai pensionati della Previdenza sociale; cioè lo Stato versa, dopo la legge n. 903, una massa contributiva inferiore a quella che versava prima di tale legge; inoltre con tale legge si sono aumentate le pensioni dei coltivatori diretti passando da 10 mila a 12 mila lire; già le pensioni dei coltivatori diretti avevano un *deficit* di 411 miliardi con pensioni di 10 mila lire, colmato dal denaro dei pensionati della Previdenza sociale; per il solo 1965 il debito era di 120 miliardi.

Ebbene, lo Stato, anzichè aumentare il suo contributo in modo da sopperire a queste esigenze, almeno per contribuire alla diminuzione del *deficit*, ha diminuito invece il proprio contributo ed ha gettato sulle spalle di pensionati della Previdenza sociale tutto l'onere, di modo che, in pratica, oggi lo Stato contribuisce con 233 miliardi, il che vuol dire con 200 miliardi in meno di quanto sulla base della legge n. 218 e della legge relativa ai coltivatori diretti, avrebbe dovuto contribuire.

Vorrei poi una spiegazione dall'onorevole Ministro: vorrei che egli mi dicesse quale concreta, seria possibilità ha la pensione integrativa: « tale pensione sarà integrata attraverso fondi di previdenza categoriale che potranno essere liberamente trattati e definiti tra le singole categorie economiche o gruppi di categorie ». Questo, per me, non solo, come ho già detto, fa fare dei passi indietro a tutto il sistema della previdenza

sociale e mette tutto il Meridione d'Italia in condizione di inferiorità e colpisce tutti i lavoratori; ma poi cosa si vuol dire con questo periodo: « La legge 21 luglio 1965, n. 903, consente di regolare la fase transitoria verso la realizzazione del nuovo assetto mediante il fondo sociale, attraverso il quale è stata erogata una pensione di base »? Onorevole Ministro, lei sa che nella legge n. 903 c'è anche un articolo 39, cioè c'è una delega al Governo, ed alla lettera i) della delega il Governo è impegnato, nello spazio di due anni, sia pure gradualmente, ad elevare, sino a raggiungere l'80 per cento della retribuzione media dell'ultimo triennio, il livello delle pensioni.

Lei, onorevole Ministro, della legge n. 903 ne parla soltanto per quanto riguarda la pensione di base, e perchè non fa cenno all'articolo 39? Prima che l'emendamento De Pascalis fosse approvato alla Camera, effettivamente nel programma c'era un legame con la legge n. 903 e col suo articolo 39: la necessità quindi di emendamenti.

Ancora una volta, mi rivolgo ai compagni socialisti perchè la storia del movimento operaio è storia nostra e vostra; è tutto il movimento operaio che, dall'inizio del secolo in poi, ha lottato per ottenere l'assicurazione generale obbligatoria.

Ora, voi, ad un certo momento, fate saltare questa assicurazione e dite al lavoratore che lo Stato gli darà le 12 mila lire o le 15 mila lire quando avrà la possibilità di darle a tutti i cittadini, però, per il resto, i lavoratori devono pensare a costituirsi, con trattative private, una pensione integrativa.

Ma è concepibile questo nel nostro Paese? È un Paese ideale il nostro? Sapete voi che cosa significa, per esempio, nel Meridione d'Italia fare una contrattazione di questo genere? Sapete, come dicevo prima, cosa significa per i lavoratori edili, per il lavoratore stagionale, per il bracciante agricolo fare una contrattazione di questo genere con i datori di lavoro? Significa rimanere solamente alla pensione sociale; è chiaro che questa parte dovrà essere cancellata, a meno che voi non pensiate che questo vostro programma non serve a niente e che cadrà nel vuoto, perchè poi tutto si farà dif-

ferentemente attraverso le leggi positive. Allora, avremo perduto tempo a discutere qualche cosa di inutile. Compagni socialisti, voi vi ponete contro tutto il movimento operaio italiano e soprattutto contro i lavoratori del Meridione d'Italia e contro i lavoratori dell'agricoltura.

Voi date ai lavoratori italiani la prospettiva di una pensione ancora inferiore a quella attuale, perchè voi non prospettate nemmeno le 19.500 lire, ma le 12.000 solamente, o poco più, perchè il resto non lo avrà, con le contrattazioni, la maggioranza dei lavoratori.

Non è possibile approvare il paragrafo 88 così come è; ecco perchè abbiamo presentato degli emendamenti che sono in linea con tutta l'azione di riforma che da anni, e soprattutto dopo la Liberazione, il movimento operaio italiano ha svolto e che sono in linea con una sana e seria democrazia.

Onorevoli colleghi, credo che questo sia uno dei problemi più importanti del nostro Paese, e noi spesso lo sottovalutiamo; il problema riguarda non solo 5 milioni e 600 mila pensionati della Previdenza sociale, ma riguarda oltre 7 milioni di pensionati italiani e riguarda soprattutto i lavoratori attivi di oggi, che sono addetti alla produzione, perchè oggi il lavoratore addetto alla produzione cerca di allontanarsi da questo settore per andare ai servizi perchè ha una prospettiva migliore e come stabilità di impiego e come pensione per il domani.

Facciamo sì che sia dato ai lavoratori addetti alla produzione quello cui essi hanno diritto; essi hanno diritto, non solo ad avere oggi una retribuzione dignitosa, ma anche ad avere la garanzia che, per il loro domani, la pensione non sia un salto nella miseria e nella fame, ma il riconoscimento della comunità nazionale per il contributo reso al Paese in 30-40 anni di lavoro in modo da permettere al lavoratore di mantenere lo stesso tenore di vita di quando era al lavoro. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*).

**P R E S I D E N T E**. Da parte dei senatori Caponi, Samaritani, Bera e Boccassi

è stato presentato, al paragrafo 86, un emendamento sostitutivo. Se ne dia lettura.

**B O N A F I N I**, Segretario:

*Sostituire il paragrafo con il seguente:*

« La riforma del servizio di collocamento è necessaria alla politica di sviluppo e di piena occupazione perseguita dal programma, insieme all'adozione di iniziative suggerite dalla prevedibile maggiore mobilità delle forze di lavoro miranti a ridurre per i lavoratori gli effetti negativi della presente fase di ristrutturazione dell'apparato produttivo.

Verrà istituito il servizio di collocamento nazionale con personalità giuridica di ente di diritto pubblico, sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Tale servizio, che nei suoi organi di direzione deve riservare la maggioranza alle rappresentanze delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, dovrà occuparsi:

a) dell'avviamento al lavoro, fissando criteri obiettivi per le precedenze;

b) di promuovere interventi per la preparazione, qualificazione e riqualificazione della manodopera;

c) di formulare proposte per risolvere i problemi del mercato del lavoro, che si determinano a seguito dell'introduzione nei processi produttivi di nuove tecniche e nuove forme di organizzazione del lavoro;

d) di tutelare e assistere gli emigranti all'estero e i lavoratori che si trasferiscono nel territorio nazionale.

La tutela della disoccupazione, che dovrà fornire ai lavoratori mezzi di sussistenza adeguati in attesa di una nuova occupazione, costituisce un aspetto basilare della politica economica e sociale, soprattutto in considerazione degli effetti che le esigenze di riconversione e di riammodernamento dell'apparato produttivo possono provocare sul livello di occupazione.

A tali fini si dovrà:

a) corrispondere prestazioni economiche al disoccupato pari al 50 per cento del-

l'ultima retribuzione percepita e per un periodo di 12 mesi;

b) riformare la cassa integrazione guadagni, quale strumento di sostegno del reddito dei lavoratori di aziende in fase di riconversione tecnologica, o interessate da crisi di settore, garantendo un minimo dell'80 per cento delle retribuzioni contrattuali;

c) adottare politiche di riqualificazione delle forze di lavoro disponibili e di orientamento verso nuove occupazioni, con particolare riferimento alle esigenze di sviluppo delle zone critiche e dei settori produttivi in difficoltà; tali politiche andranno opportunamente ambientate nella programmazione regionale ».

**P R E S I D E N T E** . Il senatore Boccassi ha facoltà di illustrare questo emendamento.

**B O C C A S S I** . Signor Presidente, noi abbiamo proposto questo emendamento al paragrafo 86, perchè ci sembra più consono ad una politica di riforma del collocamento.

Siamo convinti, onorevoli colleghi, che la riforma del servizio di collocamento è indispensabile per una politica di sviluppo e di piena occupazione di un programma economico. Ma, se si deve ridurre gli effetti negativi per i lavoratori, nell'attuale strutturazione dell'apparato produttivo, occorrono delle iniziative in relazione alla maggiore mobilità delle forze di lavoro.

Pertanto, il servizio di collocamento deve essere configurato in un ente di diritto pubblico, vigilato, sì, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ma la cui direzione deve essere riservata in maggioranza alle rappresentanze delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e deve giungere anche a tutelare e ad assistere i lavoratori delle varie organizzazioni.

Di che cosa dovrà occuparsi questo ente di diritto pubblico che noi proponiamo? Dovrà occuparsi, per poter rispondere ad un compiuto servizio di collocamento nazionale, secondo noi — e questo non è detto nel piano, così come è stato formulato questo paragrafo — anzitutto dell'avviamento

al lavoro, fissando dei criteri per le pretese di assunzioni, di collocamento al lavoro; inoltre, dovrà promuovere degli interventi per la qualificazione e preparazione della manodopera per poter risolvere i problemi del mercato del lavoro conseguenti alle nuove tecniche attuali introdotte nei processi produttivi, i problemi cioè determinati dalle nuove forme di organizzazione del lavoro. Compito poi della riforma di un servizio di collocamento è di giungere a tutelare ed assistere i lavoratori emigrati allo estero, oppure i lavoratori che si trasferiscono nel territorio nazionale. Di tutto questo nel paragrafo 86, così come è contenuto nel piano economico quinquennale, non si parla, si parla invece delle prestazioni economiche, e a questo proposito il nostro emendamento stabilisce di corrispondere al disoccupato prestazioni pari al 50 per cento dell'ultima retribuzione percepita e per un periodo di 12 mesi.

Per quanto riguarda l'altra riforma della Cassa d'integrazione, siamo d'accordo con il piano così come ci viene presentato.

Questo è l'emendamento che noi presentiamo, onorevoli colleghi, sostitutivo del paragrafo 86, ai fini di una politica di riforma del collocamento nel nostro Paese. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

**P R E S I D E N T E** . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

\* **D E L U C A A N G E L O** , *relatore*. La Commissione è contraria, anche perchè il compito del collocamento oggi è affidato allo Stato, attraverso il Ministero del lavoro e i suoi organi periferici. Creare un ente di diritto pubblico in cui i lavoratori possono avere la prevalenza di rappresentanza, di direzione e di amministrazione sa di corporativismo, che non è certamente giovevole per la causa stessa dei lavoratori. Pertanto la Commissione è contraria. (*Interruzione del senatore Brambilla*).

**P R E S I D E N T E** . Invito l'onorevole Sottosegretario di Stato per il bilan-

cio e la programmazione economica ad esprimere l'avviso del Governo.

CARON, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Il Governo condivide l'opinione della Commissione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dal senatore Caponi e da altri senatori. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Da parte dei senatori Rotta e Massobrio è stato presentato un emendamento sostitutivo sul paragrafo 86. Se ne dia lettura.

BONAFINI, *Segretario*:

*Al terzo comma, sostituire le lettere a), b), c) e d) con le seguenti:*

« a) verrà studiata la possibilità di differenziare l'ammontare delle indennità per grandi ripartizioni geografiche e/o settoriali, come pure quella di manovrare le indennità in esame in maniera diversamente proporzionale al livello di occupazione;

b) verrà studiata la riforma della cassa integrazione guadagni come strumento di sostegno del reddito dei lavoratori di aziende in fase di riconversione tecnologica o interessate da crisi di settore;

c) verranno adottate politiche di riqualificazione delle forze di lavoro e di orientamento verso nuove occupazioni, con particolare riferimento alle esigenze di sviluppo delle zone critiche e dei settori produttivi in difficoltà ».

PRESIDENTE. I proponenti intendono illustrare l'emendamento?

ARTOM. No. Prego però la Presidenza di metterlo ai voti.

PRESIDENTE. Invito la Commissione e il Governo ad esprimere il loro avviso sull'emendamento in esame.

DE LUCA ANGELO, *relatore*. La Commissione è contraria.

CARON, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Il Governo è contrario. Ricordo che questo paragrafo 86 è il portato di un accordo intervenuto anche attraverso il contributo di deputati facenti parte di organizzazioni sindacali. Il Governo ritiene poi che le espressioni adottate nel paragrafo stesso siano molto migliori di quelle contenute nell'emendamento, nella forma oltre che nella sostanza. Per queste ragioni, come ripeto, il Governo è contrario.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dai senatori Rotta e Massobrio. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Da parte dei senatori Rovere, Peserico, Chiariello, Rotta e D'Errico è stato presentato un emendamento sostitutivo al paragrafo 87. Se ne dia lettura.

BONAFINI, *Segretario*:

*Al primo comma, sostituire la lettera a) con la seguente:*

« a) l'estensione delle prestazioni per assegni familiari ai lavoratori dipendenti di tutte le categorie. Per alcune categorie di lavoratori non dipendenti si attueranno forme economicamente equivalenti di contribuzione agli oneri familiari a carico del sistema assistenziale ».

PRESIDENTE. Il senatore Artom ha chiesto di illustrare questo emendamento. Ne ha facoltà.

ARTOM. Si tratta dell'estensione dell'istituto degli assegni familiari, cioè dell'equiparazione del reddito di lavoro alle singole condizioni di famiglia. Noi rileviamo come non sia possibile che vi siano intere categorie di dipendenti che non godono ancora di questo beneficio e che vi siano dei lavoratori non dipendenti ai quali, nel

sistema attuale, non è possibile corrispondere queste prestazioni. Noi riteniamo che una opportuna modifica e opportune integrazioni permetterebbero di sanare queste deficienze. Pertanto, chiediamo che il principio dell'estensione degli assegni familiari a tutte le categorie di lavoratori dipendenti ed anche non dipendenti, o per lo meno ad alcune categorie di lavoratori non dipendenti, venga affermato in questa programmazione, poichè si tratta di una esigenza sociale che non è possibile trascurare.

**PRESIDENTE.** Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

**DE LUCA ANGELO, relatore.** La Commissione ritiene che il programma già contempli l'estensione delle prestazioni per assegni familiari a tutti i lavoratori, in quanto la lettera a) del paragrafo 87 parla in maniera esplicita di questo obiettivo. Pertanto, la Commissione non ritiene che l'emendamento debba essere accettato.

**PRESIDENTE.** Invito l'onorevole Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica ad esprimere l'avviso del Governo.

**CARON, Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica.** Il Governo è contrario perchè se il primo periodo dell'emendamento sostitutivo presentato dal senatore Rovere ed altri è uguale a quello del Programma, il secondo periodo è diverso. Mi sembra di capire che, parlando di « alcune categorie », si faccia una discriminazione, ciò che è esattamente il contrario di quanto vuole il programma.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dal senatore Rovere e da altri senatori. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Da parte dei senatori Trebbi, Boccassi, Samaritani e Bera sono stati presentati due

emendamenti sostitutivi al paragrafo 87. Se ne dia lettura.

**BONAFINI, Segretario:**

*Al primo comma, lettera a), sostituire le parole: « nonchè, a partire dal 1967, ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri », con le altre: « compresi i lavoratori a domicilio, nonchè ai lavoratori autonomi: artigiani, piccoli commercianti, pescatori, coltivatori diretti, coloni e mezzadri. Per i coltivatori diretti, coloni e mezzadri, si provvederà a partire dal 1° gennaio 1967 »;*

*Al primo comma, lettera b), dopo le parole: « una tutela più efficace per i figli », inserire le altre: « i genitori ».*

**PRESIDENTE.** Il senatore Trebbi ha facoltà di illustrare questi emendamenti.

**TREBBI.** Il testo del provvedimento al nostro esame prevede, per quanto riguarda tutta la problematica degli assegni familiari, alcuni obiettivi che il programma stesso persegue. Qualcuno di questi obiettivi, almeno nella impostazione di principio, è già stato realizzato. Dico almeno nell'impostazione di principio, perchè come si ricorderà, allorquando abbiamo discusso ed approvato in quest'Aula il provvedimento per estendere gli assegni familiari ai coltivatori diretti, ai mezzadri, e ai coloni, noi abbiamo, anche in quell'occasione, svolto una nostra battaglia politica e abbiamo sottolineato come la concessione di un assegno familiare, soltanto per i figli dei coltivatori diretti, pari a 22 mila lire mensili, rappresentasse quasi ed esclusivamente il riconoscimento del principio, senza che ci fosse una sostanziale parificazione con gli altri lavoratori delle categorie dipendenti che hanno assegni familiari di ben altra levatura e portata.

Comunque, questa impostazione di principio per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, è già stata, come dicevo, realizzata. Di conseguenza, una parte del programma è già in atto. C'è però, nella formulazione

del testo al nostro esame, un vuoto notevole. Il vuoto più significativo è quello relativo alle altre categorie dei lavoratori autonomi. Mi riferisco agli artigiani e agli esercenti le attività commerciali, lavoratori tutti che hanno diritti identici a quelli dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, e per i quali il programma non prevede, almeno in questa sua prima fase, l'estensione del riconoscimento degli assegni familiari.

Di conseguenza, siamo di fronte ad una manchevolezza enorme. Il piano, secondo noi, dovrebbe, invece, particolarmente prevedere ed aver presenti anche le altre categorie dei lavoratori autonomi.

L'altro elemento che secondo noi risulta del tutto incompleto ed impreciso è il riferimento ai lavoratori dipendenti. Tra i lavoratori dipendenti figurano anche i lavoratori a domicilio, che non sono una cosa di poco conto nel nostro Paese. Infatti, si calcola che vi sia presso a poco un milione di lavoratori che eseguono il lavoro a domicilio. Per quanto riguarda questi lavoratori vi è intanto da considerare che soltanto una minima parte è assicurata normalmente, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente (si parla del 10 per cento circa che sia in regola con i contributi), ma che anche quelli che sono in regola non possono godere degli assegni familiari, perchè la legge non prevede tale godimento per i familiari dei lavoratori a domicilio. Ora, lasciare fuori dal godimento degli assegni familiari, nella impostazione programmatica, i lavoratori a domicilio significa ovviamente mantenere un vuoto enorme nella nostra legislatura circa il godimento di diritti che ormai sono generalizzati nel campo del lavoro.

Sono queste le considerazioni fondamentali che ci hanno portato a presentare il primo degli emendamenti in esame.

Il secondo emendamento si illustra da solo. Che cosa si dice alla lettera b) del paragrafo 87 del piano? Si dice: « l'unificazione dei criteri per la determinazione del loro ammontare, allo scopo di assicurare una tutela più efficace per i figli e il coniuge a carico ». Io non so se si è trattato di una svista, ma è completamente sparita l'indicazione del genitore che è uno dei fami-

liari a carico del lavoratore e che, come gli altri familiari a carico, ha tutti i diritti di godere delle prestazioni degli assegni familiari.

Siamo quindi di fronte ad una carenza, che io considero per questa parte come svista e non come voluta carenza di formulazione in questo paragrafo da parte del Governo e della maggioranza. Di conseguenza, noi abbiamo presentato anche questo emendamento nella certezza che possa essere accettato, in modo che venga coperto quel vuoto che ho qui denunciato. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

D I P R I S C O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

D I P R I S C O . Onorevoli colleghi, poche cose per esprimere il nostro consenso su questi due emendamenti.

Per quanto riguarda il primo emendamento, concernente gli assegni familiari, vorrei ricordare che non più tardi di tre mesi fa noi abbiamo discusso in quest'Aula il primo provvedimento per l'estensione degli assegni familiari ai coltivatori diretti, proposta dal Governo nella misura di 22 mila lire annue.

In quella sede, più o meno tutti i Gruppi hanno cercato di prendere in considerazione ciò che può rappresentare l'assegno familiare nell'epoca moderna; noi abbiamo cercato di precedere la discussione che si sarebbe svolta in merito alla programmazione, per cercare di concretizzare l'aspetto dell'intervento della collettività verso la famiglia sotto forma di assegni familiari. Furono allora fatte quelle considerazioni che ormai mi pare siano state prese a base dei provvedimenti in tutti i Paesi della Comunità: cioè l'intervento come assegno familiare per tutti i bisogni della famiglia di oggi.

Abbiamo, in particolare, sottolineato l'aspetto delle spese di aggiornamento per quanto riguarda i figli, la crescita e la preparazione di carattere più generale, i problemi dell'assegno familiare considerato, per la moglie, come un qualche cosa che non

è soltanto un intervento monetario ma rientra nell'insieme dell'economia della famiglia; e così via.

In quella sede, parlando dei coltivatori diretti, abbiamo accennato agli altri lavoratori autonomi che sono specificati nell'emendamento proposto dal senatore Trebbi, ossia gli artigiani e i commercianti, riportandoci a considerazioni di carattere generale che, ripeto, sono state fatte più o meno tutti.

Tutto questo problema è sparito dal testo del piano, a lungo e breve periodo; e mi pare che il primo emendamento Trebbi tenda a corrispondere alle attese annunciate da tutti i Gruppi. Per quanto ci riguarda, noi lo appoggeremo.

Per quanto riguarda la seconda proposta di modifica, abbiamo visto alcuni emendamenti apportati dalla 10ª Commissione e poi diventati leggi riguardanti alcune categorie che non avevano gli assegni familiari per i genitori, e che ora sono state immesse in questi benefici. Qui non se ne parla. Io credo che il secondo emendamento del senatore Trebbi tenda a fare giustizia. Per questo noi approveremo i due emendamenti.

A R T O M . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

A R T O M . A nome del mio Gruppo, desidero associarmi specialmente al secondo emendamento proposto dal senatore Trebbi, perchè l'omissione, in questo capitolo, della menzione dei genitori, non è una cosa ammissibile. Se vi è un principio fondamentale, è quello secondo cui si deve provvedere a tutta la famiglia e a tutti coloro che in una famiglia non possono produrre e bastare a se stessi. Questa è una necessità assoluta, e quindi negli assegni familiari devono essere compresi anche i genitori. Questa visione deve avere una portata particolarissima, e per questo raccomando vivamente al Senato l'approvazione dell'emendamento.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sugli emendamenti in esame.

T R A B U C C H I , *relatore*. Io credo che si possa tranquillamente respingere il secondo emendamento riguardante i genitori.

Realtà è che, quando si parla dei genitori a carico, bisogna tener conto della coincidenza di due tipi di assistenza. Vi è l'assistenza per coloro che hanno cessato di lavorare o che, per cause straordinarie, non sono in condizioni di lavorare. Per costoro provvede il sistema dell'assistenza generale dello Stato, mentre gli assegni familiari sono destinati prevalentemente a permettere di allevare, mantenere, educare coloro che, non per ragioni specifiche, o per ragioni di vecchiaia o di malattia, ma per ragioni che vorremmo dire essenzialmente naturali, in quanto a carico dei genitori o conviventi con essi, debbono essere mantenuti con il reddito dei genitori stessi.

Sono due posizioni del tutto diverse. Ora, non si dice che non possa, in futuro, prevedersi anche una estensione del regime degli assegni.

A R T O M . Ma sono previsti già adesso! Per quale ragione non darli a tutti?

T R A B U C C H I , *relatore*. Non per tutti. Torno a dire che iscrivendo il problema nel piano, si viene ad affermare genericamente che l'estensione del regime degli assegni familiari per i genitori va fatta, mentre invece sembra più logico che si debba trovare un sistema per estendere quella che è la forma assistenziale di tutela senza bisogno della concessione degli assegni familiari.

Per quello che riguarda l'emendamento che precede, quello che praticamente concerne i lavoratori autonomi che non sono coltivatori diretti, vorrei dire ai due senatori proponenti che proprio quando, per dare ai coltivatori diretti gli assegni familiari, abbiamo fatto quello sforzo che abbiamo fatto e ne è nato quel topolino che è nato, una pensione di 22.000 lire all'anno, abbiamo avuto così l'esempio classico della difficoltà che presenta il conflitto tra il dover estendere certe forme previdenziali e l'impossibilità di reperire i mezzi per farlo in



modo razionale e sufficiente. Perchè qui proprio ci troviamo di fronte alla realtà della situazione. Si danno 22 mila lire all'anno, cioè circa 1.800 lire al mese, e ad una sola categoria. Se dovessimo estendere questa assistenza a tutti, probabilmente i mezzi a disposizione andrebbero ripartiti; anzichè 22 mila lire all'anno si andrebbe a 10, o 5, o 4 mila lire.

Bisogna poi tener conto necessariamente di una considerazione particolare.

Perchè si è voluto dare questo assegno ai coltivatori diretti? Perchè si è capito che era necessario dare un aiuto ulteriore agli agricoltori, anche affinché mantenessero, per quanto possibile, nell'azienda le forze giovanili; e perchè l'agricoltura presenta particolare necessità di interventi. Mentre, dunque, auspichiamo che possa venire il momento in cui siano dati a tutti congrui assegni familiari, allo stato attuale non possiamo già prevedere che per tutti questo possa accadere, in quanto dovremmo porre un maggior peso a carico della collettività — e la collettività non ha la possibilità di sopportarlo — oppure, a carico dei singoli; creare, cioè, a carico di tutti, un onere per dare gli assegni familiari a tutti i lavoratori; ma ciò implicherebbe la necessità di imporre un onere troppo grave per quelle stesse categorie, primi tra tutti i lavoratori a domicilio, i quali non lavorano a tempo pieno ma prevalentemente, come tutti sanno, a tempo ridotto.

Ritengo, quindi, che tutto il problema sia da rivedere per il futuro, ma nel momento attuale, per la durata del programma, pur facendo voti perchè si possa arrivare a ciò che con gli emendamenti si domanda, credo che non si debba accogliere nè l'uno nè l'altro degli emendamenti stessi, lasciando così immutato un complesso di disposizioni e di mezzi che è già abbastanza gravato di oneri di natura sociale.

**P R E S I D E N T E .** Invito l'onorevole Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica ad esprimere l'avviso del Governo.

**C A R O N ,** *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica.* Il Governo è contrario a questi due emendamenti e vuol darne ragione. Ricorda a se stesso, ma ricorda anche al Senato, che il programma è sempre un componimento tra il « desiderabile » ed il « possibile », e deve indicare certe priorità. Per quanto riguarda il primo emendamento, che chiede l'estensione a tutta una serie di lavoratori dipendenti che sono ivi indicati, affermo che la sua accettazione porterebbe ad un onere assolutamente insopportabile, oggi, da parte dello Stato. Ma ciò che non si può fare oggi, e che evidentemente è auspicato da tutti dal Governo per primo, può essere fatto domani.

Per quanto riguarda il secondo emendamento, oltre alle considerazioni legittime, e che il Governo condivide, messe in luce dal relatore senatore Trabucchi, vorrei far notare che se il programma fa specifica menzione dei figli, non esclude assolutamente gli altri familiari. Per cui al momento della discussione in Parlamento di una legge sulla questione, si potrà arrivare anche, a ragion veduta, a dare gli assegni familiari a certi genitori che si trovino in determinate condizioni.

Allo stato attuale delle cose, però, il Governo resta fermo alla sua dizione, e si dichiara contrario ai due emendamenti.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti l'emendamento sostitutivo al primo comma del paragrafo 87, presentato dai senatori Trebbi, Boccassi ed altri.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento aggiuntivo al primo comma del paragrafo 87, presentato dai senatori Trebbi, Boccassi ed altri. Chi lo approva è pregato di alzarsi.

**Non è approvato.**

Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

**Rinvio in Commissione  
del disegno di legge n. 845**

SCHIAVONE . Domando di parlare.

PRESIDENTE . Ne ha facoltà.

SCHIAVONE . Onorevole Presidente, è all'esame dell'Assemblea il disegno di legge n. 845 concernente: « Trattamento di quiescenza di dipendenti di enti pubblici delle zone di confine, cedute col trattato di pace ».

Essendo sopraggiunti nuovi elementi, si rende utile il rinvio in Commissione per la

valutazione di tali elementi. Chiedo, pertanto, che il disegno di legge sia rimandato in Commissione.

PRESIDENTE . Non essendovi osservazioni, la richiesta del senatore Schiavone si intende accolta.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 13,20).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari